

ABC Colombia

CAFOD, Christian Aid, Oxfam GB, SCIAF, Trócaire  
Working for Peace and Human Rights in Colombia



# Hacia un Cambio Transformador: las mujeres y la implementación del Acuerdo de Paz colombiano



## **Este informe recibió contribuciones de:**

**Louise Winstanley**, Gerente de Programas e Incidencia, ABColombia

**Irina Muñoz Ibarra**, Oficial de Información, ABColombia

**July Fajardo Farfán**, Foro de Mujeres y Desarrollo - FOKUS\*

**Linda Cabrera Cifuentes**, Corporación Sisma Mujer

**Rosa Emilia Salamanca**, Corporación de Investigación y Acción Social y Económica (CIASE)

**Janneth Lozano Bustos**, Corporación de Apoyo a las Comunidades Populares (Codacop)

**Emilse Paz Labio**, Tejido Mujer ACIN

**Edilia Mendoza Roa**, Plataforma de Mujeres Rurales

## **Apoyo investigativo:**

**Paula Aghon Torres**, Pasante, ABColombia

Fotos de portada: Ingrid Guyon

# Contenido

<b>Resumen Ejecutivo</b>	1
<b>Recomendaciones</b>	7
<b>1.0 La Subcomisión de Género</b>	9
1.1 Mecanismos para el monitoreo de la implementación del enfoque de género	
<b>2.0 Mujeres y Desarrollo</b>	11
2.1 La Reforma Rural Integral (RRI)	
2.2 Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)	
2.3 Los Talleres Consultivos de los PDET	
2.4 Acceso y derecho a la tierra	
2.5 Potenciales conflictos con políticas públicas	
2.6 Sustitución de Cultivos Ilícitos	
2.7 Las Mujeres Cocaleras	
<b>3.0 Mujeres y el Capítulo Étnico</b>	15
3.1 Mecanismos a favor de las comunidades de minorías étnicas en el marco de la implementación del AFP	
<b>4.0 Mujeres y Verdad, Justicia, Reparaciones y No-repetición</b>	16
4.1 El papel de las OSC en la estructura del SIVJRN	
4.2 Violencia sexual	
4.3 El enfoque de género y la centralidad de las víctimas en los procedimientos de la justicia transicional	
4.3.1 La Comisión de Verdad	
4.3.2 La estructura de la JEP	
4.4 Mujeres y acceso a la justicia	
4.5 Documentación y aceptación de casos de parte de la JEP	
4.6 Disponibilidad de datos a largo plazo	
4.7 La protección de las víctimas	
4.8 Las jurisdicciones especiales indígenas y afrodescendientes	
4.9 Reparaciones integrales	
4.10 Salud	
<b>5.0 Mujeres y protección</b>	22
5.1 Personas defensoras de los derechos humanos	
5.2 Las defensoras de los derechos humanos y las actitudes patriarcales que se esconden tras las amenazas	
5.3 Impunidad	
5.4 La seguridad, el Estado y la participación de las OSC	
5.5 Policía local	
<b>6.0 La reincorporación de mujeres de las FARC</b>	26
6.1 La visión de las FARC	
6.2 La participación política	
6.3 Seguridad	
6.4 Las mujeres de las FARC y sus expectativas de la vida civil	
6.5 Reintegración social y económica	
<b>7.0 Un presupuesto para la paz con perspectiva de género</b>	29
<b>Notas</b>	30

# Resumen Ejecutivo

Durante dos años, cuando las mujeres en general y aquellas pertenecientes a las organizaciones de la sociedad civil (OSC) intentaron incluir la situación acerca de ellas y sus derechos en los procesos de paz, les dijeron: ahora no es el momento. Ahora no es el momento para hablar de las mujeres, ahora no es el momento para hablar sobre sus derechos; cuando el conflicto armado finalice, entonces podremos hablar sobre las mujeres y sus derechos. Cualquier proceso de paz tendrá dificultades durante las conversaciones, pero ignorar los derechos de las mujeres no es la respuesta para una paz sostenible. Varios estudios demuestran que la participación directa de las mujeres en las negociaciones de paz contribuye a su calidad y durabilidad.<sup>1</sup> Si esta presión hubiera silenciado y llevado a las mujeres colombianas a un segundo plano, no habría perspectiva de género en el Acuerdo Final de Paz de Colombia (AFP). El AFP demuestra que *siempre* es el momento para hablar sobre los derechos de las mujeres, o sobre los derechos humanos, ya que los derechos de las mujeres son derechos humanos. Dicha inclusión es fundamental para una paz sostenible y para su consolidación. Es crucial que el AFP se implemente y que traiga cambios transformadores y justicia para las mujeres. Es crucial que las mujeres estén igualmente involucradas en todos los espacios de toma de decisiones con respecto a la implementación del AFP.

Durante dos años, las OSC colombianas hicieron campaña por la participación de las mujeres en la primera línea de las negociaciones de paz. Logrado ello, las OSC de mujeres promovieron y apoyaron la inclusión de una innovadora Subcomisión de Género en las conversaciones de paz. Como resultado del trabajo de esta Subcomisión, se incorporó la perspectiva de género en todos los acuerdos del AFP. El AFP también contiene información detallada sobre el marco para la implementación con un enfoque de género. El contexto normativo internacional creado por la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU y las resoluciones subsiguientes sobre Mujeres, Paz y Seguridad (MPS) apoyaron la campaña de inclusión de mujeres colombianas.

El término *género* no refiere solo a las mujeres, sino también a la relación entre hombres y mujeres y los roles socialmente construidos y atribuidos, por oposición a las características físicas y biológicas. Los roles de género se aprenden y varían según los contextos socioeconómicos, políticos y culturales, y se ven afectados por la edad, la raza, la clase social y el origen étnico<sup>2</sup>. El AFP define el enfoque de género como el “reconocimiento de las mujeres como ciudadanas autónomas, sujetos de derechos que, independientemente de su estado civil, relación familiar o comunitaria, tienen acceso en condiciones de igualdad con respecto a los hombres a la propiedad de la tierra y proyectos productivos, opciones de financiamiento, infraestructura, servicios técnicos y formación, entre otros; atendiendo las condiciones sociales e institucionales que han impedido a las mujeres acceder a activos productivos y bienes públicos y sociales”<sup>3</sup>. Si bien reconocemos lo expuesto, a los efectos de este informe, nos centraremos en las mujeres en relación con el enfoque de género en los acuerdos y su implementación.

Este informe, escrito con ocasión del segundo aniversario del AFP, se basa en eventos celebrados por ABColombia en Londres durante el primer aniversario en noviembre de 2017, que incluyeron una

conferencia y una mesa redonda de alto nivel. La mesa redonda reunió a representantes de los gobiernos, los parlamentos y la sociedad civil de varios países que han desempeñado un papel clave en el proceso de paz, entre ellos la República de Colombia, el Reino Unido, la República de Irlanda, el Reino de Suecia, el Reino de Noruega y la Unión Europea. Las discusiones y recomendaciones de estos dos eventos llevaron a la redacción de este informe que analiza los acuerdos clave que benefician a las mujeres, su nivel actual de implementación y el papel que ellas desempeñan; incorpora los problemas y análisis surgidos de la mencionada conferencia, junto a los avances en la implementación realizados hasta noviembre de 2018, y hace recomendaciones para el nuevo gobierno colombiano, los gobiernos del Reino Unido, Irlanda, Suecia y Noruega y para la Unión Europea.

El presente informe, escrito a finales de 2018, considera el cambio de gobierno en Colombia, cuyo presidente actual, Iván Duque Márquez, asumió su cargo el 7 de agosto de 2018. Anteriormente, el gobierno saliente del presidente Juan Manuel Santos, negoció en las conversaciones de paz con las FARC durante más de cuatro años, y el AFP se firmó durante su mandato, el 24 de noviembre de 2016. Desde la asunción del presidente Duque, su gobierno ha declarado su intención de implementar el AFP. El estado colombiano, durante el gobierno de Santos, se había comprometido a implementarlo en al menos tres períodos presidenciales<sup>4</sup>. El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas dio la bienvenida al Presidente Duque y reiteró su responsabilidad y la propia, de continuar apoyando la implementación del AFP<sup>5</sup>.

Mediante la implementación del AFP, Colombia tiene la oportunidad de renegociar el poder político de las mujeres, y de promover la igualdad de género y un cambio estructural. Sin embargo, este informe demuestra que mientras las mujeres participan en la implementación del AFP, su intervención tiende a estar en los niveles inferiores y medios de toma de decisiones, pues todavía son minoría en las discusiones que no sean sobre género y continúan siendo excluidas de los comités de toma de decisiones de alto nivel<sup>6</sup>. Si bien el AFP ofrece importantes posibilidades de cambios concretos para las mujeres, hasta ahora, solo el 4% de estos acuerdos se han implementado en su totalidad y el 51% ni siquiera ha iniciado su ejecución<sup>7</sup>. Esto resalta la importancia de que el gobierno de Duque asigne mayores recursos para la implementación del enfoque de género y tome medidas para garantizar la representación de las mujeres en todos los niveles y en todos los espacios de toma de decisiones relacionados a la implementación de los acuerdos. Las medidas afirmativas contempladas en el AFP serán esenciales para abordar la desigualdad estructural y las barreras institucionales. También deberá garantizarse que la participación de las mujeres no esté solamente incluida en la implementación del AFP,

**“Si bien el AFP ofrece importantes posibilidades de cambios transformadores para las mujeres, hasta ahora, solo el 4% de estos acuerdos se han implementado en su totalidad.”**

“Siempre es el momento para hablar sobre los derechos de las mujeres – o sobre los derechos humanos – ya que los derechos de las mujeres son derechos humanos.”



sino también en las instituciones y mecanismos de construcción del estado y planificación del desarrollo<sup>8</sup>.

### Los acuerdos de paz

El AFP contiene acuerdos sobre: Reforma Rural Integral, participación política, garantías de seguridad (tanto para excombatientes como para comunidades y personas defensoras de derechos humanos), solución al problema de las drogas ilícitas, víctimas, perspectivas étnicas y mecanismos de implementación y verificación. Este informe los analiza en relación a las mujeres y bajo los encabezados temáticos de Reforma Rural y Desarrollo; Víctimas y Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR); Protección; y Reinserción de las FARC. Las pautas del AFP para la implementación establecen: “se garantizarán las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y se adoptarán medidas afirmativas en favor de grupos discriminados o marginados, teniendo en cuenta el enfoque territorial, diferencial y de género<sup>9</sup>. Además, el enfoque de género debe ser “... aplicado de manera transversal en la implementación de la totalidad del Acuerdo<sup>10</sup>”.

Las OSC de mujeres crearon alianzas efectivas para hacer incidencia por acuerdos sociales y políticas progresivas en el AFP, dirigidas por la Cumbre de Mujeres (que articula 9 redes de mujeres: la Ruta Pacífica de las Mujeres, la Red Nacional de Mujeres, la Alianza Iniciativa de Mujeres por la Paz, Casa de la Mujer, Mujeres por la Paz, Colectivo de Pensamiento y Acción Mujeres, Paz y Seguridad, Coalición 1325, la Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas y la Asociación Nacional de Mujeres Campesinas, Negras e Indígenas de Colombia) y la Plataforma Cinco Claves. Esta cooperación entre organizaciones de mujeres con diferentes perspectivas políticas llevó a que sus propuestas se incorporaran al AFP, incluyendo, en el caso de Cinco Claves, garantizar la “no amnistiabilidad” y exclusión de indultos para los delitos de violencia sexual en el marco del conflicto armado (VSC), así como recomendaciones innovadoras sobre mecanismos de justicia transicional<sup>11</sup>. El trabajo de la ONU sobre mujeres y VSC, y la promoción por parte del Reino Unido de una Declaración de Compromiso para poner Fin a la Violencia Sexual en los Conflictos (2014), sirvieron para apoyar el trabajo de las OSC con relación a la VSC. Los logros obtenidos con tanto esfuerzo por las OSC de mujeres también se reflejaron en otros acuerdos, como la participación política que ofrece la posibilidad de fortalecer la democracia al priorizar

la participación equitativa de mujeres en los comités de toma de decisiones, y la incorporación, en varios capítulos, de desarrollo y enfoque de género dirigidos a abordar las desigualdades sociales y económicas, especialmente aquellas experimentadas por las mujeres y que las han hecho especialmente vulnerables a la violencia. Si todo ello se efectúa de manera íntegra, entonces el AFP tiene el potencial de ser un cambio transformador para las mujeres en Colombia.

### Diseñando Planes de Desarrollo Local con un Enfoque de Género

Uno de los temas clave que abarca el AFP es el aumento de la participación ciudadana y la descentralización, a fin de promover la democracia a nivel local. La falta de instituciones estatales en dicho nivel, o instituciones débiles o corruptas, ha sido una característica de este conflicto.

Los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) - un programa crucial del capítulo de Reforma Rural Integral (RRI) - proponen garantizar la participación a nivel local en la planificación del desarrollo a través de la realización de talleres. Si bien las mujeres representaron algo más del 40% de los participantes en dichos talleres, solamente un único plan incorporó un enfoque de género con programas concretos para abordar las necesidades específicas de las mujeres<sup>12</sup>, debido a varias razones, entre ellas la metodológica, pues se promovió una discusión generalizada en lugar de tener en cuenta cuestiones determinadas. Sin embargo, las OSC de mujeres dicen, por un lado, que varias de ellas no fueron invitadas a las discusiones y, por el otro, que las propuestas que presentaron no aparecieron plasmadas en los “pactos comunitarios” finales<sup>13</sup>. Dado que los PDET tienen el potencial de funcionar durante los próximos 15 años, este informe recomienda una nueva ronda de talleres a nivel local, por medio de los cuales las OSC de mujeres y las mujeres pertenecientes de comunidades indígenas y afrocolombianas, pertenecientes a localidades donde se diseñaron los PDET, puedan incorporar un enfoque de género. Las desigualdades en los derechos económicos y sociales son algunas de las causas fundamentales de este conflicto, por lo que es vital abordarlas a través de estrategias de desarrollo a fin de lograr para una paz sostenible.

Colombia ha desarrollado, paralelamente al AFP, políticas económicas que dependen en gran medida de las industrias extractivas, agronegocios y proyectos de infraestructura, como las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (ZIDRES), que benefician de manera desproporcionada a los más poderosos. Las ZIDRES, por ejemplo, se oponen directamente al acceso a la tierra de los más pobres según lo estipulado en el AFP, por lo que es probable que tengan impacto en un punto esencial de la RRI: promover la economía campesina. Colombia debe asegurar que las nuevas políticas públicas estén armonizadas con las del AFP, a fin de promover la formulación de políticas coherentes en todos los departamentos gubernamentales con un enfoque en estrategias de desarrollo económico sostenible que beneficien a los distintos grupos sociales. Ello resulta esencial para reconstruir la confianza y restablecer el contrato social con las comunidades rurales. Pero para asegurar políticas inclusivas y sensibles al género, también es necesario garantizar la participación de las mujeres en la toma de

decisiones sobre la economía y el acceso a los recursos<sup>14</sup>. Según el Instituto Kroc, la RRI es uno de los dos capítulos con el menor porcentaje de acuerdos implementados hasta la fecha.<sup>15</sup>

Si Colombia logra implementar los PDET según lo previsto en el AFP, contribuirá en gran medida al cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos en la Recomendación 30 de la CEDAW y el Objetivo de Desarrollo Sostenible 1.4 de abordar el desarrollo rural con un enfoque en las personas pobres y vulnerables y promover un acceso equitativo a los recursos económicos, los servicios básicos, el control de las tierras, y con la meta 1.B de crear marcos normativos sólidos a nivel nacional, regional e internacional, sobre la base de estrategias de desarrollo en favor de los pobres que tengan en cuenta las cuestiones de género, a fin de apoyar la inversión acelerada en medidas para erradicar la pobreza.

### Las mujeres y una Solución al Problema de las Drogas Ilícitas

El AFP ha adoptado un enfoque integrado para la sustitución de cultivos ilícitos al reconocer que, en una situación de extrema pobreza, es esencial establecer un cultivo alternativo viable antes de erradicar por completo la coca. El enfoque adoptado implica una sustitución voluntaria para pequeños y medianos productores basados en consideraciones sociales y de salud, en lugar de fundarse en la criminalización.

Las condiciones de extrema pobreza y la falta de alternativas llevaron a mujeres y hombres al cultivo de la coca, creando una nueva categoría de agricultores llamados cocaleros/as<sup>16</sup>. En las zonas rurales, dichas condiciones afectan mayoritariamente a las mujeres, por lo que el cultivo de coca resultó ser un salvavidas para su supervivencia y un medio para mantener a sus familias y, a menudo, para escapar de la violencia doméstica. A pesar de ser un cultivo de subsistencia sostenible, la coca también ha reforzado el empobrecimiento estructural y ha encerrado a las mujeres en un sistema económico ilegal<sup>17</sup>. Por otro lado, las mujeres cocaleras son frecuentemente discriminadas y experimentan más violencia porque, como mujeres fuertes, desafían las normas tradicionales de género<sup>18</sup>. Si bien el capítulo sobre drogas del AFP tiene un enfoque de género<sup>19</sup>, el Decreto Ley 896 de 2017 para su implementación, no aborda las condiciones que enfrentan las mujeres cocaleras. Para que exista una alternativa viable para las mujeres cocaleras, es imperativo que las políticas del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) y del Plan de Atención Inmediata aborden las realidades de las mujeres rurales a través de un enfoque integrado de las múltiples formas de discriminación que impactan en sus vidas. Esto deberá incluir el abordaje de los mecanismos de participación, para asegurar que las organizaciones de mujeres cocaleras estén representadas en los espacios de toma de decisiones en relación a los planes para la sustitución de cultivos ilícitos.

Sin embargo, debido a la presión internacional, ha habido un importante retroceso en todos los acuerdos del AFP relacionados al cultivo de coca, unido al reinicio de la erradicación forzada bajo el gobierno de Santos, en febrero de 2018. De las primeras 35 acciones de erradicación forzada de coca, 21 se efectuaron en comunidades ya inscritas para la sustitución voluntaria<sup>20</sup>. El regreso a la erradicación forzosa ha generado protestas sociales generalizadas, que a menudo terminan en una represión

violenta. En consecuencia, puede afirmarse que esta erradicación implica un aumento del malestar social, en un momento en el que el gobierno colombiano necesita reconstruir el contrato social con las comunidades rurales y demostrar que puede cumplir y cumplirá sus compromisos.

### Las mujeres y el Capítulo Étnico

Se ha generado una crisis humanitaria en las zonas rurales por el conflicto entre actores armados ilegales (grupos paramilitares, el ELN y disidentes de las FARC), que compiten por el control de los recursos naturales y el tráfico de drogas<sup>21</sup>. La sola respuesta militar en estas áreas está empeorando la situación de seguridad, sobre todo cuando la Fuerza Pública, sin considerar las formas propias de gobierno y control territorial, ingresan en sus territorios.

Las comunidades indígenas, afrocolombianas, negras, palenqueras, raizales y Rom ven las causas estructurales del conflicto y, por lo tanto, la paz sostenible, en términos de injusticias sociales, económicas y culturales. Dentro del AFP, la consulta y el consentimiento libre, previo e informado (CLPI), es uno de los mecanismos considerados vitales para defender sus derechos (también consagrado en la Constitución). Las mujeres de estas comunidades son a menudo marginadas en los procesos decisivos del CLPI, por lo que se necesitan medidas sensibles al género para garantizar su participación equitativa. Esta es una herramienta clave para salvaguardar su cosmovisión y desarrollo.

Uno de los temas clave del AFP es priorizar el acceso de las mujeres a la tierra. Las autoridades indígenas otorgan parcelas de tierra, en territorio de propiedad colectiva, a cada familia. Sin embargo, como las mujeres indígenas a menudo no son reconocidas como cabeza de familia (solo los hombres son reconocidos en este rol) están excluidas, junto a las mujeres solteras, de la asignación de tierras. Por lo tanto, establecer la situación real de la propiedad y el acceso a la tierra dentro de los regímenes de propiedad colectiva, será esencial para que todas las mujeres tengan prioridad en este tema.

A pesar de la centralidad del CLPI en el Capítulo Étnico, hay un proyecto de ley que se propuso durante la redacción de este documento para "regular el derecho fundamental a la consulta previa", lo que ha generado gran inquietud. Una de las preocupaciones radica en que, en lugar de salvaguardar los derechos con respecto a la forma en que se desarrollan los territorios indígenas y afrodescendientes, las



## “Las mujeres no solo son atacadas por defender los derechos de los demás, sino que también son castigadas por cruzar el “límite impuesto” socialmente al ganar un lugar visible en la esfera pública.”

nuevas regulaciones restringirán y minimizarán los derechos de las comunidades a la autonomía y la autodeterminación en el desarrollo. Cabe destacar que estos derechos están actualmente garantizados en la Constitución Política y se reiteran en el AFP.

### Mujeres y Protección

La situación general en Colombia para las personas defensoras de derechos humanos ha provocado una alarma considerable entre las organizaciones nacionales e internacionales y la comunidad diplomática. Uno de cada tres defensores asesinados a nivel mundial en 2017, era colombiano.

El trabajo de las mujeres defensoras de derechos humanos sobre el enfoque de género en el Acuerdo de Paz y, más recientemente, en su implementación, ha elevado su visibilidad. Las amenazas, ataques y asesinatos difieren de aquellos dirigidos a sus compañeros masculinos, pues las mujeres no solo son atacadas por defender los derechos de los demás, sino que también son castigadas por cruzar el “límite impuesto” socialmente al ganar un lugar visible en la esfera pública<sup>22</sup>. El número de mujeres asesinadas anualmente se duplicó durante los diálogos de paz entre 2012 y 2016, y se duplicó nuevamente de 2016 a 2017, luego del plebiscito (agosto de 2016) y la campaña del ‘No’, caracterizada como una votación contra la llamada ‘ideología de género’ en el Acuerdo de Paz. Los ataques contra las defensoras de derechos humanos se han vuelto más brutales en el último año<sup>23</sup>, las amenazas con contenido sexista, las alusiones al cuerpo femenino y las insinuaciones sexuales difieren de las amenazas recibidas por sus homólogos masculinos<sup>24</sup>. Las actitudes discriminatorias y desdenosas mostradas en estas amenazas retratan una visión patriarcal que busca apropiarse del cuerpo femenino<sup>25</sup>.

Hasta la fecha, los avances en la protección de las defensoras de derechos humanos han sido por fuera de los acuerdos del AFP. En junio de 2018, la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad que trabaja con el movimiento de mujeres, incluyendo a Sisma Mujer - coparte de ABColombia -, creó el Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos, cuya efectividad dependerá de la implementación.

