



# LA PAZ AVANZA CON LAS MUJERES



III Informe de observaciones  
sobre los avances en la implementación  
del enfoque de género del Acuerdo de Paz

Grupo de Género en la Paz - GPAZ



## **LA PAZ AVANZA CON LAS MUJERES**

### **III Informe de observaciones sobre los avances en la implementación del enfoque de género del Acuerdo de Paz**

#### **Grupo de Género en la Paz - GPAZ**

Corporación Sisma Mujer- Secretaría técnica.

Colombia Diversa.

Comisión Colombiana de Juristas.

Corporación Humanas- Centro Regional de Derechos Humanos y

Justicia de Género.

Dejusticia.

Red Nacional de Mujeres.

Womens Link Worldwide.

# **LA PAZ AVANZA CON LAS MUJERES**

## **III Informe de observaciones sobre los avances en la implementación del enfoque de género del Acuerdo de Paz**

Mayo de 2021

## **LA PAZ AVANZA CON LAS MUJERES**

III Informe de observaciones sobre los avances en la implementación de enfoque de género del Acuerdo de Paz

Grupo de Género en la Paz - GPAZ  
2021

### **Autora**

July Samira Fajardo

- Corporación Sisma Mujer- Secretaría técnica.
- Colombia Diversa.
- Comisión Colombiana de Juristas.
- Corporación Humanas- Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género.
- Dejusticia.
- Red Nacional de Mujeres.
- Womens Link Worldwide.

### **Editora y correctora de estilo**

Dunia Oriana González Rodríguez

### **Diagramación**

Elizabeth E. Cruz Tapias

### **Ilustraciones**

Ana María Barrios Figueredo

### **Traducción**

Jennifer Isabel Cabana Pelaez

Edición Cuatro Ojos Editorial

CON EL APOYO DE:



# Tabla de contenido

<b>Introducción .....</b>	<b>9</b>
<b>1. Consideraciones del contexto .....</b>	<b>11</b>
<b>2. Aspectos metodológicos.....</b>	<b>14</b>
<b>3. Semaforización de los avances en la implementación de las medidas de género .....</b>	<b>16</b>
<b>3.1. Punto 1. Reforma Rural Integral.....</b>	<b>18</b>
<b>3.2. Punto 2. Participación Política.....</b>	<b>20</b>
<b>3.3. Punto 3. Fin del conflicto.....</b>	<b>22</b>
<b>3.4. Punto 4. Solución al problema de las drogas ilícitas.....</b>	<b>24</b>
<b>3.5. Punto 5. Víctimas .....</b>	<b>25</b>
<b>3.6. Punto 6. Verificación.....</b>	<b>27</b>
<b>4. Análisis sobre los avances del enfoque de género tras cuatro años de implementación .....</b>	<b>29</b>
<b>4.1. Avances en la Reforma Rural Integral .....</b>	<b>29</b>
4.1.1 Acceso a tierras y uso del suelo rural.....	29
4.1.2 Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) .....	31
4.1.3 Planes Nacionales Sectoriales para la Reforma Rural Integral .....	33
<b>4.2. Recomendaciones .....</b>	<b>37</b>
<b>5. Avances en la participación política.....</b>	<b>39</b>
<b>5.1. Mecanismos democráticos de participación ciudadana .....</b>	<b>40</b>
<b>5.2. Promoción de una mayor participación en la política nacional, regional y local .....</b>	<b>42</b>
<b>5.3. Recomendaciones .....</b>	<b>43</b>
<b>6. Avances en el fin del conflicto .....</b>	<b>45</b>
<b>6.1. Reincorporación .....</b>	<b>45</b>

6.2. Garantías de seguridad para la participación política y lucha contra las organizaciones y conductas criminales.....	47
6.3. Recomendaciones .....	50
<b>7. Avances en la solución al problema de las drogas ilícitas.....</b>	<b>53</b>
7.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos (PNIS) ...	53
7.2. Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas .....	55
7.3. Recomendaciones .....	56
<b>8. Avances con respecto a las mujeres víctimas del conflicto.....</b>	<b>58</b>
8.1. Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad.....	58
8.2. Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) .....	59
8.3. Reparación Integral para la construcción de la paz .....	62
8.4. Compromiso con la promoción, el respeto y la garantía de los derechos humanos .....	63
8.5. Recomendaciones .....	65
<b>9. Avances en la verificación .....</b>	<b>66</b>
<b>10. Conclusiones generales .....</b>	<b>69</b>
<b>11. Bibliografía .....</b>	<b>71</b>





# Introducción

**E**l Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, firmado en 2016 entre el Gobierno Colombiano y las FARC-EP, es el primero en el mundo en lograr una incorporación transversal del enfoque de género. El Acuerdo presta especial atención a los derechos fundamentales de las mujeres, de las personas lesbianas, gay, bisexuales y transgénero (LGBTI), así como de otros grupos sociales en situaciones de vulnerabilidad, en el marco del principio de igualdad y no discriminación, estipulado constitucionalmente. La movilización e incidencia de las organizaciones de mujeres colombianas y de población LGBTI, en alianza con la Subcomisión de Género de la Mesa de Conversaciones y la comunidad internacional, fue determinante para que esto se lograra.

## **El enfoque de género es entendido en el Acuerdo como:**

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

Para garantizar una igualdad efectiva se requiere adelantar medidas afirmativas que respondan a los impactos desproporcionados que ha tenido el conflicto armado en las mujeres, en particular, la violencia sexual. Respecto de los derechos de las víctimas, su protección comprende el tratamiento diferenciado que reconozca las causas y los efectos desproporcionados que ha tenido el conflicto armado, especialmente sobre las mujeres. Además, se deberán adoptar acciones diferenciadas para que las mujeres puedan acceder en igualdad de condiciones a los planes y programas contenidos en este Acuerdo. Se garantizará la participación de las mujeres y sus organizaciones y su representación equitativa en los diferentes espacios de participación. El enfoque de género deberá ser entendido y aplicado de manera transversal en la implementación de la totalidad del Acuerdo. (Acuerdo Final, 2016, pp. 192-193)

Las organizaciones que conforman GPAZ<sup>1</sup> aportaron elementos claves para la incorporación del enfoque de género en cada punto del Acuerdo de Paz y para hacer visible los efectos diferenciados y desproporcionados en la vida de las mujeres y respaldaron de manera decidida el proceso de negociación de La Habana, así como hoy lo hacen con la implementación de lo acordado. De esta manera, en la actualidad GPAZ adelanta acciones de incidencia para la adecuada implementación del enfoque de género del Acuerdo Final, así como, acciones de seguimiento a su implementación.

El presente informe es el tercero que GPAZ aporta para el seguimiento a la implementación del enfoque de género del Acuerdo. Realiza un balance de la implementación de las medidas de género en 2020 y analiza los avances del enfoque de género luego de cuatro años de la firma del Acuerdo de Paz, desde la perspectiva de lo que se ha denominado los «avances razonables», que a diciembre de 2020 deberían tener estas medidas.

Para el ejercicio de seguimiento, GPAZ ha identificado 122 medidas de género en el Acuerdo Final, realizando seguimiento a 109 (13 fueron cumplidas en la fase de cese al fuego bilateral y definitivo y dejación de armas). La clasificación categorial propuesta por GPAZ para las medidas de género es la siguiente:

Categoría	Número de medidas
Enfoque de género	26
Afirmativas	33
Violencias	15
Participación	31
Instancias de género	4
Total	109

Este informe está compuesto por seis apartados principales: 1) la introducción del documento, 2) las consideraciones del contexto del periodo analizado, 3) la descripción de la metodología utilizada para la elaboración del informe, 4) el balance de la implementación de las medidas en 2020 mediante el ejercicio de semaforización según nivel de avance, 5) el análisis de los avances tras cuatro años de implementación del Acuerdo de Paz por punto y la presentación de recomendaciones, 6) las conclusiones generales.

<sup>1</sup> Estas son: Colombia Diversa, Comisión Colombiana de Juristas (CCJ), Corporación Humanas, Corporación Sisma Mujer, Dejusticia, Women's Link Worldwide y Red Nacional de Mujeres.

# 1. Consideraciones del contexto

**E**l 2020 fue un año marcado por los efectos de la pandemia generada a causa del COVID-19 a nivel mundial, con impactos específicos para el país, como también, por la intensificación de la violencia sociopolítica. Aunque, podría pensarse que no hay una relación entre esos dos fenómenos en Colombia, lo cierto es que la pandemia, dadas las múltiples medidas preventivas-restrictivas que fueron tomadas para hacerle frente, aumentó situaciones de desprotección y vulnerabilidad de las mujeres en las diferentes regiones. La respuesta del Estado, desde el nivel nacional, no fue lo suficientemente organizada y garantista para abordar los efectos sociales, económicos y políticos de la pandemia.

En el último año, la presencia territorial de grupos armados y organizaciones criminales fue una constante. Como lo señala la Misión de Verificación de la ONU (2020a), estos grupos han aprovechado la pandemia para reforzar su control social y territorial. En las regiones en donde su presencia es persistente, estos grupos aumentaron las restricciones a la movilidad y otras prácticas de control social, bajo el argumento de la contención de la pandemia. El incumplimiento de estas medidas de control ha puesto en riesgo a la sociedad civil.

En departamentos como Cauca, Norte de Santander, Meta y Nariño se han identificado hechos de violencia y amenazas relacionados con el control territorial y el incumplimiento de las restricciones. En algunos territorios se han incrementado las amenazas de muerte a cualquier persona portadora del virus y se ha tenido conocimiento de panfletos acompañados de guías para evitar el contagio (ONU Mujeres, 2020).

Las consecuencias del aumento en la presencia y control territorial de grupos armados han sido múltiples. De acuerdo con el Informe sobre Colombia de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), esta oficina documentó 76 masacres en 2020 (5 más se encontraban en documentación a fecha de presentación del informe), en las que 292 personas perdieron la vida, entre quienes se encuentran 23 mujeres, 6 niñas y 18 niños. Desde 2018, las masacres han venido en aumento, siendo el 2020 el año que registra el número mayor desde 2014. Antioquia, Cauca, Nariño y Norte de Santander son los departamentos más afectados por esta violencia (ACNUDH, 2021).

Los riesgos para quienes construyen paz siguen en aumento. La situación de las personas en reincorporación y las personas defensoras es año tras año, desde la firma del Acuerdo de Paz, cada vez más difícil. Los impactos de las violencias que enfrentan no son solo diferenciales sino, además, muy graves para las

lideresas y defensoras. La Misión de Verificación de la ONU ha verificado, desde la firma del Acuerdo de Paz hasta el 28 de diciembre de 2020, el asesinato de 6 mujeres excombatientes, así como el intento de asesinato de 3 más.

Con respecto a las lideresas y defensoras, de acuerdo con el Programa Somos Defensores (2020a, 2020c), 156 mujeres fueron víctimas de diferentes hechos de agresión entre enero y septiembre de 2020, lo que corresponde al 25 % del total de personas defensoras agredidas. En este mismo periodo, 10 defensoras fueron asesinadas, en un contexto en el que los primeros 6 meses de 2020 hubo un incremento del 61 % de asesinatos de personas defensoras, con respecto al mismo periodo de 2019. Entre enero y noviembre de 2020, la Defensoría del Pueblo registraba 19 asesinatos de defensoras y lideresas, e Indepaz 36; lo que corresponde al 12 % del total de personas defensoras asesinadas en 2020 según el registro que consolida esta fuente (Indepaz, s.f.). Adicionalmente, en el periodo comprendido entre el 26 de septiembre y el 28 de diciembre de 2020, el ACNUDH reportó el asesinato de 44 mujeres y 6 personas LGBTI en el país (ONU, 2020a).

Las cifras preliminares<sup>2</sup> de Colombia Diversa (2021) registraron al menos 3 homicidios de mujeres LBT defensoras, así como amenazas y hechos de violencia policial. Para el caso de las defensoras LBT, es importante recordar que existe un doble riesgo: por su orientación sexual u orientación de género diversa y por su labor de defensa de los derechos humanos. Además, al acudir a la institucionalidad, las defensoras se encuentran con revictimizaciones al no ser reconocida su identidad de género o por ser señaladas debido a su orientación sexual diversa (Comisión Colombiana de Juristas, 2020).

Paralelo a esta situación, la pandemia generó un incremento en los factores de inseguridad de las mujeres en su conjunto, incluidas, las mujeres LBT y las mujeres lideresas. Es decir, los riesgos asociados al hecho de ser mujeres en una sociedad altamente heteropatriarcal como la colombiana y los riesgos asociados al liderazgo social y político confluyeron de manera intensificada en la cuarentena. Miles de mujeres se vieron obligadas a convivir 24 horas diarias, durante meses, con sus agresores en sus hogares. Igualmente, ocurrió con muchas jóvenes LBT, quienes debieron permanecer encerradas con familias que las rechazan e incluso violentan por su orientación sexual e identidad de género. Las restricciones a la movilidad y la suspensión total o parcial de la prestación de servicios del Estado reforzaron obstáculos preexistentes de acceso a las instituciones de las Rutas de Atención.

---

<sup>2</sup> Estas cifras no son definitivas dado que Colombia Diversa aún se encuentra consolidando la información oficial de la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional, el Instituto Nacional de Medicina Legal y el Ministerio Público.

De acuerdo con ONU Mujeres (2020) hubo un aumento en el número de llamadas a las líneas de atención en violencias contra las mujeres a nivel nacional e impactos en la accesibilidad a los servicios de atención y activación de las rutas de protección, no solo por las restricciones a la movilidad, sino también a la conectividad y a la escasez de servicios remotos y/o virtuales.

Las mujeres han sido además las principales afectadas en términos económicos por la pandemia en el país, dado el cierre de empleos en las ramas de actividades más feminizadas (Corporación Sisma Mujer, 2021), lo que empeora la situación de desigualdad laboral histórica y su autonomía económica. La pandemia también ha afectado a las mujeres LBT, pues, ante la falta de enfoque diferencial en la respuesta del Gobierno, se han exacerbado las vulnerabilidades de la población LGBT, en general; particularmente, en las zonas más afectadas por el conflicto (Colombia Diversa, Dejusticia, Instituto Kroc, Pastoral Social Caritas Colombiana, 2020). En efecto, la profundización de la precariedad laboral en el sector informal ha agravado la situación de las personas LGBTI que son el sustento principal de su familia. En particular, algunas mujeres trans debieron optar por el trabajo sexual como única alternativa para sobrevivir, situación que las deja mayormente expuestas al contagio del virus y, a su vez, a la discriminación que suelen recibir en el sistema de salud (Instancia Especial de Mujeres, 2020b).

En este contexto que suma dificultades previas en el país, en términos del conflicto, las garantías para la vida de lideresas y defensoras y para quienes firmaron la paz, sumado a esto las derivadas de la pandemia por el COVID-19 y también la respuesta gubernamental tardía, parcial y poco integral, la implementación del Acuerdo de Paz con una incorporación efectiva del enfoque de género es una prioridad.

## 2. Aspectos metodológicos

El presente informe analiza los avances en la implementación de 109 medidas de género distribuidas en los 6 puntos del Acuerdo Paz desde septiembre de 2019 (la fecha de corte del segundo informe fue agosto) hasta diciembre de 2020. No obstante, esta temporalidad puede variar en algunas medidas, en particular, cuyo corte es septiembre de 2020, debido a la disponibilidad de información oficial reportada por las entidades del Estado, que es trimestral para la actualización del Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO)<sup>3</sup>, así como, para los informes sobre los avances en los 51 indicadores de género del Plan Marco de Implementación (PMI) realizados por la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación (CPEC), que tienen el mismo corte temporal. Adicionalmente, se realiza también un análisis general de los avances globales en las medidas de género en los cuatro años de implementación con corte a diciembre de 2020.

Se utilizaron tres recursos metodológicos y analíticos durante el proceso de elaboración del informe:

- El semáforo en continuidad con los dos informes realizados por GPAZ anteriormente. En el primer informe, el semáforo se centró en los avances en cuanto al desarrollo normativo. En el segundo, en los avances operativos, dentro de los que se prestó especial atención a la formulación y expedición de reglamentos, circulares, resoluciones, etc. En este informe, se da continuidad al análisis del avance operativo, haciendo mayor énfasis en la implementación concreta de las medidas, desde la perspectiva de los *avances razonables*, que a cuatro años de iniciada la implementación del Acuerdo, deberían tener las medidas. Para ello, se tienen en cuenta como referencia complementaria las metas establecidas en las medidas que tienen indicador PMI, así como la vigencia temporal establecida para su implementación en este instrumento.

Los criterios para la clasificación de los avances son:

Medidas de género que no presentan avance o presentan avances muy reducidos tras cuatro años de implementación.

Medidas de género con avances parciales: aunque la medida está en implementación, no se implementa a un ritmo adecuado o no se implementa de manera completa.

---

<sup>3</sup> A partir de 2020, el SIIPO se actualiza trimestralmente. En años anteriores se realizó semestralmente.

Medidas de género terminadas o con avance oportuno.

Medida sobre las que no se obtuvo información que permitiera determinar con claridad su nivel de avance (este es el primero de los informes de GPAZ que incorpora esta clasificación).