Las OSC de mujeres han expresado su preocupación por su falta de representación en los órganos de decisión de alto nivel, por ejemplo, en la Comisión de Garantías de Seguridad para la implementación del AFP. Tras una queja oficial de las OSC de mujeres, se invitó a representantes femeninas a asistir, sin embargo, la invitación fue posteriormente retirada. Incluso se rechazó la sugerencia de las mujeres de las OSC de sentarse en la Subcomisión de Género de esta comisión, desconsiderando así las medidas de acción afirmativa previstas por el AFP, lo que ha dejado a ambas comisiones sin representación alguna de las OSC de mujeres. Las medidas afirmativas para promover la participación de las mujeres también están fuertemente respaldadas por los compromisos internacionales asumidos por Colombia para implementar las resoluciones sobre MPS del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y la Resolución General 30 de la CEDAW.

Actualmente, la Policía Nacional de Colombia está incorporada al Ministerio de Defensa, lo que genera una cultura militar dentro de una “fuerza” policial, en lugar de promover la cultura de un “servicio” de una Policía Nacional Civil. Ello impacta particularmente en la protección de

las mujeres y niñas rurales contra la violencia, ya que denuncian que los policías les han dicho que la violencia que están experimentando es un asunto privado y no policial. Hay una serie de reformas necesarias para que la policía local sea vista por la población como un servicio civil que promueve la cohesión social<sup>26</sup>.

A pesar de que las mujeres cuentan con el respaldo normativo establecido en los compromisos internacionales para su participación en la paz y la seguridad, en la práctica, solo pueden ejercer sus derechos si logran alterar las jerarquías de género que les impiden el acceso a espacios poderosos de toma de decisiones, en donde puedan influir en las políticas.<sup>27</sup>

### Mujeres y Justicia Transicional (SIVJNR)

Colombia ha establecido un conjunto complejo de disposiciones para enfrentar los desafíos de la justicia transicional a través de un sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición (SIVJNR), y también ha garantizado la prohibición de indultos y amnistías para los delitos de VSC. La prohibición de amnistías para este tipo de delitos resulta importante a los fines de desafiar las preexistentes normas y patrones de discriminación contra las mujeres. También es esencial para que la justicia sea transformadora, ya que el trauma de la VSC tiene efectos duraderos no solo en sus sobrevivientes sino también en la sociedad en general. En consecuencia, es esencial que la justicia se haga y sea visible.<sup>28</sup>

La formación de un grupo especializado en violencia sexual dentro de la Unidad de Investigación y Acusación de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), resulta una contribución importante en los procedimientos para garantizar los derechos de las mujeres. La falta de claridad actual con respecto a los procedimientos para la participación de las víctimas en el SIVJNR significa que se está creando tensión y ansiedad ante el primer obstáculo. Una vez que los casos son aceptados en la JEP, la gestión de los procesos judiciales es crucial, ya que las víctimas frecuentemente reviven el trauma y vuelven a sufrir, especialmente en casos de VSC. Como parte de esa protección, es importante que las sobrevivientes de VSC no sean confrontadas con sus agresores<sup>29</sup>. En otros lugares, se les ha permitido hacer declaraciones por videoconferencia y sesiones cerradas para proteger las identidades de las víctimas y los testigos, entre otras prácticas de este tipo<sup>30</sup>. La priorización y el proceso de selección de casos también pueden crear obstáculos para que aquellos de VSC ingresen a la JEP. Por lo tanto, será esencial aplicar un enfoque de género.

La Comisión de la Verdad (CEV) ha adoptado la violencia de género como un área temática de investigación. Sin embargo, algunas OSC consideran preocupante que, si no existe un área temática específica que cubra la VSC dentro de la violencia de género, es poco probable que se revele la magnitud real de estos delitos y su impacto en las mujeres.<sup>31</sup>

El funcionamiento efectivo del SIVJNR no solo envía el mensaje de que la violencia sexual y de género no será tolerada, pudiendo así disuadir el uso futuro de esta violencia, sino que también puede asegurar a los ciudadanos que el gobierno está comprometido con la responsabilidad, la justicia y el estado de derecho, con el potencial de mejorar la confianza pública en las instituciones estatales.<sup>32</sup>

## “Las desigualdades sociales y económicas han aumentado la vulnerabilidad de las mujeres a la violencia.”

Aunque los asesinatos en combate han disminuido drásticamente, la violencia sexual en el contexto del conflicto armado en curso sigue siendo una dinámica constante, con variación en los actores armados, pero con un impacto igualmente desproporcionado sobre las mujeres. La falta de salvaguardias significa que las mujeres rurales todavía se mantienen en silencio. Luego de la firma del AFP, se esperaba que sobre todo las mujeres indígenas y afrocolombianas ya no tuviesen que guardar silencio sobre las consecuencias sufridas por el conflicto armado. Pero, por el contrario, las mujeres rurales se sienten intimidadas y temen represalias en su contra si efectúan denuncias, ello a raíz del regreso de los excombatientes a sus comunidades.<sup>33</sup> Por lo que resulta esencial que todos los mecanismos del SIVJNRN establezcan una línea directa de comunicación con las autoridades de mujeres indígenas y afrodescendientes.

Existe un fuerte vínculo entre la VSC y la desigualdad, por lo tanto, cuando se piensa en reparaciones transformadoras para las mujeres, seguridad física y no repetición, es necesario tener en cuenta sus condiciones socioeconómicas y culturales<sup>34</sup>. Las desigualdades sociales y económicas han aumentado la vulnerabilidad de las mujeres a la violencia. Las reparaciones transformadoras, por lo tanto, deben estar conectadas a políticas de desarrollo más amplias<sup>35</sup>. El SIVJNRN, junto con las demás disposiciones del APF, debe brindar justicia transformadora a las mujeres al abordar no solo la violación singular experimentada, sino también las desigualdades subyacentes que hacen que las mujeres y las niñas sean vulnerables en primer lugar. La participación de las mujeres en la toma de decisiones es difícil de lograr si no se aseguran otros derechos básicos, como el acceso a empleos sostenibles, atención médica, vivienda y nutrición, y seguridad y protección para las defensoras de derechos humanos<sup>36</sup>.

### Mujeres y Reincorporación

La implementación del aspecto político de la reincorporación de las FARC ha tenido algunos resultados tangibles mediante la creación de un partido político, Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC), que participó en las elecciones legislativas de 2018. Como partido político, las FARC se declaró intrínsecamente feministas, por lo que el 39% de sus candidatas para las mencionadas elecciones legislativas fueron mujeres. Sin embargo, por oposición, solo dos de los 10 asientos del Congreso que se otorgaron a las FARC en el AFP fueron asignados a mujeres.

Mientras que las FARC cumplieron con el AFP trasladándose a las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) y dejando las armas, el gobierno, hasta el momento, ha fallado en todas las etapas del proceso en proveer adecuadamente oportunidades de reinserción para los y las excombatientes, en línea con lo acordado mediante el AFP.

La estrategia de reintegración de las FARC apunta específicamente a fomentar la participación de las mujeres en proyectos de producción colectiva, con el objetivo de garantizar la autonomía económica de las mujeres. Sin embargo, el Estado ha sido excepcionalmente lento en este aspecto, por lo que, en muchas regiones, las mujeres excombatientes comenzaron a establecer iniciativas productivas

conjuntas para mujeres<sup>37</sup> con el apoyo de la ONU, creando un foro de alto nivel para facilitar el financiamiento internacional en apoyo de sus proyectos económicos<sup>38</sup>. Recién junio de 2018, el gobierno adoptó una política de reintegración con acciones específicas de género y ahora se está avanzando en la determinación y la priorización de proyectos productivos liderados por mujeres excombatientes<sup>39</sup>. Por primera vez en septiembre de 2018, la Misión de Verificación de las Naciones Unidas observó un progreso significativo en relación a la integración económica de las mujeres excombatientes<sup>40</sup>.

Sin embargo, se necesitan medidas importantes y rápidas para asegurar la implementación de la Política Nacional de Reintegración y para brindar oportunidades económicas viables y sostenibles a las y los excombatientes<sup>41</sup>. Los proyectos económicos inclusivos no solo son esenciales para el desarrollo y la reintegración, sino también para la sostenibilidad de la paz. Esto es particularmente importante a la luz de los incentivos existentes para que tanto hombres como mujeres abandonen el proceso de paz y se unan a otros grupos armados ilegales<sup>42</sup>.

### Mujeres e Implementación

A nivel mundial, hay muchos ejemplos de mujeres participando en conversaciones de paz, y luego dejadas de lado una vez firmado el acuerdo<sup>43</sup>. Colombia tiene la oportunidad de ser, una vez más, un líder global al adoptar un enfoque de género en la formulación de políticas y garantizar la plena participación de las OSC de mujeres en la implementación del AFP, en todos los niveles de toma de decisiones. La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad es uno de sus primeros desafíos. Si Colombia enfrenta positivamente este desafío, traerá un cambio transformador para las mujeres colombianas ciudadanas, rurales, campesinas, indígenas y afrocolombianas. Muchos de los acuerdos están respaldados por leyes que Colombia ya ha aprobado, como la Ley 1257 y los compromisos internacionales asumidos por Colombia desde 1982 – por ejemplo: ratificación de la Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW), aprobada por Resolución 1325 (2000) y resoluciones subsiguientes del Consejo de Seguridad, y en 2014, la firma de la Declaración de Compromiso para Poner Fin a la Violencia Sexual en los Conflictos, liderada por el Reino Unido. Este gobierno ha tenido un buen comienzo Marta Lucía Ramírez fue elegida como la primera vicepresidenta de la república y el gobierno designó mujeres en el 50% de los puestos de gabinete, en agosto de 2018.

Ahora, el Gobierno necesita establecer un presupuesto específico de género para garantizar que las prioridades de género en la construcción de la paz tengan los recursos necesarios para su cumplimiento. Este presupuesto específico es una forma de garantizar que las autoridades nacionales y locales adopten un enfoque de género en el desarrollo y en todas las políticas institucionales<sup>44</sup>. De lo contrario, habrá un impacto negativo en la justicia transformadora y, a su vez, Colombia perderá la oportunidad de garantizar una paz sostenible para mujeres y hombres.

## Notas

- <sup>1</sup> La baronesa Anelay, hablando en la Conferencia de ABColombia ‘Colombia asegurando la paz: los logros de las mujeres y los retos por delante’, citando ONU Mujeres, Estudio Mundial sobre la aplicación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU, Prevenir los conflictos armados, Transformar la justicia, Asegurar la paz, octubre de 2015. Jana Krause, Werner Krause and Piia Brånfors, Women’s Participation in Peace Negotiations and the Durability of Peace, 2018, 44(6) International Interactions.
- <sup>2</sup> ONU Mujeres, Un Estudio Mundial sobre la aplicación de la Resolución 1325 del Comité de Seguridad de las Naciones Unidas, 2015.
- <sup>3</sup> AFP, pág. 12
- <sup>4</sup> Art. 2 del Acto Legislativo 02 de 2017 y Corte Constitucional, Comunicado No. 51, 11 de octubre de 2017.
- <sup>5</sup> Consejo de Seguridad de la ONU, Comunicado de Prensa sobre Colombia, SC/13538, 11 de octubre de 2018.
- <sup>6</sup> Informe Especial del Instituto Kroc y el acompañamiento internacional, ONU Mujeres, FDI y Suecia, al seguimiento del enfoque de género en la implementación del Acuerdo Final, diciembre de 2016- junio de 2018, 2018.
- <sup>7</sup> *Ibíd.*
- <sup>8</sup> Planteado en la discusión de la mesa redonda de ABColombia celebrada en Londres, en 2017; Prevenir los conflictos, Transformar la justicia, Asegurar la paz, Estudio mundial sobre la aplicación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.
- <sup>9</sup> AFP, pág. 6.
- <sup>10</sup> AFP, pág. 194.
- <sup>11</sup> Un proceso de paz exitoso simplemente exige la participación activa y significativa de las mujeres en todos los niveles, entrevista con Jean Arnault ONU Mujeres, 29 de octubre de 2018
- <sup>12</sup> CINEP/PPP-CERAC, Primer informe sobre la implementación del enfoque de género, junio de 2018.
- <sup>13</sup> “Pacto Comunitario” es el nombre de los documentos producidos en cada uno de los talleres.
- <sup>14</sup> LSE Women Peace and Security, ‘UK National Action Plan on Women, Peace and Security: Consultation Response’, abril de 2017.
- <sup>15</sup> Informe Especial del Instituto Kroc, diciembre 2016 a junio 2018.
- <sup>16</sup> “Cocalero” es el género masculino. Siempre que fuese posible, hemos usado la versión femenina “cocaleras”.
- <sup>17</sup> El Espectador/ Colombia 2020, Las deudas que tenemos con las mujeres cocaleras, 23 de junio de 2017.
- <sup>18</sup> *Ibíd.*
- <sup>19</sup> *Ibíd.*
- <sup>20</sup> Indepaz, Gobierno no ha cumplido con seguridad para sustitución de cultivos, 1 de febrero de 2018.
- <sup>21</sup> Comunicado a la opinión pública, Grave crisis humanitaria en el Chocó, 5 de julio de 2018, <https://bit.ly/2PP88Fm>.
- <sup>22</sup> July Fajardo, Conferencia de ABColombia celebrada en Londres el 22 de noviembre de 2017.
- <sup>23</sup> ACNUDH, Informe Anual al Comité de Derechos Humanos, marzo de 2018.
- <sup>24</sup> Defensoría del Pueblo. Alerta Temprana No. 026 – 2018; Corporación Humanas, Boletín Paz con Mujeres, Septiembre 2018. Edición especial sobre lideresas – defensoras de Derechos Humanos en Colombia.
- <sup>25</sup> July Fajardo, Conferencia de ABColombia celebrada en Londres en noviembre de 2017.
- <sup>26</sup> CIASE-DCAF, Trascender el largo camino recomendaciones para la seguridad de las mujeres rurales, 2018.
- <sup>27</sup> Pilar Domingo, Tam O’Neil y Marta Foresti, Women’s participation in peace and security: normative ends, political means, ODI, mayo de 2014.
- <sup>28</sup> Véase Naciones Unidas, Informe del Secretario General sobre la violencia sexual relacionada con los conflictos, S/2017/249, 15 de abril de 2017.
- <sup>29</sup> La necesidad de hacer excepciones al principio de audiencias públicas, para proteger a las víctimas y testigos de violencia sexual, está reconocida en el derecho penal internacional, ver por ejemplo: art. 68 (2) Estatuto de Roma.
- <sup>30</sup> Informe del Secretario General sobre la violencia sexual relacionada con los conflictos, S/2018/250, 23 de marzo de 2018.
- <sup>31</sup> Entrevista con Sisma Mujer en agosto de 2018.
- <sup>32</sup> Pilar Domingo, Dealing with legacies of violence: transitional justice and governance transitions’, ODI, mayo de 2012.
- <sup>33</sup> ABColombia mesa redonda bajo las normas de Chatham House.
- <sup>34</sup> María Martín de Almagro, Transitional Justice and Women, Peace and Security: A critical reading of the EU Framework, mayo de 2017.
- <sup>35</sup> LSE, UK National Action Plan on Women, Peace and Security: Consultation Response
- <sup>36</sup> LSE, UK National Action Plan on Women, Peace and Security: Consultation Response
- <sup>37</sup> CERAC, CINEP, Primer Informe de la implementación del Enfoque de Género en los Acuerdos de Paz en Colombia para los verificadores internacionales, 2018, pág. 35-36.
- <sup>38</sup> Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, Informe del Secretario General, S/2018/723 del 20 de julio de 2018, apartado 55.
- <sup>39</sup> Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, Informe del Secretario General, S/2018/874 del 28 de septiembre de 2018.
- <sup>40</sup> *Ibíd.*
- <sup>41</sup> Informe Kroc 2, State of Implementation of the Colombia Peace Agreement, 1 de diciembre de 2016 al 31 de mayo de 2018, pág. 16.
- <sup>42</sup> *Ibíd.* pág.16
- <sup>43</sup> Baronesa Hodgson, Conferencia de ABColombia celebrada en Londres el 22 de noviembre de 2017.
- <sup>44</sup> Laura Mitchell, Asesora de Género del Centro Noruego para la Resolución de Conflictos NOREF, en la Conferencia de ABColombia celebrada en Londres el 22 de noviembre de 2017
- <sup>45</sup> Nombre completo: Comisión Nacional de Garantías de Seguridad para el desmantelamiento de las organizaciones criminales responsables de homicidios y masacres o que atentan contra defensores de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, y la persecución de las conductas criminales que amenacen la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, en adelante la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad.
- <sup>46</sup> Recomendación efectuada también por el Instituto Kroc.

# Recomendaciones

## Recomendaciones para el Gobierno Colombiano

- Promover y dedicar recursos a la implementación de medidas para asegurar el rápido desmantelamiento de redes criminales y organizaciones sucesoras del paramilitarismo; dedicar recursos adecuados a la investigación y el procesamiento de los autores materiales e intelectuales de los crímenes contra DDH; y, específicamente, garantizar una investigación completa y el procesamiento de los responsables de amenazar a las defensoras de derechos humanos a través de folletos distribuidos en Bogotá, en agosto de 2018;
- La participación política y el liderazgo de las mujeres es clave para lograr la igualdad de género en la paz y la seguridad, por lo tanto, se deben emplear acciones afirmativas a favor de las mujeres para asegurar su participación equitativa en todos los mecanismos de implementación del AFP y, especialmente, en los altos niveles de toma de decisiones;
- Garantizar, específicamente, que las OSC de mujeres estén representadas en la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad<sup>45</sup>;
- Organizar una ronda adicional de talleres de PDET a nivel local, donde las OSC de mujeres, las representantes mujeres de las asociaciones de agricultores campesinos, y las autoridades indígenas y afrocolombianas, localidades donde se diseñaron los PDET, puedan agregar un enfoque de género a los planes;
- Promover la coordinación efectiva entre los PDET, el PNIS, los PATR, el Plan Nacional de Desarrollo y los Planes de Desarrollo Territoriales, en consulta con las OSC de mujeres, y en línea con los compromisos del AFP y el compromiso de Colombia con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 1.4 para abordar el desarrollo rural con estrategias enfocadas en las personas pobres y vulnerables, y promover un acceso más equitativo a los recursos económicos, los servicios básicos, la propiedad de la tierra y la meta 1.B, crear marcos normativos sólidos en los planos nacional, regional e internacional, sobre la base de estrategias de desarrollo en favor de los pobres que tengan en cuenta las cuestiones de género, a fin de apoyar la inversión acelerada en medidas para erradicar la pobreza
- Consultando con las OSC de mujeres que representan a las mujeres cocaleras, asegurar incluir un enfoque integrado hacia las múltiples formas de discriminación que afectan a las mujeres cocaleras en el Programa Nacional Integral para la Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito y el Plan de Atención Inmediata; y asegurar que las organizaciones de mujeres cocaleras estén representadas en los espacios de toma de decisiones con respecto a los planes para la sustitución de cultivos ilícitos; abrir otra ronda de inscripción para PNIS a fin de promover la erradicación voluntaria de los cultivos de coca, en lugar de perseguir la erradicación forzada.
- Asegurar la prioridad de las mujeres campesinas en el Fondo de Tierras creando una categoría específica con una asignación presupuestaria específica y registrar los puntajes asignados a las mujeres tanto en el Formulario de Inscripción de Sujetos de Ordenamiento como en el Registro de Sujetos de Ordenamiento. Paralelamente, mantener actualizados los sistemas de registro de tierras, registrando a las mujeres como propietarias del título de propiedad<sup>46</sup>.
- Crear medidas con perspectiva de género para garantizar la participación igualitaria de las mujeres indígenas en todos los niveles en los procesos de consulta previa y consentimiento, y garantizar que los planes para “regular” el derecho fundamental a la consulta previa salvaguarden los derechos de las comunidades indígenas y de ninguna manera restrinjan y/o minimicen los derechos de las comunidades a la autonomía y la autodeterminación en el desarrollo, de conformidad con el Convenio 169 de la OIT;
- Establecer mecanismos que permitan la generación de información desagregada por etnia, género, edad y orientación sexual, para comprender la situación real de la propiedad y el acceso a la tierra de las mujeres rurales, incluyendo las mujeres indígenas y afrocolombianas dentro del régimen de propiedad colectiva;
- Cumplir con los acuerdos pactados con las Pueblos Indígenas y reafirmados en el AFP de ampliar, sanear, y legalizar, así como entregar nuevos territorios colectivos para los Pueblos Indígenas; y, dentro del régimen de propiedad colectiva, asegurar que las autoridades indígenas incluyan a las mujeres indígenas jefas de hogar y a las mujeres indígenas solteras, al otorgar parcelas de tierra para apoyar a las familias.
- En los Procedimientos del SIVJNR, garantizar que las sobrevivientes de VSC, mediante el uso de procedimientos empleados como salvaguarda para los sobrevivientes en otros tribunales de guerra, no sean confrontadas con sus agresores; adoptar un enfoque de género y de derechos humanos de las mujeres en la priorización y selección de casos a fin de evitar que la inclusión de la VSC en la JEP se obstaculice o excluya inadvertidamente; en el área temática de violencia de género en la Comisión de la Verdad, asegurar que exista un tema específico dedicado a la VSC, ya que es poco probable que la verdadera magnitud de la VSC y su impacto en las mujeres se revele sin este enfoque; facilitar el acceso a la justicia y el apoyo psicosocial específico de género para las mujeres sobrevivientes de la VSC y para las mujeres excombatientes; desarrollar mecanismos de comunicación, educación y difusión de información que permitan a las mujeres

comprender cómo acceder a los diferentes mecanismos y permitir la participación efectiva de éstas y la población LGBTI en el SIVJRNR;

- Asegurar que haya recursos para pagar a las OSC por su representación y documentación de casos de VSC y para presentarlos en el SIVJRNR;
- Avanzar en procesos de coordinación entre la Justicia Indígena y el SIVJRNR, de tal manera que se respeten las decisiones judiciales de las autoridades indígenas; y garantizar en el proceso de Justicia Transicional: verdad, justicia, reparación y no repetición, y una perspectiva y metodologías diferenciales y de género concertadas previamente con los pueblos y con la participación de las mujeres indígenas;
- Garantizar que recursos adecuados se dediquen a asegurar la ejecución eficaz del Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos; y apoyar a las redes de mujeres rurales en el desarrollo de un programa de protección que aborde específicamente los riesgos que enfrentan como defensoras de la tierra y del medio ambiente, generados por la presencia de megaproyectos en su territorio;
- Remover la Policía Nacional del Ministerio de Defensa y brindar capacitación para promover una cultura de una policía civil como servicio. Promover una política de más mujeres en el servicio de policía y en las unidades especializadas de policía y/o puntos focales de la policía, para alentar a las mujeres a denunciar delitos y aumentar así el acceso a la justicia; asegurar que las OSC de mujeres estén incluidas en la capacitación de la policía sobre cuestiones de género;
- Desarrollar presupuestos y estrategias de inversión a largo plazo con perspectiva de género;
- Los presupuestos para los programas de reintegración deben garantizar un enfoque de género, así como la designación de fondos adecuados para servicios prenatales y de cuidado de niños y niñas para mujeres excombatientes.
- Comprometerse a proporcionar financiamiento básico a largo plazo a las organizaciones de derechos de mujeres, además de las fuentes de financiamiento basadas en proyectos; el financiamiento a largo plazo puede tener un impacto efectivo al crear sostenibilidad para las OSC en el desarrollo de la agenda de MPS; y crear flujos de financiación más accesibles para las OSC de mujeres de base (indígenas, afrocolombianas y campesinas) en las zonas rurales;
- Comprometerse a apoyo político y a promover la participación significativa y el liderazgo de las mujeres de las OSC en la toma de decisiones; abrir espacios y oportunidades, formales e informales, para las mujeres de las OSC para reunirse con personas con poder político;
- Asegurar el apoyo financiero y político a largo plazo para la aplicación del AFP, en especial de los acuerdos que tienen un efecto transformador en la inclusión y la igualdad de las mujeres;
- Alentar y apoyar a Colombia a construir su base impositiva y a buscar estrategias de desarrollo económico sostenible, que sirvan a todos los grupos sociales dentro de las comunidades.
- Apoyar financiera y políticamente al SIVJRNR, pues es probable que éste sea un mecanismo costoso que, si debe funcionar adecuadamente, requerirá apoyo internacional;
- Fomentar y apoyar a Colombia para que celebre otra ronda de inscripciones para el PNIS a fin de que las familias excluidas de la primera ronda puedan inscribirse;
- Dedicar fondos específicamente para apoyar programas que aborden las desigualdades económicas y sociales de las mujeres y niñas, ya que estas desigualdades las hacen más vulnerables a la violencia.