- ⇒ Análisis documental mediante el cual se estudió la información documental disponible en clave de los avances razonables que, a cuatro años de la implementación del Acuerdo de Paz, deberían haberse logrado. Se parte de la premisa de que tras cuatro años de implementación del Acuerdo de Paz deben existir resultados tangibles de la implementación.
- ⇒ Dado el ritmo mismo de la implementación, las preguntas que orientaron el análisis de la información variaron entre aquellas que indagan por resultados operativos hasta otras que indagan por los aportes; de modo que los resultados de los primeros años de implementación se están generando en el cierre de brechas y en la garantía de los derechos de las mujeres relacionados en cada punto. El análisis está organizado a partir de los temas centrales de cada punto del Acuerdo de Paz (Pilares en el PMI).
- ⇒ Reconstrucción de «situaciones ejemplo» a partir de la experiencia cotidiana de las organizaciones que conforman GPAZ. Se utiliza de manera complementaria para poder ubicar las dificultades, obstáculos y oportunidades que se identifican en el análisis documental, pero desde un plano experiencial. GPAZ presenta este informe a partir del análisis feminista de la información disponible, y también desde la experiencia cotidiana de incidencia de las organizaciones que la integran en torno al Acuerdo de Paz, la representación de casos en la JEP, la entrega de informes a la CEV, su acompañamiento a las organizaciones de mujeres en varios lugares del país y su participación en la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad.

### 3. Semaforización de los avances en la implementación de las medidas de género

En la siguiente tabla se puede ver el balance general comparado entre la semaforización del segundo y tercer informe de avances en la implementación del enfoque de género del Acuerdo de Paz.

Periodo de análisis	Avance mínimo o sin avance	Avance parcial	Avance oportuno	Sin información
Agosto 2018 - agosto 2019	28 %	46 %	26 %	N. A.
Septiembre 2019 - diciembre 2020	26 %	50 %	20 %	4 %

Fuente: Elaboración propia, 2021<sup>4</sup>.

De acuerdo con lo anterior, el análisis sobre los avances en la implementación de las medidas de género de cada punto del Acuerdo de Paz presenta variaciones poco alentadoras en el periodo septiembre de 2019 a diciembre de 2020, con respecto a lo evidenciado por GPAZ en su segundo informe, que comprendió el periodo agosto de 2018 a agosto de 2019. Como el recurso metodológico y analítico del semáforo permite ver, el proceso de desaceleración de la implementación del enfoque de género del Acuerdo de Paz, que inició en el segundo semestre de 2018, no se detiene. Situación que coincide con el tiempo que lleva el actual gobierno nacional.

Aun cuando, a diciembre de 2020 el número de medidas sin iniciar implementación disminuyó levemente, varias medidas que presentaban avances parciales en el periodo de análisis anterior, durante 2020 bajaron su ritmo de ejecución, así como también, medidas que presentaban avances oportunos. Es decir, en 2020, no sólo no se revirtió la tendencia de una implementación parcial y lenta de las medidas de género del Acuerdo de Paz, sino que por el contrario esta tendencia se consolidó. La disminución de un 6 % en las medidas en implementación oportuna y el aumento en un 4 % en las que presentan avances parciales, suman de manera preocupante a los retrasos que se han venido consolidando en los últimos años, al punto que, luego de cuatro años de la firma del Acuerdo de Paz, sólo el 20 % de las medidas de género se están implementando oportuna y adecuadamente.

---

<sup>4</sup> De ahora en adelante, todas las tablas en este documento son elaboradas por la autora del mismo.



A partir de este análisis, GPAZ ha clasificado con avance en rojo, es decir, con avance mínimo o sin avance, 28 medidas, de las 109 que se tienen en cuenta, lo que corresponde al 26 % de las medidas. Esta situación de avance muy reducido es particularmente marcada en el Punto 1, «Reforma Rural Integral», siendo el Punto que presenta mayores retrasos en su implementación del enfoque de género, seguido del Punto 2 «Participación Política».

Así mismo, 54 medidas se han clasificado por GPAZ en amarillo con avances parciales, lo que porcentualmente equivale al 50 % del total de medidas de género del Acuerdo de Paz analizadas en este informe. El Punto 4, «Solución al problema de las drogas ilícitas», tiene un porcentaje mayor de sus medidas de género aquí. Con respecto a las medidas, con avance oportuno, representan, de acuerdo con el análisis de GPAZ, tan solo el 20 % del total de 109 medidas de género como ya se mencionó. Sobre el periodo de análisis anterior, medidas que venían con avances sostenidos y adecuados mermaron su implementación y empezaron a acumular retrasos o ejecuciones incompletas. El punto 3, «Fin del conflicto», y el Punto 5, «Víctimas», reflejan esta situación.

En el presente análisis de semaforización, además, se identificaron medidas sobre las que no fue posible conocer información que permita caracterizar su situación. No se logró establecer si están o no en implementación. Estas medidas, corresponden al 4 % y se han clasificado en color gris. Esta particularidad alerta acerca de las dificultades en la accesibilidad a la información sobre la totalidad de medidas de género establecidas en el Acuerdo de Paz.

*Calificación de las medidas de género según nivel de implementación en 2020: balance por punto.*

Año	Punto 1				Punto 2				Punto 3				Punto 4				Punto 5				Punto 6				total
Agosto 2018 - agosto 2019	7	16	2	n/a	9	12	5	n/a	9	7	4	n/a	4	8	0	n/a	2	6	12	n/a	0	1	5	n/a	109
Septiembre 2019 - diciembre 2020	10	11	3	1	10	10	5	1	5	13	1	1	1	8	2	1	1	10	8	1	1	2	3	0	109

### 3.1. Punto 1. Reforma Rural Integral

10	11	3	1	25
40%	44%	12%	4%	100%

**Rojo.** Diez medidas de género sin avance o avances muy reducidos tras cuatro años de implementación:

1. Otorgar un subsidio integral para la compra de tierras en zonas priorizadas con facilidades para mujeres.
2. Asegurar el acceso prioritario a la adjudicación gratuita, subsidios o créditos especiales para trabajadores con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente (prioridad a víctimas rurales, mujeres cabeza de familia o población desplazada).
3. Línea de Crédito Especial para compra de tierras, subsidiada, de largo plazo y con medidas especiales para las mujeres rurales.
4. Creación y puesta en marcha de una nueva Jurisdicción Agraria que tenga una adecuada cobertura y capacidad en el territorio, con formación especial para las mujeres sobre sus derechos y acceso a la justicia y con medidas específicas para superar las barreras que dificultan el reconocimiento y protección de los derechos de las mujeres sobre la tierra.
5. Incremento de los cupos técnicos, tecnológicos y universitarios en las zonas rurales, con acceso equitativo para hombres y mujeres, incluyendo personas en condición de discapacidad.
6. Soluciones de viviendas adecuadas de acuerdo con el medio rural y a las comunidades con enfoque diferencial. El acceso a estas será equitativo para mujeres y hombres.
7. Garantía de servicio de asistencia integral técnica y tecnológica – Economía Solidaria.
8. Promover esquemas de protección al embarazo, parto, lactancia y atención en salud para el recién nacido, ampliando progresivamente en cobertura.
9. Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación. Esta política reconoce el papel fundamental de las mujeres rurales en la contribución a la satisfacción del derecho a la alimentación.
10. La política alimentaria y nutricional de las zonas rurales se basa en el incremento progresivo de la producción de alimentos, la generación de ingresos y en la creación de condiciones de bienestar.

**Amarillo.** Once medidas de género con avances parciales:

1. El Gobierno Nacional adecuará un plan de formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural. El plan deberá contar con medidas espe-

cíficas que permitan superar los obstáculos que afrontan las mujeres rurales para la formalización de la propiedad.

2. Se promoverá la participación de las mujeres y sus organizaciones en los diferentes espacios que se creen para la conciliación y resolución de conflictos sobre el uso y tenencia de la tierra.
3. Instancia alto nivel para la resolución de conflictos de tenencia y uso de la tierra y fortalecimiento de la producción alimentaria.
4. Catastro multipropósito-Formación y actualización del catastro e impuesto predial rural. Tendrá la información desagregada por sexo y etnia.
5. Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral. En la superación de la pobreza se implementarán medidas específicas y diferenciadas para hacer frente a las necesidades de las mujeres en el campo y lograr la igualdad de oportunidades entre hombre y mujeres.
6. Adoptar el enfoque diferencial y de género para que el sistema de salud considere requerimientos especiales de la mujer en las zonas rurales.
7. Promoción de la formación profesional de mujeres en disciplinas o tradicionales para ellas.
8. Estímulos a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa que promueva la autonomía económica de las mujeres rurales.
9. Creación e implementación de un plan nacional para la promoción de la comercialización de la producción de la economía campesina que contará con medidas para promover el empoderamiento económico de las mujeres rurales.
10. Implementación de un plan progresivo de protección social y garantía de los derechos de los trabajadores y las trabajadoras rurales, que tenga en cuenta la promoción de la vinculación laboral de las mujeres en áreas productivas no tradicionales.
11. Ampliar los programas para la protección del riesgo económico de la vejez hacia la población rural de la tercera edad en extrema pobreza que no está cubierta por el sistema de seguridad social considerando las necesidades de las mujeres adultas mayores.

**Verde.** Tres medidas de género terminadas o con avance oportuno:

1. Participación en los diferentes niveles territoriales para el desarrollo de los acordados en la RRI con inclusión de las mujeres rurales y sus organizaciones (PDET).
2. Asistencia técnica con calidad del servicio y evaluación participativa y comunitaria que tenga en cuenta la participación de las mujeres.
3. Implementación de un plan para apoyar y consolidar la generación de ingresos de la economía campesina, familiar y comunitaria y que permita a las mujeres superar las barreras de acceso a financiamiento.

**Gris.** Una medida sobre la cual no se obtuvo información que permitiera determinar su nivel de avance:

1. Subsidios para la construcción y mejoramiento de vivienda que prioricen a la población en pobreza extrema, a las víctimas, a las personas beneficiarias del Plan de distribución de tierras y a la mujer cabeza de familia.

### 3.2. Punto 2. Participación Política

10	10	5	1	26
39%	39%	19%	3%	100%

**Rojo.** Diez medidas de género sin avance o avances muy reducidos tras cuatro años de implementación:

1. Sistema interinstitucional de planeación, información y monitoreo que evalúe el desempeño y resultados del Sistema Integral de garantías de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP).
2. Programa de protección individual y colectiva de líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y defensores y defensoras de derechos humanos.
3. Apoyar mediante asistencia legal y técnica, la creación y fortalecimiento de las organizaciones y movimientos sociales. Sin perjuicio del principio de igualdad, se apoyará con medidas extraordinarias a las organizaciones de mujeres.
4. Promover la creación de redes de organizaciones y movimientos sociales, especialmente los que han estado en condiciones de exclusión política.
5. Promoción de la no estigmatización a grupos en condiciones de vulnerabilidad o discriminados como las mujeres, los pueblos y comunidades, población LGBTI, entre otros.
6. Promover la reconciliación, la convivencia y la tolerancia, especialmente en las poblaciones más afectadas por el conflicto, teniendo en cuenta el impacto desproporcionado del conflicto sobre las mujeres.
7. Revisión de las funciones y conformación de los Consejos Territoriales de Planeación con el fin de promover la participación de las mujeres en los consejos territoriales y el fortalecimiento de estas instancias.
8. Promoción de campañas de información, pedagogía y divulgación, que estimulen la participación electoral a nivel nacional y regional, con énfasis en promover una mayor participación de las mujeres, de poblaciones vulnerables y de territorios especialmente afectados por el conflicto y el abandono estatal.
9. Campañas para promover los valores democráticos de participación política y sus mecanismos, para garantizar y fomentar su conocimiento y uso efectivo, con énfasis en las poblaciones más vulnerables.

## 10. Circunscripción Transitoria Especial de Paz.

### **Amarillo.** Diez medidas de género con avances parciales:

1. Estatuto de garantías para el ejercicio de la oposición política creado y en implementación con participación de las mujeres.
2. Creación de una instancia de alto nivel del Sistema Integral de garantías de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) que procure la interlocución efectiva con las mujeres.
3. Promoción de la participación equitativa entre hombres y mujeres en las instancias de participación ciudadana.
4. Participación ciudadana a través de medios de comunicación comunitarios, institucionales y regionales, que incluya organizaciones y movimientos sociales.
5. Los mecanismos de control y veeduría ciudadana contarán con participación efectiva de las mujeres.
6. Sistema Nacional de Cuidado.
7. Campaña nacional de cedulação masiva que prevea medidas para facilitar el acceso a esta campaña por parte de las mujeres rurales.
8. Promover un ejercicio ampliamente participativo de diagnóstico con enfoque de género, de los obstáculos que enfrentan las poblaciones más vulnerables en el ejercicio del derecho al voto y adoptar las medidas correspondientes.
9. Programa para la promoción de la participación y liderazgo de la mujer en la política.
10. Programas de formación sobre los derechos políticos de las mujeres y las formas de participación política y ciudadana.

### **Verde.** Cinco medidas de género terminadas o con avance oportuno:

1. Sistema de Alertas Tempranas con enfoque territorial, diferencial y de género.
2. Se creará el Consejo Nacional para la Reconciliación y Convivencia con representantes de organizaciones de mujeres y de población LGBTI.
3. Fortalecer y promover la construcción de presupuestos participativos sensibles al género y los derechos de las mujeres en el nivel local.
4. Reforma del régimen y de la organización electoral teniendo en cuenta las dificultades específicas de las mujeres en relación con el sistema electoral.
5. Promoción de la participación política y ciudadana de la mujer en el marco del presente Acuerdo.

**Gris.** Una medida sobre la cual no se obtuvo información que permitiera determinar su nivel de avance:

1. Creación de un nuevo canal de TV para dar acceso a medios de los partidos y movimientos políticos.

### 3.3. Punto 3. Fin del conflicto

5	13	1	1	20
25%	65%	5%	5%	100%

**Rojo.** Cinco medidas de género sin avance o avances muy reducidos tras cuatro años de implementación:

1. Pacto Político Nacional y desde las regiones, con los partidos y movimientos políticos, los gremios, las fuerzas vivas de la nación, las organizaciones de mujeres y de población LGBTI, entre otras.
2. Comisión Nacional de Garantías de Seguridad debe diseñar estrategias para identificar las fuentes de financiación y los patrones de actividad criminal de las organizaciones y conductas, entre dichos patrones se tendrán en cuenta aquellos que afectan de manera particular a las mujeres y población LGBTI.
3. Protección especializada sobre la base de una evaluación del nivel de riesgo y en coordinación con las entidades del Estado correspondientes para líderes de partidos y movimientos políticos con enfoque diferencial y con presencia nacional y regional.
4. Herramientas en materia de atención psicosocial de carácter individual o colectivo y con enfoque de género a aquellos destinatarios del programa de protección de las FARC-EP.
5. Protocolo de protección para los territorios rurales del Programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios. Tendrá en cuenta las condiciones particulares de las mujeres.

**Amarillo.** Trece medidas de género con avances parciales:

1. Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil en lo económico, social y político, de acuerdo con sus intereses con enfoque de género.
2. Garantizar la aplicación de los enfoques territoriales, diferencial y de género en el diseño, implementación y seguimiento de las políticas y estrategias que sean objeto de la Comisión Nacional de Garantías.
3. Crear una Unidad Especial de Investigaciones para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales que investigue, persiga y acuse a organizaciones responsables de homicidios, masacres, crímenes contra mujeres o contra personas que participen en la implementación del Acuerdo y la construcción de paz.

4. La Unidad Especial de Investigaciones para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales desplegará su capacidad de investigación con un enfoque territorial, diferencial y de género para enfrentar la amenaza.
5. La Unidad Especial estará conformada por funcionarios especializados de la Fiscalía General de la Nación (FGN) con conocimiento en violencia y justicia de género.
6. Fundamentar la acción de la Unidad Especial de Investigaciones con un enfoque investigativo multidimensional sobre toda la cadena criminal.
7. Implementar planes de investigación metodológicos especializados a los más graves hechos de victimización que las organizaciones y conductas objeto de este acuerdo ejecuten contra las mujeres y población LGBTI, por parte de la Unidad Especializada de Investigaciones.
8. Poner en funcionamiento el Comité de impulso de las investigaciones por delitos contra quienes ejercen la política del SISEP, teniendo en cuenta a las mujeres y población LGTBI.
9. Implementar Programa de protección integral para integrantes del nuevo movimiento o partido político que surja del tránsito de las FARC-EP, que incluya programas formativos en aspectos relacionados con la protección de las mujeres y de los riesgos específicos que ellas enfrentan.
10. Poner en marcha un protocolo de seguridad y protección con enfoque de género para exintegrantes de las FARC-EP.
11. Implementar un Programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en territorio con la participación activa de las organizaciones de mujeres.
12. Crear un Sistema de Prevención y Alerta para la reacción rápida con enfoque territorial, diferencial y de género, reglamentado e implementado.
13. Garantizar en la Alta Instancia la participación de los partidos y movimientos políticos, especialmente de aquellos que hayan sido afectados en su seguridad, de organizaciones de víctimas y de derechos humanos y de movimientos sociales, incluidos los de mujeres.

**Verde.** Una medida de género terminada o con avance oportuno:

1. Conformar la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad con participación efectiva de mujeres.

**Gris.** Una medida sobre las cual no se obtuvo información que permitiera determinar su nivel de avance:

1. Promover la participación de las mujeres en la conformación de grupos de trabajo e investigación de la Unidad Especial de Investigación.

### 3.4. Punto 4. Solución al problema de las drogas ilícitas

1	8	2	1	12
8%	67%	17%	8%	100%

**Rojo.** Una medida de género sin avances o avances muy reducidos tras cuatro años de implementación:

1. Garantizar la participación efectiva de mujeres en la formulación de propuestas para la construcción del Plan Integral Municipal y Comunitario de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA).