## Recomendaciones para los Gobiernos del Reino Unido, Irlanda, Suecia y Noruega y la Unión Europea

- Asegurar que todos los programas de financiación incluyan un enfoque de género junto con criterios de monitoreo específicos para su implementación; los programas financiados también deben explicar cómo planean implementar medidas afirmativas para promover la inclusión de las mujeres, especialmente las de las organizaciones de base, en la toma de decisiones;

# 1.0 La Subcomisión de Género

La paz implica más que la mera ausencia de conflicto armado. Requiere la promoción e implementación de un modelo de reconstrucción que acabe con la injusticia y la inequidad, y que promueva como resultado la transformación social y la inclusión. Para las mujeres colombianas esto implica afrontar la violencia de género y la violencia sexual, como asimismo las desigualdades sociales, económicas, culturales y políticas.

Desde el comienzo de los Diálogos de Paz, las mujeres colombianas tuvieron que luchar para lograr su participación en la mesa. Los diálogos oficiales empezaron en agosto de 2012, pero no fue sino hasta abril de 2013 cuando la primera mujer fue nombrada a ocupar un puesto en uno de los principales equipos de negociación: Victoria Sandino por parte de las FARC. El gobierno siguió este ejemplo en noviembre de 2013, nombrando a María-Paulina Riveros y Nigéria Rentería como integrantes de su equipo.<sup>2</sup> Este logro, junto con la creación de una subcomisión de género (SCG), se debió al trabajo incansable y continuo de incidencia y a las campañas desarrolladas por las organizaciones de la sociedad civil (OSC), en un proceso apoyado por la comunidad internacional. El marco normativo internacional establecido por la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU (RCSNU 1325), junto con la firma de parte de 122 países - incluyendo a Colombia - de la Declaración de Compromiso para Poner Fin a la Violencia Sexual en los Conflictos, generó expectativas internacionales. Proporcionó, también, un contexto propicio para la inclusión de las mujeres, y de apoyo a posiciones que rechazaban amnistías para crímenes de violencia sexual en el conflicto (VSC), en la justicia transicional.<sup>3</sup>

La idea de crear una SCG fue inspirada por las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU sobre Mujeres, Paz y Seguridad (MPS), que destacan la importancia de la participación de las mujeres en los procesos de paz. Conjuntamente, estas normas afirman que las tensiones se exacerban cuando las mujeres están excluidas de estos procesos; que un análisis con perspectiva de género puede ofrecer claridad a aspectos sustantivos de los acuerdos; y que se requieren medidas especiales para proteger a las mujeres y niñas en situaciones de violencia en los conflictos, en términos de violencia sexual, y otras afectaciones derivadas de la condición y situación de mujeres en el conflicto.<sup>4</sup>

“Se dio a la subcomisión el mandato de revisar y asegurar que los acuerdos pactados dentro de la negociación incluyeran un enfoque de género que reconociera el importante papel de las mujeres en la construcción de una sociedad democrática e inclusiva, siendo esto la base para la consolidación de una paz estable y duradera.”

Germán Espejo, Embajada de Colombia en el Reino Unido<sup>5</sup>

Tanto el gobierno cubano como el noruego ofrecieron los servicios de expertos en género a la SCG mientras que, desde sus particulares áreas de experticia, las OSC de mujeres asesoraron y apoyaron a María-Paulina Riveros y Victoria Sandino y sus dos equipos de cinco personas cada una. Dicho apoyo venía de: la Cumbre Nacional de Mujeres y Paz (compuesta de nueve redes), la alianza Cinco Claves (una alianza de OSC nacionales de mujeres: la Corporación Humanas, la Corporación Sisma Mujer y la Red Nacional de Mujeres), y las redes y organizaciones de mujeres víctimas, incluyendo a personas LGBTI y mujeres rurales y de minorías étnicas. Las mujeres indígenas y afrodescendientes

contribuyeron tanto a la SCG como al Capítulo Étnico en el Acuerdo Final de Paz (AFP). La SCG también recibió asesoría y apoyo de varios gobiernos y de ONU Mujeres, que reconocieron la importancia de una perspectiva interseccional de género y la inclusión étnica.

**“Cuando las mujeres participan en la vida política, la formulación de políticas se vuelve más incluyente.”**

Plan de acción del gobierno del Reino Unido, 2018.

La inclusión de la igualdad de género, no-discriminación y derechos de la población LGBTI en el AFP fue un hecho histórico. Por primera vez un acuerdo de paz trataba la cuestión de género de manera integral e interseccional, reconociendo las experiencias diferenciales de personas LGBTI, mujeres y comunidades étnicas en el marco del conflicto armado.<sup>6</sup> A pesar de que los acuerdos con perspectiva de género fueron un logro único a nivel internacional, también resultaron uno de los aspectos más controvertidos del Acuerdo de Paz en el Plebiscito del 2016.

De este proceso se pueden aprender algunas lecciones: si bien los diálogos de paz son centrales, hay otros factores contextuales a tomar en cuenta durante los procesos de negociación. Mientras unas OSC y víctimas participaron en la Habana, y muchas más en la preparación de propuestas, faltaba transparencia sobre los acuerdos pactados que las partes iban alcanzando al final de cada etapa de los diálogos. El eslogan adoptado que ‘nada está acordado hasta que todo esté acordado’ – si bien una postura entendible, creó una sensación de secretismo con respecto a los detalles de los acuerdos que se iban tomando. Este hecho fue una gran desventaja cuando se dio el plebiscito. A pesar de la incansable labor de diseminación llevada a cabo a nivel local y nacional por parte de las OSC, resultó imposible, en el tiempo disponible, familiarizar a la gente con los contenidos del Acuerdo. La falta de transparencia aumentó la inseguridad, facilitando así la labor de la campaña del ‘No’. Uno de los aspectos clave de la Campaña se enfocó en la llamada ‘Ideología de Género’, atribuida al AFP.<sup>7</sup> Esta posición se nutrió de actitudes patriarcales y contribuyó a que el 50,2% de los votantes rechazaran el Acuerdo. La pérdida del plebiscito debilitó el peso democrático del Acuerdo y abrió camino a la renegociación y a la imposición de cambios antes de la firma del “Acuerdo Final de Paz”, en noviembre de 2016. La pérdida del Plebiscito resultó en que, en lugar de aprobarse el AFP por el Congreso por medio del procedimiento de fast track, la oposición a ello, liderada por el Centro Democrático, pudiera debatirlo y obtener más cambios. Esto hizo tambalear profundamente la confianza de las FARC. La campaña para las elecciones presidenciales de 2018 despertó la preocupación de muchos – y especialmente de las FARC – de que el nuevo gobierno no procediera con la implementación del AFP. No obstante, después de asumir el poder, el presidente Iván Duque Márquez ha afirmado que el AFP será implementado por su gobierno.<sup>8</sup>

“El objetivo de la Subcomisión de género no era considerar a las mujeres desde una mirada revictimizante, sino como sujetas de derechos y protagonistas en la construcción de la paz.”<sup>9</sup>

### 1.1 Mecanismos para el monitoreo de la implementación del enfoque de género

El AFP detalló varios mecanismos de implementación para el análisis colectivo, asesoría y monitoreo de la implementación de la perspectiva de género, incluyendo los siguientes:

- La Instancia Especial para Garantizar el Enfoque de Género (también conocida como Instancia de Género - IEGEG), creada el 28 de julio de 2017 en implementación del marco normativo del AFP; es una subcomisión de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI). Los ocho integrantes de la IEGEG (y sus ocho suplentes) tienen la responsabilidad de garantizar la perspectiva de género en los Planes Cuatrienales de Implementación y en los Planes Plurianuales de Inversión, ambos integrados a los planes nacionales y territoriales.

“Históricamente, ha sido siempre difícil para las mujeres participar en el período post-conflicto y si no hay voluntad política serán excluidas de aspectos clave del diseño de políticas y de la toma de decisiones. Solo es necesario recordar Egipto: las mujeres de la Plaza Tahrir durante la primavera árabe, tan pronto como la situación empezó a normalizarse, las mujeres fueron excluidas. Las mujeres requieren apoyo y ayuda para garantizar que puedan seguir participando [...] [y para esto] es necesaria la voluntad política.”

Baroness Hodgson<sup>9</sup>

- La Mesa Técnica Internacional sobre Género, creada el 6 de marzo de 2018. Fue establecida para monitorear la implementación del enfoque de género. Está conformada por representantes de la Misión de Verificación Internacional, la Instancia Especial de Género, la Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional (STCVI), y de las OSC de mujeres, que producen los informes de monitoreo sobre género para esta entidad.
- El Plan Marco es el documento que establece las recomendaciones de políticas y las medidas requeridas para la implementación de todos los acuerdos. El AFP estipula que el Plan Marco debe dar prioridad a todas las políticas públicas, los programas y las reformas que respondan a las necesidades y particularidades de las mujeres y los grupos étnicos.
- El Plan Nacional de Desarrollo debe incluir un capítulo sobre el Plan Cuatrienal para la Implementación de los Acuerdos.

Hay algunas debilidades del proceso que están empezando a surgir, una de las cuales es que la IEGEG no tiene los recursos adecuados – ni técnica ni financieramente – para asumir sus responsabilidades. Potencialmente, esto podría tener graves implicancias para asegurar un proceso adecuado de consulta. Por ejemplo, algunas OSC de mujeres reportan que, para ellas, la IEGEG no ha desarrollado canales adecuados de comunicación, y que faltan procesos eficientes y significativos de coordinación y diálogo con la Comisión Étnica para la Paz.<sup>10</sup>



Baroness Anelay en la conferencia de ABColombia en noviembre de 2017

## 2.0 Mujeres y Desarrollo

**“El componente de género [...] va muy bien con lo que quiere hacer la UE al apoyar este acuerdo, ya que la igualdad de género es central a los principios de la UE.”**

El AFP se compromete a ‘una verdadera transformación estructural del campo (y) [...] medidas que promuevan el uso apropiado de la tierra [...]’. Para estimular la formalización, restitución y distribución equitativa de la misma, garantizando el acceso progresivo a la propiedad rural [...] en particular a las mujeres rurales y la población más vulnerable, regularizando y democratizando la propiedad y promoviendo la desconcentración de la tierra [...]’<sup>11</sup>

La mayoría de las personas forzosamente desplazadas de las áreas rurales vinieron de las comunidades afrodescendientes, indígenas y campesinas, y fueron desproporcionadamente mujeres. La Corte Constitucional colombiana encontró un fuerte vínculo entre el desplazamiento forzoso y la VSC.<sup>12</sup> Hasta 2016, el conflicto había generado 7,7 millones de desplazados forzosos, expulsados de más de 8 millones de hectáreas de tierra.<sup>13</sup> Las mujeres rurales – indígenas, afrodescendientes y campesinas – fueron desproporcionadamente afectadas por el desplazamiento forzoso. Este fenómeno persiste hoy en día: incluso después de la firma del AFP, 94% de las personas forzosamente desplazadas durante los primeros meses de 2017 vinieron de comunidades indígenas y afrodescendientes.<sup>14</sup>

Los capítulos del AFP sobre la Reforma Rural Integral (RRI), la Solución al Problema de las Drogas Ilícitas, las Perspectivas Étnicas y sobre las Víctimas del Conflicto contienen la mayoría de los acuerdos que proponen una reforma agraria y el desarrollo rural; existe una interdependencia entre estos acuerdos.

### 2.1 La Reforma Rural Integral (RRI)

El primer capítulo del AFP, sobre la RRI, fue diseñado para abarcar las causas estructurales subyacentes del conflicto armado, incluyendo las injusticias sociales y económicas y el acceso desigual a la tierra. Como resultado de la desigualdad de género, las mujeres rurales experimentan desigualdades económicas y políticas más severamente que los hombres. Este es, particularmente, el caso para las mujeres campesinas, indígenas y afrodescendientes y para las mujeres sobrevivientes de la violencia de género.<sup>15</sup> Consecuentemente, la priorización de las mujeres rurales es fundamental para combatir la pobreza estructural en el campo.

Un aspecto clave para abordar la pobreza rural es garantizar el acceso a la tierra para las personas más pobres. El AFP creó un Fondo de Tierras cuyos beneficiarios ‘[incluyen] trabajadores y trabajadoras con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente, priorizando a [...] las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y a la población

desplazada.’<sup>16</sup> Además, las mujeres son priorizadas para los proyectos productivos sostenibles, asistencia técnica y crédito. Problemas legales asociados con la propiedad rural también serán abarcados a través de un procedimiento administrativo y judicial para formalizar los títulos a la tierra. Dichas medidas impulsarán al desarrollo socioeconómico de las mujeres, elemento esencial para la consolidación de la paz, dado que varios estudios demuestran que apoyos a las iniciativas de las mujeres resultan en consecuencias positivas para toda la comunidad.<sup>17</sup>

### 2.2 Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)

Uno de los programas principales del capítulo sobre la RRI son los PDET.<sup>18</sup> Estos planes de desarrollo están diseñados para enfrentar la pobreza estructural y promover el desarrollo rural integral, y abarcarán ‘10.000 veredas, 425 resguardos indígenas, 3.015 consejos comunitarios de comunidades afrodescendientes y seis reservas campesinas, cubriendo un total de 250.000 personas.’<sup>19</sup> Los PDET serán implementados a través de 16 planes de desarrollo rural, en 170 municipios, en las áreas más afectadas por el conflicto, con los más altos índices de pobreza extrema y desigualdad, presencia de cultivos ilícitos y el peor rendimiento de instituciones estatales locales. Sus objetivos son erradicar la pobreza extrema, reducir la pobreza en un 50% y combatir la desigualdad estructural. Los PDET intervendrán en el desarrollo a nivel local y regional, abordando los temas del uso de la tierra, la regeneración económica, cuestiones ambientales, infraestructura, los servicios básicos, vivienda rural, y el derecho a la alimentación. El estado es responsable de otorgar los recursos necesarios para la implementación de los PDET,<sup>20</sup> con una duración de hasta 15 años y con el máximo esfuerzo de cumplimiento en los primeros cinco.

Este enfoque en áreas rurales representa un esfuerzo para cumplir con uno de los objetivos centrales del AFP, que es asegurar la revitalización de la economía campesina y aumentar ‘la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, de las políticas públicas [y que] incida efectivamente en las decisiones de las autoridades.’<sup>21</sup> Los PDET formarán parte de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR).

Los PATR serán implementados por medio de un proceso en tres fases:

- a nivel sub-municipal/vereda, donde se desarrollarán los pactos comunitarios (PDET)
- a nivel municipal, donde se analizarán los pactos comunitarios para desarrollar los pactos municipales.
- a nivel sub-regional donde se desarrollarán los PATR en base a los pactos municipales.

Para las comunidades étnicas, la metodología participativa establecida por el Decreto 893 de 2017 estipula que, una vez establecidos estos planes, serán después consultados dentro del marco del mecanismo especial de consulta para su implementación.

La recién establecida Agencia de Renovación del Territorio (ART) tiene la responsabilidad de organizar talleres participativos en las veredas, con el objetivo de lograr la participación activa de las comunidades, junto

## “Los PDET son una oportunidad real para transformar el campo a favor de las personas más pobres.”

con los alcaldes, gobernadores, comerciantes, universidades e iglesias en el diseño de los PDET. Uno de los objetivos de reunir a esta variedad de actores locales, es el de facilitar una transformación en las relaciones a nivel local, y de promover la consolidación de confianza entre las instituciones locales y las comunidades rurales.<sup>22</sup> La paz y la prosperidad sostenibles dependerán de la capacidad de las instituciones de establecer su legitimidad.<sup>23</sup> Para lógralo, las instituciones gubernamentales tendrán que demostrar que cuentan con mecanismos de rendición de cuentas y transparencia. Adicionalmente, la legitimidad dependerá de la capacidad de cumplir con el compromiso del AFP de garantizar un enfoque de género, asegurando la participación efectiva de las mujeres en los espacios de toma de decisiones. Para conseguirlo, tendrán que implementarse acciones afirmativas a favor de la participación de las mujeres, y la protección del pluralismo, sin discriminación.<sup>24</sup> A largo plazo, será importante garantizar que los enfoques diferenciales sobre las particularidades de género y etnicidad estén integrados en los programas diseñados para impulsar las capacidades de gobernanza en las regiones.

### 2.3 Los Talleres Consultivos de los PDET

La participación de las comunidades en los planes de desarrollo para la transformación de sus territorios, ha generado expectativas entre aquellas mujeres que han experimentado los peores impactos del conflicto. En el proceso consultivo de los PDET organizados por la ART, el 41% de los participantes en las reuniones preparatorias y el 40% de participantes en los mismos talleres fueron mujeres.<sup>25</sup> A pesar de ello, las mujeres informan que sus ideas y propuestas no fueron incluidas en los PDET.<sup>26</sup> Esta afirmación es respaldada por un estudio de evaluación del proceso, publicado conjuntamente por el CINEP y CERAC, que encontró que sólo un plan, abordando las necesidades específicas de las mujeres con respecto al desarrollo rural, había surgido de los talleres – el de San José del Guaviare.<sup>27</sup> El plan de San José del Guaviare incluyó: el fortalecimiento de los espacios de asociación de las mujeres, la prevención de la violencia de género, la seguridad alimentaria, y un compromiso de prestar atención específica a las mujeres a través de subsidios, con un énfasis en el empoderamiento económico y productivo.<sup>28</sup> Una de las explicaciones sugeridas por CINEP/CERAC sobre la falta de un enfoque de género en los otros planes es que las discusiones en los talleres fueron demasiado generalizadas, aspecto que no permitió la incorporación de propuestas concretas sobre la exclusión por razones de etnia o género.<sup>29</sup> Asimismo, organizaciones de mujeres, incluso organizaciones de mujeres indígenas y afrodescendientes, han expresado preocupación por estar siendo marginalizadas, lo que conlleva la discriminación en el proceso de toma de decisiones. Unas OSC de mujeres se han quejado de que no estuvieron presentes en estos espacios,<sup>30</sup> lo cual ha afectado el contenido de género de los PDET.

El Capítulo Étnico incluye acuerdos específicos diseñados para incorporar los Planes de Vida y Planes de Desarrollo Étnico de las comunidades indígenas en los PDET,<sup>31</sup> sin embargo, en la práctica, no parece que se haga. Su inclusión ayudaría a establecer el enfoque étnico que las comunidades consideran ausente en el diseño de los PDET. También respondería a las preocupaciones expresadas en las observaciones finales del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales sobre Colombia, en 2017: que el avance de Colombia en la

implementación de las decisiones de la Corte Constitucional, a favor de la protección de las comunidades indígenas en riesgo de extinción física y cultural, y de las poblaciones afrodescendientes identificadas en extrema vulnerabilidad, había sido muy limitado.<sup>32</sup>

El proceso de los PDET cuenta con el apoyo del Fondo Fiduciario de la UE para Colombia, financiado por varios estados miembros de la UE,<sup>33</sup> incluyendo al Reino Unido, Irlanda y Suecia. Este apoyo representa una contribución fundamental para afrontar algunas de las causas subyacentes y consecuencias del conflicto.<sup>34</sup> En este contexto, el apoyo político a las comunidades e instituciones gubernamentales locales va a ser crucial, dado que existe fuerte oposición a los PDET (y a políticas de restitución de tierras en general) de parte de grandes terratenientes, muchos de los cuales han acumulado tierras durante el conflicto de forma ilegal, y siguen respaldando a grupos neo-paramilitares locales.<sup>35</sup> Si bien es cierto que existen complejos retos de implementación, al responderlos adecuadamente, los PDET ofrecen una oportunidad real de impactar positivamente sobre la pobreza extrema, la discriminación, la desigualdad y la exclusión.

Desafortunadamente, al 7 de agosto de 2018, a pesar de más de un año de trabajo institucional dedicado a la estructuración del plan, aún no se había adoptado ningún PDET.



## “En 2017, 64% de las personas defensoras asesinadas fueron líderes y lideresas rurales.”

### 2.4 Acceso y derecho a la tierra

Una de las vulnerabilidades de las poblaciones rurales reside en la circunstancia de que la gran mayoría de los sectores más pobres no cuentan con legalización de sus derechos de propiedad sobre la tierra. La discriminación relacionada a los derechos a la tierra ha puesto a las mujeres aún más en desventaja. Por esta razón, el enfoque de género del AFP reconoció la igualdad para las mujeres en cuanto los derechos a la tierra. En el marco de los acuerdos hay un programa de registro de siete millones de tierras para formalmente legalizar los títulos de propiedad de campesinos y campesinas pobres; dicho programa cubriría un total de siete millones de hectáreas.

A pesar del hecho que la desigualdad y la concentración de tierras son causas subyacentes del conflicto, los últimos 20 años han visto una aceleración en la concentración de tierras, dejando el 81% de tierras productivas en manos del 1% de la población, mientras que el 99% de la población restante comparte menos del 20% de la tierra apta para la agricultura.<sup>36</sup> El Fondo de Tierras, creado a partir del AFP, tiene el objetivo de mejorar el acceso a la tierra y cuenta con tres millones de hectáreas para la redistribución. El AFP estipula que dicha redistribución debe priorizar a las mujeres rurales, madres solteras y a la población desplazada en general.<sup>37</sup> Para implementar el programa, se estableció el Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO), con el fin de registrar a las personas beneficiarias del Fondo de Tierras; a cada individuo registrado se le asigna un puntaje, el cual se usa para establecer una priorización para entregar las tierras. La Agencia Nacional de Tierras (ANT) afirma que la asignación de puntajes beneficia a los grupos prioritarios, incluyendo a las mujeres campesinas, con puntajes adicionales para las mujeres cabeza de familia y para las viudas.<sup>38</sup>

Si se va a priorizar el acceso de todas las mujeres a la tierra, seguirá siendo esencial conocer la situación real de propiedad y acceso a la tierra que las afecta, incluyendo a las mujeres indígenas, dentro del marco del régimen de la propiedad colectiva. Mientras en Colombia las comunidades indígenas tienen tierras colectivas, las autoridades indígenas otorgan una parcela a cada familia de acuerdo con criterios establecidos. Es frecuente que no se otorgue tierra a las mujeres cabezas de familia, siendo menos frecuente aún que la reciban las mujeres indígenas solteras. Esto obedece al hecho que, en muchos casos, sólo se reconoce a los hombres como cabezas de hogar. En consecuencia es esencial garantizar que se conozca la situación real de cada resguardo para poder priorizar el acceso a la tierra de las mujeres indígenas.

El desarme de las FARC dejó un vacío de poder en las áreas que antes controlaban. El estado no actuó rápidamente para ocupar esos territorios y como resultado el conflicto se recrudeció debido a las disputas entre los grupos neo-paramilitares y el ELN por el control de las economías ilícitas.<sup>39</sup> En consecuencia, en muchas regiones como el Chocó, la situación humanitaria se ha deteriorado.<sup>40</sup> Las mujeres rurales, y en particular las lideresas que buscan defender los derechos de las comunidades, enfrentan una situación de inseguridad y un aumento en la violencia de género, incluyendo la violencia sexual.<sup>41</sup> En 2017, 62% de las personas defensoras asesinadas fueron líderes y lideresas rurales.<sup>42</sup> Aquellas personas involucradas en la implementación del AFP – especialmente en relación con la RRI y la sustitución de cultivos – han enfrentado los mayores niveles de riesgo.<sup>43</sup> La situación de seguridad para las comunidades y sus líderes en estas regiones es extremadamente grave. Es esencial que el gobierno de Iván Duque responda a esta



situación para que la paz tenga la posibilidad de ser sostenible. Sólo se logrará un enfoque participativo sobre el desarrollo tal como propone el AFP si se garantiza la seguridad de las comunidades y sus líderes.

### 2.5 Potenciales conflictos con políticas públicas

Mientras el AFP intenta abarcar las cuestiones de extrema concentración de la tierra, parece que las políticas públicas van en el otro sentido. El gobierno de Santos introdujo políticas que aumentan la concentración de tierras a costa de las personas más pobres, políticas que hoy cuentan con el apoyo de la administración de Duque. Dichas políticas públicas incluyen las Zonas de Interés de Desarrollo Rural Económico y Social (ZIDRES) creadas por la Ley 1776 de 2016 para promover el desarrollo económico competitivo en las áreas agrícolas rurales. Más de siete millones de hectáreas han sido identificadas como idóneas para ser arrendadas a la agroindustria bajo la figura de las ZIDRES. Si existen campesinos en estas áreas de interés, tendrán que, con pocas exenciones, convertirse en asociados de los proyectos de agroindustria, o serán obligados a vender su tierra. La situación es similar con los Proyectos de Interés y Estrategia Nacional (PINES) - proyectos industriales que abarcan infraestructura, minería y energía. Los opositores a los PINES indican que los proyectos violan los derechos fundamentales de las víctimas a la reparación y restringen desproporcionadamente su derecho a la restitución de tierras. La Ley 1753 establecía que la restitución física de tierras no podía ocurrir en áreas de implementación de los PINES; a cambio, las víctimas sólo recibirían una indemnización financiera.

Abarcar las causas subyacentes del conflicto es fundamental para una paz duradera, y el Capítulo de la RRI contiene elementos centrales para lograr este fin. Según el Instituto Kroc, hasta la fecha la RRI es uno de los capítulos con menor grado de cumplimiento.<sup>44</sup> La posible situación

de competencia entre el AFP y políticas públicas sugiere la necesidad de mayor coherencia entre todas las áreas de políticas públicas. Es importante que los países que han estado involucrados en conflictos internos busquen estrategias sostenibles de desarrollo económico que sirvan a los intereses de todos los grupos sociales. 'La participación de las mujeres, no sólo en los procesos de paz sino en la toma de decisiones acerca de la economía y acceso a recursos en los contextos posconflicto, es importante para asegurar presupuestos y estrategias de inversión que respondan a cuestiones de género'<sup>45</sup>

## 2.6 Sustitución de Cultivos Ilícitos

Algunas de las comunidades que han experimentado lo peor del conflicto, tras la firma del AFP, viven en zonas de cultivos ilícitos donde grupos armados, como los neo-paramilitares y la guerrilla del ELN, pelean por el control del negocio, con un impacto brutal en la población. La producción de los cultivos ilícitos continúa; la cosecha de coca subió de 772 toneladas en 2016 a 921 toneladas en 2017.<sup>46</sup> En el AFP se acordó la erradicación manual forzosa en fincas grandes y la sustitución voluntaria de cultivos para pequeños y medianos cultivadores.

Patrones históricos de pobreza rural, exclusión y abandono de parte del estado, condujeron a que durante los últimos 20 años hasta el 62% de hogares rurales vivieran en pobreza.<sup>47</sup> Hombres y mujeres se vieron obligados a encontrar medios para sobrevivir y mantener a sus familias. Debido a la falta de infraestructura básica local, había pocas alternativas económicas viables al cultivo ilícito. Dichas condiciones extremas obligaron a familias a sembrar coca, creando una nueva población de productores campesinos conocidos como coccaleros.

El 29 de mayo de 2017, el gobierno creó el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS).<sup>48</sup> Éste es un programa voluntario de sustitución de dos años de duración, cuyos participantes reciben alrededor de US\$12,000 para cubrir sus necesidades inmediatas y conseguir la asistencia técnica que requieren para proyectos productivos e iniciativas a corto plazo, siempre y cuando destruyan sus cultivos ilícitos entre el primer y segundo desembolso de estipendios.<sup>49</sup>

Como prevé el AFP, la sustitución de cultivos tiene que llevarse a cabo conjuntamente con las reformas detalladas en el Capítulo sobre la RRI, complementando los elementos del PNIS con elementos tales como la asistencia técnica, estímulos a la economía solidaria y cooperativa, subsidios, generación de ingresos y crédito, mercadeo y comercialización, programas de compras estatales, así como la provisión de bienes y servicios públicos.<sup>50</sup> Para diciembre de 2017, la ANT había registrado 8.000 familias en el programa especial de dotación de tierras, dentro del marco del programa de acceso especial a la tierra para familias que se integran al programa de sustitución de cultivos, y otorgó también títulos a 1.065 familias. El 44% de los beneficiarios fueron mujeres.<sup>51</sup> No obstante, el Instituto Kroc señala que, debido a la falta de diferenciación en los datos, no está claro si las mujeres beneficiarias participaron en calidad individual o como parte de una pareja.

Uno de los problemas con el programa es la discrepancia entre el corto plazo para la erradicación de la coca, estipulado por el AFP (un máximo de dos años), y el más largo plazo de 15 años, establecido para la implementación de los PDET.

## 2.7 Las Mujeres Coccaleras

Mientras que el AFP tiene un claro enfoque de género, el Decreto 896 de 2017, que creó el PNIS, no tomó en cuenta las condiciones enfrentadas por las mujeres coccaleras.<sup>52</sup> Para muchas mujeres, cultivar de la coca las dotaba de un medio para sobrevivir durante el conflicto. El cultivo permitió a las coccaleras trabajar, educar a sus hijos, pagar la atención de salud, y comprar alimentos y, 'en muchos casos, [les dio] autonomía económica para poder liberarse de esposos abusadores.'<sup>53</sup> 'Por eso, a pesar de que la economía de la coca trae consigo altos riesgos, violencias y estigmatizaciones, es considerada una opción viable para quienes cargan en sus cuerpos y sus vidas los costos de la exclusión y la desigualdad social.'<sup>54</sup> No obstante, aunque el cultivo de coca haya ofrecido un sustento, también ha reforzado el empobrecimiento estructural y ha encerrado a las mujeres en un sistema económico ilegal. Asimismo, las mujeres enfrentaron varias formas de discriminación, incluyendo que, como mujeres fuertes, fueron 'percibidas como transgresoras del orden de género tradicional por cultivar coca, y se convirtieron en el blanco de la violencia armada.'<sup>55</sup>

De encontrarse una alternativa viable para las coccaleras, es imperativo que el PNIS reconozca las realidades de las mujeres rurales y que desarrolle un enfoque integral para confrontar las múltiples formas de discriminación que impactan sus vidas. Esto incluye el diseño de mecanismos de participación para garantizar que las organizaciones de coccaleras estén presentes en los espacios donde se toman las decisiones sobre la sustitución de cultivos ilícitos.

El AFP ofrece la oportunidad de enfrentar el tema del cultivo de coca de otra manera, siguiendo un enfoque de salud pública en lugar de la ruta usual de la criminalización. No obstante, debido a presiones internacionales, sobre todo de parte de los EEUU, se reinició la erradicación forzada durante el gobierno de Santos en febrero de 2018. De las primeras 35 acciones de erradicación forzosa, 21 se llevaron a cabo en comunidades que ya estaban inscritas para la erradicación voluntaria.<sup>56</sup> La implementación de una política de erradicación forzosa, en zonas donde el campesinado ha aceptado la erradicación voluntaria, sólo generará una desconfianza en el estado. Es también improbable que tenga resultados sostenibles puesto que, como reporta la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), en promedio, el 30% de las áreas sujetas a la erradicación forzosa vuelven a producir en los primeros tres meses y, más del 50%, un año después. El cambio en la política gubernamental ha creado incertidumbre para las 124.745 familias en los 14 departamentos que se han inscrito a la erradicación voluntaria. Es imposible lograr resultados rápidos en un contexto histórico y estructural de pobreza y un largo período de desatención al desarrollo rural. El tiempo, la consistencia en las políticas gubernamentales y un enfoque coordinado, serán esenciales para permitir que las coccaleras puedan abandonar el cultivo ilícito de manera sostenible.

'El componente de género [...] va muy bien con lo que la UE quiere hacer al apoyar este acuerdo, porque la igualdad de género es central a los principios de la UE, es una piedra angular de la Política Exterior y de Seguridad Común, [...] [el] Plan de Acción de Género de la UE informa la manera en que la Delegación de la UE en Bogotá expresa su apoyo al Acuerdo de Paz.' Eamon Gilmore, Enviado Especial de la UE para el Proceso de Paz en Colombia, Conferencia de ABColombia, 2017.

## 3.0 Mujeres y el Capítulo Étnico

**“Las mujeres indígenas quieren la paz pero no de cualquier forma, o de manera incompleta. Para nosotras, la paz significa garantías que podamos implementar nuestros Planes de Vida.”**

Colombia es un país de regiones con al menos 102 naciones indígenas y 271 consejos comunitarios de comunidades afrodescendientes. Con el apoyo de la presión internacional, la Comisión Étnica para la Paz y la Defensa de los Derechos Territoriales finalmente logró la inclusión, en el AFP, de un capítulo sobre la dimensión étnica. El Capítulo esboza las salvaguardias y garantías para los derechos colectivos territoriales y políticos de las comunidades étnicas. Estos derechos están consagrados en la Constitución Política de 1991 y en normas internacionales, incluyendo el Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT 169), y la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI).

‘Nuestro sueño es la desmilitarización de nuestros territorios, para que sean territorios de paz, así como eran hace años. Allí podemos ejercer nuestra autodeterminación como pueblos indígenas y como mujeres indígenas [...]. Es nuestro sueño, como tejedores de paz, que todas juntas podemos trabajar para una paz sostenible y duradera, sin violencia. El día que no haya violencia contra las mujeres indígenas, ese será el día cuando [...] podamos empezar a disfrutar la vida. Ese es el sueño de paz que tenemos para todos.’

Emilse Paz, Tejido Mujer ACIN

Según el Capítulo Étnico, las comunidades indígenas, afrodescendientes, negras, palenqueras, raizales y Rom ven las causas estructurales de la guerra – y, por lo tanto, la paz sostenible y la construcción de paz – en términos de injusticias sociales, económicas y culturales. El AFP reconoce que ‘han sufrido condiciones históricas de injusticia, producto del colonialismo, la esclavización, la exclusión y el haber sido desposeídos de sus tierras, territorios y recursos.’<sup>57</sup> Una salvaguarda incluida en el Capítulo reafirma la protección del pluralismo y declara que ninguna acción tomada para implementar los acuerdos puede ir ‘en detrimento de los derechos de los pueblos étnicos.’<sup>58</sup>

‘Las mujeres indígenas quieren la paz pero no de cualquier forma, o de manera incompleta. Para nosotras, la paz quiere decir garantías que podamos implementar nuestros Planes de Vida. Para esto son necesarias las condiciones y garantías para que se respeten nuestros derechos como pueblo y como seres humanos, con pleno respeto a nuestros territorios. Requerimos que territorios indígenas sean autónomos, libres de cualquier forma de violencia y libres de proyectos que para nosotras implican la muerte.’

Emilse Paz durante la Conferencia de ABColombia, noviembre de 2017.

Tanto el AFP, como la Constitución colombiana y la legislación nacional, crean la obligación del estado de organizar un proceso libre, previo e informado de consulta (CLPI) con las comunidades étnicas sobre cualquier ley o reglamento que potencialmente puede afectar su territorio. El AFP también ofrece ‘máximas garantías para el ejercicio pleno de sus derechos humanos y colectivos en el marco de sus propias aspiraciones, intereses y cosmovisiones.’<sup>59</sup> Las mujeres indígenas y afrodescendientes enfatizan que es vital tomar medidas apropiadas para garantizar la igualdad de participación en la herramienta más importante para la protección de su cosmovisión de desarrollo – la CLPI – y otros espacios de toma de decisiones. Esto refleja la Recomendación 34 del CEDAW a Colombia en 2018, de ‘garantizar a las mujeres indígenas y afrodescendientes su derecho a la consulta previa [...] con respecto, entre otras cosas, a la realización de megaproyectos de desarrollo; y [que el Estado] promueva su mayor participación política a nivel nacional y dentro de sus comunidades.’<sup>60</sup>

A pesar de la centralidad de procesos de la CLPI para los derechos de las comunidades indígenas y afrodescendientes, en el momento de preparar este informe se está debatiendo un proyecto de ley para ‘Regula[r] el Derecho Fundamental a la Consulta Previa’<sup>61</sup>, hecho que ha generado serias preocupaciones que, en lugar de salvaguardar los derechos de las comunidades indígenas, esta legislación podría minimizarlos y restringirlos.

### 3.1 Mecanismos a favor de las comunidades de minorías étnicas en el marco de la implementación del AFP

El AFP estableció una Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos, pero sólo dos de sus ocho integrantes son mujeres. Este mecanismo fue diseñado para permitir la participación plena en todo proceso de implementación y verificación de los acuerdos. Provee también un mecanismo de consulta previa sobre todos los elementos de su implementación que afecten a las comunidades étnicas.

El proceso para seleccionar representantes para la Instancia Especial para Garantizar el Enfoque de Género (IEGEG) de la CSMI para supervisar la implementación del AFP, resultó en el nombramiento de sólo una mujer indígena, y ninguna mujer afrodescendiente. Las organizaciones de mujeres afrodescendientes consideraron que habían sufrido discriminación y que la perspectiva de las mujeres afrodescendientes, gravemente afectadas por el conflicto armado, había sido excluida de los planes de implementación. Esta situación fue reconocida por las OSC y, gracias a sus esfuerzos, la membresía de la IEGEG fue aumentada a ocho miembros (con ocho suplentes), para incluir a las mujeres afrodescendientes.

El Capítulo Étnico contiene acuerdos sobre la implementación de los PDET en territorios indígenas y afrodescendientes, estipulando que deberían incluir mecanismos especiales de consulta e incorporar los Planes de Vida y de Desarrollo Étnico. La capacidad de implementar la RRI y el Capítulo Étnico, dependerá, en gran parte, de la forma como Colombia resuelva asuntos relacionados con los derechos a la tierra de las comunidades afrodescendientes y los pueblos indígenas.

## 4.0 Mujeres y Verdad, Justicia, Reparaciones y No-repetición

**“[T]odos los grupos armados – fuerzas de seguridad, paramilitares y guerrilla – han abusado o explotado sexualmente a las mujeres, tanto a las civiles como a sus propias combatientes [...] Sembrando el terror entre la población, explotando e instrumentalizando a las mujeres para conseguir objetivos militares, han convertido los cuerpos en terreno de batalla.”<sup>62</sup>**

Para que la consolidación de la paz y la reconciliación se puedan arraigar debe hacerse justicia para las y los sobrevivientes de uno de los crímenes más traumatizantes y con impactos complejos y permanentes en la sociedad entera - la violencia sexual, y debe visibilizarse dicha justicia.<sup>63</sup> La Resolución 1325 de la ONU enfatiza que es responsabilidad del estado de poner fin a la impunidad, judicializar a los responsables de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra, incluyendo crímenes relacionados con violencia sexual u otros crímenes basados en género contra mujeres y niñas, y no amnistiarlos.

Colombia ha establecido un conjunto complejo de provisiones para responder a los retos de la justicia transicional, creando el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No-repetición (SIVJRNR). El sistema está compuesto por la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), una Comisión de la Verdad (CEV) y la Unidad Especial para la Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas en el Contexto y en Razón del Conflicto Armado.<sup>64</sup> La JEP comenzó a operar en marzo de 2018 y se mantendrá en función durante aproximadamente 20 años;<sup>65</sup> la CEV abrió sus puertas en noviembre de 2018 y funcionará durante tres años.<sup>66</sup> Si bien la JEP puede funcionar hasta un máximo de 20 años, sólo recibirá casos durante los primeros dos años.

Un Comité de Selección fue establecido en abril de 2017 para nombrar los y las funcionarios/as que ocuparán las posiciones superiores del SIVJRNR. Como paso positivo, el 53% de los y las jueces nombrados/as a la JEP fueron mujeres, de las cuales un poco más de 20% vienen de minorías étnicas, promoviendo de esta manera la igualdad de género y una perspectiva étnica en las altas esferas del SIVJRNR.

### 4.1 El papel de las OSC en la estructura del SIVJRNR

El que el AFP haya aceptado que no habrá amnistía, indulto u otro trato preferencial para la violación u otros tipos de violencia sexual se debe principalmente a la labor de Cinco Claves, una alianza de OSC nacionales de mujeres - Humanas, Sisma Mujer y la Red Nacional de Mujeres. Su labor de incidencia a favor de las mujeres víctimas en el SIVJRNR conllevó a la creación de un Equipo de Investigación sobre

la Violencia Sexual dentro de la Unidad de Investigación y Acusación de la JEP.

El apoyo a la persecución de la VSC ofrecido por la comunidad internacional, también desempeñó un papel significativo que incluyó el trabajo ya iniciado por la Representante Especial de la ONU sobre Violencia Sexual en Conflictos, ONU Mujeres, y también contó con el respaldo de la Declaración de Compromiso para poner Fin a la Violencia Sexual en los Conflictos, promovida por el gobierno del Reino Unido y firmada en 2014 por 122 países, incluyendo a Colombia.<sup>67</sup> Esta Declaración reza: ‘debemos romper la cultura de impunidad para aquellos que cometen estos crímenes, y llevar los responsables ante la justicia [...] [r]ecordamos que la violación y otras formas graves de violencia sexual en conflictos armados son crímenes de guerra y constituyen graves infracciones a las Convenciones de Ginebra y su primer Protocolo.’<sup>68</sup>

### 4.2 Violencia sexual

Según la Corte Constitucional de Colombia, el conflicto armado interno profundizó niveles existentes de violencia sexual y de violencia de género, además de patrones estructurales de discriminación y exclusión.<sup>69</sup> ‘[...] con frecuencia, son los patrones de comportamiento - culturales, sociales, y económicos- que fomentan o profundizan la victimización causada por la discriminación. Es por esta razón que la CEV debe promover una reflexión dentro de la misma sociedad [a través del diálogo], porque no tienes que pertenecer a un grupo armado dentro del conflicto para infligir la violencia de género [...]’<sup>70</sup>



Claudia Mejía, Directora de Sisma Mujer en la Cumbre Global para terminar violencia sexual en el conflicto

Aunque el número de muertes en combate ha caído dramáticamente desde el comienzo de los Diálogos de Paz, la violencia sexual sigue siendo una dinámica constante, con una variación en los actores armados, pero con un impacto igualmente desproporcionado sobre las mujeres. La etnia es también un factor, ya que las mujeres indígenas son 2,5 veces más propensas a ser víctimas de violencia.<sup>71</sup> La violación puede destruir la persona que antes existía, y cuando actitudes racistas juegan también un papel en el crimen, la identidad de la persona puede resultar afectada.<sup>72</sup> Uno de los objetivos del SIVJRNR en el marco de su implementación es el de garantizar la no-repetición. El enfoque de género propuesto en el AFP - si se incorpora plenamente, especialmente en la implementación de los mecanismos del SIVJRNR - tiene un gran potencial para aportar cambios significativos.

## “Debemos romper la cultura de impunidad y llevar los responsables ante la justicia.”

Hasta ahora, el registro oficial de víctimas contiene 19.593 casos de VSC contra mujeres y 1.960 contra hombres.<sup>73</sup> No obstante, en general, la mayoría de los casos de violencia sexual no son denunciados y es probable que las cifras oficiales sólo arañen la superficie de las cifras reales.<sup>74</sup> Desde la firma del Acuerdo de Paz en 2016, la Defensoría ha emitido numerosas alertas tempranas sobre el riesgo aumentado de violencia sexual en el marco del conflicto.<sup>75</sup> En 2017, se presentó un caso de VSC cada 2,3 días. De acuerdo con el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, las denuncias de violencia sexual aumentaron un 15% durante los primeros siete meses de 2018 comparado con el mismo período del año anterior.<sup>76</sup> Entre 2008 y 2016, agentes del estado fueron presuntamente responsables por el 34.66% de los casos de VSC, el 26.88% presumiblemente fue protagonizado por grupos neoparamilitares, seguidos por los grupos guerrilleros con 22.51%.<sup>77</sup>

### 4.3 El enfoque de género y la centralidad de las víctimas en los procedimientos de la justicia transicional

Es esencial tener siempre en mente la centralidad de las víctimas/sobrevivientes y asegurar que todo el proceso responda a sus necesidades.