**Amarillo.** Ocho medidas de género con avances parciales:

1. Garantizar la participación de las mujeres en la planeación, ejecución, seguimiento y evaluación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS).
2. Crear un programa de guarderías infantiles para facilitar el acceso de las mujeres cabeza de familia a oportunidades laborales y para contribuir a la seguridad alimentaria de la primera infancia.
3. Crear mecanismos de información para facilitar el acceso a oportunidades laborales a las mujeres, que surjan en el marco de la implementación de la Reforma Rural Integral (RRI).
4. Poner en funcionamiento un Sistema Nacional de Atención a las personas consumidoras de drogas ilícitas con enfoque de género.
5. Llevar a cabo acciones de reducción del daño por consumo priorizando poblaciones vulnerables, teniendo en cuenta la violencia de género, principalmente la intrafamiliar y sexual.
6. Sensibilizar y guiar a la comunidad y las instituciones para prevenir la estigmatización de los consumidores y las consumidoras que tengan en cuenta, de manera particular, el impacto diferenciado en las mujeres y población LGBTI.
7. Ampliar y mejorar el acceso y la oferta calificada en atención a consumidores con medidas especiales para mujeres y población LGBTI.
8. Proteger a niños, niñas y adolescentes del consumo de drogas ilícitas.

**Verde.** Dos medidas de género terminadas o con avance oportuno:

1. Revisar y reformular participativamente la política pública frente al consumo de drogas ilícitas teniendo en cuenta las especificidades y necesidades de focalización según grupos de edad, sexo, condición socioeconómica y ubicación geográfica.



2. Desarrollar investigaciones y estudios especializados relacionados con el consumo de drogas ilícitas que incluya un enfoque diferencial, de género y etario.

**Gris.** Una medida sobre la cual no se obtuvo información que permitiera determinar su nivel de avance:

1. Privilegiar la contratación de organizaciones comunitarias, incluyendo organizaciones de mujeres rurales para la ejecución de los PISDA.

### 3.5. Punto 5. Víctimas

1	10	8	1	20
5%	50%	40%	5%	100%

**Rojo.** Una medida de género sin avances o avances muy reducidos tras cuatro años de implementación:

1. Implementar el Plan de rehabilitación psicosocial para la convivencia y la no repetición teniendo en cuenta los enfoques: diferencial y de género.

**Amarillo.** Diez medidas de género con avances parciales:

1. Desarrollar en la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV) un adecuado enfoque transversal que evidencie las formas diferenciales en las que el conflicto afectó a las mujeres y la población LGBTI, entre otros. Esto deberá contribuir a que la sociedad colombiana se concientice sobre las formas en que el conflicto reprodujo discriminaciones históricas.
2. Garantizar la participación equitativa entre hombres y mujeres en la conformación de las CEV.
3. No conceder amnistía o indulto ni beneficios equivalentes al acceso carnal violento y otras formas de violencia sexual.
4. Contar con un equipo de investigación especial para casos de violencia sexual y atender las disposiciones especiales sobre práctica de pruebas en la materia incluidas en el Estatuto de Roma.
5. Incorporar en la JEP sanciones respecto a daños ocasionados a mujeres.
6. Fortalecer los procesos de reparación colectiva territorial, garantizando la participación de las mujeres.
7. Fortalecer los planes nacionales de reparación colectiva que tendrán un enfoque de género y estarán dirigidos a colectivos constituidos en grupos, organizaciones, incluidas mujeres, entre otros.

8. Ampliar la cobertura pública y despliegue territorial y mejorar la calidad de la atención psicosocial para la recuperación emocional de las víctimas de acuerdo con el daño específico que hayan padecido, entre ellas las afectaciones particulares a las víctimas de violencia sexual.
9. Poner en marcha programas colectivos con enfoque territorial y de género, específicos al retorno y reubicación de personas desplazadas.
10. Reiterar el compromiso con los DDHH por parte del Gobierno nacional, con un enfoque diferencial y de género atendiendo a los principios de igualdad y progresividad, y garantizar el derecho a la paz, especialmente en los territorios más afectados por el conflicto.

**Verde.** Ocho medidas de género terminadas o con avance oportuno:

1. Promover un entendimiento compartido en la sociedad a través de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV) considerando el impacto del conflicto y la violencia basada en género.
2. Promover la convivencia en los territorios, un ambiente transformador que permita la resolución pacífica de los conflictos y la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.
3. Crear un grupo de trabajo de género en la CEV.
4. Crear un Comité de seguimiento y monitoreo a la implementación de las recomendaciones de la CEV. Los informes que realice deben contar con un enfoque territorial, diferencial y de género.
5. Reconocer y rechazar a las graves violaciones de DDHH y DIH, incluyendo aquellas que han sido históricamente menos visibles contra mujeres y otros colectivos para que sea un propósito compartido de la sociedad que esto nunca se repita.
6. Hacer un compromiso con la promoción, el respeto y la garantía de los derechos humanos que contribuya a garantizar la no repetición.
7. Conformar el Tribunal de la JEP con participación equitativa de hombres y mujeres.
8. Conformar las salas de la JEP con mínimo 6 magistrados con criterio de participación equitativa entre hombres y mujeres.

**Gris.** Una medida sobre la cual no se obtuvo información que permitiera determinar su nivel de avance:

1. Conformar con criterios de participación equitativa entre hombres y mujeres la Unidad de Investigación y Acusación (UIA) de la JEP.

### 3.6. Punto 6. Verificación

1

2

3

1

**Rojo.** Una medida de género sin avances o avances muy reducidos tras cuatro años de implementación:

1. Aprobar una ley de tratamiento penal diferenciado para delitos relacionados con cultivos de uso ilícito que beneficie campesinos no pertenecientes a organizaciones criminales, que incluya tratamiento penal diferenciado para mujeres en casos especiales.

**Amarillo.** Dos medidas de género con avances parciales:

1. Contemplar de manera prioritaria las necesidades prácticas y estratégicas de las mujeres en el Plan Marco de Implementación (PMI).
2. Concertar con las organizaciones representativas de los grupos étnicos el programa especial de armonización para la reintegración y reincorporación social y económica con enfoque diferencial étnico y de género.

**Verde.** Tres medidas de género terminadas o con avance oportuno:

1. Crear una Instancia Especial de Mujeres para contribuir al seguimiento del enfoque de género, que tendrá interlocución permanente con la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación (CSIVI).
2. Realizar verificación del enfoque diferencial y de género en la implementación del Acuerdo de Paz por parte del Componente Internacional de Verificación.
3. Solicitar el acompañamiento internacional de los siguientes países y entidades internacionales en la implementación de los acuerdos en cada uno de los puntos: ONU Mujeres, Representante secretario general para la violencia sexual en el conflicto, Federación Democrática Internacional de Mujeres, Suecia.



## 4. Análisis sobre los avances del enfoque de género tras cuatro años de implementación

### 4.1. Avances en la Reforma Rural Integral

La Reforma Rural Integral (RRI) busca sentar las bases para la transformación del campo colombiano mediante la integración de las regiones, la erradicación de la pobreza, la promoción de la igualdad y la no repetición del conflicto. Todos los planes y programas que integran la RRI deben tener enfoque territorial, diferencial y de género «que implica reconocer y tener en cuenta las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios, de las mujeres en todo su ciclo vital, de las comunidades rurales y de grupos en condiciones de vulnerabilidad [...]». La igualdad y el enfoque de género son uno de los principios de la RRI.

La reforma rural aborda tres aspectos: acceso a tierras y uso del suelo rural, los Programas de Desarrollo Rural (PDET) y los Planes Nacionales, como se describirá a continuación.

#### 4.1.1 Acceso a tierras y uso del suelo rural

El objetivo central aquí es la democratización del acceso a la tierra en beneficio de los campesinos y, de manera especial, las campesinas sin tierra o con tierra insuficiente, mediante, principalmente, la entrega/distribución gratuita de tres millones de hectáreas (ha) en 12 años, para lo que se crea un Fondo de Tierras, la entrega de subsidios integrales para compra de tierra, la formalización masiva de siete millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural y la puesta en marcha de una Línea Especial de Crédito para compra de tierra. Se espera que esta democratización del acceso a la tierra signifique para las mujeres campesinas la eliminación de los obstáculos que históricamente han limitado su derecho a la propiedad de la tierra y aporte de manera decidida al cierre de las brechas existentes con respecto a los hombres.

Sin embargo, cumplidos cuatro años desde que inició la implementación del Acuerdo de Paz, los avances no solo son mínimos, sino que, además, no evidencian que estén impactando las brechas entre hombres y mujeres; de continuar de la misma manera que hasta ahora, las probabilidades de que lo haga se ven reducidas. Al respecto, son seis las principales preocupaciones que desde GPAZ se tienen:

1. De acuerdo con la Procuraduría General de la Nación (PGN) en su informe sobre el acceso a tierras en el marco del Acuerdo de Paz, los proyectos principales que implementan este aspecto del Acuerdo «han estado desfinanciados con déficit presupuestal de más del 50 % durante los últimos tres años» (PGN, 2021).
2. Según el mismo informe, el Fondo de Tierras dispone de aproximadamente un millón de hectáreas. Aunque no todos los bienes del Fondo están caracterizados, los que ya cuentan con caracterización técnica se encuentran ocupados, es decir, son predios para ser formalizados (reconocimiento de derechos de propiedad) en el marco de la meta de siete millones de hectáreas. Así las cosas, actualmente no hay claridad acerca de las hectáreas que deben ser entregadas/distribuidas (asignación de derechos de propiedad) en el marco de los tres millones de hectáreas. Esto es muy importante, en tanto miles de mujeres campesinas no ejercen ocupación directa sobre ningún predio y requieren para poder garantizar su derecho a la tierra, que el Fondo cuente, efectivamente, con bienes que puedan ser distribuidos.
3. A partir de los reportes del Gobierno Nacional, presentados en los informes trimestrales de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (CPEC), sobre los indicadores de género del PMI, se evidencia el poco avance que lleva la entrega de hectáreas de tierra a través del Fondo de Tierras desde el inicio de la implementación en 2017. A septiembre de 2020, solo 775 mujeres habían sido beneficiarias. Pese a que las mujeres son el 53 % de las personas beneficiarias, en promedio han recibido menos tierra que los hombres beneficiarios. Las mujeres campesinas han recibido 1,7 ha en promedio y los hombres 3,4 ha. Esta situación no solo refuerza la brecha histórica en el acceso a la tierra que enfrentan las mujeres, sino que, además, va en contravía de la distribución equitativa que debe ser eje de este Fondo.
4. La Línea Especial de Crédito (LEC) para compra de tierra fue aprobada en 2019 con condiciones financieras específicas para las mujeres rurales de bajos ingresos. No obstante, a diciembre de 2020 ninguna mujer había sido beneficiaria. Su implementación inició a finales de 2020, solo dos hombres han obtenido este crédito.
5. A cuatro años de implementación, tan solo 375 mujeres en todo el país han sido beneficiarias del Subsidio Integral para Compra de Tierras. Avance que desde GPAZ se estima insuficiente.
6. La no creación de una Jurisdicción Agraria. Esta jurisdicción continúa sin ser creada, pero, adicionalmente, el proyecto de Ley Estatutaria 134 de 2020 (Congreso de la República), que actualmente cursa trámite en el Congreso, aborda la creación de una Especialidad Judicial Agraria y no de una Jurisdicción. Es decir, se limita a una reforma al sistema judicial actual desconociendo los términos en los que esta medida fue incluida en el Acuerdo de Paz, «no se creará una estructura judicial específica, con un alto tribunal como órgano de cierre, sino que los despachos se acomodarán a la estructura de la rama judicial ya existente» (Comisión Colombiana de Juristas, 2021). Esta situación podría afectar una resolución integral a los diferentes conflictos por la tierra y



el territorio de la población campesina y su garantía del derecho a la justicia, incluido de manera diferencial, el de las mujeres campesinas.

En las diferentes medidas relacionadas con el acceso a tierras y uso del suelo rural no se identifican acciones particulares que garanticen los derechos que al respecto tienen las mujeres LBT; lo que es concordante con el llamado realizado por Colombia Diversa, organización integrante de GPAZ, sobre la inexistencia de estrategias para garantizar el acceso de las personas LGBTI a la oferta institucional de la Reforma Rural Integral, en general.

#### 4.1.2 Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)

El proceso de planeación de los PDET contó con más de 65.000 mujeres (32,5 % del total de participantes). 4.606 iniciativas con marcación de mujer rural y género (13 %) fueron incluidas en los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR); dentro de estas iniciativas se incluyen también aquellas dirigidas a la población LGBTI. El éxito de los PDET depende de la implementación efectiva, eficiente y oportuna de todas las iniciativas priorizadas.

Teniendo en cuenta las dificultades históricas en la implementación de los compromisos adquiridos con las mujeres en los diferentes niveles de gobierno en Colombia, GPAZ considera que para lograr el desarrollo de todas las iniciativas de marcación mujer rural y género de los PDET, es necesario el despliegue de estrategias específicas que apunten a ese fin. Además, teniendo en cuenta que el enfoque de género es transversal a la implementación de todo el Acuerdo de Paz, GPAZ insiste en que todas las iniciativas priorizadas en los PDET deben incluir este enfoque.

En ese sentido, se destaca que la ART está implementando una estrategia particular para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de las mujeres rurales mediante la inclusión del enfoque de género y la garantía de los derechos de las mujeres en la implementación de los PATR, en el marco de los PDET y en la construcción de la Hoja de Ruta de las Subregiones. Dentro de las actividades desarrolladas en 2020, se encuentran: el módulo de capacitación en género y derechos de las mujeres dirigido a las bases de la acción comunal en clave de obras PDET (en alianza con la MAPP OEA); acciones de consolidación de los procesos de transversalización del enfoque de género en la ART; asistencia y acompañamiento técnico a las administraciones locales para la inclusión de iniciativas PDET en los planes desarrollo: 1.458 iniciativas de los PDET con marcación de mujer y género fueron incluidas en planes de desarrollo municipal y 192 en planes de desarrollo departamentales; inclusión de iniciativas con marcación de mujer y rural y género en los planes de trabajo 2020-2021 de las mesas de impulso (tienen el propósito de avanzar en la articulación entre nación y territorio. La

ART lidera la construcción de un plan de trabajo para cada uno de los ocho pilares PDET por subregión). A diciembre de 2020, 1.481 iniciativas con marcación mujer rural y género habían sido incluidas en los planes de trabajo; con respecto a la ruta de gestión<sup>5</sup>, 1.331 iniciativas con marcación de género tienen ruta de gestión activada. Sin embargo, la información reportada no permite conocer sobre los avances específicos sobre las iniciativas para la población LGBTI.

Sobre la Hoja de Ruta Única (HRU)<sup>6</sup>, en 2020 se aprobó la de la Subregión del Catatumbo y se realizó la construcción participativa y validación territorial (última fase del diseño de las HRU) de las Subregiones Sur de Bolívar y Sur de Córdoba<sup>7</sup>. La Agencia de Renovación del Territorio (ART) cuenta con una metodología para la construcción de la Hoja de Ruta<sup>8</sup>, pero dicha metodología no incorpora el enfoque de género, por tanto, no tiene disposiciones específicas o estrategias directas para la incorporación de las iniciativas de marcación mujer rural y género priorizadas en los PDET y las medidas de género en el marco de los Planes Nacionales. En relación con este aspecto, la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP y CERAC, en su cuarto informe sobre la implementación del enfoque de género, realizó un llamado para que se promueva una estrategia clara de inclusión y operacionalización de las iniciativas de mujer y género en las HRU (Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP – CERAC, 2020).

Dentro del proceso de construcción de la Hoja de Ruta se contemplan diálogos preparatorios y jornadas de validación participativas. En el caso de la Subregión del Catatumbo estas actividades se llevaron a cabo en los meses de enero y febrero de 2020, con personas delegadas del grupo motor, autoridades étnicas, organizaciones sociales, representantes del sector privado, etc. Sin embargo, en la información disponible en el sitio Web de la ART (documento final hoja de ruta y anexos hoja de

- 
- 5 Esta ruta se enmarca en la misión que tiene la ART de articular y coordinar con las entidades del orden nacional y territorial, así como con privados y cooperación internacional para avanzar en la implementación de las iniciativas.
  - 6 La Hoja de Ruta es una herramienta que permite ordenar la implementación en un horizonte de 15 años, teniendo como objetivo principal el cumplimiento de las más de 32.000 iniciativas de los PDET. Esta herramienta articula los Planes de la Reforma Rural Integral, los Planes Integrales de la Reparación Colectiva, los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA) y los Planes de Desarrollo en los territorios. Ver más en: <https://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/hoja-ruta-pdet/>
  - 7 Con posterioridad a la fecha de corte de este informe fueron presentados los documentos finales de Hoja de Ruta de estas dos subregiones.
  - 8 La versión consultada por GPAZ es la de julio de 2020, al ser la que se encuentra disponible en la web de la ART.



ruta), no se señalan de manera particular los actores sociales participantes, por lo que no es posible conocer acerca de la participación de las mujeres y personas LGBTI en el proceso. En listado de identificación de actores estratégicos se identifican por lo menos 19 organizaciones/asociaciones de mujeres.

#### 4.1.3 Planes Nacionales Sectoriales para la Reforma Rural Integral

Hasta diciembre de 2020 se habían adoptado 9 de los 16 Planes Nacionales. Con respecto a los restantes, 5 contaban con cierre técnico y 3 seguían en etapa de formulación.

<b>Planes adoptados</b>	Plan Nacional Sectorial de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural (Resolución 179 de 2017 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural). Este plan se encuentra en proceso de actualización debido al cambio del responsable sectorial de la política, a partir del 2020 el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio asumió el liderazgo del tema.
	Plan Nacional de Electrificación Rural (Resolución 40809 de 2018 del Ministerio de Minas y Energía).
	Plan Nacional de Vías para la Integración Regional (Resolución 0003260 de 2018 del Ministerio de Transporte).
	Plan de Conectividad Rural (Resolución 1722 de 2019 del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones).
	Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria (Resolución 00006 de 2020 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural).
	Plan Nacional de Riego y Drenaje para la Economía Campesina y Comunitaria (Resolución 000091 de 2020 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural).
	Plan para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria (Resolución 000209 de 2020 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural).
	Plan Progresivo de Protección Social y de Garantía de Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales (Resolución 2951 de 2020 del Ministerio del Trabajo).
	Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural – PLANFES (Resolución 2950 de 2020 del Ministerio del Trabajo).

De los 9 planes adoptados, en 6 se incluyen líneas y/o acciones con medidas específicas para las mujeres<sup>9</sup>. En el Plan de Conectividad Rural y en el Plan Nacional de Vías no se incorpora el enfoque de género de ninguna manera en ninguno de sus componentes. Aunque la mayoría de los planes adoptados desarrolla en alguna medida el enfoque de género, para GPAZ es motivo de preocupación que en ninguno se establecen líneas, estrategias o acciones diferenciales para la población LGBTI, lo que repercute en la garantía de los derechos de las mujeres LBT.

Los Planes Nacionales se organizan en tres ejes: 1) infraestructura y adecuación de tierras, 2) desarrollo social y 3) estímulos a la producción agropecuaria. Aunque los Planes Nacionales de Salud Rural y Educación Rural no se encontraban listos al cerrar 2020, acciones enmarcadas en estos han sido reportadas por el Gobierno Nacional, en tanto fueron incluidas como indicadores en el PMI.

De esta manera, como parte del desarrollo de las medidas contempladas por el Acuerdo de Paz en el sector salud, en 2019, mediante la Resolución 2626 del Ministerio de Salud y Protección Social, se adoptó el Modelo de Acción Integral Territorial (MAITE)<sup>10</sup> por medio de cual se implementa la Política de Atención Integral en Salud (PAIS). Si bien, el MAITE incorpora dentro de sus 8 líneas de acción, una línea de enfoque diferencial, en la que «se reconoce las particularidades de las poblaciones y las condiciones sociales y territoriales que ubican a las personas en situaciones de marginalidad y de mayor vulnerabilidad para el ejercicio del derecho a la salud» (Ministerio de Salud y Protección Social, 2019), y se identifican 6 acciones centrales para erradicar las barreras de acceso a los servicios de salud y otras formas de exclusión en salud, no hay una incorporación explícita del enfoque de género. Para la ejecución del MAITE cada departamento debe formular un plan de acción. De acuerdo con la descripción de los indicadores del PMI relacionados, los planes de acción deben incorporar compromisos que atiendan las particularidades de hombres, mujeres y de la población LGBTI –que también son hombres y mujeres, entre *otrxs*, pese a que este tipo de categorización así planteada pareciera invisibilizarlo–. Los planes de acción debían estar listos en 2020, sin embargo, dada la coyuntura generada por el COVID-19, se extendió el plazo.

Adicionalmente, el Ministerio de Salud se encuentra elaborando el documento de lineamientos de transversalización del enfoque de género en el sector sa-

---

<sup>9</sup> No fue posible para GPAZ acceder al documento técnico del Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural (PLANFES).

<sup>10</sup> El MAITE busca orientar de forma articulada la gestión de los integrantes del sistema de salud en el territorio, para responder a las prioridades de salud de la población y contribuir al mejoramiento de la salud, la satisfacción de las expectativas de los ciudadanos y a la sostenibilidad del sistema, bajo el liderazgo del departamento o distrito.

lud. De manera articulada con el Fondo de población de las Naciones Unidas (UNFPA), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS), el Ministerio implementa el proyecto «salud para la paz» con énfasis en salud sexual y reproductiva, salud mental, entre otros, en 26 municipios, predominantemente en PDET.

Por su parte, el Ministerio de Educación Nacional se encuentra desde 2019 implementando una estrategia que busca la promoción, acceso y permanencia de las mujeres en carreras no tradicionales, en clave de trayectoria educativa. Se reporta el avance en 6 líneas de la estrategia: **1)** Incorporar en los procesos de formación y acompañamiento que lidera el Ministerio dirigidos a educadores de establecimientos educativos oficiales, las competencias socioemocionales y ciudadanas para promover la participación de niñas y jóvenes en entornos escolares y los derechos sexuales y reproductivos. **2)** Promoción de estrategias de divulgación que destacan los aportes de las mujeres a la construcción de la nación y de las metas educativas. **3)** Desarrollo de una Estrategia Nacional de Orientación Socio-Ocupacional que permita contribuir a superar las creencias e imaginarios alrededor de los estereotipos de género y a las ocupaciones, específicamente las relacionadas con áreas STEM. **4)** Trabajar en la definición de lineamientos para que las Instituciones de Educación Superior promuevan procesos de equidad, a partir de lo planteado en el documento «enfoque e identidades de género para los lineamientos de la política de educación superior inclusiva». **5)** Fortalecer las estrategias de financiación para el acceso a educación superior a través del nuevo Programa de Acceso y Excelencia a la Educación Superior – Generación E, que busca que más jóvenes de bajos recursos económicos accedan, permanezcan y se gradúen de educación superior. **6)** Construir un plan de mentorías para jóvenes rurales en el marco del Programa Generación E, como estrategia de permanencia en la educación superior (en el piloto, el 59 % son mujeres).

Las diferentes acciones reportadas en la estrategia en general tienen el potencial para promocionar la formación profesional de las mujeres en carreras no tradicionales. Sin embargo, GPAZ considera que los avances deberían ser mayores a cuatro años de inicio de la implementación del Acuerdo de Paz. Medir el impacto de estas acciones solo podrá hacerse en el mediano plazo, con el análisis de la formación en educación superior según áreas del conocimiento de las mujeres rurales, no obstante, si no se amplía la cobertura del programa y se intensifica el desarrollo de sus acciones, los resultados serán inevitablemente parciales. Sobre las líneas 5 y 6, es importante mencionar que, aunque en zonas rurales las mujeres son las principales beneficiarias del Programa Generación E (56 % en 2019), este programa no incorpora en ninguno de sus componentes el enfoque de género.

Con relación a las soluciones de vivienda, cuyo acceso será equitativo entre hombres y mujeres, los avances a la fecha son mínimos. El Gobierno Nacio-

nal estableció metas anuales para la entrega de viviendas nuevas y la entrega de viviendas mejoradas a mujeres, pero el nivel de implementación a 2020 es mínimo. Desde el inicio de la implementación hasta diciembre de 2020, 3.147 mujeres recibieron a través del Banco Agrario de Colombia viviendas nuevas, lo que corresponde a menos del 40 % de la meta inicial, y 70 mujeres recibieron viviendas mejoradas, lo que es menos del 1 % de cumplimiento<sup>11</sup>. A lo largo de 2020, las metas fueron reducidas, sin embargo, incluso, con las nuevas metas el incumplimiento es persistente. Si bien, se relacionan afectaciones en el cumplimiento, derivadas de la pandemia del COVID-19 y del cambio de entidad responsable de la ejecución, GPAZ considera, en primer lugar, que el retraso viene desde antes del inicio de la que profundizó una situación preexistente. En segundo lugar, que el Gobierno Nacional debió contemplar un plan de mitigación para los efectos que conlleva un cambio de esta magnitud en los responsables institucionales de las políticas públicas, más aún cuando se requiere de la actualización de un Plan Nacional que se encuentra en ejecución.

Sobre las medidas dirigidas a la promoción y fortalecimiento de la Economía, Campesina, Familiar y Comunitaria, cuyos Planes Nacionales, 3 en total, fueron adoptados en 2020, el panorama de implementación evidencia: **a)** avances en la creación y fortalecimiento de las organizaciones solidarias de mujeres. La Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS) ha mantenido un ritmo constante en la implementación de estas medidas. No obstante, los avances son limitados desde la perspectiva de las necesidades de fortalecimiento organizativo en este tipo específico de organizaciones y del fortalecimiento de la autonomía económica de las mujeres rurales; **b)** avance continuo en el establecimiento de las líneas de crédito blandas y subsidiadas para mujeres en condiciones FINAGRO y en el otorgamiento de estos créditos; **c)** avances oportunos en el acompañamiento técnico, productivo y demás servicios de apoyo contemplados en la extensión agropecuaria. Se ha asegurado año a año que las mujeres que reciben este servicio constituyan el 30 % como mínimo.

Así las cosas, la valoración que realiza GPAZ del avance global en las medidas de género de los Planes Nacionales a diciembre de 2020 no es alentador, los avances tras cuatro años de implementación no son satisfactorios: hay 7 planes que no han sido adoptados, de los planes adoptados, en 2 no se incorporan medidas diferenciales de género, en ninguno de estos, además, hay medidas específicas dirigidas a las mujeres LBT. Las diferentes acciones que se han estado implementado, aunque resulten propicias para el desarrollo de las medidas

<sup>11</sup> Este dato corresponde al reportado en el SIPO. Sin embargo, en los informes de seguimiento a los 51 indicadores de género de la CPEC, el dato es de 141 viviendas mejoradas. No hay coincidencia en los reportes del Gobierno.

establecidas en el Acuerdo de Paz, se presentan en general con retrasos importantes y con bajas coberturas de oferta/atención. La implementación adecuada y oportuna de los Planes Nacionales es fundamental para cumplir los objetivos que el Acuerdo de Paz ha establecido para las mujeres en el marco de la Reforma Rural Integral. Se requiere de mayores esfuerzos por parte del Gobierno nacional para lograrlo.

## 4.2. Recomendaciones

- ⇒ Aumentar la cobertura anual del Subsidio Integral para Compra de Tierras. Este aumento es necesario para lograr que este subsidio se convierta en una opción efectiva para que las mujeres puedan acceder a la propiedad de la tierra.
- ⇒ Teniendo en cuenta que a 4 años de iniciada la implementación, ninguna mujer ha sido beneficiaria de la LEC para compra de tierras, se recomienda la implementación de una estrategia particular para las mujeres que permita mitigar el retraso en esta medida y asegure una amplia cobertura.
- ⇒ Presentar de manera urgente las fichas de los indicadores de género PMI relacionados con entrega y formalización de hectáreas de tierra. Es necesario que se establezcan estrategias y metas claras por parte del Gobierno para la implementación de estas medidas.
- ⇒ Poner en marcha una estrategia específica para la inclusión de las iniciativas de mujer rural y género en la Hoja de Ruta Única de cada subregión, en el marco de la metodología definida para la construcción de esta herramienta, teniendo en cuenta de manera diferenciada las iniciativas para la población LGBTI.
- ⇒ Adoptar de manera urgente los 7 Planes Nacionales que a diciembre de 2020 se encontraban en cierre técnico y/o en proceso de formulación, asegurando en todos, lineamientos y medidas diferenciales para las mujeres rurales en los que se identifique las medidas dirigidas a las mujeres LBT.
- ⇒ Revisar y actualizar el Plan de Conectividad Rural y en el Plan Nacional de Vías, asegurando la incorporación del enfoque de género a través de medidas específicas dirigidas a las mujeres, incluyendo de manera diferencial a las mujeres LBT.
- ⇒ En cada uno de los aspectos de que trata la Reforma Rural Integral se requiere de la implementación de estrategias para garantizar el acceso de las personas LGBTI a la oferta institucional, identificando acciones específicas dirigidas a las mujeres LBT.

- Incluir lineamientos particulares para la incorporación e implementación del enfoque de género en el MAITE en el marco del Plan Nacional de Salud Rural.
- Poner en marcha un plan de choque para la implementación de las medidas relacionadas con la vivienda rural, que permita superar el alto retraso en ejecución y que cuente con una estrategia dirigida a las mujeres, con inclusión de las mujeres LBT.

## 5. Avances en la participación política

El punto 2 del Acuerdo de Paz busca avanzar en una ampliación y profundización del sistema democrático colombiano, que haga posible el surgimiento de nuevas voces en el escenario político, el robustecimiento de la participación ciudadana, el fortalecimiento de las garantías de seguridad para quienes participan en escenarios políticos y la ruptura del vínculo entre política y armas.

El Acuerdo toma en consideración que las mujeres enfrentan mayores barreras sociales e institucionales para el ejercicio de la participación política, que son consecuencia de desigualdades y discriminaciones, así como de condiciones estructurales de exclusión y subordinación. Para hacer frente a esta situación se establecen medidas afirmativas que garanticen la participación de las mujeres en los diferentes espacios de representación social y política.

Son tres los temas centrales en este punto: derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política, mecanismos democráticos de participación ciudadana y la promoción de una mayor participación en la política nacional, regional y local. Sin embargo, el primero se desarrolla en el punto 3, para articular las medidas allí establecidas en relación con el SISEP, bajo un solo marco de análisis.

Antes de profundizar en cada tema, es importante señalar, que dentro de las diferentes afectaciones generadas por la pandemia del COVID-19 en el marco del Acuerdo de Paz, la participación política merece una especial atención. La virtualización de buena parte de espacios participativos, no sólo en el desarrollo de este punto sino también en los demás, hizo evidente que las desigualdades históricas entre las regiones y los grupos humanos se materializa cotidianamente en aspectos tales como el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación. Como ha sido planteado por la Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz, la compra de datos, el acceso a internet, la tenencia de computadores, *tablets* o celulares de alta gama han afectado directamente el derecho de una importante franja de la población a la toma de decisiones en la planeación nacional y territorial así como también han afectado sus dinámicas organizaciones muy relacionadas con prácticas culturales tradicionales de oralidad (Instancia Especial de Mujeres, 2020a).

El panorama general de implementación de las medidas de género del punto 2 no es satisfactorio. El fortalecimiento de los liderazgos de las mujeres y de su participación en los diferentes escenarios ciudadanos y políticos necesita de la implementación completa de las medidas contempladas en el Acuerdo de Paz, pero, además, de una implementación adecuada y oportuna, en términos de los alcances, estrategias, metas y plazos.

## 5.1. Mecanismos democráticos de participación ciudadana

En el Acuerdo de Paz se reconoce que la construcción de paz requiere de cada vez una mayor participación de los ciudadanos y las ciudadanas en los asuntos públicos, y una cultura democrática basada en la *no estigmatización, la tolerancia y la reconciliación*. Dentro de las medidas establecidas por el Acuerdo, en desarrollo de este reconocimiento, hay 11 que incorporan el enfoque de género.

Sin embargo, tras cuatro años de implementación del Acuerdo de Paz hay vacíos significativos en la implementación de las medidas de género de este tema, así como avances incompletos e insuficientes que preocupan a GPAZ. Acciones urgentes por parte del gobierno son requeridas para transformar el ritmo de la implementación, si se quiere lograr la eliminación de los obstáculos que enfrentan las mujeres en su derecho a la participación.

En primer lugar, persisten medidas que no han iniciado su implementación, tal es caso, por ejemplo, de aquellas tendientes al apoyo a la creación y fortalecimiento de redes de organizaciones y movimientos sociales; la promoción de la participación de las mujeres en los consejos territoriales de planeación mediante la revisión de las funciones y conformación de estas estas instancias; y las medidas centradas en la promoción de la no estigmatización y la reconciliación. Estas últimas han sido traducidas en dos indicadores de género del PMI e incorporan explícitamente a la población LGBTI.

En segundo lugar, algunas medidas, aunque se encuentran en desarrollo, presentan avances parciales porque en la implementación no se abordan todos los aspectos relacionados en la medida o aquellos necesarios para lograr su objetivo. Aquí, se identifican las medidas relacionadas con asegurar la participación efectiva de las mujeres en los mecanismos de control y veeduría ciudadana, el Sistema Nacional de Cuidado, y las que buscan ampliar la representatividad equitativa entre hombres y mujeres en las instancias de participación ciudadana.

El Gobierno Nacional ha avanzado en procesos de capacitación a mujeres en temas de control social y veeduría, lo que desde GPAZ se considera importante para promover la participación cualificada de las mujeres en las veedurías ciudadanas. No obstante, en la actualización del Plan Nacional de Formación de Veedores (Plan Nacional de Formación para el Control Social) no se está incorporando el enfoque de género: no hay un módulo aún sobre el control social para la garantía de los derechos de las mujeres ni de las personas LGBTI; en el recién creado módulo de control social a la implementación del Acuerdo de Paz no se incluyen herramientas o recomendaciones para el control social a la implementación del enfoque de género; y, en general, en los diferentes módulos no se transversaliza este enfoque. Adicionalmente, no se identifican acciones que garanticen que los mecanismos de control y veeduría ciudadana contarán



con participación efectiva de las mujeres. Es decir, hace falta el desarrollo de más acciones que permitan que haya una promoción completa y oportuna de la participación de las mujeres en estos escenarios.

Con respecto a la ampliación y garantía de la representatividad equitativa entre hombres y mujeres en las instancias de participación ciudadana, los avances se han concentrado principalmente en acciones de la campaña «Más mujeres, más democracia». Para GPAZ esta campaña potencia aspectos importantes de la participación de las mujeres, pero, desde la mirada del ámbito de la medida, es una campaña insuficiente, ya que está enfocada solo en la participación electoral y, en este tema del Acuerdo de Paz, se espera impactar también los demás escenarios de participación social y política.