#### 4.3.1 La Comisión de Verdad

‘Cada pueblo tiene el derecho inalienable a conocer la verdad acerca de los acontecimientos sucedidos y las circunstancias y los motivos que llevaron [...] para evitar que en el futuro se repitan tales actos.’<sup>78</sup> El mandato de la CEV es el de investigar prácticas y hechos que constituyan graves violaciones a los derechos humanos y graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH), en particular aquellos que reflejen patrones o tengan un carácter masivo que tuvieron lugar con ocasión del conflicto, así como la complejidad de los contextos y las dinámicas territoriales en las que estos sucedieron.<sup>79</sup> Contar la verdad es esencial para permitir que las víctimas puedan salir adelante.

Al establecer los criterios para la operación de la CEV, el AFP declara que el enfoque debe estar en las garantías de participación de las víctimas, asegurando la restauración de su dignidad, contribuyendo a la realización de sus derechos a la verdad, justicia, reparaciones integrales y garantías de no-repetición, y tomando en cuenta el pluralismo y la equidad.<sup>80</sup>

Un Grupo de Trabajo de Género ha sido creado dentro de la CEV. Entre otras tareas investigará crímenes de género que ocurrieron en el conflicto, organizará audiencias, y coordinará con las organizaciones de mujeres y LGBTI, con el objetivo de documentar el impacto del conflicto en estos grupos poblacionales.<sup>81</sup> Este es un paso adelante para las mujeres, pero varias OSC han expresado preocupación, argumentando que a no ser que se establezca un área temática que cubra específicamente la VSC dentro de la categoría de violencia de género, es poco probable que la CEV revele la magnitud real de este crimen y su impacto sobre las mujeres.<sup>82</sup> Sería posible crear esta categoría, dado que uno de los principios generales de implementación del AFP reconoce que, para una ‘igualdad efectiva se requiere adelantar medidas afirmativas que respondan a los impactos desproporcionados que ha tenido el conflicto armado en las mujeres, en particular la violencia sexual.’<sup>83</sup>

#### 4.3.2 La estructura de la JEP

De acuerdo con lo establecido por el AFP, la JEP está compuesta de cinco órganos y una Secretaría Ejecutiva.<sup>84</sup> La Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas (SRVR), es una sala de cuestiones preliminares que recibe informes con evidencia y tiene que identificar los casos más graves. Debido al elevado número de crímenes de guerra y de lesa humanidad que potencialmente serán presentados a la JEP, la SRVR cuenta con un proceso de priorización. Para los casos de VSC esto será una barrera para su aceptación, por lo cual los criterios que se apliquen para la priorización de los casos deberán incluir un enfoque de género.<sup>85</sup> La SRVR ha adoptado un documento guía para ayudar a las OSC en la presentación de informes. Este documento incluye una sección especial para casos de violencia de género, incluyendo la violencia sexual.

La tarea central de la Unidad de Investigación y Acusación es la de investigar casos en los que no haya habido reconocimiento individual o colectivo de responsabilidad - una circunstancia que es particularmente probable en los casos de VSC. La Unidad también es responsable de decidir sobre las medidas de protección para víctimas y testigos. El equipo especializado de investigación sobre VSC de la Unidad de Investigación y Acusación, cuenta con normas sobre el manejo de evidencia para examinar actos de violencia sexual, consistentes con el Estatuto de Roma. Por lo tanto, esta unidad será fundamental, en la implementación del enfoque de género.<sup>86</sup>

La Sala de Amnistía o Indulto y la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas examinarán casos que hayan sido aceptados por la SRVR. El Tribunal para la Paz es el órgano de cierre de la JEP. Tiene la responsabilidad de decidir acerca de las sanciones a imponer, con un enfoque sobre los derechos de las víctimas y la consolidación de la paz.

En términos de representación, mientras que a las FARC les han asignado recursos para sus necesidades de representación y el Ministerio de Defensa proveerá abogados para integrantes de la Fuerza Pública, hasta mayo del 2018, ningún recurso había sido identificado para la representación de las víctimas, y se le había solicitado a las OSC que preparen casos, y representen a las víctimas de forma voluntaria.<sup>87</sup> Queda claro que este modelo no responde a un enfoque centrado en las víctimas.

### 4.4 Mujeres y acceso a la justicia

La agenda del Consejo de Seguridad de la ONU sobre Mujeres, Paz y Seguridad enfatiza que el trabajo para poner fin a la impunidad y aumentar los niveles de rendición de cuentas para los crímenes de violencia sexual y de género es una contribución esencial a la eliminación de la VSC. No obstante, encuestas administradas por varias OSC de mujeres,<sup>88</sup> el análisis preparado por la Defensoría del Pueblo y pronunciamientos de la Corte Constitucional<sup>89</sup>, demuestran que el nivel de denuncias de la VSC es notoriamente bajo.

El Ministerio de Defensa y la Fiscalía General de la Nación, han emitido directrices de tolerancia cero ante crímenes de violencia sexual cometidos por las Fuerzas Armadas.<sup>90</sup> A pesar de esto, el nivel de investigación y enjuiciamiento de dicho crimen ha sido insignificante.<sup>91</sup> La falta de investigación previa podría también resultar en que miembros

de la Fuerza Pública prefieran optar por no confesar sus crímenes, ya que consideran poco probable que haya suficiente evidencia documentada para exponerlos a juicio.

Uno de los principales retos enfrentados por el SIVJRNR, es el de asegurar que se aplique el enfoque de género y de derechos humanos previstos en el AFP a los casos de VSC, dado el riesgo de que sólo quede en papel. Para lograr una implementación efectiva, será esencial garantizar que los criterios de priorización y selección no incorporen, por defecto, requisitos que excluyan casos de VSC por un alto estándar de prueba de responsabilidad. Es un hecho que la VSC se caracteriza por el silencio y la negación – tanto de parte de Fuerza Pública y la guerrilla, como también de parte de las víctimas y testigos (muchas veces como resultado del estigma social, la intimidación y/o el miedo a la retaliación). Este silencio complica la tarea de demostrar la persistente y amplia prevalencia de dichos crímenes, siendo este un criterio importante en la selección y priorización de casos para aceptación por la JEP.

**Uno de los obstáculos para las sobrevivientes es la identificación de los agresores.**

**Alana fue testigo de la violación de 450 mujeres, y ella misma fue víctima de abuso sexual a manos de 15 hombres. Después de ser desplazada forzosamente, fue otra vez violada y abusada sexualmente por un grupo de ocho hombres. No obstante, el estado no la reconoció como víctima, puesto que no pudo identificar a sus agresores y, en consecuencia, incapaz de presentar la evidencia requerida.<sup>92</sup>**



Una manera potencial de sobrellevar estos obstáculos podría ser la de utilizar evidencia circunstancial y análisis de patrones. Tanto Ruanda como Yugoslavia han utilizado la evidencia circunstancial con éxito en procesos involucrando el análisis de patrones, testimonios de testigos expertos y procesos de mapeo para identificar crímenes de guerra. La evidencia y análisis de patrones podría ayudar a identificar casos de abuso sexual, como aquellos cometidos en el marco del conflicto, y llevar a la identificación de la responsabilidad en la cadena de mando. No obstante, el acto legislativo sobre el trato penal diferencial para agentes del estado omite cualquier referencia al derecho internacional de derechos humanos o de derecho internacional humanitario en relación con la responsabilidad de mando.<sup>93</sup> Esto implica que le será difícil para la JEP utilizar el análisis de patrones para judicializar miembros de la Fuerza Pública.<sup>94</sup>

La Defensoría de Pueblo consideró que los criterios establecidos para determinar la responsabilidad de miembros de la Fuerza Pública<sup>95</sup> — en relación con la aplicación del derecho doméstico e internacional en casos específicos y la forma en que la responsabilidad de mando debe ser determinada — violan la obligación del Estado a respetar, proteger, y garantizar los derechos humanos, y en particular los derechos humanos de víctimas, e ignoraron el principio de la independencia judicial.<sup>96</sup>

La Resolución número 1960 del Consejo de Seguridad de la ONU también destaca la importancia de mejorar la información sobre los patrones, tendencias e indicadores de alerta temprana de la violencia sexual, en términos de medidas de rendición de cuentas enfocadas a combatir la impunidad para los responsables.

#### 4.5 Documentación y aceptación de casos de parte de la JEP

En el proceso de implementación de los acuerdos, quedó normativamente establecido que será viable adoptar medidas de tratamiento especial diferenciado, simétrico, equitativo, equilibrado y simultáneo para agentes del Estado en relación con conductas cometidas con ocasión, por causa o en relación directa o indirecta con el conflicto armado. Para demostrar la representatividad y la magnitud de la situación, los reportes y la documentación son decisivos. No obstante, la dificultad para las personas y organizaciones involucradas en la documentación y persecución de casos, y para los y las jueces, es que en las normas de implementación adoptadas hasta la fecha no existe un listado que indique cuáles son las ‘conductas relacionadas con el conflicto’ ni cuáles son las otras medidas de tratamiento diferencial que serían aplicables a los agentes del estado.

En relación a los crímenes de ‘acceso carnal violento y otras formas de violencia sexual’, falta una definición legal del contenido de la frase ‘otras formas de violencia sexual’. La Alianza Cinco Claves solicitó a la Corte Constitucional que definiera un listado de crímenes de violencia sexual de acuerdo con los contenidos del Estatuto de Roma. Pero su propuesta no fue acogida, por lo tanto, el rango de comportamientos admisibles a la JEP continúa siendo desconocido. La ausencia de definiciones claras puede impedir el acceso a la justicia transicional para las mujeres y amenaza con debilitar la predictibilidad del sistema. Incumbe ahora a la JEP garantizar la definición de un listado de criterios para que las víctimas y las OSC que las acompañan cuenten con seguridad jurídica para los casos en los que están involucradas.

## “Muchas mujeres indígenas todavía no han podido denunciar los casos de violencia sexual. Estas experiencias abrumadoramente se entierran en silencio.”

### 4.6 Disponibilidad de datos a largo plazo

Las dificultades investigativas que más dificultan para que se haga justicia en casos de delitos cometidos décadas atrás, incluyen la localización de víctimas desplazadas y el proceso de obtención de pruebas y testimonios. Esto se da especialmente en el caso de la VSC debido a su naturaleza y a la falta de seguridad (muchas veces los victimarios permanecen en los lugares donde se cometen los delitos, que, además, en muchas ocasiones no se denuncian). Además, en casos históricos de desaparición y asesinato era frecuente que los cadáveres de las mujeres no fueran examinados por signos de VSC y/o solo se registrarán los delitos más graves, a saber, la muerte, y no se investigase para ver si también habían sido torturadas o abusadas sexualmente.<sup>97</sup>

Las y los excombatientes se benefician de que los procesos penales en su contra puedan terminar de manera anticipada si no han tenido una “participación determinante” en delitos como el acceso carnal violento u otras formas de violencia sexual. También pueden beneficiarse de la libertad condicional o transitoria anticipada cuando la persona responsable haya sido privada de su libertad durante cinco años, incluso en casos de VSC. Para acceder a dichos beneficios las personas tienen que figurar en una lista, pero no existe claridad acerca de las reglas que se aplican en la verificación de las mismas.<sup>98</sup> Esta situación preocupa a las OSC, que afirman que las listas deben ser verificadas por medio de un proceso reglamentado basado en los requisitos centrales utilizados para identificar a los beneficiarios del proceso, tales como la ubicación de su accionar, el rango en el grupo armado, los alias si se trata de un actor ilegal, y la descripción morfológica. Este procedimiento evitaría una repetición de los errores cometidos durante el “Proceso de Justicia y Paz”,<sup>99</sup> para el cual no existen datos detallados que permitirían la identificación de agresores sexuales que no han sido llevados a juicio. No obstante, la Corte Constitucional negó esta solicitud que fue presentada por Cinco Claves en la revisión que hizo de la respectiva norma.

Una vez que un caso haya sido aceptado por la JEP, la gestión del proceso judicial es crucial, debido a que, al contar sus experiencias, las víctimas vuelven a vivir su trauma y sufren nuevamente. Por lo tanto, es esencial crear estructuras “seguras” centradas en las víctimas para garantizar su bienestar. Si no están establecidas dichas estructuras, la superviviente corre el riesgo de ser revictimizada. Un componente importante de esta protección implica que las mujeres víctimas no sean confrontadas con los agresores.<sup>100</sup> En la práctica, las víctimas podrían, por ejemplo, dar testimonio por videoconferencia, o se podría organizar sesiones a puerta cerrada para proteger las identidades de las víctimas y testigos.<sup>101</sup> Para la persecución casos de VSC ante la JEP las víctimas requerirán un acompañamiento y apoyo legal y psico-social apropiado. La falta de claridad actual acerca de los procedimientos para la participación de víctimas en el SIJVRNR está creando tensión y ansiedad desde el comienzo.

### 4.7 La protección de las víctimas

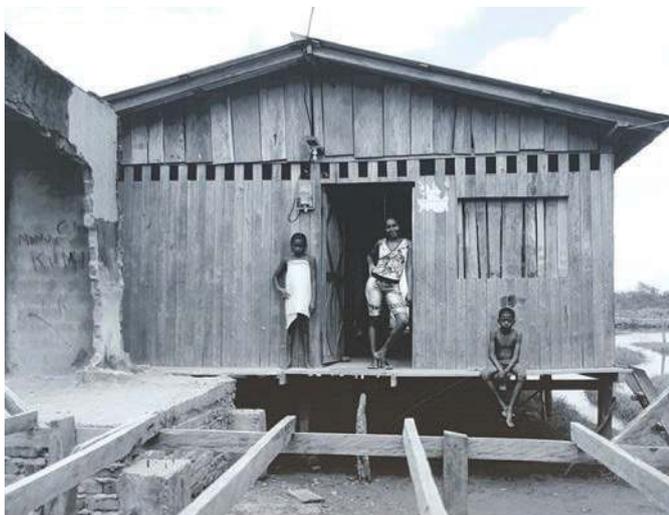
“...la construcción de memoria hay que hacerla desde una perspectiva psico-social, donde podamos trabajar con las historias de las mujeres, [...] nosotros nos centramos en las estrategias y los mecanismos desarrollados por las mujeres para enfrentarse a las situaciones y circunstancias que se les presentan, más que centrarnos en el dolor. Creemos que estas habilidades y adaptaciones con las que contamos

son una contribución fundamental al proceso. La idea de “memoria” tiene que conllevar lecciones de empoderamiento.<sup>102</sup>”

Helga Flamtermesky, durante la Conferencia de ABColombia, noviembre de 2017.

**Aurora y su hijo huyeron de Córdoba a Medellín, con el apoyo del Comité de la Cruz Roja Internacional y Profamilia. Una vez allí, registró su desplazamiento forzoso. Sin embargo, inicialmente decidió no hablar del abuso, violación, tortura y esclavitud a que la habían sometido los paramilitares, por miedo de posibles represalias contra ella y su familia y por desconfianza en las autoridades y la rama judicial. Durante años había sido testigo de cómo el ejército colaboraba con los paramilitares, protegiéndolos, ayudándoles a esquivar redadas policiales, asesinando a quienes intentaron denunciar su relación con los grupos armados y aceptando grandes cantidades de dinero por tráfico de cocaína. Conocía el caso también de un paramilitar que había sido detenido para luego ser puesto en libertad tras pagar tres millones de pesos. Cuando Aurora finalmente decidió hablar y denunciar su experiencia, de alguna manera este hecho fue filtrado y sus miedos se materializaron: recibió constantes amenazas, fue desplazada forzosamente de nuevo e hicieron desaparecer a tres de sus hermanos. Hasta la fecha, a pesar de que su madre denunció los hechos, las autoridades no tienen respuesta alguna acerca del paradero de sus familiares.<sup>103</sup>**

También será necesario que se establezcan medidas de protección adicionales antes de que muchas mujeres en zonas rurales puedan incluso hablar de lo que les ha sucedido. Las mujeres indígenas no hablan de cómo las ha afectado el conflicto armado, sino de lo que les ha pasado a sus familias y a sus comunidades. Estas mujeres dicen que no van a hablar sobre lo que les pasó a ellas en el conflicto porque “no nos sentimos seguras, los victimarios están ahí.”<sup>104</sup> Se esperaba



“No odio a los hombres por lo que me pasó, pero tampoco siento que deba tener uno al lado para ser mujer. Fui capaz de levantarme y levantar a mis hijos sola”

Centro Nacional de Memoria Histórica

que la firma del Acuerdo de Paz permitiera que las mujeres indígenas y afrodescendientes pudieran hablar pero, según las mujeres indígenas, “se van a conocer menos casos, porque los actores vuelven a sus comunidades, están presentes.”<sup>105</sup> Por tanto, es poco probable que estos casos vayan a ser documentados y estén listos para ser presentados a la JEP dentro de dos años. Es esencial que en el marco del SIVJRNR se plantee cómo garantizar que no persistan los patrones de impunidad para la violencia de género.

Es necesario que no solo las mujeres, sino la sociedad en su conjunto, vean que los responsables de estos delitos – ya sean agentes del estado o de la guerrilla – responden ante la justicia. Si no sucede así, las actitudes subyacentes patriarcales, machistas y racistas seguirán dando lugar a actos de VSC contra las mujeres dentro y fuera del conflicto.

Los efectos desproporcionados de la violencia sexual en las vidas de las víctimas tienen también un impacto social que previene la participación de las mujeres y les impide contribuir como lo habrían hecho si no hubieran pasado por algo así. Por ello, es esencial que en los procedimientos de justicia transicional en Colombia se incluyan los avances internacionales en la protección de las mujeres, que son las principales víctimas de este tipo de delitos.

El acceso a la justicia para las víctimas tiene un fuerte efecto disuasivo que contribuye a la prevención de la repetición de la violencia sexual y, por ende, a la transformación de la posición de las mujeres en la sociedad y de las actitudes de la sociedad hacia las mujeres. La VSC es una grave violación de los derechos humanos y un crimen internacional. Es sumamente importante que tanto actores ilegales como estatales que hayan perpetrado estos actos respondan ante la justicia.

#### 4.8 Las jurisdicciones especiales indígenas y afrodescendientes

Los pueblos afrodescendientes e indígenas han sufrido condiciones históricas de injusticia, producto del colonialismo, la esclavización, la exclusión y el haber sido desposeídos de sus tierras, territorios y recursos; [...] han sido afectados gravemente por el conflicto armado interno y se deben propiciar las máximas garantías para el ejercicio pleno de sus derechos humanos y colectivos en el marco de sus propias aspiraciones, intereses y cosmovisiones.”<sup>106</sup>

Según el Capítulo Étnico del AFP, el SIVJRNR respetará las funciones jurisdiccionales de los grupos étnicos. Esto incluye el respeto a su derecho a la consulta previa sobre el diseño de los mecanismos judiciales y extrajudiciales que les sean relevantes. Hasta ahora existe muy poca información sobre este aspecto del proceso.

No obstante, en la Conferencia y Mesa Redonda organizadas por ABColombia en noviembre de 2017 se plantearon las siguientes cuestiones:

- ¿Cómo se logrará el proceso de coordinación entre la jurisdicción especial indígena, la JEP y la CEV?
- Dentro del Programa Especial de Armonización para la Reincorporación en sus Comunidades de Excombatientes Indígenas, los programas de reeducación deben incluir una perspectiva de género, así como un enfoque específico sobre la cuestión de la violencia de género.
- ¿Qué mecanismos y recursos serán ofrecidos a las jurisdicciones indígenas para garantizar que puedan operar en igualdad de condiciones y en coordinación con el SIVJRNR?
- En cuanto a la verdad y a la memoria histórica, ¿cómo se va a garantizar que existan procesos culturalmente apropiados para asegurar la autonomía y la cosmovisión de los pueblos indígenas?
- ¿Cómo se va a garantizar que las voces de las mujeres que no han podido hablar de sus experiencias y de cómo les ha afectado la guerra sean escuchadas y cómo van a ser protegidas si reúnen el valor para hablar?

“Muchas mujeres indígenas todavía no han podido denunciar los casos de violencia sexual y, en numerosas ocasiones, ni siquiera aspirar a denunciarlos. En su vasta mayoría, estas experiencias se entierran en silencio.”

Emilse Paz, ACIN

## “Cuando es asesinada una defensora, se envía un mensaje de sanción social y silenciamiento a aquellas mujeres que se han atrevido a participar, a exigir y a luchar por sus derechos.”

### 4.9 Reparaciones integrales

El AFP prevé reparaciones individuales y colectivas con enfoque de género.<sup>107</sup> Una de las principales medidas incluidas en el documento ha sido la restitución de tierras con enfoque de género.<sup>108</sup> Hasta la fecha, poco se ha hecho para definir los mecanismos de enfoque de género. No obstante, Sisma Mujer señala que los aspectos centrales a incluir son: el reconocimiento de que la violencia sexual ocurrió como parte de la estrategia de guerra empleada por los actores armados (estado, guerrilla y paramilitares); el reconocimiento de que la violencia sexual ha sido tanto una causa<sup>109</sup> como una consecuencia<sup>110</sup> del desplazamiento forzoso; la adopción de mecanismos de indemnización individual, judicial y administrativa para las víctimas<sup>111</sup> y la adopción de planes colectivos de reparación para las mujeres víctimas de violencia sexual, con garantías mínimas de participación, contenido diferencial y un enfoque transformador.<sup>112</sup> Según Sisma Mujer, hasta ahora no se ha iniciado ningún procedimiento para garantizar estos derechos a las mujeres, y la provisión de reparaciones individuales sigue siendo una de las provisiones del AFP con mayores demoras en su implementación.

Finalmente, es importante destacar que el SIVJNR no da respuesta al hecho de que las mujeres continúen sufriendo VSC, puesto que solo puede abarcar delitos cometidos antes de 2016. Será necesario encontrar una solución a este problema si Colombia quiere adoptar un enfoque sostenible para la construcción de paz y justicia.

### 4.10 Salud

El AFP contiene acuerdos sobre la salud de las víctimas, para “ampliar la cobertura pública y el despliegue territorial, así como mejorar la calidad de la atención psicosocial para la recuperación emocional de las víctimas de acuerdo con el daño específico que hayan padecido y teniendo en cuenta los efectos de la violencia sexual en particular. Para ello se multiplicarán los centros locales de atención a las víctimas y se impulsarán estrategias móviles para llegar a los lugares más aislados. Así mismo, en cumplimiento con los acuerdos alcanzados, el Gobierno Nacional mejorará el acceso a los servicios de salud mental para las víctimas que los necesiten.” No obstante, hasta la fecha no se ha llevado a cabo ningún plan para implementar dichos acuerdos.<sup>113</sup>

Es urgente adoptar medidas sanitarias, especialmente en el ámbito de la salud sexual y reproductiva, dado que las mujeres sufren frecuentemente afectaciones físicas y psicológicas graves relacionadas con la violación u otras formas de violencia de género sufridas. Muchas veces no reciben la atención adecuada y, en numerosos casos, sus síntomas no se reconocen como consecuencia de la VSC.