Por su parte, el Sistema Nacional de Cuidado fue incluido dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2020, mediante dos objetivos: **a)** el desarrollo de una política pública de cuidado y **b)** la generación de lineamientos de articulación de la oferta de programas disponibles a nivel territorial con enfoque de género para reducir las cargas de cuidado de las mujeres. En el último informe disponible del balance sobre el Plan Nacional de Desarrollo del año 2019, se identifican avances en el segundo objetivo, pero no en lo relacionado con la política pública.

En tercer lugar, medidas como la creación y funcionamiento del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia (CNPRC) que, en general, revela avances oportunos, han presentado algunos aspectos de preocupación para GPAZ. El CNPRC continúa dando cumplimiento a los criterios de representatividad de organizaciones de mujeres y personas LGBTI en su conformación, de acuerdo con lo establecido en el Decreto Ley 885 de 2017. De la misma manera, el Comité Nacional del CNPRC ha contado con participación equitativa entre hombres y mujeres, y tiene en el actual periodo a una mujer afrocolombiana en la presidencia.

Sin embargo, se han presentado alertas sobre el reconocimiento de la participación de las organizaciones LGBTI. Durante 2019 y parte de 2020 se llevó a cabo un proceso participativo de construcción de los lineamientos para la Política Pública de Convivencia, Reconciliación y No Estigmatización que contó con la participación de las personas representantes de estos sectores en el CNPRC, así como consejeros territoriales. Pese a ello, los lineamientos no visibilizan dicha participación. Esta situación que afecta de manera directa los intereses de las mujeres LBT, de acuerdo con un informe de la Instancia Especial de Mujeres, responde a dinámicas excluyentes por parte de los representantes de gobierno en este espacio (Instancia Especial de Mujeres, 2020b).

De igual manera, preocupa a GPAZ el bajo reconocimiento que existe en el nivel local sobre el CNPRC y los consejos departamentales y municipales. A partir

del trabajo que organizaciones de GPAZ realizan en varios departamentos del país, se ha evidenciado que, en general: **a)** se conocen poco, **b)** no hay expectativas sobre el impacto que pueden tener, **c)** entre quienes conocen el CNPRC, existe la percepción de que es un espacio altamente centralizado que no influye en el nivel local.

Finalmente, es también motivo de inquietud que luego de 4 años de implementación del Acuerdo de Paz no se cuente aún con la Política Pública de Convivencia, Reconciliación y No Estigmatización. Esta política tiene funciones muy importantes en clave de la no estigmatización de grupos históricamente discriminados como las mujeres y las personas LGBTI y de reconocimiento del impacto desproporcionado del conflicto en la vida de las mujeres.

## 5.2. Promoción de una mayor participación en la política nacional, regional y local

**E**n este tema, el panorama de la implementación no es diferente al presentado para los demás temas del punto 2. La ejecución acumulada a la fecha no es suficiente para avanzar en el fortalecimiento de la participación política de las mujeres, particularmente, en el nivel local en el que la implementación de las diferentes medidas tiene aún escasa presencia.

Aquí hay también medidas que no registran avances: **1)** no hay acciones en desarrollo de las campañas de información, pedagogía y divulgación que estimulen la participación electoral a nivel nacional y regional, con énfasis en promover una mayor participación de las mujeres y poblaciones en situación de vulnerabilidad. **2)** Las campañas de promoción de valores democráticos, participación política y mecanismos de participación, con énfasis en las poblaciones más vulnerables como las mujeres, la población LGBTI, entre otras, siguen sin implementarse. **3)** Las Circunscripciones Transitorias Especial de Paz continúan pendientes.

Las medidas que señalan el desarrollo de programas de promoción de la participación y liderazgo de la mujer en la política y de formación sobre sus derechos políticos se encuentran en ejecución. No obstante, los resultados no son los esperados desde la perspectiva de las mujeres que se han beneficiado de estos programas. Como lo señaló en su último informe sobre el enfoque de género el Instituto Kroc: «estos programas específicos han llegado a un escaso número de mujeres y deberían haberse diseñado con un alcance mayor y con unos objetivos a largo plazo para conseguir un mayor impacto» (Instituto Kroc, 2020).

Específicamente, sobre el programa de liderazgo se presentan dificultades relacionadas con la falta de claridad sobre el programa en sí mismo. Para la Con-

sejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM), de las acciones adelantadas hasta ahora no queda claro la existencia de un programa de participación política establecido, integral y duradero (CPEM, 2020). En adición, no es claro para GPAZ cómo se aborda en estos programas la participación de las mujeres LBT, en términos de la convocatoria y de sus contenidos.

Con respecto a la campaña masiva de cedulaación, aunque se están desarrollando año a año jornadas de cedulaación lideradas por la Unidad de Atención a Población Vulnerable de la Registraduría Nacional de Estado Civil, solo hasta 2020 se presentan los datos de las personas que accedieron al servicio desagregadas según sexo. En 2020, se realizaron 28 jornadas (número menor a las realizadas en años anteriores) en las que 25.854 mujeres participaron. En los diferentes reportes consultados por GPAZ no se identifican las acciones específicas que se están llevando a cabo para facilitar el acceso de las mujeres rurales a estas jornadas, siendo este un aspecto señalado de manera explícita por el Acuerdo de Paz. Existen múltiples barreras relacionadas con la carga de labores de cuidado, falta de recursos económicos, acceso limitado a la información, dificultades para el desplazamiento, entre otras, que pueden impedir que las mujeres accedan a estas campañas de cedulaación. Tampoco se reporta información respecto a la participación de mujeres LBT, lo cual es especialmente preocupante en el caso de las mujeres trans dado que persisten muchísimas barreras para acceder al trámite de cambio de nombre y sexo asignado al nacer. El Gobierno Nacional debe brindar las condiciones para que las mujeres participen de las jornadas. Contar con cédula de ciudadanía es fundamental para obtener los diferentes servicios del Estado, así como para el ejercicio democrático.

De esta manera, los avances en las medidas de género en el punto 2 no se producen con el ritmo esperado, ni tampoco de manera simultánea. Mientras unas medidas avanzan otras aún no han iniciado.

### 5.3. Recomendaciones

- ⇒ En el marco de Plan Nacional de Formación para el Control Social, es necesario elaborar un módulo de control social para la garantía de los derechos de las mujeres, incluyendo de manera explícita a las mujeres LBT; del mismo modo, diseñar un componente de control social al enfoque de género, en el módulo de control social a la implementación de Acuerdo de Paz.
- ⇒ Implementar campañas u otro tipo de estrategias complementarias a la campaña «Más mujeres, más democracia», que promuevan la representatividad equitativa entre hombres y mujeres en todas las instancias de participación ciudadana, no solo en las instancias electorales.

- Avanzar a un mayor ritmo en el proceso de formulación y adopción de la Política Pública de Convivencia, Reconciliación y No Estigmatización con enfoque diferencial y de género que contemple medidas específicas para mujeres y población LGBTI.
- Implementar campañas de difusión sobre el CNPRC y los consejos departamentales y municipales. Elevar el reconocimiento local de estos espacios es fundamental para la legitimidad de su labor y su capacidad de aportar a la paz, la convivencia y la reconciliación.
- Fortalecer los programas de formación y promoción de la participación de las mujeres y sus derechos políticos, estableciendo de manera más clara sus objetivos y estrategias, ampliando el alcance de sus metas e identificando lineamientos para su abordaje con mujeres LBT.
- Adelantar acciones que faciliten el acceso de las mujeres rurales a las jornadas de cedulação, tal y como lo establece el Acuerdo de Paz.

## 6. Avances en el fin del conflicto

**E**n este punto se establecieron tres temas centrales: el cese al fuego bilateral y definitivo y la dejación de las armas por parte de las FARC-EP (culminado en 2017), el proceso de reincorporación a la vida civil de las personas integrantes de las FARC-EP y las garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales que atenten contra defensores(as) de derechos humanos, movimientos sociales y políticos, y contra quienes participan de la construcción de la paz.

### 6.1. Reincorporación

**E**n el Acuerdo de Paz quedó establecido que el proceso de reincorporación debe tener en todos sus componentes un enfoque diferencial con énfasis en los derechos de las mujeres. De esta manera, el CONPES 3931 de 2018, «Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica de Exintegrantes de las FARC-EP», incluye 18 acciones de género, una de la cuales se dirige específicamente a la población LGBTI. La inclusión efectiva de estas acciones es en gran medida resultado del trabajo de la Mesa Técnica de Género del Consejo Nacional de Reincorporación (CNR), constituida por la CPEC, la Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN) y el componente FARC-EP, cuyo eje central es la transversalización del enfoque de género en el proceso de reincorporación.

Durante el 2020, esta mesa continuó liderando acciones de transversalización del enfoque de género en la implementación del CONPES y los demás componentes de la reincorporación. Adicionalmente, como parte de la institucionalidad de género para la reincorporación, en enero de 2020, se creó la Mesa de Género Institucional de la ARN.

De acuerdo con el informe de la CPEC sobre el avance del enfoque de género del CONPES 3931 de julio de 2020, en general, todas las medidas bajo este enfoque han iniciado ejecución. Sin embargo, los avances en 2020 han dejado en evidencia barreras que han impedido una mayor concreción de los avances, tales como limitaciones presupuestales y las que se derivan de la centralización de las responsabilidades de la implementación en la ARN (Instituto Kroc, 2020). Varias de las medidas del CONPES 3931 quedaron bajo responsabilidad de la ARN, pese a ser medidas específicas de sectores tales como salud, educación; lo que ha implicado en la práctica dificultades en la ejecución y ha requerido de un alto nivel de articulación.

Como avances en diferentes medidas se menciona la ejecución de proyectos específicos, cuyos objetivos son importantes en clave de los derechos de las mujeres

en reincorporación. No obstante, los proyectos no tienen, en general, una cobertura total de los Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (AETCR). La Secretaría Técnica del Componente Internacional, en su más reciente informe sobre el enfoque de género, señala la persistencia de obstáculos para el acceso a formación y empleo, relacionadas con la homologación de saberes y las cargas del hogar (2020). Sobre esto último, se reportan, en 2020, avances en la articulación interinstitucional para la reducción de las cargas relacionadas con el cuidado y el apoyo a la implementación de los planes de trabajo de cuidado de 5 AETCR. Sin embargo, se requiere de una mayor concreción de acciones al respecto y una mayor aceleración del ritmo de creación de guarderías en estos espacios. Para avanzar en la reincorporación social, política y económica de las mujeres, la reorganización de las labores de cuidado es fundamental.

En materia de seguridad, la situación mayoritariamente de las personas en reincorporación es muy complicada. Las medidas implementadas hasta ahora para garantizar su vida e integridad se presentan insuficientes frente a la gravedad de la situación. De acuerdo con el informe del secretario general de la ONU sobre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, trimestre septiembre-diciembre de 2020, la misión ha verificado desde la firma del Acuerdo de Paz hasta el 28 de diciembre de 2020, el asesinato de 6 mujeres excombatientes, así como el intento de asesinato de 3 más. Es clave mencionar que, durante el segundo semestre de 2020, se aprobó la estrategia de seguridad y protección para mujeres exintegrantes de las FARC-EP.

También, es importante señalar que, en diciembre de 2019, se estableció la Ruta de Reincorporación (Resolución 4309 de 2019); esta incluye el enfoque de género como un aspecto transversal. Pero, a pesar de ello, ninguno de sus componentes, 7 en total, incluye medidas/acciones específicas para la materialización del enfoque.

La implementación de la acción del CONPES para la población LGBTI presenta avances mínimos. En 2020 se construyó un documento borrador para la realización de diagnósticos participativos territoriales enfocados en la identificación de necesidades e intereses de la población LGBTI en reincorporación; se desconoce si a diciembre de 2020 el documento se encontraba terminado y aprobado. En el marco del plan de acción de la política LGBTI 2019-2021, la ARN lidera actividades e indicadores específicos, sin embargo, no se reporta implementación de estas actividades, sino ajustes a las mismas dada la situación generada por el COVID-19. Por último, el fortalecimiento de la ruta conjunta de trabajo para garantizar los derechos de la población LGBTI en proceso de reincorporación presentó dificultades en 2020 por la ausencia de presupuesto específico.

De esta manera, sin desconocer que se han presentado avances en el proceso de reincorporación de las mujeres exintegrantes de FARC-EP, incluidas las mu-

jeros LBT, los retos para que este proceso sea exitoso para todas ellas son, tras cuatro años de haber dejado las armas, innumerables; por lo tanto, garantizar su bienestar y su vida es fundamental.

## 6.2. Garantías de seguridad para la participación política y lucha contra las organizaciones y conductas criminales

El punto sobre participación política del Acuerdo de Paz estableció la creación del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP), cuya materialización se dio en 2017 mediante el Decreto Ley 895 de 2017. Al igual que los demás componentes del Acuerdo de Paz, el SISEP debe incorporar el enfoque de género. El SISEP está compuesto por 7 instancias, que recogen diferentes medidas de los puntos 2 y 3 del Acuerdo de Paz, dentro de las que también se encuentran medidas de género, pero cuya creación e implementación no se ha dado de manera paralela, por lo que los avances del SISEP, en su conjunto, presentan un panorama heterogéneo y desarticulado.

La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS), que tiene como objeto central el diseño y el seguimiento de la política pública y criminal en materia de desmantelamiento de las organizaciones criminales, fue creada en 2017. Sin embargo, solo desde 2019 se cuenta con representación permanente de las plataformas de mujeres, pues en su creación dicha representación no fue incluida. Como resultado de la incidencia de las plataformas, GPAZ y la Cumbre Nacional de Mujeres y Paz hacen parte en la actualidad de esta instancia en calidad de invitadas. Según establece el Decreto 154 de 2017, la CNGS debe reunirse mensualmente, sin embargo, en la práctica esto no se ha dado. Los espacios de reunión que mantienen el ritmo de funcionamiento de la CNGS son la Comisión Técnica y la Sesiones/subcomisiones, entre las cuales se encuentra la Sesión de Género. En ambos espacios la participación de las representantes de las plataformas de mujeres ha sido permanente.

A diciembre de 2020, la CNGS no contaba aún con lineamientos de la Política Pública para el Desmantelamiento de las Organizaciones Criminales. Durante el 2020, a partir de dos propuestas de lineamientos, una presentada por los/las representantes de sociedad civil y otra por el gobierno, se trabajó en su estudio y discusión. No obstante, la regularidad en las discusiones al respecto no ha sido suficiente, dando como resultado que a la fecha no esté listo este insumo fundamental. También se avanzó en la construcción del Plan de Acción de la CNGS y en su reglamento, pero al cierre de 2020 tampoco estaban terminados y aprobados ninguno de los dos. Para garantizar una apropiada incorporación del enfoque de género tanto en la Política como en los otros dos documentos, las propuestas que se han entregado desde sociedad civil incorporan medidas con-



cretas para materializar el enfoque. Del mismo modo, en la Sesión de Género del CNGS durante 2020 se revisaron los diferentes documentos y sobre cada uno se construyeron propuestas de incorporación del enfoque de género.

Resulta preocupante la falta de concreción de resultados del CNGS, más aún cuando tiene objetivos centrales para la garantía de seguridad de las mujeres que participan en procesos sociales y políticos y las defensoras de derechos humanos, incluidas las mujeres LBT. A pesar de ello, desde la experiencia de GPAZ como integrante de este espacio, se valora positivamente su importancia, aunque su ritmo no es el esperado. Es un espacio que mantiene la interlocución sobre temas estratégicos entre el gobierno y la sociedad civil y permite el debate entre diferentes puntos de vista. De igual manera, GPAZ resalta el trabajo que se viene adelantando desde la Sesión de Género y reconoce en este un lugar provechoso para la construcción colectiva desde posturas diversas en pro de las garantías de seguridad para las mujeres.

La Instancia de Alto Nivel para el funcionamiento del SISEP, así como el Comité de Impulso a las investigaciones por delitos contra líderes de movimientos y organizaciones sociales y defensores de DDHH estuvieron activos durante el 2020, de acuerdo con información reportada en el SIIPO. La instancia presentó en el tercer trimestre del año su Comité Operativo de Mujer y Género. En este espacio fueron convocadas las representantes de las plataformas de mujeres del CNGS, GPAZ y la Cumbre Nacional de Mujeres y Paz. Sin embargo, en el marco de lo que allí se presenta no se evidencian de manera específica avances con respecto a investigaciones por delitos en contra de mujeres defensoras y lideresas sociales y demás aspectos involucrados, pese a que, en ambos casos, debe hacerse. En la Unidad Especial de Investigaciones, la situación es similar. Los reportes de acceso público no presentan los resultados de su gestión de manera diferencial.

De acuerdo con información escrita, suministrada por la Fiscalía General de la Nación en junio de 2020 a Colombia Diversa, organización integrante de GPAZ, la Unidad Especial de Investigaciones en implementación de la Resolución 0025 de 2020 destaca: «dos fiscalías para el especial conocimiento de: (i) casos en los cuales se intersece la calidad de la víctima<sup>12</sup> con la OSIGD de la misma y (ii) cuando dicha intersección incluya a mujeres cisgénero» (Fiscalía General de la Nación, 2020). Se menciona también que la planta de la Unidad cuenta con dos fiscales expertos en género, según lo establece la misma resolución, así como la realización de capacitaciones a los servidores y servidoras sobre actos de investigación y judicialización con perspectiva de género. GPAZ considera fundamental que la Unidad esté fortaleciendo sus capacidades institucionales

---

<sup>12</sup> Reincorporado o reincorporada, líder o lideresa.

para la investigación con perspectiva de género y espera que esto se refleje de manera concreta en los resultados de la Unidad, pues a corte de este informe, la preocupación sobre la falta de resultados es recurrente para GPAZ.

Sobre el Programa Integral de Seguridad y Protección para comunidades, líderes, lideresas, dirigentes, representantes y activistas de organizaciones sociales, populares, étnicas, de mujeres y de género, la información disponible sobre sus avances es limitada. No hay reportes en el SIIPO sobre el indicador relacionado y en el último informe del Ministerio del Interior de rendición de cuentas sobre construcción de paz, los avances están centrados en la creación del programa, mediante el Decreto 660 de 2018. De acuerdo con el Instituto Kroc, en el primer semestre de 2020 se reactivaron los comités técnicos de este. Sin embargo, este instituto señala, también, que el programa presenta escasez de recursos lo que implicará retrasos en todos sus componentes. En general, se considera que son pocos los avances (Instituto Kroc, 2020). La Misión de Verificación de la ONU (2020a) ha informado que se han adelantado acciones en el componente de promotores comunitarios de paz. En 2020 se avanzó en la capacitación de 135 líderes como promotores comunitarios de paz y convivencia en 7 departamentos; el 64 % son mujeres. Así mismo, informó la Misión que se aprobaron iniciativas piloto vinculadas al componente de protección y seguridad del Programa para 7 comunidades (2020b). De esta manera, la implementación del Programa presenta retrasos significativos, pero, además, parece altamente fraccionada.

Por último, en cuanto al Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida se presentan avances importantes, principalmente desde el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo. En 2020, se empezó a implementar el instrumento de análisis diferencial del SAT para la identificación de riesgos derivados del conflicto armado y violencia sociopolítica con enfoque de género e interseccional, y a construir las respectivas recomendaciones con el mismo enfoque. A 30 de septiembre de 2020, se emitieron 24 Alertas Tempranas con enfoque de género, una de las cuales es una Alerta Subregional sobre Trata de Personas. Particularmente, de las alertas emitidas en el tercer trimestre de 2020, 5 evidencian vulneraciones a los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad de la población con orientación sexual e identidad de género diversa. Sin embargo, hasta mayo de 2020, el SAT no había emitido alertas de carácter nacional sobre los riesgos diferenciados para esta población, todas advertían sobre riesgos en el nivel territorial (Colombia Diversa, Corporación Casa de la Mujer, Corporación de Apoyo a Comunidades Populares (CODACOP) *et al.*, 2020).

Las Alertas Tempranas son entregadas al Ministerio del Interior, que ejerce la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial de Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT). El Ministerio del Interior informa que se ha convocado a la sesión de seguimiento en cada caso. Con respecto a las situaciones de riesgo

que advierte la Defensoría de Pueblo mediante el SAT, la Procuraduría General en su segundo informe de avance del Acuerdo de Paz, presentado al Congreso de la República en el segundo semestre de 2020, ha señalado la persistencia de grandes dificultades debido a: «**i**) la descoordinación de la respuesta estatal, **ii**) la falta de respuesta oportuna de las autoridades locales como primeros respondientes y **iii**) la creación de escenarios de rendición de cuentas más que de atención y solución de riesgos» (Procuraduría General de la Nación, 2020).

GPAZ expresa su preocupación con respecto al panorama de implementación de las medidas de género que buscan garantizar la seguridad de las mujeres que participan en política, las lideresas y las defensoras de DDHH. No solo es evidente que hay retrasos en la implementación, sino, además, no es claro en todos los componentes del SISEP como se está transversalizando el enfoque de género para las mujeres, incluyendo a las mujeres LBT.

La situación de riesgo que enfrentan las defensoras de derechos humanos y constructoras de paz, a cuatro años de implementación del Acuerdo de Paz, muestra a todas luces que los esfuerzos desplegados por el Gobierno Nacional no son suficientes: en el primer semestre de 2020, 10 defensoras fueron asesinadas, en 3 casos se trató de feminicidio (Programa Somos Defensores, 2020a). De acuerdo con información presentada por la Defensoría del Pueblo en la Comisión Intersectorial de Garantías (CIG) de noviembre de 2020, 19 defensoras fueron asesinadas en 2020. En este mismo periodo, 2 mujeres trans y una mujer lesbiana defensoras fueron asesinadas (Colombia Diversa, 2021). Entre 2013 y 2019, 84 defensoras fueron asesinadas (Programa Somos Defensores, 2020b).

En diciembre de 2020, la Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz alertó, mediante un comunicado escrito (2020c), que más de la mitad de sus integrantes carecían de condiciones básicas de seguridad y protección para ejercer su liderazgo y cumplir a cabalidad su compromiso con el trabajo de esta instancia. Algunas de ellas debieron reducir y, en algunos casos, suspender sus actividades organizativas y de representación e incluso desplazarse para proteger su vida y la de sus familias.

Con respecto a la transversalidad del enfoque de género en el SISEP en su conjunto, en 2020, desde la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP) se elaboró un Plan Estratégico para la incorporación del enfoque de género en este sistema.

### 6.3. Recomendaciones

- ⇒ Garantizar los recursos presupuestales necesarios para la oportuna implementación de las acciones de género del CONPES 3931 de 2018, así como asignar responsabilidades directas a todas las entidades pertinentes.

- ⇒ Dar prioridad a la implementación de la estrategia de seguridad y protección para mujeres exintegrantes de FARC-EP aprobada en 2020.
- ⇒ Priorizar la formulación y adopción de la política pública para el desmantelamiento de las Organizaciones Criminales, garantizando una adecuada incorporación del enfoque de género.
- ⇒ Diseñar estrategias específicas para la incorporación del enfoque de género en cada una de las instancias que componen el SISEP.
- ⇒ Presentar los reportes de implementación de las diferentes instancias del SISEP con información específica que permita conocer los avances con respecto a las garantías de seguridad de las mujeres, incluyendo de manera diferencial a las mujeres LBT.





## 7. Avances en la solución al problema de las drogas ilícitas

Encontrar una solución definitiva al problema de las drogas ilícitas que incluya toda la cadena desde los cultivos de uso ilícito hasta la comercialización ha sido entendido en el Acuerdo de Paz como un aspecto clave para sentar las bases para la construcción de una paz estable y duradera. Se reconoce que la persistencia de los cultivos está ligada a la existencia de condiciones de pobreza, marginalidad, débil presencia institucional y a la existencia de organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico. Dentro de los efectos que esto ha tenido en las comunidades, el Acuerdo contempla situaciones diferenciales vividas por las mujeres.

### 7.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos (PNIS)

Como fue señalado por GPAZ en 2019, en su segundo informe, el PNIS ha tenido dificultades enormes en su implementación. Si bien, durante 2020 se ha avanzado en el cumplimiento de los compromisos en los Planes de Atención Inmediata (PAI) dirigidos a las familias, los efectos de los retrasos acumulados desde 2017 han implicado impactos negativos en la subsistencia de las familias cultivadoras, no cultivadoras y recolectoras, en la autonomía económica de las mujeres que encontraron en el cultivo y recolección de la hoja de coca una oportunidad de garantizar mínimos de bienestar para ellas y sus familias, ante la falta de otras oportunidades de generación de ingresos, y ha amenazado la sostenibilidad del Programa en sí mismo ante la posibilidad de la resiembra.

Los componentes PNIS en lo que respecta al PAI familiar (Asistencia Alimentaria Inmediata (AAI), proyectos de seguridad alimentaria, proyectos productivos de corto y largo plazo y asistencia técnica integral) fueron planeados para ser ejecutados de manera articulada y progresiva a partir del avance de las familias en su compromiso de erradicación y no resiembra. La progresividad y articulación eran fundamentales aquí para asegurar que, una vez erradicados los cultivos, las familias contarán con opciones de inmediato, corto y mediano plazo para su subsistencia y la generación de ingresos. Sin embargo, la realidad resultó completamente diferente.

Como lo ha constatado GPAZ, mediante la experiencia de acompañamiento que algunas de sus organizaciones realizan a mujeres cultivadoras de hoja de coca en departamentos de implementación del PNIS, los componentes no funcionaron articuladamente en ningún caso. Los retrasos en las entregas acorda-

das entre un componente y otro se tradujeron en que, una vez erradicados los cultivos, ante la ausencia de pancoger, las mujeres y sus familias se quedaron con nada de donde derivar su sustento durante varios meses. Posteriormente, cuando se inició la entrega de los proyectos productivos, la generalidad fue la entrega de insumos diferentes a los acordados, con el agravante de que se recibía lo que se les estaba entregando, independiente de que no correspondiera a los términos acordados para cada proyecto, o no se recibía nada. No todos los insumos fueron entregados en óptimas condiciones.

De las 99.097 familias vinculadas al PNIS, el 36 % tienen a una mujer como titular, es decir, 36.170 familias. No todas se encuentran activas actualmente en el PNIS, dados los procesos de suspensión y exclusión que se adelantan desde el Programa. De acuerdo con datos publicados por la PGN, en marzo de 2020, 8.679 familias se encontraban suspendidas, es decir, su permanencia en el PNIS se encontraba en estudio y 9.226 estaban excluidas, lo que significa que tenían una decisión administrativa de fondo. De acuerdo con la decisión de la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI), estas familias «no cumplieron con las obligaciones asumidas o se encuentran debidamente probadas las razones de incumplimiento de las condiciones y requisitos exigidos» (PGN, 2020). Sin embargo, el procedimiento de suspensión y exclusión del Programa ha sido cuestionado por no ser suficientemente claro ni brindar garantías a las familias.

La PGN (2020) ha señalado que no hay conocimiento por parte de las comunidades sobre las causales de suspensión y no se les han brindado a las familias garantías suficientes para la presentación de las pruebas en sus casos. Por ello, ha manifestado que es necesaria una mayor reglamentación acerca de las razones para la suspensión y exclusión del PNIS, en tanto estas no están explícitas en su normatividad. Adicionalmente, en abril de 2020, en fallo de tutela proferido por el Tribunal Superior de Bogotá a favor de 12 familias coccaleras<sup>13</sup>, que interpusieron una tutela por haber sido excluidas indebidamente del PNIS, se ordena el reintegro de estas familias y, además, la realización de ajustes al protocolo con el que el gobierno estudia los presuntos incumplimientos por parte de las familias.

En el fallo también se establece como indispensable que tanto el Estado como la comunidad campesina a la que pertenecen los beneficiarios del Programa persuadan a quienes incumplen acatar el compromiso de la erradicación voluntaria pendiente [...]. De otro lado, en caso de la apertura de una actuación administrativa de suspensión o exclusión del PNIS, se deberán tener en cuenta los parámetros expuestos en la sentencia en relación con el debido proceso y el mínimo vital de las familias campesinas coccaleras. (Dejusticia, 2020)

---

<sup>13</sup> Las familias fueron acompañadas en el proceso por Dejusticia, organización integrante de GPAZ.



La exclusión de las familias del PNIS agrava la situación ya compleja que enfrentan, derivada de los retrasos y desarticulación entre componentes. Las familias que son excluidas pueden quedar de manera parcial o total sin los cultivos con los que subsistían y sin ninguna garantía por parte del Estado para continuar la sustitución.

Ahora bien, según puede evidenciarse en el informe No. 23 de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), con corte a 31 de diciembre de 2020, ninguno de los componentes del PNIS registra un avance de ejecución del 100 %, pese a que, según lo establecido en el Acuerdo de Paz, la mayoría de estos debían terminar en el primer año de ejecución de PNIS.

Según reportó la Agencia de Renovación del Territorio (ART), en diciembre de 2020, sobre las familias con mujeres titulares: 27.440 familias habían recibido pagos por AAI, 23.336 contaban con los proyectos de seguridad alimentaria y tan solo 2.011 familias están implementando proyectos productivos. En este último, los retrasos son alarmantes.

Durante 2020, el PNIS continuó sin evidenciar avances frente a los compromisos con los derechos de las mujeres LBT. No se conocen estrategias específicas para el abordaje diferencial de las medidas, ni se promovió su participación de manera particular a lo largo de su implementación. De manera adicional, a cierre de 2020, aún no se contaba con el protocolo de género del PNIS<sup>14</sup>. Desde GPAZ esta situación es inexplicable tras cuatro años de implementación. Para la elaboración del protocolo se contó con aportes de organizaciones y plataformas de mujeres, con experiencia de trabajo en el tema, pese a ello, no hay resultados concretos sobre el protocolo. La urgencia en la implementación de este protocolo ha sido manifestada en reiteradas oportunidades por las organizaciones de mujeres, las mujeres vinculadas al PNIS, la Instancia Especial de Mujeres para el enfoque de género en la Paz, la Procuraduría General de la Nación, entre otros actores.

## 7.2. Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas

El consumo de drogas ilícitas es entendido en el Acuerdo de Paz como un fenómeno multicausal que se debe abordar como un asunto de salud públi-

---

<sup>14</sup> El Protocolo de Género del PNIS fue adoptado con posterioridad a la fecha de corte de este informe, el 05 de abril de 2021 mediante la Resolución 009 de la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos. GPAZ consultó la resolución, sin embargo, para ese momento no se encontraba disponible el Protocolo adoptado, ni en el sitio web de la CPEC en el que se consultó el acto administrativo ni en el sitio web de la ART. Por esta razón no pudo ser analizado por GPAZ.

ca. Desde esa perspectiva, en enero de 2019 se adoptó, por parte del Ministerio de Salud y Protección Social, la Política Pública para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas. En los diferentes componentes de esta política se tienen en cuenta situaciones diferenciales a partir del género según ciclo vital, así como acciones específicas dirigidas a mujeres; y medidas de atención diferenciada que tienen en cuenta el género, el ciclo vital, la orientación sexual e identidad de género y otras características de las personas.

De acuerdo con la información en el SIIPO, desde el inicio de la implementación hasta el 30 de septiembre de 2020, 41.361 mujeres han recibido atención por trastornos por consumo de sustancias psicoactivas, lo que corresponde al 29 % del total de personas atendidas. Particularmente, en 2020, a septiembre, las mujeres que recibieron esta atención fueron 11.880<sup>15</sup>. La información presentada no permite conocer sobre la atención brindada a las mujeres LBT.

En 2020 también se avanzó por parte del Ministerio de Salud en la formulación de la Ruta Integral de Atención para personas con problemas mentales, trastornos mentales, consumo de sustancia psicoactivas y epilepsia, y su lineamiento técnico. En los lineamientos técnicos, en lo que tiene que ver con la atención, se incluyen una sección para la atención de mujeres con consumo de sustancias psicoactivas en contextos de vulnerabilidad social y una para la atención a personas LGBTI.

Con respecto al estudio nacional sobre consumo de sustancias psicoactivas en el país, en 2020, el DANE junto al Ministerio de Justicia y del Derecho presentó avances sobre los resultados y a diciembre, el informe final estaba listo. En 2021, de acuerdo con información en el SIIPO, se realizará un documento específico de análisis de género a partir de los resultados del estudio.

De esta manera, en el tema de consumo de drogas ilícitas se evidencian avances oportunos. Aunque, es necesario, que se dé inicio a la implementación de la Ruta Integral de Atención para personas con problemas mentales, trastornos mentales, consumo de sustancia psicoactivas y epilepsia, así como contar con información sobre atención de las mujeres LBT.

### 7.3. Recomendaciones

- Iniciar la implementación de Protocolo de Género del PNIS cuanto antes, teniendo en cuenta las especificidades de las mujeres LBT.

---

<sup>15</sup> Se advierte en el SIIPO que las cifras de 2020 son parciales.

- Culminar de manera prioritaria la implementación de los componentes de AAI, seguridad alimentaria e implementar un plan de choque que permita reducir el enorme rezago del componente de proyectos productivos del PNIS.
- Presentar la información sobre personas atendidas por trastornos por consumo de sustancias psicoactivas con identificación de las mujeres LBT.
- Realizar una divulgación amplia sobre los resultados de la Encuesta Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en la que se contemple una estrategia de socialización con grupo de interés de mujeres.

## 8. Avances con respecto a las mujeres víctimas del conflicto

Las víctimas fueron priorizadas como el centro del Acuerdo de Paz. Los impactos diferenciales del conflicto armado en las mujeres, la población LGBTI y otros grupos y poblaciones fueron reconocidos. Este punto está constituido por: **a)** el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRN) del que hacen parte la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV), la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas (UBPD); **b)** la Reparación Integral para la construcción de la paz; **c)** la promoción, el respeto y la garantía de los derechos humanos.

Dentro de las medidas de género a las que GPAZ realiza seguimiento ninguna se relaciona con la UBPD, pero es importante resaltar que el Plan Nacional de Búsqueda, presentado en 2020, incorpora 14 líneas de trabajo específico con mujeres y población LGBTI. Para su elaboración se realizaron encuentros con diferentes colectivos, entre los cuales se encuentran liderazgos y organizaciones de mujeres y LGBTI.

### 8.1. Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad

Durante 2020 se mantuvo activa la Mesa de Asistencia Técnica del Grupo de Trabajo de Género de la CEV, en su función de espacio de interlocución entre las organizaciones de mujeres y población LGBTI y la CEV. A cierre de 2020, la CEV reporta un total de 18 acuerdos firmados con organizaciones de mujeres y de personas LGBTI, 6 de los cuales se firmaron durante 2020, así como la recepción de más de 40 informes de las organizaciones sobre las múltiples formas en las que el conflicto armado ha impactado a las mujeres y a la población LGBTI, sus resistencias y afrontamientos (Comisión de la Verdad, 2020a).