Un estudio reciente reveló que el 77,5% de las supervivientes a la VSC no habían recibido atención médica o de otro tipo después de ser atacadas y que un 20% de las mujeres habían sufrido consecuencias especialmente graves para su salud sexual y reproductiva.<sup>114</sup> El SIVJNR debe adoptar medidas urgentes para promover que se garantice el derecho a la salud de las mujeres supervivientes a la VSC.

“El Reino Unido está implementando tres proyectos que buscan sensibilizar a hombres y mujeres — indígenas, afrodescendientes y excombatientes — con respecto a la violencia sexual, cómo hacerle frente y cómo acceder a la justicia. Tienen como objetivo capacitar a 600 personas. [...] a 60 mujeres como mínimo para ser portavoces en sus comunidades; participar de forma efectiva en la implementación del proceso de paz; fortalecer los mecanismos de protección a las mujeres periodistas, que están especialmente expuestas; formar al menos a 70 periodistas en la redacción apropiada con respecto a los casos de violencia sexual y documentar un mínimo de 400 casos de violencia sexual, algunos de los cuales serán presentados ante las cortes ordinarias y la Jurisdicción Especial de Paz.”

Fiona Hodgson, durante la conferencia de ABColombia, noviembre de 2017.



## 5.0 Mujeres y protección

### 5.1 Personas defensoras de los derechos humanos

En 2017, una de cada tres personas defensoras asesinadas a nivel mundial fue colombiana. Las personas defensoras deben enfrentarse a una situación muy grave con amenazas, ataques y asesinatos que van en aumento, así como a la impunidad persistente para estos delitos. Ni el pasado gobierno colombiano ni el del presidente Iván Duque han reconocido la naturaleza sistemática de los asesinatos de las personas defensoras de los derechos humanos.<sup>115</sup> Las dimensiones y el alcance de estos delitos son evidenciados por el hecho de que entre enero de 2016 y agosto de 2018, la Defensoría del Pueblo registró el asesinato de 343 defensores de derechos humanos y líderes sociales.<sup>116</sup> El riesgo para la integridad física y las vidas de los defensores y sus familias ha generado alarma entre las OSC locales, nacionales e internacionales, agencias multilaterales y la Fiscalía General de la Nación.<sup>117</sup> En diferentes informes presentados por las OSC, la Defensoría del Pueblo, la Misión de Verificación de la ONU en Colombia, y la Oficina en Colombia del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACNUDH) todas coinciden en que este es un problema grave y que se está intensificando.<sup>118</sup> Los megaproyectos generan un riesgo adicional para las personas defensoras de los derechos a la tierra y del medioambiente. Global Witness identificó que 32 (26%) de las 121 personas defensoras asesinadas en Colombia en 2017 eran defensores ambientales.<sup>119</sup> Los datos publicados por Front Line Defenders coinciden en mostrar a Colombia como uno de los países más peligrosos del mundo para ser un defensor de derechos humanos.



Las acciones llevadas a cabo por el estado para dar respuesta a los diferentes aspectos de protección requeridos en función del territorio, la etnia y el género han sido insuficientes. Sin embargo, debido al trabajo de las OSC que participan en la Mesa Nacional de Garantías, se ha iniciado recientemente un programa de protección con enfoque de género, a saber, el Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderas y Defensoras de Derechos Humanos.<sup>120</sup>

### 5.2 Las defensoras de los derechos humanos y las actitudes patriarcales que se esconden tras las amenazas

Los ataques y el acoso que sufren las defensoras de los derechos humanos difieren de aquellos que sufren los hombres. Las defensoras son atacadas no solo por su trabajo de protección de los derechos de otros, de su territorio, o a favor de la implementación del AFP, sino también por haber cruzado los "límites impuestos a las mujeres." Son "castigadas" por haber ganado participación en la esfera pública.

"Es importante pensar en las consecuencias que tiene la persecución de las defensoras [...] se acaba con una vida, su liderazgo termina de forma violenta, pero además en una sociedad patriarcal [...] su muerte es simbólica. Cuando es asesinada una defensora, se envía un mensaje de sanción social y silenciamiento a aquellas mujeres que se han atrevido a participar, a exigir y a luchar por sus derechos."<sup>122</sup>

July Fajardo, durante la Conferencia de ABColombia, noviembre de 2017.

### "Nosotras a veces pagamos hasta con nuestro cuerpo."<sup>121</sup>

Después del reciente asesinato de una defensora, el marido de una de las mujeres de su organización dijo: "¿Te das cuenta ahora de que esto es lo que pasa cuando te metes donde no te llaman, abandonas a tus hijos, no te comportas como debes y no te quedas a salvo en casa?"<sup>123</sup>

La participación de mujeres defensoras y víctimas en las delegaciones que fueron a La Habana para presentar sus propuestas a los negociadores, elevó su perfil considerablemente. Las defensoras hacen frente a una paradoja: trabajando juntas consiguieron lograr una perspectiva de género en el AFP, pero aumentó su visibilidad y a la vez las expuso a mayores niveles de riesgo. El diagrama 1 muestra cómo, entre el comienzo de los Diálogos de Paz (2012) y el primer año de implementación del AFP (2017), el número de asesinatos de defensoras se triplicó.<sup>124</sup>

Durante el plebiscito sobre los acuerdos de paz, se utilizó el perfil obtenido en el AFP con respecto a los derechos de las mujeres y de las personas LGBTI de forma negativa: las personas en puestos de poder y con posturas patriarcales impulsaron el "No" basándose en una campaña contra la llamada "ideología de género." Como resultado, aumentó una vez más la vulnerabilidad de las mujeres y se elevaron los riesgos de quienes intentaban defender los derechos de las mujeres y las personas LGBTI. Posteriormente, entre 2016, fecha del Plebiscito, y 2017, el número de defensoras asesinadas se duplicó,<sup>125</sup> mientras en el mismo período las amenazas contra los defensores LGBTI vieron un preocupante aumento de cinco a 26.<sup>126</sup>

Diagrama 1 Fuente: La Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos

Año	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Defensoras asesinadas	7	11	6	10	11	22
Número total de defensores/as asesinados	69	78	55	63	82	121
% de mujeres asesinadas	10%	14%	11%	16%	13%	19%

El lenguaje usado en los mensajes amenazantes muchas veces incluye contenido sexista, alusiones al cuerpo de las mujeres e insinuaciones sexuales.<sup>127</sup> Estas actitudes discriminatorias contra las mujeres indican el desdén de los autores de los delitos hacia ellas y muestran una visión patriarcal que busca apropiarse del cuerpo femenino. El mensaje transmitido es que los responsables pueden “tenerlas” cuando quieran.<sup>128</sup>

Las amenazas contra las defensoras por motivo de su participación en la vida pública y política también están relacionadas con estereotipos tradicionales de género y están dirigidas a los hijos de las mujeres amenazadas. Estos dos aspectos reflejan una visión tradicional de la mujer, vinculada con el entorno privado y centrada en los cuidados, y manipulan de forma negativa su papel como cuidadora. Por ejemplo, un panfleto que circuló en Bogotá en agosto de 2018 rezaba lo siguiente: “luchando por los derechos de las mujeres que mierda son, si lo único que son es sirvientas de nosotros a ver si se van a hacer el oficio de la casa...”<sup>129</sup>

Hay muchos factores en juego en el deterioro de la situación de riesgo e inseguridad. En el contexto de los fracasos en la implementación de aspectos clave del AFP con las FARC, como por ejemplo la reincorporación integral de excombatientes, la reforma rural o la sustitución voluntaria de cultivos ilícitos, las defensoras en los territorios han sido más visibles en la reivindicación de su implementación. Según la OACNUDH, “Esto constituye una nueva tendencia en los móviles de los asesinatos, puesto que en años anteriores la mayoría de los defensores de los derechos humanos fueron asesinados por oponerse a las políticas del Gobierno, no por apoyarlas.”<sup>130</sup> La estigmatización por parte de la Fuerza Pública y otros sectores del estado, que sugiere que las personas defensoras son miembros de las guerrillas porque apoyan la implementación del AFP, ha sido también un factor a tener en cuenta en el aumento de los niveles de riesgo y de asesinatos de las defensoras.

En muchos municipios estratégicos para las economías ilícitas asociadas con el tráfico de drogas, como Tumaco, el inicio del proceso de reincorporación de excombatientes a la vida civil fue acompañado de un notorio aumento y de la diversificación de grupos armados, que se caracterizaban por la ausencia de una estructura de mando y operacional unificada y visible. La respuesta del estado fue la de aumentar la presencia de las Fuerzas Armadas en estas zonas.<sup>131</sup> Los altos niveles de militarización, tanto de fuerzas ilegales como legales, ha elevado los niveles de riesgo a la vida e integridad física de las mujeres. Las defensoras están sujetas a controles diarios por parte de los grupos armados, y son amenazadas y estigmatizadas por todos los grupos a causa de su trabajo. Las niñas y mujeres jóvenes corren riesgo

especialmente, puesto que se utiliza la violencia sexual para castigar a aquellas que no cumplan con las “reglas de comportamiento” impuestas por estos grupos.<sup>132</sup>

“Es una mezcla de todo aquí, entre narcos, disidencias [de las FARC] y paramilitares [...] aquí ser mujer, ser bonita y ser joven ya es ser objetivo militar de todos los actores armados o narcos. Además de eso, aquí vivimos en economías ilegales que intensifican estos patrones de violencias contra las mujeres.”<sup>133</sup>

El aumento en la presencia de grupos armados de toda índole también hace que aumente el riesgo que corren las personas LGBTI, “ya que muchos de ellos reproducen estereotipos negativos e incluso atacan a esta población, con tal de legitimar su rol de control social al hacer eco de los prejuicios de las mismas comunidades en donde viven las víctimas”<sup>134</sup> En 2017 se registraron 66 hechos de violencia policial en el país, la mayoría de las víctimas fueron mujeres trans y lesbianas. “El riesgo no se debe únicamente a la percepción negativa de la orientación sexual o identidad de género de las defensoras y defensores, que son vistas como inmorales, sino que su trabajo es percibido como una defensa o promoción de la inmoralidad.”<sup>135</sup>

La situación en las zonas rurales se complica más debido a la criminalización de las personas defensoras.



## Estudio de caso: Criminalización

*Sara Quiñonez y Tulia Valencia (madre e hija) son reconocidas lideresas y defensoras afrodescendientes. Sara pertenece al consejo comunitario de la comunidad de Alto Mira y Frontera (Tumaco), del cual ha sido tanto presidenta como vicepresidenta. Tulia ha participado en los consejos comunitarios y es miembro del grupo de mujeres de Alto y Mira. Ambas pertenecen al Proceso de Comunidades Negras. Como resultado de su defensa de los derechos colectivos y territoriales de las comunidades afrodescendientes fueron amenazadas y recibieron protección por parte de la Unidad Nacional de Protección. También se les otorgaron medidas cautelares ordenadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Debido a las amenazas y a la violencia ejercida contra otros miembros de su comunidad fueron forzosamente desplazadas a Cali.*

*El 20 de abril de 2018 fueron detenidas por las autoridades colombianas, acusadas de rebelión y concierto para delinquir agravado, vinculándolas al ELN. Ese mismo día, un total de 33 personas, incluyendo a Sara y Tulia, fueron detenidas en Cali y Nariño, entre ellos exalcaldes, líderes indígenas, exfuncionarios, y excombatientes de las FARC. Aunque algunas de estas personas fueron puestas en libertad, el juez ordenó una pena de prisión para Sara y Tulia. Después de su detención, organizaciones locales e internacionales de derechos humanos expresaron su preocupación protestando y rechazando las acusaciones y cargos formulados contra ellas.*

Las lideresas, como autoridades tradicionales, gobernadoras, integrantes del consejo en los resguardos y líderes de organizaciones indígenas han ido asumiendo cada vez más y con mayor fuerza, el proceso de organización, resistencia y defensa de sus territorios. Las mujeres Nasa de la Asociación de Consejos Indígenas del Norte de Cauca (ACIN) han denunciado en numerosas ocasiones que este liderazgo las ha expuesto a riesgos con mayor frecuencia y que reciben constantes amenazas y ataques debido a su trabajo en defensa de los derechos humanos y colectivos.<sup>136</sup>

### 5.3 Impunidad

Según la OACNUDH, es fundamental que las personas responsables de los ataques contra las personas defensoras respondan ante la justicia, puesto que esto ayudaría a mejorar la protección y a evitar que los hechos se repitiesen. En 2017, un 70% de las investigaciones judiciales de asesinatos de defensores seguían en la fase inicial. En otras palabras, los procesos no habían avanzado y en solo cinco casos se había pronunciado sentencia. Dos de dichos casos eran de mujeres defensoras.<sup>137</sup> Todo esto transmite un mensaje de permisividad y tolerancia.

En este contexto, las organizaciones de mujeres han liderado varias iniciativas para generar conciencia con respecto a esta situación, exigir medidas de protección adecuadas y proponer estrategias. En junio de 2018, como resultado de sus esfuerzos, se creó el Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos.<sup>138</sup> Este programa representa un avance significativo para muchas mujeres, ya que mejora las medidas de protección para las OSC de mujeres.

Las mujeres rurales, sobre todo las que viven en zonas alejadas, también han venido desarrollando estrategias para presentárselas al gobierno, con el fin de garantizar seguridad de las mujeres rurales en los territorios. Sus propuestas requieren que el Estado provea medidas

de protección y prevención para las mujeres defensoras, teniendo en cuenta los riesgos que existen para ellas como defensoras de los derechos ambientales y territoriales. Estas medidas deben tener enfoque de género, diferencial, colectivo y territorial, comprometiendo la participación efectiva de las mujeres, una asignación presupuestaria y unos plazos de implementación.<sup>139</sup>

### 5.4 La seguridad, el Estado y la participación de las OSC

La necesidad de reconstruir los sectores de la justicia y la seguridad resulta esencial, no solo a fin de proteger a las mujeres y combatir la impunidad, sino también para garantizar una participación plena de las mujeres en todos los aspectos de la construcción de la paz, aspectos que son pilares claves del programa de mujeres, paz y seguridad.

Varias comisiones se encargan de supervisar la implementación del acuerdo de paz. No obstante, aunque las mujeres estén representadas en la mayoría de las comisiones, su representación no es uniforme. Ninguna mujer colombiana forma parte de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, la instancia de más alto nivel, presidida por el presidente de la República. Al establecer la Comisión, el AFP declaró que “se promocionaría la participación efectiva de las mujeres.”<sup>140</sup>

El propósito de la Comisión consiste en crear garantías de seguridad y desarrollar estrategias para “combatir las organizaciones delictivas responsables de homicidios y masacres o quienes atentan contra los/las defensores/as de los derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos, o aquellos que amenazan o atentan contra las personas que participan en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones delictivas que hayan sido consideradas sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo.”<sup>141</sup>

La falta de representación de las OSC de mujeres en esta Comisión de alto nivel implica que se pierde la contribución que ellas podrían hacer con respecto a su seguridad, y las formas en las que esto puede influirlas. La Cumbre de Mujeres presentó una queja oficial al respecto, indicando que la falta de representación de las OSC de mujeres incumplía las directrices transversales para la implementación del AFP. Posteriormente, dos representantes de la Cumbre fueron invitadas a participar en la Comisión. No obstante, durante el mandato del expresidente Santos, tuvo lugar un cambio de vicepresidente en el que se nombró al General Óscar Naranjo, momento en el que las dos mujeres fueron informadas de que ya no podrían seguir participando. Esta situación sigue, a pesar de que los criterios fundamentales de la propia Comisión dejan claro que hay que promover la participación efectiva de las mujeres.<sup>142</sup> Aunque la participación de las mujeres también se ve normativamente respaldada por los compromisos internacionales, en la práctica solo podrán ejercer su derecho de participar en las decisiones sobre paz y seguridad si cambian las jerarquías que les niegan acceso al poder y a la posibilidad de elegir.<sup>143</sup> La transformación del sector de la seguridad requiere un proceso de diálogo con las mujeres para garantizar que las políticas de seguridad cuenten con un enfoque étnico y de género.

Según las disposiciones del AFP, la Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad dispone de una subcomisión de género. Cuando a dos mujeres se les negó el acceso a la Comisión, estas propusieron, a cambio, participar en esta subcomisión de género. Sin embargo, su propuesta también fue rechazada con el mismo argumento: si se hace una excepción con un grupo, otros también exigirían participar. A menudo, las actitudes patriarcales niegan a las mujeres el acceso a los órganos con poder de decisión de las altas esferas, con el argumento de que la seguridad es una cuestión de hombres. Las normas culturales de esta clase no solo limitan la participación de las mujeres, sino también aquellos cambios que podrían cuestionar esta perspectiva restrictiva de la seguridad, que niega un enfoque de género en políticas de seguridad. Además, debe tenerse en cuenta que tampoco hay representantes de ninguna OSC afrodescendiente en la Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad. Esto también supone una carencia importante, dado el compromiso del AFP con el pluralismo.

## Estudio de caso: Candelaria

*Después de ser detenida bajo falsas acusaciones, Candelaria fue violada por un agente de policía. “Lo más difícil es que la persona que me agredió fuera un agente del Estado, que se supone que son quienes tienen que velar por nuestros derechos y por nuestra seguridad, y fueron precisamente ellos los que me hicieron daño.” Años después, el mismo oficial empezó a enviarle amenazas, y Candelaria las denunció a la Fiscalía. Allí le dijeron que sería mejor decir que había*

## 5.5 Policía local

Un estudio reciente, llevado a cabo por CIASE y DCAF con mujeres de zonas rurales, demuestra la necesidad de abordar la seguridad de las mujeres a nivel territorial mediante una perspectiva de género.<sup>144</sup>

Actualmente, la Policía Nacional de Colombia depende del Ministerio de Defensa. Debido a este vínculo y a su forma de operar en el conflicto interno, existe una cultura de militarización dentro de lo que claramente es una “fuerza” policial y no un servicio civil. Esta cuestión deberá cambiar para que la población en las regiones empiece a considerarla como un servicio civil que promueve la cohesión social. “Las décadas de conflicto han abierto brechas de desconfianza en la sociedad, en especial en los territorios más afectados por el mismo.”<sup>145</sup> Según el estudio de CIASE/DCAF, las mujeres de las zonas rurales perciben a la policía como una institución masculina.<sup>146</sup> Afirman que, muchas veces, los agentes con los que se encuentran exhiben comportamientos sexistas y autoritarios. Cuando las mujeres denuncian delitos, frecuentemente se les dice que la violencia doméstica es un asunto privado que no es competencia de la policía. La formación en cuestiones de género y un aumento de mujeres dentro de la policía ayudarían a cambiar esta percepción, siempre y cuando las mujeres policías hayan recibido capacitación acerca de cómo ofrecer atención efectiva a las mujeres de zonas rurales, sean éstas campesinas, indígenas o afrodescendientes.<sup>147</sup>

Es cierto que después de los conflictos en Afganistán, Kosovo, Liberia y Nicaragua, se puso de manifiesto que el aumento del número de mujeres dentro de la policía era un elemento esencial de la reforma de la institución. Nicaragua estableció comisarías de policía exclusivamente de mujeres, mientras que otros países nombraron fiscales especializados, crearon unidades especiales de policía y/o puntos focales para alentar a las mujeres a denunciar delitos y de esta manera facilitar el acceso a la justicia. Las organizaciones de mujeres participan en la formación de oficiales de policía en temas de género en muchos países de posconflicto. Las OSC de mujeres aportan una experiencia especial en materia de formación en género y mecanismos civiles de vigilancia, mejorando la responsabilidad y transparencia de los servicios de policía, así como su respeto por los derechos humanos.

*sido un paramilitar y no un policía quien la había violado, puesto que la indemnización sería mayor. Ella se negó a hacerlo porque no buscaba dinero, sino verdad y justicia. Posteriormente, cuando volvió a la Fiscalía para realizar un seguimiento de su caso, se le informó de que su declaración no se encontraba allí y de que tendría que volver a declarar.*<sup>148</sup>

## 6.0 La reincorporación de mujeres de las FARC

“La creación de la Subcomisión de género como un acuerdo de la Mesa de conversaciones, además de ser novedoso e inédito, es la oportunidad histórica de reconocer los impactos de la violencia socio política y económica en las niñas y mujeres, pero sobre todo de concretar acciones específicas que promuevan las transformaciones estructurales que han reproducido la discriminación, la exclusión social y la violencia contra las mujeres.”

Victoria Sandino (excomandante de las FARC, ahora Senadora).

Durante el período de negociaciones de paz en La Habana, aproximadamente el 40 % de los integrantes de la delegación de las FARC eran mujeres.<sup>149</sup> Durante los cuatro años de negociaciones, 40 mujeres participaron como miembros del equipo de las FARC.<sup>150</sup> Hacia el final de estas negociaciones, en abril de 2016, casi la mitad de la delegación de las FARC en La Habana estaba formada por mujeres.<sup>151</sup> Participaron como negociadoras y asesoras, y apoyaron a las delegaciones en el área de comunicaciones.

Las mujeres combatientes requieren una atención específica en los procesos de desarme y reincorporación a la vida civil. Este hecho se reconoce en el párrafo 13 de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU, que afirma que en el diseño de los programas de desarme, desmovilización y reincorporación, las partes deben “tener presentes las distintas necesidades de los excombatientes independientemente del género femenino o masculino y tener en cuenta las necesidades de los familiares que están a su cargo.”

El proceso de reintegración establecido por el AFP está compuesto por tres elementos centrales: la reintegración política, económica y social. Se acordó que cada uno de estos elementos debería incluir un enfoque diferencial, haciendo hincapié en los derechos de la mujer.<sup>152</sup> La Subcomisión de Género propuso y promovió medidas de reintegración para las mujeres excombatientes.<sup>153</sup>

“Este resultado ratifica nuestro compromiso por reconocernos y reconocer a las mujeres como protagonistas en la construcción de la paz con justicia social, nuestro compromiso para generar condiciones que permitan avanzar en la transformación de relaciones inequitativas de poder entre hombres y mujeres, relaciones que se siguen reproduciendo a través de múltiples mecanismos, pero, sobre todo a través de la violencia contra las mujeres tanto en público como en privado.”

Victoria Sandino.

La implementación de la reintegración de las FARC ha experimentado varias demoras y obstáculos. Recién en julio de 2018 la Misión de Verificación de la ONU informó que se habían hecho esfuerzos tangibles en relación con la inclusión de las provisiones específicas de género.

### 6.1 La visión de las FARC

“Con respecto a la reincorporación con enfoque de género y derechos de las mujeres, nosotros venimos avanzando y elaborando una estrategia de reincorporación que tiene varias líneas, está la participación política, empoderamiento económico, garantía social y garantías de seguridad, y las garantías de protección de las mujeres.”

Victoria Sandino.