La CEV destaca como avances en 2020, con respecto a la participación de las personas LGBTI para el esclarecimiento de los hechos de los que han sido víctimas, en razón de sus orientaciones sexuales, identidades y expresiones de género diversas: la realización de dos Espacios de Escucha, uno público y otro privado que tuvieron el objetivo de «conocer de primera mano cuáles fueron aquellos impactos, afrontamientos y resistencias de las personas LGBTI en el conflicto armado en Colombia» (Comisión de la Verdad, 2020b). También, en Coordinación con la Plataforma LGBTI por la Paz se realizaron 11 encuentros con personas de diferentes partes del país.

Otros espacios realizados en 2020 para el desarrollo del enfoque de género de la CEV fueron: el espacio de Escucha «La violencia reproductiva en el conflicto

armado: una verdad pendiente», «Ágora de Mujeres» con mujeres del Caribe y un Encuentro de Escucha con las mujeres negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

De acuerdo con lo anterior, GPAZ reconoce la importancia de los diferentes espacios que genera la CEV para escuchar a lo largo del país la experiencia de victimización de las mujeres y la verdad sobre las situaciones que afrontaron en el marco del conflicto armado y el trabajo liderado por su Grupo de Género. No obstante, en el último año se profundizaron algunas preocupaciones con respecto al desarrollo del mandato de la CEV, en clave de género.

En primer lugar, a corte de este informe continuaba siendo una preocupación la falta de claridad sobre las decisiones en torno a la forma en que serían incorporadas en el informe final las graves violaciones a los derechos humanos de las mujeres y personas LGBT cometidas en el conflicto armado, sus impactos y las prácticas de resistencias desplegadas por las víctimas. La decisión por una incorporación transversal, un capítulo particular o un abordaje que integre ambas posibilidades tiene impactos importantes y distintos en la visibilidad de las graves situaciones que las mujeres y las personas LGBTI vivieron y la dimensión que desde el informe se otorgue a estas. Sin embargo, en marzo de 2021, con posterioridad al periodo de análisis de este informe la CEV dio a conocer que el pleno de comisionados y comisionadas decidió no sólo apostarle a la transversalización, como lo exige su mandato, sino también elaborar la elaboración de un capítulo específico (El Espectador, 2021).

En segundo lugar, preocupa a GPAZ que, en la CEV, se estén utilizando parámetros interpretativos y conceptuales limitados que pueden invisibilizar las violencias específicas contra las personas LGBT, tales como la caracterización de patrones, cuya definición ligada a la frecuencia de los hechos no considera que el impacto simbólico de un solo hecho violento contra una mujer LBT es desproporcionado y tiene efectos poco cuantificables como el silenciamiento, ocultamiento e incluso desplazamiento de otras mujeres LBT en el mismo contexto.

## 8.2. Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)

**E**n 2020 los espacios de género dentro de la arquitectura institucional de la JEP continuaron su funcionamiento: la Comisión de Género, el equipo especial de investigación en violencia sexual de la Unidad de Investigación y Acusación (UIA) y el grupo de enfoque de género y enfoque diferencial de la UIA. De acuerdo con el balance de 2020 de la JEP, este último grupo convocó 10 eventos particulares en desarrollo del enfoque de género, que contaron con una participación de 577 personas (Jurisdicción Especial para la Paz, s.f.).

Durante el 2020 se presentó el Protocolo de comunicación de la UIA con las víctimas de violencias sexuales, «que contiene las pautas para garantizar el intercambio de información y comunicación con las víctimas de violencia sexual, sus representantes, organizaciones y demás intervinientes y comparecientes» (Jurisdicción Especial para la Paz, 2018), así como el Manual para la participación de las víctimas ante la JEP, cuyos objetivos buscan que se garantice el derecho a la participación integral de las víctimas ante la JEP (Jurisdicción Especial para la Paz, 2020). GPAZ considera ambos documentos oportunos y espera que logren aportar en la estandarización de los criterios y procedimientos para la participación de las víctimas y sus representantes en las diferentes salas, como también en las garantías de las víctimas de violencia sexual ante la UIA.

En reiteradas oportunidades la JEP ha señalado que el enfoque de género se incorpora de manera transversal en cada uno de los 7 macrocasos que investiga en la actualidad; respecto a lo cual GPAZ, de manera conjunta con la Alianza Cinco Claves, ha destacado la acreditación de mujeres y personas LGBTI como víctimas de violencias basadas en género, en al menos la mitad de estos (2020). Sin embargo, no es clara aún la estrategia específica que cada macrocaso utiliza para la incorporación de este enfoque. Adicionalmente, en los diferentes reportes estadísticos e informes de gestión disponibles en la página web de la entidad, si bien se presenta información para cada uno de los macrocasos, dicha información no se describe de forma desagregada según sexo y orientación sexual e identidad de género, lo que impide realizar un seguimiento sobre las actuaciones de la JEP en lo que a mujeres y mujeres LBT se refiere.

Por su parte, GPAZ reconoce el valor que tiene la transversalización del enfoque de género en la investigación de todos los hechos victimizantes ocurridos en el marco del conflicto armado; pero, junto con la Alianza Cinco Claves, ha señalado también que la transversalización no es suficiente cuando se trata de violencias basadas en género y violencias por prejuicio, particularmente, en lo que a violencia sexual, reproductiva y otras violencias motivadas en la sexualidad de las víctimas se refiere. La experiencia de asesoramiento y representación de víctimas/casos de varias organizaciones integrantes de GPAZ ante la JEP han dejado en evidencia que no es posible mediante los casos acreditados de manera independiente en cada macrocaso hacer notoria la magnitud, sistematicidad e impacto de estas violencias en el país.

De esta manera, el riesgo de invisibilidad es muy alto, más aún, si no se asegura una investigación judicial en cada macrocaso que tenga énfasis en la identificación y análisis en los impactos que las relaciones de género, desiguales y jerarquizadas tienen en la comisión de violencias en contra de las mujeres y las personas LGBTI. Aunque se encuentra fuera del periodo de análisis de este informe, el Auto 019 de 2021 de la Sala de Reconocimiento de

Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas, es un ejemplo de esto<sup>16</sup>.

Para hacer frente a estos riesgos y asegurar que el derecho a la justicia de las mujeres y personas LGBTI víctimas se satisfaga, GPAZ insiste en la apertura de un caso temático nacional sobre violencia sexual, violencia reproductiva y otras violencias motivadas en la sexualidad de las víctimas, solicitada a la JEP por la Alianza Cinco Claves desde hace más de un año.

Sumado a lo anterior, durante 2019 y 2020, en el marco del acompañamiento y representación de víctimas ante la JEP que adelantan organizaciones de GPAZ, se han identificado otras situaciones específicas que generan alerta, por cuanto dejan en evidencia dificultades en la incorporación del enfoque de género en las diferentes actuaciones y fases del proceso penal transicional a su cargo, en trámites tales como la garantía de acceso a la información, de la notificación, participación en los trámites judiciales y reconocimiento de nombres identitarios para los casos de mujeres transgénero (Alianza Cinco Claves y GPAZ, 2020).

En la cotidianidad del ejercicio de representación de las víctimas que adelantan organizaciones de GPAZ, hay situaciones que constituyen obstáculos marcados para que las violencias basadas en género y la violencia por prejuicio sean debidamente visibilizadas. Por ejemplo, en las versiones voluntarias, en algunos casos, solo una persona de la parte de víctimas puede tomar la palabra. La diversidad de situaciones y violencias que se presentan al interior de los diferentes macrocasos es amplia, una sola participación en nombre de todas es limitante. Pero, además, aunque se establezcan acciones coordinadas para que una persona/organización desde la parte de las víctimas pueda dar cuenta de la magnitud de lo sucedido, la falta de conocimiento y sensibilidad sobre las violencias que enfrentan las mujeres y las mujeres LBT y sus impactos, en la práctica han implicado que, a pesar del compromiso y voluntad de quienes toman la palabra, no siempre se logre transmitir de la mejor manera.

También existe preocupación porque no en todos los casos la magistratura está profundizando lo suficiente en la indagación por las violencias contra las mujeres y las personas LGBTI. No se ahonda mediante preguntas articuladas o contrapreguntas sobre estas violencias, una única pregunta al respecto puede ser insuficiente en determinados casos. Las preguntas en materia de violencia por prejuicio y violencia sexual no son consideradas con la importancia necesaria (Colombia Diversa, Dejusticia, Instituto Kroc y Pastoral Social Caritas Co-

---

<sup>16</sup> Para mayor profundización sobre el análisis de este Auto, se sugiere leer el pronunciamiento emitido por la Alianza Cinco Claves, el 10 de marzo de 2021: <https://www.humanas.org.co/wp-content/uploads/2021/03/10-03-21-Pronunciamiento-5-Claves-sobre-Auto-del-001.pdf>



lombiana, 2020). Es vital escudriñar las respuestas de las personas comparecientes también en estas violencias.

Con respecto al otorgamiento de medidas protección, se han encontrado dificultades que desconocen los riesgos diferenciales que tienen las mujeres y las personas LGBTI en el marco de sus activismos por los derechos de las víctimas y su participación en instancias de justicia. Resulta preocupante que no se estén implementado mecanismos de protección y seguridad integrales para hacerle frente a los riesgos que afectan la participación de estas víctimas en la jurisdicción, incluso en el desarrollo de audiencias en el territorio «no se está protegiendo la identidad de las víctimas, y algunas han empezado a sufrir amenazas relacionadas con su participación ante la JEP» (Colombia Diversa, Dejusticia, Instituto Kroc y Pastoral Social Caritas Colombiana, 2020).

Actualmente, la JEP es la instancia judicial que representa la única oportunidad de justicia para las mujeres y personas LGBTI víctimas de violencias basadas en género y violencias por prejuicio. En sus actuaciones está la posibilidad de transformar las prácticas negativas que ha tenido el país en los diferentes escenarios de justicia y sentar las bases para una justicia penal transicional garantista de los derechos de las mujeres y las personas LGBTI, por ello GPAZ considera necesario que se tomen medidas correctivas frente a las dificultades identificadas.

### 8.3. Reparación Integral para la construcción de la paz

**E**l Acuerdo de Paz establece medidas para el fortalecimiento de la reparación colectiva, los procesos colectivos de retorno y la rehabilitación psicosocial, asegurando la incorporación del enfoque de género mediante medidas específicas. Con respecto a la incorporación del enfoque de género en estas medidas, el Gobierno Nacional incluyó tres indicadores de género en el PMI.

A pesar de ello, GPAZ no evidencia que los avances a la fecha, particularmente, en los procesos de reparación colectiva y de retorno estén garantizando de manera satisfactoria los derechos de las mujeres víctimas, ni diferencialmente los de las mujeres LBT:

1. La participación de las mujeres en los espacios de definición de prioridades y toma de decisiones (Comités de Impulso y Grupos de Apoyo) en los Sujetos de Reparación Colectiva (SRC) sobre la Ruta de Reparación Colectiva y los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC) ha sido del 43,7 % en los 362 espacios conformados desde 2018 hasta el 30 de septiembre de 2020, lo que es un avance importante. Sin embargo, no en todos los casos se han implementado desde la UARIV procesos intencionados de fortalecimiento de la participación efectiva de las mujeres en estos espacios. De acuerdo con el

SIIPO, los Comités de Impulso y Grupos de Apoyo que se han conformado y reconfigurado garantizando la participación de las mujeres desde 2018, son 77. Está pendiente la implementación de una estrategia con el mismo fin en la mayoría de los espacios de los SRC. Adicionalmente, no se da cuenta sobre el fortalecimiento de la participación de las mujeres LBT en estos espacios.

2. El fortalecimiento de los Planes de Reparación Colectiva, en los términos establecidos por el Acuerdo de Paz, debe tener enfoque de género, pese a lo cual, el gobierno nacional construyó el indicador PMI sin mención explícita a la incorporación de este enfoque. En los avances a cierre de 2020, con respecto al fortalecimiento de estos planes, no se da cuenta acerca del enfoque.
3. De acuerdo con información en el SIIPO, solo hasta 2020 se inició con la incorporación del enfoque de género en los procedimientos relacionados con el protocolo de retorno y reubicación de la Unidad para las Víctimas, que se verá especialmente reflejado en los procedimientos de la Ruta Comunitaria y los Esquemas Especiales de Acompañamiento Comunitario.
4. Entre 2019 y 2020 se han formulado y aprobado 14 Planes de Retorno y Reubicación; sobre ninguno se conoce la estrategia implementada para garantizar el enfoque de género, ni en los reportes sobre estos se informa si fueron incluidas medidas específicas para las mujeres víctimas y de qué tipo de medidas se trata.
5. Según los últimos reportes disponibles sobre 2020, el Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la No Repetición continuaba sin ser adoptado por parte del Ministerio de Salud y Protección Social. No obstante, la atención psicosocial a mujeres víctimas ha estado en funcionamiento. La mayoría de las personas que ha recibido esta atención entre 2017 y 2019 son mujeres, pero llama la atención la baja cobertura que se ha tenido en la atención de las mujeres víctimas de violencias sexuales (sobre 2020 aún no se presentan los reportes cuantitativos).

#### **8.4. Compromiso con la promoción, el respeto y la garantía de los derechos humanos**

**E**n el Acuerdo de Paz se reitera el compromiso del Estado colombiano con la protección de los derechos humanos y de quienes los promueven y defienden. Adicionalmente, a todas las medidas que a lo largo del Acuerdo buscan la garantía de los derechos humanos como base para la construcción de la paz, se incluyeron medidas específicas que buscan fortalecer diferentes instrumentos y mecanismos de promoción de los derechos humanos, tales como el Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (PLANEDH), elaborado en 2009; el diseño y puesta en marcha de un Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y una Comisión Asesora en materia de Derechos Humanos convocada desde la Defensoría del Pueblo.

El gobierno diseñó la estrategia de fortalecimiento del PLANEDH mediante un proceso de avance progresivo desde el 2017, con la elaboración de un balance sobre su estado, hasta 2021 con la construcción de un plan de trabajo y el inicio de su implementación. En 2019, se presentaron las acciones para la actualización de las diferentes líneas y las 127 acciones con las que cuenta este Plan. Se realizaron talleres en diferentes departamentos para fomentar la participación en la actualización de Plan y la recolección de insumos (Consejería Presidencia para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, 2020). En 2020 debía terminarse la elaboración del documento de fortalecimiento del PLANEDH, sin embargo, esto no fue así. Dentro de los documentos consultados GPAZ no identificó la forma en la que se incorpora el enfoque de género en el proceso de actualización del Plan y el contenido de este.

El Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos, que tiene una ruta de elaboración progresiva similar al PLANEDH, tampoco se encuentra terminado, aunque debía estarlo a cierre de 2020. La construcción de este Plan ha contado con la participación de organizaciones sociales y derechos humanos, entre las que se encuentran organizaciones de mujeres y personas LGBTI; se constituyó una Instancia Nacional de Coordinación con participación de organizaciones y plataformas de DDHH, comunidad internacional y gobierno (Consejería Presidencia para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, s.f.). En 2019 se consolidó una versión preliminar del Plan, que en 2020 estuvo en proceso de retroalimentación por parte de diversos actores de acuerdo con información presentada por la Consejería.

Sin embargo, redes de organizaciones defensoras de derechos humanos participantes en el proceso de construcción de este plan han manifestado recientemente que la fase actual, que se lleva a cabo en diferentes regiones del país, desconoce acuerdos que fueron definidos en la Instancia Nacional de Coordinación. La Consejería Presidencial para los Derechos Humanos está actuando de manera unilateral en la construcción del Plan<sup>17</sup>.

Con respecto a estos dos planes, GPAZ considera que el proceso establecido para su fortalecimiento/creación es bastante largo, teniendo en cuenta las inmensas necesidades que tiene el país en la promoción y garantía de los derechos humanos. Así mismo, considera muy grave la situación actual con respecto a la formulación del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos; garantizar la plena participación y deliberación ciudadana en este proceso no es una opción, es una obligación del Gobierno Nacional que debe, además, tener en cuenta

---

<sup>17</sup> Ver comunicado de la Alianza de Organizaciones Sociales y Afines por una Cooperación para la Paz y la Democracia, la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, la Cumbre Nacional de Mujeres y Paz y la Plataforma LGBTI por la Paz, del 13 de abril de 2021.

condiciones diferenciales para la participación de las mujeres, incluidas las mujeres LBT.

Por último, en 2019 se creó e instaló la Comisión Asesora de Derechos Humanos y Paz prevista en el Acuerdo de Paz, mediante la Resolución 519 de la Defensoría del Pueblo. Dentro de la conformación de la Comisión se establece una representación de las organizaciones que trabajan por los derechos de las mujeres y una representación de las organizaciones que trabajan por los derechos de las personas con orientación sexual e identidad de género diversas. La Fundación Teknos ejerce la representación de las organizaciones que trabajan por los derechos de las mujeres y la Corporación Red Somos de las organizaciones LGBTI.