Las FARC adoptaron su propia estrategia para la reintegración de las mujeres. Las siguientes medidas específicas, basadas en género, fueron resaltadas por Victoria Sandino durante la conferencia sobre mujeres organizada por ABColombia en Londres, en noviembre de 2017:

- La reintegración debe garantizar el derecho de vivir sin violencia e incluir medidas de prevención y de apoyo integral.
- Participación política: educar a las mujeres en materia política y fomentar su participación activa en la sociedad civil.
- Acceso a la justicia para mujeres excombatientes: educar sobre el acceso a los mecanismos y procedimientos judiciales (incluyendo a la JEP). Además, las mujeres necesitan tener acceso a asesoría y a representación legal, financiadas por el Estado. Las excombatientes que han sido víctimas en el marco del conflicto deben tener los mismos derechos de acceso a la justicia.
- Búsqueda de hijos: apoyar a las excombatientes que se vieron obligadas a renunciar a sus hijos, ya que muchas mujeres desconocen su paradero y requieren apoyo psicosocial durante esta búsqueda.
- Cuidado infantil: las mujeres deben tener acceso a servicios de cuidado para sus hijos para poder participar plenamente en los programas de reintegración.
- Educación: acceso a programas educativos para mujeres, incluidos de formación en prevención de la violencia de género.
- Memoria: crear un centro de investigación y aprendizaje para mujeres excombatientes, en colaboración con otras mujeres, a fin de aprender sobre los programas de mujeres, recuperar y compartir la memoria.
- Apoyo a las mujeres víctimas de violencia: crear un centro integral de apoyo para las mujeres víctimas de violencia.
- La Comunidad Internacional podría ayudar a supervisar el proceso para garantizar la protección de las mujeres contra la violencia y presionar al gobierno colombiano con respecto a la implementación del AFP, especialmente en cuanto a la seguridad de las excombatientes y de todas las mujeres.

## 6.2 La participación política

La igualdad en la participación política de las mujeres no solo es un derecho reconocido por la legislación internacional en materia de derechos humanos (art. 7 CEDAW), sino que también es fundamental para afrontar los estereotipos y los procesos de toma de decisiones relacionados con el género. Las FARC adoptaron un documento estratégico para la reintegración de las mujeres combatientes, que incluye educación política, incidencia y representación en debates públicos y en el gobierno, dando visibilidad a las mujeres como actores relevantes, líderes y protagonistas de la política nacional, y proporcionando garantías de certeza jurídica y seguridad en el proceso de transición de las mujeres a la vida civil y participación política.<sup>154</sup>

“Es importante para las mujeres y su participación política, que además de la reforma política esté el tema de las circunscripciones especiales para la paz.<sup>155</sup> La propuesta inicial fue que se crearan listas únicas y que habría como mínimo una mujer, pero no ha pasado en el senado, en la cámara sí. Habrá que ver cómo queda la conciliación. Programa que está pendiente de participación y liderazgo de mujeres debe ser una bandera importante en esta etapa, todavía no se da. En relación con la participación política se han planteado dos grandes objetivos, participación de mujeres excombatientes en la política, memoria historia para conocer las causas de su vinculación a la lucha, desarrollo de procesos de formación en gobernabilidad y política pública, derechos de las mujeres, y hacer incidencia desde lo territorial con instancias locales y demás mujeres.”

Victoria Sandino.

La implementación del aspecto político de la reincorporación ya ha tenido resultados tangibles con la creación de un partido político (la Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común, FARC) que participó en las elecciones para el Congreso de 2018.<sup>156</sup> Como partido político, las FARC se declararon inherentemente feministas. De los 74 candidatos de las FARC en las elecciones, el 39 % fueron mujeres, pero solo se asignaron dos escaños a mujeres de los diez escaños otorgados por el AFP.<sup>157</sup>

Desde su inicio, el partido político de las FARC se ha visto expuesto a amenazas y ataques. Hasta ahora ninguna mujer miembro del partido ha sido asesinada, pero se han registrado ataques y hostigamientos contra mujeres militantes, y la seguridad sigue siendo un asunto crítico.<sup>158</sup> Era frecuente que las mujeres que participaban en campañas políticas a nivel local necesitaran protección de la policía al asistir a eventos públicos.<sup>159</sup>

## 6.3 Seguridad

Se han experimentado demoras significativas en la implementación de las Zonas Veredales Transitorias de Neutralización (las ZVTN), en términos de programas de vivienda, educación y reintegración diseñados para facilitar la transición a la vida civil.<sup>160</sup> La acción del gobierno fue muy deficiente en cuanto a la provisión de condiciones de vida adecuadas para los miembros de las FARC en estas zonas: faltaba saneamiento, agua potable, alimentos, electricidad y las viviendas eran de muy mala calidad.

Uno de los errores cometidos al comienzo del proceso de reintegración fue que se tomó el “estereotipo universal del excombatiente masculino” como base para el diseño de los programas de reintegración. Esto quería decir que no se consideraron las diferencias de género en el diseño de las medidas que fueron implantadas, incluyendo cuestiones como los derechos reproductivos y el impacto diferencial del conflicto sobre las mujeres.<sup>161</sup> En este contexto, no se han tenido en cuenta de forma suficiente aquellos riesgos específicos a los que se enfrentan las mujeres, como el feminicidio, la violencia sexual y otras formas de violencia de género en relación con las mujeres excombatientes.<sup>162</sup> En septiembre de 2017, la Defensoría del Pueblo destacó el riesgo de violencia sexual en las ZVTN y sus proximidades, así como los vínculos concretos entre el riesgo de violencia sexual en comunidades cercanas a ellas y la presencia de la Fuerza Pública en estas áreas, incluyendo la cuestión relativa a las relaciones inapropiadas entre miembros de la Fuerza Pública y menores de edad.<sup>163</sup> Además, existen pruebas de que mujeres excombatientes sufrieron abuso doméstico a manos de sus parejas, dentro de las ZVTN.<sup>164</sup> Todo esto resalta la importancia de abarcar la reincorporación a la vida civil, incluyendo la provisión de apoyo psicosocial con un enfoque de género para las mujeres.

**‘Los proyectos económicos inclusivos no solo son esenciales para el desarrollo y la reintegración, sino también para la sostenibilidad de la paz.’<sup>165</sup>**

## 6.4 Las mujeres de las FARC y sus expectativas de la vida civil

Para mujeres de las FARC también es crucial no sentirse obligadas a conformarse con roles tradicionales de género. La vida en las FARC se basaba en una suposición de igualdad de género. Si bien se han documentado casos de violencia de género – tales como el aborto forzado y la violación – dentro de las FARC,<sup>166</sup> la percepción de los roles de género es un aspecto importante de la reintegración de las mujeres. De hecho, las excombatientes afirman que una de las cosas que más dificultades les causa en el proceso de reintegración son las arraigadas estructuras sexistas de poder que caracterizan a la sociedad colombiana.

“En la guerrilla [...] como mujeres, hacíamos las mismas cosas que los hombres. No había discriminación: las mujeres y los hombres se respetaban. Nunca fuimos amas de casa. Los hombres tenían que lavar su propia ropa. [...] A las mujeres se nos veía como personas capaces [...]”

Edy Baitá, mujer excombatiente del Chocó.

Una cuestión que no se ha examinado lo suficiente es el “baby boom”. Después del proceso de desarme, muchas excombatientes decidieron

tener un bebé.<sup>167</sup> No obstante, solo el 77 % de las mujeres embarazadas que participaron en el proceso de reintegración tuvieron acceso a atención prenatal. Como muchas excombatientes decidieron formar una familia, surge una serie de cuestiones, que van desde un cuidado infantil adecuado hasta los derechos sexuales y reproductivos, incluyendo apoyo suficiente para las mujeres embarazadas o lactantes.<sup>168</sup> Para las excombatientes afrodescendientes e indígenas, las medidas adecuadas de protección y educación sobre los derechos sexuales y reproductivos no solo requieren un enfoque basado en género, sino también un enfoque étnico que les permita recuperar y mantener sus prácticas culturales ancestrales.<sup>169</sup>

“En el campo de batalla, las [mujeres excombatientes] habían sido iguales a los hombres [...] en la vida civil había una expectativa de que volverían a roles más tradicionales [...] están naciendo muchos bebés ahora [...] y es importante que los programas de reincorporación para las mujeres garanticen que tengan las mismas oportunidades de participar en los ámbitos educativos y laborales, y [...] que estos programas incluyan políticas para el cuidado de los niños, además de impulsar cambios para que los hombres cuiden a los niños con mayor frecuencia.”<sup>170</sup>

En muchas de las ZVTN, solo hay acceso limitado, o ninguno, a servicios de salud y derechos reproductivos. La educación se limita a la contracepción y faltan procesos de formación para prevenir la discriminación, la violencia doméstica o la continuación de los estereotipos de género.<sup>171</sup> La estrategia de las FARC para la reintegración de las mujeres enfatiza la importancia del diseño e implementación de políticas públicas sobre los derechos humanos de las mujeres, con un enfoque en los derechos sexuales y reproductivos.<sup>172</sup>

La embajada de Suecia ha desarrollado unos programas modelo para abarcar el tema de género con las excombatientes: “...en las zonas transitorias de las FARC, hemos llevado a cabo [...] procesos de formación para facilitar la transición en temas como género, cuestiones sociales y salud. [...] Para que las mujeres puedan aprovechar su empoderamiento, [...] crear una sociedad donde pueden criar a sus hijos si quieren, pero también trabajar y contribuir a la sociedad, así como lograr un empoderamiento económico. Hay muchas posibilidades y un interés generalizado dentro de las FARC de aprovechar todo lo que el movimiento pueda crear, incluyendo el empoderamiento de las mujeres en la sociedad colombiana.”

Annika Otterstedt, Jefa de Cooperación para el Desarrollo, Embajada de Suecia, durante la conferencia de ABColombia, noviembre de 2017.

## 6.5 Reintegración social y económica

La estrategia de reintegración de las FARC tiene el objetivo específico de fomentar la participación activa de las mujeres en proyectos de producción colectivos, con la intención de garantizar la autonomía económica a las mujeres.<sup>173</sup>

La implementación de los proyectos de producción ha sido muy lenta. En 2017, la Defensoría del Pueblo ya resaltaba los obstáculos

institucionales y la falta total de proyectos de producción con enfoque de género o que tuviesen en cuenta las necesidades específicas de las mujeres y las madres cabeza de familia.<sup>174</sup> La falta de acceso a tierras agrícolas, vinculada con las demoras en la implementación del Capítulo RRI, afecta desproporcionadamente a las mujeres.<sup>175</sup> Recién en junio de 2018 se adoptó una política de reintegración que contiene acciones específicas de género. En la actualidad se está viendo progreso en la determinación y priorización de proyectos de producción liderados por mujeres excombatientes.<sup>176</sup> Y por primera vez, en septiembre de 2018, la Misión de Verificación de la ONU experimentó un progreso significativo en cuanto a la reintegración económica de las mujeres excombatientes.<sup>177</sup>

Como resultado de las demoras en la implementación, las mujeres excombatientes comenzaron a establecer iniciativas productivas colectivas en muchas regiones,<sup>178</sup> con el apoyo de la Misión de Verificación de la ONU y ONU Mujeres mediante la creación de un foro de alto nivel para facilitar financiación internacional en apoyo a dichos proyectos.<sup>179</sup> No obstante, se requieren medidas significativas y rápidas para garantizar que la Política Nacional de Reintegración pueda ofrecer oportunidades económicas viables a las mujeres excombatientes.<sup>180</sup> Los proyectos económicos inclusivos no solo son importantes para el desarrollo y la reintegración, sino también para la sostenibilidad de la paz como tal. Esto es particularmente importante a la luz de los incentivos que existen para que tanto los hombres como las mujeres salgan del proceso de paz para unirse a otros grupos armados ilegales.<sup>181</sup>



Victoria Sandino (FARC), participando en la conferencia de ABColombia (por videoconferencia).

## 7.0 Un presupuesto para la paz con perspectiva de género

“A la luz de los retos a los que Colombia se está enfrentando actualmente, sigue siendo esencial que el género ocupe un lugar central en la implementación del Acuerdo Final de Paz.”

La conferencia organizada por ABColombia, en noviembre de 2017, precursora de este informe, recibió contribuciones para la construcción de presupuestos para la paz con perspectiva de género. Entre ellas, surgió la necesidad de efectuar un análisis de presupuestos desglosado por género para garantizar que las prioridades de las mujeres estén consideradas en el momento de acordar los presupuestos para la construcción de paz. La igualdad de género y las necesidades de las mujeres a menudo son de baja prioridad en los presupuestos globales para la construcción de paz. Es esencial un compromiso por parte de las autoridades nacionales y locales de desarrollar presupuestos con un enfoque de género para todos sus planes de desarrollo y cada política institucional para hacer posible que el enfoque de género pase de ser un proyecto del AFP a la práctica. La propuesta de adoptar presupuestos con enfoque de género fue presentada por Laura Mitchell del Centro Noruego para la Resolución de Conflictos (NOREF), durante la conferencia de ABColombia en noviembre de 2017.

Las desigualdades en los derechos económicos y sociales son una de las causas de raíz de este conflicto. Es vital combatirlas por medio de estrategias de desarrollo a fin de lograr una paz sostenible. “Muchas

veces, las medidas de liberalización económica dependen en gran medida de las industrias extractivas, la agroindustria y los proyectos infraestructurales, y tienden a beneficiar desproporcionadamente a aquellos (en su mayoría hombres) que han ganado el poder y lo mantienen mediante el conflicto violento y el crimen”.<sup>182</sup> Por el contrario, Colombia debe adoptar políticas de desarrollo que incluyan la prevención de conflictos con perspectiva de género, además de una justicia transformadora con orientación social. Por lo tanto, las estrategias sostenibles de desarrollo que benefician a todos los grupos sociales son cruciales dentro de la comunidad. Es importante asegurar la participación de las mujeres no solo en los procesos de paz, sino también en los procesos de toma de decisión sobre la economía y el acceso a los recursos en contextos de posconflicto. De no ser así, será imposible garantizar que los presupuestos y las estrategias de inversión respondan a una perspectiva de género.<sup>183</sup>

A la luz de los retos a los que Colombia se está enfrentando actualmente en la fase pos-acuerdo, sigue siendo esencial que el género ocupe un lugar central en la implementación del AFP.



## Notas

- <sup>1</sup> Declaración de la Alta Consejera para la Equidad de la Mujer, Nigeria Rentería, 7 de septiembre de 2014. <https://bit.ly/2D7LZLY>
- <sup>2</sup> Dentro de la subcomisión de género, María Paulina Riveros y Victoria Sandino encabezaron un equipo de cinco personas cada una; los gobiernos de Cuba y Noruega proporcionaron expertas en género, y otras expertas y expertos a petición de los negociadores.
- <sup>3</sup> Hilde Salvesen, asesora para mujeres, paz y seguridad del equipo diplomático noruego durante las negociaciones - Conferencia de ABColombia el 22 de noviembre de 2017.
- <sup>4</sup> Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 1325 (2000), 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009).
- <sup>5</sup> Video de la conferencia de ABColombia, disponible en <https://bit.ly/2f0ntN>.
- <sup>6</sup> Secretaría Técnica Verificadores – CINEP/PPP-CERAC, Primer informe sobre la implementación del enfoque de género, junio de 2018.
- <sup>7</sup> Véase Semana, Ideología de género: una estrategia para ganar adeptos por el “No” al plebiscito, 17 de agosto de 2016. <https://bit.ly/2KsumLZ>
- <sup>8</sup> Presidencia de la República, Apoyo unánime del Consejo de Seguridad de la ONU al Gobierno del Presidente Duque para lograr la implementación adecuada del acuerdo de paz, 10 de octubre de 2018. <https://bit.ly/2qC6NDQ>
- <sup>9</sup> Video de la conferencia de ABColombia, disponible en <https://bit.ly/2f0ntN>.
- <sup>10</sup> Entrevista a Janneth Lozano, CODACOP, agosto de 2018.
- <sup>11</sup> AFP, pág. 10.
- <sup>12</sup> Corte Constitucional, Auto 092/08, Auto 009/15 y Sentencia T-718/17.
- <sup>13</sup> Informe ACNUR, Tendencias Globales: Desplazamiento Forzado en 2017, 20 de junio de 2018, pág. 33.
- <sup>14</sup> ABColombia, Chocó: Indígenas people forced to flee, 28 de abril de 2017, disponible en <https://bit.ly/2D7hqpH>. Véase también: ACNUR, Crece el desplazamiento forzado en Colombia a pesar del acuerdo de paz, 10 de marzo de 2017.
- <sup>15</sup> Justina Demetriades, Asesora de Género y Conflicto, Oxfam, durante la conferencia de ABColombia el 22 de noviembre 2017.
- <sup>16</sup> AFP, pág. 15.
- <sup>17</sup> ONU Mujeres, Prevenir los conflictos, transformar la justicia, garantizar la paz: Estudio mundial sobre la aplicación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 2015.
- <sup>18</sup> Para erradicar la pobreza extrema y reducir en todas sus dimensiones de la pobreza rural en un 50% y disminuir la desigualdad. AFP, punto 1.3.
- <sup>19</sup> Mariana Escobar Arango, Agencia para la Renovación del Territorio, Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial pueden transformar la ruralidad y fortalecer la paz en Colombia, LSE Blogs, 10 de octubre de 2017.
- <sup>20</sup> Véase AFP punto 1.1.4 ‘...el Gobierno Nacional pondrá a disposición de los hombres y mujeres beneficiarios del Fondo de Tierras, planes de acompañamiento en vivienda, asistencia técnica, capacitación, adecuación de tierras y recuperación de suelos donde sea necesario, proyectos productivos, comercialización y acceso a medios de producción que permitan agregar valor, entre otros, y escalará la provisión de bienes públicos en el marco de los [PDET].’
- <sup>21</sup> AFP, pág. 36.
- <sup>22</sup> Mariana Escobar Arango, Agencia para la Renovación del Territorio, Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial pueden transformar la ruralidad y fortalecer la paz en Colombia, LSE Blogs, 10 de octubre de 2017.
- <sup>23</sup> David Cortright et al, Governance for Peace: How Inclusive, Participatory & Accountable Institutions Promote Peace & Prosperity (CUP 2017); citado en Informe Kroc No 2 de 2018.
- <sup>24</sup> AFP, pág. 6.
- <sup>25</sup> CINEP/PPP-CERAC, Primer informe sobre la implementación del enfoque de género, junio de 2018, pág. 42.
- <sup>26</sup> CINEP/PPP-CERAC, Primer informe sobre la implementación del enfoque de género, junio de 2018, pág. 42.
- <sup>27</sup> CINEP/PPP-CERAC, Primer informe sobre la implementación del enfoque de género, junio de 2018, pág. 42.
- <sup>28</sup> Datos de la ART, citados en CINEP/PPP-CERAC, Primer informe sobre la implementación del enfoque de género, junio de 2018, pág. 42.
- <sup>29</sup> Datos de la ART, citados en CINEP/PPP-CERAC, Primer informe sobre la implementación del enfoque de género, junio de 2018, pág. 42.
- <sup>30</sup> Datos de la ART, citados en CINEP/PPP-CERAC, Primer informe sobre la implementación del enfoque de género, junio de 2018, pág. 42-43.
- <sup>31</sup> Varias comunidades han expresado su preocupación por el hecho que no han sido incluidas en los PDETs. Un ejemplo es la comunidad de Norosí en el Sur de Bolívar, a pesar del hecho que 100% de los habitantes de la comunidad son víctimas del conflicto armado.
- <sup>32</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observaciones Finales (E/C.12/COL/CO/6), apartado 17.
- <sup>33</sup> Alemania, Chipre, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, España, Francia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, República Checa, Suecia.
- <sup>34</sup> Comisión Europea, EU & Colombia: Key Partners for Peace, 20 de junio de 2018.
- <sup>35</sup> Semana, Un millón de hogares campesinos en Colombia tienen menos tierra que una vaca, 25 de abril de 2018.
- <sup>36</sup> Informe OXFAM, Radiografía de la desigualdad: Lo que nos dice el último censo agropecuario sobre la distribución de tierra en Colombia, 4 de julio de 2017.
- <sup>37</sup> Decreto Ley 902 de 2017, 29 de mayo, Artículo 4, Diario Oficial No. 50248, citado en informe Instituto Kroc de 2018, pág. 23.
- <sup>38</sup> Decreto Ley 902 de 2017, 29 de mayo, Artículo 14, Diario Oficial No. 50248, citado en informe Instituto Kroc de 2018, pág. 23.
- <sup>39</sup> Organizaciones criminales anteriormente denominadas “BACRIM” por el Estado colombiano; en el AFP son denominadas ‘sucesoras del paramilitarismo’.
- <sup>40</sup> Comunicado a la opinión pública, Grave crisis humanitaria en el Chocó, 5 de julio de 2018, <https://bit.ly/2PP88Fm>.
- <sup>41</sup> Instituto Kroc, Informe especial al seguimiento del enfoque de género en la implementación del Acuerdo Final, 2018, pág. 35.
- <sup>42</sup> Organización de las Naciones Unidas (ONU), Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia (A/HRC/37/3/Add.3, 21 de marzo de 2018) pág. 3, apartado 10.
- <sup>43</sup> Organización de las Naciones Unidas (ONU), Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia (A/HRC/37/3/Add.3, 21 de marzo de 2018) pág. 3.
- <sup>44</sup> Informe Instituto Kroc No. 2 de 2018, páginas 9-14.
- <sup>45</sup> LSE Women Peace and Security, ‘UK National Action Plan on Women, Peace and Security: Consultation Response’, abril de 2017.
- <sup>46</sup> El Espectador, Las contradicciones entre sustitución y erradicación de cultivos según The Economist, 20 de febrero de 2018.
- <sup>47</sup> ABColombia, Hacia una política más efectiva del Reino Unido en Colombia, marzo de 2009, pág. 3, <https://bit.ly/2FagfIQ>.
- <sup>48</sup> Decreto Ley número 896 de 2017.
- <sup>49</sup> Crisis Group, Los grupos armados de Colombia y su disputa por el botín de la paz, 19 de octubre de 2017.
- <sup>50</sup> 4.1.3. Descripción y elementos del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito.
- <sup>51</sup> Agencia Nacional de Tierras, Así va la Agencia Nacional de Tierras y sus compromisos en cumplimiento del Acuerdo de Paz, 20 de diciembre de 2017.
- <sup>52</sup> El Espectador/ Colombia 2020, Las deudas que tenemos con las mujeres cocaleras, 23 de junio de 2017.
- <sup>53</sup> El Espectador/ Colombia 2020, Las deudas que tenemos con las mujeres cocaleras, 23 de junio de 2017.
- <sup>54</sup> María, citada en El Espectador/ Colombia 2020, Las deudas que tenemos con las mujeres cocaleras, 23 de junio de 2017.
- <sup>55</sup> El Espectador/ Colombia 2020, Las deudas que tenemos con las mujeres cocaleras, 23 de junio de 2017.
- <sup>56</sup> El Espectador, Gobierno no ha cumplido con seguridad para sustitución de cultivos: Indepaz, 1 de febrero de 2018.
- <sup>57</sup> AFP 6.2.1, pág. 206.
- <sup>58</sup> AFP 6.2.3.
- <sup>59</sup> AFP 6.2.1, pág. 206.
- <sup>60</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Observaciones finales sobre los informes periódicos séptimo y octavo combinados de Colombia, CEDAW/C/COL/CO/7-8, 29 de octubre de 2013.
- <sup>61</sup> Ley estatutaria que “regula el Derecho Fundamental a la Consulta Previa y otras disposiciones de ley”.