## 8.5. Recomendaciones

- ⇒ Socializar con la Mesa de Asistencia Técnica del Grupo de Trabajo de Género de la CEV la estructura preliminar del capítulo específico de género, así como los lineamientos de transversalización de este enfoque en el informe, en general; y los hallazgos preliminares en materia de violencia basada en género, sexual y por prejuicio.
- ⇒ Fortalecer la incorporación del enfoque de género en todos los procedimientos que se adelantan desde la JEP.
- ⇒ Abrir un macrocaso de cobertura nacional en la JEP sobre violencia sexual, violencia reproductiva y otras violencias motivadas en la sexualidad de las víctimas.
- ⇒ Fortalecer la incorporación del enfoque de género en los diferentes procesos y procedimientos adelantados por la Unidad para las Víctimas y diseñar estrategias específicas para su incorporación en los componentes de reparación colectiva y de retorno y reubicación colectiva, teniendo en cuenta las especificidades de las mujeres LBT.
- ⇒ Adoptar el Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la No Repetición.
- ⇒ Aprobar e iniciar la implementación prioritaria del PLANEDH y el Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos con garantías de incorporación del enfoque de género.

## 9. Avances en la verificación

GPAZ observa que durante 2020 las medidas de género establecidas para la verificación a la implementación del Acuerdo Final presentaron, en general, avances. La Instancia Especial de Mujeres para el enfoque de género en la Paz, así como la Instancia de Alto Nivel de Gobierno para la incorporación del enfoque de género dieron continuidad a su trabajo a pesar de los inconvenientes generados por la pandemia del COVID-19.

Como se mencionó previamente para el caso de la Instancia Especial de Mujeres, el 2020 estuvo marcado también por situaciones de riesgo para la mitad de sus integrantes, lo que inevitablemente repercute en su participación activa en todos los escenarios que se derivan de esta representación, pese al compromiso que cada una de ellas tiene con la Instancia. Por su parte, la Instancia de Alto Nivel de Gobierno realizó, entre enero y septiembre de 2020, 2 sesiones plenarios y 77 reuniones de carácter técnico para brindar asesoría y promover el fortalecimiento técnico de la incorporación del enfoque de género en la implementación de los indicadores de género del PMI con las entidades responsables.

Aunque, como se mencionó en el anterior informe de GPAZ, en la formulación del PMI no se dio cumplimiento a lo establecido en el Acuerdo de Paz, con respecto a la inclusión prioritaria de las necesidades prácticas y estratégicas de las mujeres y se dejaron al margen un buen número de medidas de género del Acuerdo de Paz. En cuanto a las medidas que fueron traducidas en indicadores de género del PMI, desde la CPEM y la CPEC, se han venido realizando seguimientos regulares y produciendo informes específicos sobre los avances. Durante 2020, la CPEM realizó dos informes sobre la transversalización del enfoque de género en los 51 indicadores del PMI, y la CPEC, 3 informes de avance en la implementación de estos indicadores. Todos los informes se encuentran disponibles en la página web de ambas entidades.

A finales de 2020, desde la CPEM, se terminó la elaboración del documento de lineamientos estratégicos en clave de transversalidad de género para la ejecución de los 51 indicadores de género del PMI. Para el proceso de validación y estructuración final, la CPEM ha informado sobre la realización en noviembre de 2020 de 3 mesas técnicas, organizadas temáticamente, que tuvieron la participación de 15 de las entidades responsables de la implementación de estos indicadores (Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2021). Este documento de lineamientos, además de presentar el marco jurídico soporte de los 51 indicadores de género del PMI y los referentes conceptuales relacionados, describe para cada uno de los puntos del Acuerdo de Paz: los indicadores de referencia, las brechas de género que se abordan en el PMI en cada punto, los ejes temáticos y los ejes facilitadores para la sostenibilidad en el largo plazo.

En varios aspectos se incluyen lineamientos que deben tener en cuenta especificidades de la población LGBTI.

Con respecto al componente internacional de verificación, en 2020, se dio continuidad a las acciones de verificación del enfoque de género del Acuerdo de Paz, para lo cual, mediante la Secretaría Técnica CINEP/PPP-CERAC se presentó durante ese año el IV informe de seguimiento a la implementación del enfoque. El Instituto Kroc, por su parte, también ha continuado su labor de apoyo técnico al componente internacional en la verificación del enfoque de género y emitió también durante 2020 un informe especial sobre este enfoque. Así mismo, para finales de 2020 organizó una mesa técnica de la mano de Colombia Diversa y De-justicia con líderes y lideresas LGBT para nutrir su balance de implementación del enfoque diferencial para esta población. Sin embargo, es motivo de preocupación para GPAZ la disminución del equipo de trabajo del instituto (desmonte de los enlaces) que pueda generar un debilitamiento de su labor.

GPAZ valora el trabajo realizado por el componente internacional de verificación con respecto al enfoque de género, así como de las organizaciones del componente internacional de acompañamiento y de la Misión de Verificación de la ONU en el marco de su mandato.

No obstante, los avances parciales que presenta la implementación del enfoque de género, tras cuatro años, son una invitación directa para que desde todas las partes que intervienen en el acompañamiento, la asesoría, el seguimiento y la verificación al Acuerdo de Paz se redoblen los esfuerzos.







## 10. Conclusiones generales

La implementación del enfoque de género del Acuerdo de Paz ha seguido el curso de desaceleración iniciado desde mediados de 2018. No se trata solo de que aún persistan medidas sin iniciar implementación, sino que las medidas que están siendo ejecutadas no avanzan de manera óptima.

Esta situación es preocupante para GPAZ, pues el 50 % de las medidas de género del Acuerdo de Paz a las que se hace seguimiento (109) presentan avances que no son por completo satisfactorios, desarrollos parciales que no responden a la integralidad con la que fueron establecidas las medidas en el Acuerdo y, en varios casos, a una cobertura territorial muy restringida. Esto va ligado, entre otras cosas, al establecimiento de metas mínimas en algunas medidas incluidas como indicadores de género del PMI, con las que transformaciones significativas en la vida de las mujeres no serán posibles.

Consecuentemente, con esa desaceleración que año a año se consolida, las medidas que en el informe anterior elaborado por GPAZ sobre la implementación del enfoque de género presentaban avances adecuados, en el último año empezaron a acumular retrasos y avances parciales, llegando en 2020 a una situación muy compleja: solo el 20 % de las medidas de género están siendo implementadas de manera oportuna y apropiada. Adicionalmente, GPAZ identificó medidas cuyos avances tras 4 años de implementación del Acuerdo son mínimos y requieren de la priorización de estrategias urgentes para solventar el nivel de retraso en el que se encuentran.

Otro aspecto que continúa sin avances positivos es la implementación de las medidas desde la perspectiva diferencial de las mujeres LBT. En varias oportunidades GPAZ ha insistido en que no es posible garantizar los derechos de las mujeres LBT en el marco del Acuerdo de Paz, si no hay estrategias diferenciales explícitas para hacerlo. Los resultados del presente informe ratifican esta situación. El actual gobierno continúa mostrando un compromiso muy bajo con el cumplimiento de las medidas dirigidas a las personas LGBTI.

De otra parte, como ha sido manifestado por GPAZ en sus informes anteriores, la sostenibilidad de la paz requiere de la protección de la vida de quienes trabajan por conseguirla. Garantizar las condiciones de seguridad para que las defensoras y lideresas puedan ejercer su labor a lo largo y ancho del país es aún una deuda pendiente por parte del Gobierno Nacional, que requiere de su máxima atención, al igual que la protección a las mujeres en reincorporación.

El 2020 fue un año particularmente difícil. GPAZ reconoce que la situación generada por la pandemia del COVID-19 trajo dificultades inesperadas para el normal desarrollo de las actividades gubernamentales y del Estado, pero no

puede ser una justificación para que en el último año la implementación se haya ralentizado. El Estado debe estar en capacidad de adaptarse a todo tipo de circunstancias y responder con sus obligaciones plena y oportunamente, lo que incluye asegurar los recursos necesarios para la implementación del Acuerdo.

Finalmente, GPAZ reafirma su compromiso con la construcción de paz en el país, una paz en la que los derechos de las mujeres y las niñas estén integralmente incluidos. Por ello, continuará en su ejercicio de exigibilidad y seguimiento a los compromisos de género del Acuerdo de Paz.

## 11. Bibliografía

- Agencia para la Reincorporación y la Normalización. (2019). Resolución 4309, “por la cual se establece la Ruta de Reincorporación”.
- Agencia de Renovación del Territorio. (2021). Respuesta radicada, No. 20212300009662-20212300009462 de febrero de 2021.
- Agencia de Renovación del Territorio. (2020). *Documento sobre el Diseño Metodológico para la Construcción de la Hoja de Ruta* (versión julio 2020).
- Agencia de Renovación del Territorio y Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2020). *Informe de avance en la incorporación del enfoque de género. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos*.
- Alianza de Organizaciones Sociales y Afines por una Cooperación para la Paz y la Democracia, la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, la Cumbre Nacional de Mujeres y Paz y Plataforma LGBTI por la Paz. (2021). *La construcción del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos obliga al Estado colombiano a garantizar suficiente y adecuada participación y deliberación ciudadana*.
- Alianza Cinco Claves. (2021). Pronunciamiento: *La JEP decidió sobre los derechos de las víctimas de violencia sexual, reproductiva y por prejuicio sin enfoque de género*. Bogotá D.C.
- Alianza Cinco Claves y GPAZ. (2020). *Género y Acuerdos de Paz. Seguimiento a la implementación del enfoque de género del Acuerdo de Paz*.
- Colombia Diversa. (2021). *Así van las cosas. Balance preliminar de la violencia contra personas LGBT en 2020*. <http://colombiadiversa.org/eng/publicaciones/>
- Colombia Diversa, Dejusticia, Instituto Kroc y Pastoral Social Caritas Colombiana. (2020, 9 de diciembre). *Mesa Técnica: avances, retos y oportunidades que representa la implementación del Acuerdo de Paz para las personas LGBTI en Colombia*.
- Colombia Diversa, Corporación Casa de la Mujer, Corporación de Apoyo a Comunidades Populares (CODACOP), Corporación Humanas, Corporación Sisma Mujer, LIMPAL Colombia, Fundación Oriéntame, Red Nacional de Mujeres, Ruta Pacífica de las Mujeres y Tejido Mujer de la Cxhab Wala Kiwe. (2020). *A 20 años de la Resolución 1325. Las organizaciones de mujeres revisan su implementación en Colombia durante 2019*. Bogotá, D.C.
- Comisión Colombiana de Juristas. (2021). *Reflexiones para una justicia agraria en Colombia: aprendizajes desde el proceso de restitución de tierras*. Bogotá, D.C.
- Comisión Colombiana de Juristas. (2020). *El riesgo de defender: pautas comunes y afectaciones diferenciales en las violaciones de los derechos humanos de las personas defensoras en Colombia*. Bogotá, D.C.
- Comisión de la Verdad. (2020a). *Balance de las alianzas para garantizar el enfoque de género en la Comisión de la Verdad*.

- Comisión de la Verdad. (2020b). *Avances de 2020 y retos para 2021 frente a la participación y el esclarecimiento con víctimas LGBTI*.
- Comisión de la Verdad. (2020c). *Informe de Gestión – enero a diciembre de 2020*. Bogotá, D.C.
- Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. (2021). Respuesta, radicado No. OFI21-00036818/IDM 11020000 de marzo de 2021.
- Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM). (2020). *Informe de seguimiento para la transversalización del enfoque de género con base en los 51 indicadores de género del Plan Marco de Implementación*.
- Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. (2020). *Avances en la implementación de los 51 indicadores de género del PMI. Trimestre julio–septiembre de 2020*. Bogotá, D.C.
- Consejería Presidencial para la Estabilización y la consolidación. (2020). *Colombia 2035. 2 años Paz con Legalidad. Informe Desarrollo Rural Integral. Agosto 2018–septiembre 2020*. Bogotá, D.C.
- Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. (2020). *Avances en la implementación de los 51 indicadores de género del PMI. Trimestre abril–junio de 2020*. Bogotá, D.C.
- Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. (2020). *Avances en la implementación de los 51 indicadores de género del PMI. Trimestre enero–marzo de 2020*. Bogotá, D.C.
- Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación y Agencia para la Reincorporación y la Normalización. (2020). *Informe de avances del género en la reincorporación. Primer semestre de 2020*. Bogotá, D.C.
- Consejería Presidencial para la Estabilización y la consolidación y PDET. (2021). *Estabilización en los municipios PDET. Agosto de 2018 – diciembre 2020. 28 meses*.
- Consejería Presidencia para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales. (2020). *Informe de gestión 2018 a 2020 /informe de entrega del cargo*. Bogotá.
- Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales y PNUD. (s.f.). *Balance de la fase alistamiento para la construcción de Plan de Acción en Derechos Humanos*.
- Corporación Sisma Mujer. (2021). *Boletín No. 25. Día Internacional por los Derechos de las Mujeres*. Bogotá, D.C. <https://www.sismamujer.org/publicaciones/p/>
- Dejusticia. (2020). *Se hace justicia para familias campesinas excluidas de Programa de Sustitución de cultivos*.
- Departamento Nacional de Planeación. (2020). *Balance de resultados 2019. Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”*. Bogotá, D.C.
- Fiscalía General de la Nación. (2020). Respuesta, radicado No. 20209430002421 de junio de 2020. (Respuesta a solicitud escrita de Colombia Diversa).

- Indepaz. (s.f.). Líderes sociales y defensores de derechos humanos asesinados en 2020. [Consultado en abril de 2020] <http://www.indepaz.org.co/lideres/>
- Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz. (2020a). *Informe del primer semestre de 2020. Observatorio de género COVID-19 en Clave de Paz.*
- Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz. (2020b). *Segundo informe 2020. Observatorio de género COVID-19 en Clave de Paz.*
- Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz. (2020c, 17 de diciembre). *Comunicado sobre el alto riesgo para la seguridad e integridad personal y familiar de integrantes de la Instancia Especial de Mujeres.* Bogotá, D.C.
- Instituto Kroc y Universidad de Notre Dame. (2020). *Hacia la implementación del enfoque de género en el Acuerdo Final de Paz de Colombia: avances, oportunidades y retos. Informe especial de seguimiento del Enfoque de Género.* Notre Dame, IN y Bogotá, D.C.
- Jurisdicción Especial para la Paz. (s.f.). *Reporte estadístico–balance gestión 2020* (con corte a 31 de diciembre de 2020).
- Jurisdicción Especial para la Paz. (2018). *Protocolo de comunicación de la Unidad de Investigación y Acusación con las víctimas de violencia sexual.* Bogotá, D.C.
- Jurisdicción Especial para la Paz. (2020). *Manual para la participación de las víctimas ante la Jurisdicción Especial para la Paz.* Bogotá, D.C.
- Ministerio de Educación Nacional. (s.f.). *Rendición de cuentas y agradecimiento. 2019-2020.* Bogotá, D.C.
- Ministerio del Interior. (2020). *Informe de rendición de cuentas. Construcción de PAZ. Enero 2019-diciembre 2019.* Bogotá, D.C.
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2019, 27 de septiembre). Resolución 2626 “por la cual se modifica la Política de Atención Integral en Salud – PAIS y se adopta el Modelo de Acción Integral Territorial-MAITE”.
- Ministerio del Trabajo. *Informe de rendición de cuentas. Construcción de PAZ. Enero 2019 – diciembre 2019.* Bogotá, D.C.
- Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. (2020a). *Informe del Secretario General S/2020/1301.* Informe trimestral 26 de septiembre a 28 de diciembre de 2020.
- Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. (2020b). *Informe del Secretario General S/2020/943.* Informe trimestral 27 de junio a 25 de septiembre de 2020.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. (2021). *Informe No. 23. Programa Nacional Integral de Cultivos (PNIS).* Monitoreo a la implementación del Plan de Atención Inmediata – componente familiar a 31 de diciembre de 2020.
- ONU Mujeres. (2020). *Mujeres, paz y seguridad en el contexto del Covid-19 en Colombia.* <https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20colombia/documentos/noticias/2021/04/mujeres%20paz%20y%20seguridad%20en%20el%20contexto%20del%20covid19%20en%20colombia.pdf?la=es&vs=2008>

- Procuraduría General de la Nación (PGN). (2021). *Informe sobre el estado de avance de la implementación de las estrategias de acceso a tierras y uso del suelo rural contempladas en el Acuerdo de Paz*. Bogotá, D.C.
- Procuraduría General de la Nación (PGN). (2020). *Segundo informe al Congreso sobre el estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz*. Bogotá, D.C.
- Programa Somos Defensores. (2020a). *El virus de la violencia. Informe semestral enero-junio de 2020*. Bogotá, D.C.
- Programa Somos Defensores. (2020b). *Defensoras. Voces de vida y resistencia*. (Informe especial realizado en articulación con GPAZ y la Cumbre de Mujeres y Paz). Bogotá, D.C.
- Programa Somos Defensores. (2020c). *Boletín trimestral semestral julio-septiembre de 2020*. Bogotá, D.C.
- Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC. (2020). *Cuarto informe de verificación de la implementación del Enfoque de Género en el Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (A.F. 6.3.2)*. Bogotá, D.C.
- Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO). Reportes trimestrales consultados entre enero y marzo de 2021.
- Valdés, B. (2021, 15 de marzo). *¿Qué va a contar el capítulo de género de la verdad del conflicto?* El Espectador. <https://www.elespectador.com/colombia2020/justicia/verdad/que-va-a-contar-el-capitulo-de-genero-de-la-verdad-del-conflicto/>

**LA PAZ AVANZA CON LAS MUJERES.**

III Informe de observaciones sobre los avances  
en la implementación del enfoque de género del Acuerdo de Paz.

Grupo de Género en la Paz - GPAZ

hace parte de la serie editorial Derechos de las mujeres.

Fue compuesto en caracteres Source Serif Pro y Source Sans Pro.

La edición estuvo al cuidado  
de Gpaz y Editorial Cuatro Ojos.