- promovida por el partido político Cambio Radical <https://bit.ly/2BeTPIA>
- <sup>62</sup> Amnistía Internacional, Colombia: Cuerpos marcados, crímenes silenciados - Violencia sexual contra las mujeres en el marco del conflicto armado, 13 de octubre de 2004, pág. 1.
- <sup>63</sup> Véase Naciones Unidas, Informe del Secretario General sobre la violencia sexual relacionada con los conflictos, S/2017/249, 15 de abril de 2017, apartado 12.
- <sup>64</sup> Una mujer fue nombrada directora de la Unidad de Búsqueda en febrero de 2018.
- <sup>65</sup> El mandato será vigente por 20 años máximo: Corte Constitucional, Comunicado No. 55 del 14 de noviembre de 2017, revisión del Acto Legislativo No. 01 de 2017.
- <sup>66</sup> Corte Constitucional, Comunicado No. 11 del 21 de marzo de 2018, revisión del Decreto Ley 588 de 2017; adicionalmente, a partir de noviembre de 2017 la Ley 1820 de 2016 llevó a amnistías e indultos para 3.130 integrantes de las FARC y 1.109 integrantes de la Fuerza Pública.
- <sup>67</sup> Naciones Unidas, Oficina de la Representante Especial sobre Violencia Sexual en Conflictos, '122 countries endorse historic Declaration of Commitment to End Sexual Violence in Conflict', 2 de octubre de 2013.
- <sup>68</sup> Declaration of Commitment to End Sexual Violence in Conflict, <https://bit.ly/2QD5nUF> (traducción no oficial).
- <sup>69</sup> Corte Constitucional Auto 09 de 2015 y Corte Constitucional Auto 092 de 2008.
- <sup>70</sup> Mariana Casij durante conferencia de ABColombia, 22 de noviembre de 2017.
- <sup>71</sup> ABColombia, Colombia: Mujeres, Violencia Sexual en el Conflicto y el Proceso de Paz, noviembre de 2013, <https://bit.ly/2Qvvl7v>.
- <sup>72</sup> Catharine MacKinnon, *Are Women Human? And Other International Dialogues*, Harvard University Press, noviembre de 2007.
- <sup>73</sup> Unidad de Víctimas, Registro Único de Víctimas.
- <sup>74</sup> Baronesa Anelay durante conferencia de ABColombia el 22 de noviembre de 2017.
- <sup>75</sup> En 2017, el sistema de alerta temprana de la Defensoría publicó 22 informes sobre el elevado riesgo de violencia sexual relacionada con el conflicto, incluidos dos casos de trata transfronteriza de mujeres venezolanas. Naciones Unidas, Informe del Secretario General sobre la violencia sexual relacionada con los conflictos, S/2018/250, 23 de marzo de 2018.
- <sup>76</sup> Sisma Mujer, Erradicar la violencia sexual para avanzar hacia una paz incluyente con las mujeres, 25 de mayo de 2018. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Boletín estadístico mensual, julio de 2018.
- <sup>77</sup> Sisma Mujer, Erradicar la violencia sexual para avanzar hacia una paz incluyente con las mujeres, 25 de mayo de 2018. Es importante destacar que según Sisma Mujer, entre 2008 y 2016 los integrantes de las fuerzas armadas, de policía, policía judicial y servicios de inteligencia fueron los mayores presuntos responsables de la violencia sexual en el contexto de la violencia sociopolítica, con el 34,66% de los casos contra las mujeres. Sisma Mujer, Boletín No. 13 'La erradicación de las violencias contra las mujeres: una tarea inaplazable en la construcción de la paz', 25 de noviembre de 2017.
- <sup>78</sup> Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1985-1986, 26 de septiembre de 1986, pág. 193.
- <sup>79</sup> AFP 5.1.1.1.2.
- <sup>80</sup> Criterios orientadores, AFP 5.1.1.1.1.
- <sup>81</sup> Decreto 588 de 2017, art. 13.10.
- <sup>82</sup> Entrevista a Sisma Mujer en agosto de 2018.
- <sup>83</sup> AFP, punto 6, pág. 193.
- <sup>84</sup> Véase AFP, pág. 152, apartado III. También véase: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, ABC Jurisdicción Especial para la Paz, <https://bit.ly/2dqhwU>.
- <sup>85</sup> Jurisdicción Especial para la Paz, Criterios Y Metodología de Priorización de Casos y Situaciones, 28 de junio de 2018.
- <sup>86</sup> Acto legislativo 1 de 2017 art. 7 transitorio.
- <sup>87</sup> Entrevista de ABColombia a Humanas en mayo de 2018.
- <sup>88</sup> Oxfam et al., Encuesta de prevalencia de violencia sexual en contra de las mujeres en el contexto del conflicto armado colombiano 2010-2015, <https://bit.ly/2xPzyyL>; Sisma Mujer, La Luz que nos queda, noviembre de 2017.
- <sup>89</sup> Constitutional Court Auto 092 of 2008.
- <sup>90</sup> ABColombia, Colombia: Mujeres, Violencia Sexual en el Conflicto y el Proceso de Paz, noviembre de 2013, <https://bit.ly/2Qvvl7v>.
- <sup>91</sup> Tanto la CIDH como el Comité de Derechos Humanos de la ONU han manifestado su preocupación por los altos niveles de impunidad por la violencia sexual en el marco del conflicto armado en Colombia. Véase CIDH, Seguimiento de las recomendaciones formuladas por la CIDH sus informes de país o temáticos, Informe Anual 2016, apartado 265; ONU, Comité de Derechos Humanos, Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de Colombia, CCPR/C/COL/CO/7, 17 de noviembre de 2016, apartados 18 y 19.
- <sup>92</sup> Sisma Mujer, La Luz que nos queda, noviembre 2017, pág. 161.
- <sup>93</sup> CIDH, Audiencia Obligaciones estatales contra la impunidad y la Justicia Especial para la Paz en Colombia, 21 de marzo 2017.
- <sup>94</sup> CIDH, Audiencia Obligaciones estatales contra la impunidad y la Justicia Especial para la Paz en Colombia, 21 de marzo 2017. Discurso de James Stewart, Fiscal Adjunto de la Corte Penal Internacional, La justicia transicional en Colombia y el papel de la Corte Penal Internacional, 13 de mayo de 2015.
- <sup>95</sup> Acto legislativo 1 de 2017.
- <sup>96</sup> Legislative Act 01 of 4 April 2017, transitory Art. 24.
- <sup>97</sup> Véase Decreto Ley 706 de 2017.
- <sup>98</sup> Ej. Decreto Ley 706 de 2017.
- <sup>99</sup> El Proceso de Justicia y Paz fue el proceso de desmovilización implementada para la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia – grupos paramilitares de derecha, en 2005.
- <sup>100</sup> La necesidad de hacer excepciones al principio de audiencias públicas para proteger a las víctimas es reconocida por el derecho penal internacional. Ver por ejemplo, el Art. 68(2) del Estatuto de Roma.
- <sup>101</sup> Este método fue adoptado en Sudán del Sur y fue destacado en el Informe del Secretario General sobre la violencia sexual relacionada con los conflictos, S/2018/250, 23 de marzo de 2018.
- <sup>102</sup> Helga Flamtermesky, durante conferencia de ABColombia el 22 de noviembre 2017. Video disponible en <https://bit.ly/2f0nltN>.
- <sup>103</sup> Sisma Mujer, La luz que nos queda, noviembre de 2017, pág. 78.
- <sup>104</sup> ABColombia mesa redonda, bajo la regla de Chatham House.
- <sup>105</sup> ABColombia mesa redonda, bajo la regla de Chatham House.
- <sup>106</sup> Capitulo étnico, punto 6.2.1 del AFP.
- <sup>107</sup> AFP, pág. 180.
- <sup>108</sup> AFP, pág. 182.
- <sup>109</sup> Sisma Mujer, La luz que nos queda, noviembre de 2017.
- <sup>110</sup> Corte Constitucional, Auto 09 de 2015 punto II.3.1.2
- <sup>111</sup> Según la Unidad de Víctimas el 37% de las víctimas de violencia sexual han sido indemnizadas, 24 de mayo de 2017.
- <sup>112</sup> Ver sobre este tema Corte Constitucional, Sentencia T-718/17, 11 de diciembre de 2017.
- <sup>113</sup> AFP, pág. 181.
- <sup>114</sup> Sisma Mujer, La luz que nos queda, noviembre de 2017.
- <sup>115</sup> ABColombia, Concerns about new spike in killings of Human Rights Defenders in Colombia, 27 de julio de 2018, <https://bit.ly/2mMnHxJ>.
- <sup>116</sup> Defensoría, Alerta temprana No. 026-2018.
- <sup>117</sup> Véase, por ejemplo, Fiscalía General de la Nación, 'Los líderes sociales están siendo asesinados preponderantemente en los territorios donde operan ejércitos del narcotráfico' (6 de julio de 2018), disponible en <https://bit.ly/2MXh2eT>.
- <sup>118</sup> Consejo de Derechos Humanos de la ONU, 'Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia' (A/HRC/37/3/Add.3 del 2 de marzo 2018), disponible en <https://bit.ly/2FTqJzA>.
- <sup>119</sup> Espacio de Cooperación para la Paz, Informe de Misión de Observación sobre la Situación de seguridad de las Mujeres en Tumaco y la implementación de las medidas de género del Acuerdo de Paz, septiembre de 2018. Véase también: Frontline Defenders, Informe Anual de 2017, <https://bit.ly/2oDLpwn>.
- <sup>120</sup> Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos, Resolución 0845 de 2018.
- <sup>121</sup> Corporación Humanas, Boletín Paz con Mujeres, Edición especial sobre lideresas - defensoras de Derechos Humanos en Colombia de septiembre de 2018.

- <sup>122</sup> July Fajardo (Corporación Humanas), durante conferencia de ABColombia el 22 de noviembre de 2017.
- <sup>123</sup> July Fajardo (Corporación Humanas), durante conferencia de ABColombia el 22 de noviembre de 2017.
- <sup>124</sup> Los datos de 2017 se obtuvieron a partir del cruce de los informes del Programa Somos Defensores y el Portal ¡PACIFISTA! Se incluyen dos mujeres trans en este consolidado.
- <sup>125</sup> En algunos análisis, el incremento en 2017 se plantea que fue incluso de 133%-dada la divergencia en algunos casos según la fuente-: Corporación Sisma Mujer. Septiembre 2018. Análisis comparativo de los asesinatos a líderes, lideresas y defensoras/es de DDHH en Colombia.
- <sup>126</sup> Caribe Afirmativo & Colombia diversa. 2018. La discriminación una guerra que no termina. Informe de derechos humanos de personas lesbianas, gays, bisexuales y trans en Colombia en 2017: En aquellos casos en los que se conoce la orientación sexual o identidad de género, 14 fueron de amenazas contra mujeres trans y 3 contra mujeres lesbianas lideresas y defensoras. Las mujeres trans fueron las principales víctimas de amenazas en esta población, así como de asesinatos.
- <sup>127</sup> Defensoría del Pueblo, Alerta Temprana N. 026 – 2018 sobre riesgo para líderes y defensores de Derechos Humanos en Colombia.
- <sup>128</sup> 24 de las 143 lideresas acompañadas por las duplas de género de la Defensoría del Pueblo entre enero de 2016 y diciembre de 2017 fueron registradas como víctimas de violencia sexual Corporación Sisma Mujer, Análisis comparativo de los asesinatos a líderes, lideresas y defensoras/es de DDHH en Colombia , Septiembre 2018, disponible en <https://bit.ly/2P1gPx2>.
- <sup>129</sup> Defensoría del Pueblo. Alerta Temprana N. 026 – 2018.
- <sup>130</sup> OACNUDH. Marzo 2018, A/ HRC/37/3/Add.3, para. 11
- <sup>131</sup> Espacio de Cooperación para la Paz. Septiembre 2018. Informe de Misión de Observación sobre la Situación de seguridad de las Mujeres en Tumaco y la implementación de las medidas de género del Acuerdo de Paz.
- <sup>132</sup> Espacio de Cooperación para la Paz. Septiembre 2018.
- <sup>133</sup> Corporación Humanas. Boletín Paz con Mujeres. Septiembre 2018. Pág. 11 y 13.
- <sup>134</sup> La Discriminación, una guerra que no termina. Caribe Afirmativo & Colombia Diversa. 2018, pág. 7.
- <sup>135</sup> La Discriminación, una guerra que no termina. Caribe Afirmativo & Colombia Diversa. 2018, pág. 64, 136, 137
- <sup>136</sup> Informe ABColombia, Mecanismos de Autoprotección: Comunidades Rurales y Defensores de Derechos Humanos en Colombia, agosto de 2016, <https://bit.ly/2zLNKLA>.
- <sup>137</sup> Programa Somos Defensores. 2018.
- <sup>138</sup> Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos. Creado por Resolución 0845 de 2018.
- <sup>139</sup> OXFAM está trabajando con mujeres indígenas, campesinas y mujeres afrocolombianas para desarrollar estas propuestas.
- <sup>140</sup> AFP, punto 3.4.3.
- <sup>141</sup> AFP, punto 3.4.
- <sup>142</sup> AFP, punto 3.4.3.
- <sup>143</sup> Pilar Domingo, Tam O'Neil and Marta Foresti, Women's participation in peace and security: normative ends, political means, ODI, mayo de 2014.
- <sup>144</sup> Estudio CIASE-DCAF, Trascender el camino recomendaciones para la seguridad de las mujeres rurales, 2018.
- <sup>145</sup> AFP, pág. 7.
- <sup>146</sup> Estudio de CIASE-DCAF, Trascender el camino recomendaciones para la seguridad de las mujeres rurales, 2018.
- <sup>147</sup> ibid
- <sup>148</sup> SISMA Mujer, La Luz Que Nos Queda, p. 247-257.
- <sup>149</sup> El Espectador, Negociación con aroma de mujer, 18 de julio de 2015.
- <sup>150</sup> Informe CIASE y Humanas, Vivencias, aportes y reconocimiento: Las mujeres en el proceso de paz en La Habana, 2017, pág. 109.
- <sup>151</sup> Semana, Del fusil a los tacones: las mujeres de las FARC en Cuba, 3 de abril de 2016.
- <sup>152</sup> Girlandrey Sandoval Acosta, 'Análisis del estado del cumplimiento del Acuerdo Final de Paz desde la perspectiva de mujeres excombatientes de las FARC - EP en proceso de reincorporación' in FOKUS et al, Claves sobre la implementación del Acuerdo de Paz entre el Gobierno y las FARC-EP en lo que respecta a las mujeres: mensajes para la comunidad internacional, 27 de septiembre de 2017, pág. 84.
- <sup>153</sup> Hilde Salvensen and Dag Nylander, Towards an inclusive peace: women and the gender approach in the Colombian peace process, NOREF, julio de 2017, pág. 4.
- <sup>154</sup> Girlandrey Sandoval Acosta, 'Análisis del estado del cumplimiento del Acuerdo Final de Paz desde la perspectiva de mujeres excombatientes de las FARC - EP en proceso de reincorporación' in FOKUS et al, Claves sobre la implementación del Acuerdo de Paz entre el Gobierno y las FARC-EP en lo que respecta a las mujeres: mensajes para la comunidad internacional, 27 de septiembre de 2017, pág. 85.
- <sup>155</sup> En zonas particularmente afectadas por el conflicto, hay votos especiales por un escaño adicional en el Congreso para representar su zona.
- <sup>156</sup> Instituto Kroc, Informe 2, 2018, pág. 37.
- <sup>157</sup> El Espectador, En su debut, Farc obtuvo poco más de 85.000 votos, 12 de marzo de 2018, y CINEP/ PPP-CERAC, Primer informe sobre la implementación del enfoque de género, junio de 2018, pág. 37.
- <sup>158</sup> CINEP/PPP-CERAC, Primer informe sobre la implementación del enfoque de género, junio de 2018, pág. 38.
- <sup>159</sup> Entrevista de ABColombia a activista política del partido de las FARC en agosto de 2018.
- <sup>160</sup> Girlandrey Sandoval Acosta, 'Análisis del estado del cumplimiento del Acuerdo Final de Paz desde la perspectiva de mujeres excombatientes de las FARC - EP en proceso de reincorporación' in FOKUS et al, Claves sobre la implementación del Acuerdo de Paz entre el Gobierno y las FARC-EP en lo que respecta a las mujeres: mensajes para la comunidad internacional, 27 de septiembre de 2017, pág. 86.
- <sup>161</sup> Ibid.
- <sup>162</sup> Ibid.
- <sup>163</sup> Defensoría del Pueblo, Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación: Reincorporación para la paz, 2 de octubre de 2017, pág. 34.
- <sup>164</sup> Consejo de Seguridad de la ONU, Informe del Secretario General sobre la violencia sexual relacionada con los conflictos, S/2018/250, 23 de marzo de 2018, apartado 34.
- <sup>165</sup> Girlandrey Sandoval Acosta, pág. 88.
- <sup>166</sup> Informe ABColombia, Colombia: Mujeres, Violencia Sexual en el Conflicto y el Proceso de Paz, 2013, pág. 11, <https://bit.ly/2Qvvi7v>.
- <sup>167</sup> Defensoría del Pueblo, Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación: Reincorporación para la paz, 2 de octubre de 2017, pág. 103.
- <sup>168</sup> Girlandrey Sandoval Acosta, pág. 88.
- <sup>169</sup> Ibid.
- <sup>170</sup> Hilde Salvesen, Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega, durante la conferencia de ABColombia el 22 de noviembre de 2017.
- <sup>171</sup> Defensoría del Pueblo, Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación: Reincorporación para la paz, 2 de octubre de 2017, pág. 103.
- <sup>172</sup> FARC-EP International, Open letter to Colombia and world women, 2 de marzo de 2017.
- <sup>173</sup> Mujer Fariana, Acuerdo de Reforma Rural Integral con enfoque de género, 29 de julio de 2016.
- <sup>174</sup> Defensoría del Pueblo, Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación: Reincorporación para la paz, 2 de octubre de 2017, pág. 24.
- <sup>175</sup> CINEP/PPP-CERAC, Primer informe sobre la implementación del enfoque de género, junio de 2018, pág. 35.
- <sup>176</sup> Misión de verificación de la ONU en Colombia, Informe del Secretario General, S/2018/723, 20 de Julio de 2018, apartado 55.
- <sup>177</sup> Ibid.
- <sup>178</sup> CINEP/PPP-CERAC, Primer informe sobre la implementación del enfoque de género, junio de 2018, pág. 35.
- <sup>179</sup> Misión de verificación de la ONU en Colombia, Informe del Secretario General, S/2018/723, 20 de Julio de 2018, apartado 55.
- <sup>180</sup> Instituto Kroc, Informe 2, 2018, pág. 16.
- <sup>181</sup> Instituto Kroc, Informe 2, 2018, pág. 16.
- <sup>182</sup> LSE Centre for Women, Peace and Security, 'UK National Action Plan on Women, Peace and Security: Consultation Response', abril de 2017.
- <sup>183</sup> LSE Centre for Women, Peace and Security, 'UK National Action Plan on Women, Peace and Security: Consultation Response', abril de 2017.

**ABColumbia** es un proyecto de incidencia política de cinco agencias británicas e irlandesas con programas en Colombia: CAFOD, Christian Aid (Reino Unido e Irlanda), Oxfam, SCIAF y Trócaire. Amnistía Internacional y Brigadas Internacionales de Paz (PBI) participan como observadores. Trabajamos especialmente en temas relacionados con los derechos humanos, desarrollo sostenible, desplazamiento forzado, mujeres y paz. ABColumbia desarrolla el trabajo colectivo de incidencia y cabildeo de sus miembros. A través de sus miembros y observadores, ABColumbia cuenta con más de 100 copartes en Colombia.

[www.abcolombia.org.uk](http://www.abcolombia.org.uk)

**La Corporación de Investigación y Acción Social y Económica – CIASE**, es una organización feminista mixta, que promueve la exigibilidad permanente y la realización integral de los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en Colombia.

[www.ciase.org](http://www.ciase.org)

**La Corporación de Apoyo a Comunidades Populares – Codacop**, busca promover y acompañar procesos ecoculturales en espacios territoriales propios, desarrollando la capacidad personal y colectiva para construir, proponer y decidir bienestar desde el enfoque humano, integral, equitativo y sostenible.

[www.codacop.org.co](http://www.codacop.org.co)

**El Foro de Mujeres y Desarrollo – FOKUS**, es un centro de recursos sobre cuestiones de los derechos de la mujer a nivel internacional. FOKUS trabaja para promover los derechos, el acceso a los recursos y el empoderamiento de las mujeres. A través de la incidencia y la cooperación para el desarrollo, la organización contribuye a fortalecer los derechos y la participación de las mujeres en la sociedad.

[www.fokusvinner.no/colombia/](http://www.fokusvinner.no/colombia/)

ABColumbia  
Romero House, 55 Westminster Bridge Road, London SE1 7JB

**Tel:** +44 (0) 207 870 2216/7

**Email:** [abcolombia@abcolombia.org.uk](mailto:abcolombia@abcolombia.org.uk)

Noviembre de 2018

**La Plataforma de Mujeres Rurales** es una plataforma colombiana en defensa de los derechos agrarios y de las mujeres rurales. La Plataforma trabaja para promover los derechos de las campesinas, trabajadoras agrarias y comunidades rurales, y busca el reconocimiento desde la sociedad colombiana de su rol como actoras de procesos de cambio y la construcción de paz en el territorio colombiano.

[www.yosoymujerrural.com](http://www.yosoymujerrural.com)

**Sisma Mujer** es una organización colombiana de carácter feminista que desde 1998 ha aportado a la consolidación del movimiento de mujeres, ha trabajado con mujeres víctimas de violencias y discriminación en razón de ser mujeres, en ámbitos privados, públicos y del conflicto armado, para la ampliación de su ciudadanía, la plena vigencia de sus derechos humanos y la promoción de su papel como actoras transformadoras de su realidad.

[www.sismamujer.org](http://www.sismamujer.org)

**El Tejido Mujer ACIN** forma parte de la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca - ACIN, donde se promueven espacios de reflexión, formación y capacitación de mujeres y hombres en el territorio. El Tejido Mujer es un espacio de encuentro de mujeres de los tejidos, programas, planes de vida y procesos de Çxhab Wala Kiwe.

[www.nasaacin.org/tejidos-y-programas/tejido-mujer](http://www.nasaacin.org/tejidos-y-programas/tejido-mujer)

Con el apoyo de:

