



Claves sobre la implementación del
Acuerdo de Paz entre el Gobierno y las
FARC-EP en lo que respecta a las mujeres
Mensajes para la comunidad internacional

Claves sobre la implementación del Acuerdo de Paz entre el Gobierno y las FARC-EP en lo que respecta a las mujeres

Mensajes para la comunidad internacional

Autoría

Claudia Erazo

Natali Isabela Quintero Ortiz (Corporación
Casa de la Memoria Quipu Huasi)

Erika Marcela Tinoco Rivera (Corporación
Casa de la Memoria Quipu Huasi)

Myriam Criado

Linda María Cabrera Cifuentes (Corporación
Sisma Mujer)

Lorena María Aristizábal Farah
Corporación Comunidad de Juristas
Akubadaura

Clara Inés Valdés Rivera

Danny María Ramírez Torres

Lucía Baca y Lilibeth Cortes (Colombia
Diversa)

Girlandrey Sandoval Acosta

Coordinación editorial: Laura Montes (FOKUS)

Corrección y diagramación: Lía Castillo Espinosa

Imagen de portada: Laura Montes

Iniciativa de:



Con recursos de NORAD



Índice

Listado de siglas y acrónimos utilizados.....	5
Presentación/Presentation.....	7
Capítulo 1. Punto 1 del Acuerdo Final de Paz “Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral”.....	10
Capítulo 2. Punto 2 del Acuerdo Final de Paz “Participación política: Apertura democrática para construir la Paz”.....	19
Capítulo 3. Punto 3 del Acuerdo Final de Paz “Fin del conflicto”.....	28
Capítulo 4. Punto 5 del Acuerdo Final de Paz “Acuerdo sobre las víctimas del conflicto”.....	37
Capítulo 5. Punto 6 del Acuerdo Final de Paz “Implementación, verificación y refrendación”.....	45
Capítulo 6. Análisis del estado del cumplimiento del Acuerdo Final de Paz desde la perspectiva de mujeres indígenas.....	55
Capítulo 7. Análisis del estado del cumplimiento del Acuerdo Final de Paz desde la perspectiva de mujeres afrocolombianas, negras, raizales y palenqueras.....	65
Capítulo 8. Análisis del estado del cumplimiento del Acuerdo Final de Paz desde la perspectiva de la población LGTBI.....	74
Capítulo 9. Análisis del estado del cumplimiento del Acuerdo Final de Paz desde la perspectiva de mujeres excombatientes de las FARC- EP en proceso de reincorporación.....	83
Capítulo 10. Mensajes claves para la cooperación internacional/ Key messages for the international cooperation.....	92
Iniciativa de las siguientes organizaciones:/ Initiative of the following organizations:.....	99

Listado de siglas y acrónimos utilizados

ACR	Agencia Colombiana para la Reincorporación
AFP	Acuerdo Final de Paz
AL	Acto legislativo
ANT	Agencia Nacional de Tierras
ARN	Agencia para la Reincorporación y la Normalización
ART	Agencia de Renovación del Territorio
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
CENPAZ	Coordinadora Étnica Nacional de Paz
CERD	Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial
CEV	Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición
CFHBD	Cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CINEP	Centro de Investigación y Educación Popular
CNR	Consejo Nacional de la Reincorporación
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CPEM	Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer
CPDH	Comité Permanente por la Defensa de Derechos Humanos en Colombia
CSIVI	Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la Implementación del Acuerdo Final
DA	Dejación de armas
DAT	Distritos de adecuación de tierras
ELN	Ejército de Liberación Nacional
ETCR	Espacios territoriales para la capacitación y la reincorporación
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo
GPAZ	Grupo de trabajo género en la paz
JEP	Jurisdicción Especial para la Paz
LGBTI	Lesbianas, Gais, Bisexuales, Transexuales e Intersexuales

MMV	Mecanismo de Monitoreo y Verificación
MPC	Mesa Permanente de Concertación con los pueblos y organizaciones indígenas
OACNUDH	Oficina en Colombia del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OACP	Oficina del Alto Comisionado para la Paz
ONIC	Organización Nacional Indígena de Colombia
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PATR	Plan de Acción para la Transformación Regional
PDET	Programas de Desarrollo Territorial
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales
PMI	Plan Marco de Implementación
PTN	Punto transitorio de normalización
PSA	Pago por servicios ambientales
RESO	Registro Único de Solicitantes de Tierras
SIVJRN	Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición
UBPD	Unidad especial para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el contexto y razón del conflicto armado
UNP	Unidad Nacional de Protección
URT	Unidad de Restitución de Tierras
ZVTN	Zonas veredales transitorias de normalización

Presentación/Presentation

Esta iniciativa surge de la alianza política de diferentes organizaciones internacionales de la sociedad civil que trabajamos en Colombia. Dichas organizaciones somos: FOKUS, Forum Syd, Mundubat y Christian Aid.

Nuestro compromiso de trabajo en favor de la autonomía de las mujeres en Colombia, unido al momento político trascendental que vive el país, nos impulsó a desarrollar un documento de análisis que realizara un balance, a un año, del estado de cumplimiento e implementación del Acuerdo Final de Paz (AFP) entre el Gobierno y las FARC-EP en los compromisos específicos referidos a las mujeres en los puntos centrales de dicho Acuerdo¹. Además, consideramos esencial para el análisis contar con los aportes y reflexiones de mujeres indígenas, afrodescendientes y de la población LGTBI para realizar una mirada más transversal del AFP. De igual forma fueron invitadas a participar las mujeres excombatientes de las FARC quienes analizaron el estado de cumplimiento de los compromisos específicos que les atañen.

En este mismo documento de trabajo también valoramos necesario realizar recomendaciones específicas para avanzar en el cumplimiento de cada capítulo del Acuerdo, así como identificar aprendizajes claves a tener en cuenta en el actual proceso de negociación entre el Gobierno colombiano y el Ejército de Liberación Nacional (ELN).

Con base en nuestra misión política como organizaciones internacionales de la sociedad civil vinculadas con la cooperación internacional para el desarrollo, consideramos fundamental elaborar una serie de mensajes específicos para la Comunidad Internacional, a fin de mantener su mirada y acompañamiento en el proceso de construcción de la Paz en Colombia.

Para la realización del presente documento de balance hemos contado con la colaboración de organizaciones de mujeres y mujeres en lo individual, comprometidas con el proceso de paz en Colombia quienes aportaron su

¹ Desde que fue pensada esta publicación se definió la importancia de contar con el análisis del punto 4 del Acuerdo referido a “Solución al problema de las Drogas Ilícitas”. No obstante, por circunstancias ajenas a nuestro control, no se ha podido contar con este.

experiencia política y su valioso conocimiento en cada uno de los capítulos que integran dicho documento.

Esperamos que este balance sea una herramienta más que sume a los esfuerzos que organizaciones nacionales e internacionales están desarrollando para visibilizar la importancia de cumplir con los compromisos específicos con las mujeres tal y como fueron acordados en el Acuerdo Final de Paz².

This initiative comes from a political alliance of different international civil society organizations that work in Colombia. These organizations are: FOKUS, Forum Syd, Mundubat and Christian Aid.

Our commitment to work in favor of the autonomy of women in Colombia, together with the transcendental political moment in the country nowadays, prompted us to develop an analysis document to assess the status of compliance with and implementation of the Final Peace Agreement and the specific commitments referring to women in the central points, one year after its signature by the Government and the FARC-EP³. To this end, we considered essential to count on the contributions and reflections of indigenous and Afro-descendant women and the LGBTBI community in order to ensure a cross-cutting review of the Agreement. Likewise, women ex-combatants of the FARC were invited to participate and analyse the state of compliance with the specific commitments related to them.

In this same working document we also thought necessary to make specific recommendations to advance in the compliance with each chapter of the Agreement, as well as to identify key lessons to be taken into account in the current negotiation process between the Colombian Government and the National Liberation Army (ELN).

² El documento fue cerrado para edición final el 30 de octubre de 2017, por lo que a partir de esa fecha no se registran los avances que se hayan podido realizar en materia del cumplimiento e implementación del AFP.

³ Since this publication was conceived, we thought important to have the analysis of point 4 referred to as "Solution to the problem of illicit drugs". However, due to circumstances beyond our control, it was not possible to finally have it included in the review.

Based on our political mission, as international civil society organizations linked to the international cooperation for development, we considered essential to elaborate a series of specific messages for the International Community, in order to uphold its perspective and accompaniment to the process of peacebuilding in Colombia.

For the elaboration of the present document we counted on the collaboration of women's organizations and women individually, committed with the process of peace in Colombia, who contributed with their political experience and their valuable knowledge in each one of its chapters.

We hope that this assessment can be another tool that adds to the efforts of national and international organizations to make visible the importance of compliance with the specific commitments related to women as agreed in the Final Peace Agreement⁴.

⁴ The document was closed for final edition on October 30, 2017, so as of that date the progress that has been made in terms of compliance and implementation is not included in the review.

Capítulo 1

PUNTO 1 DEL ACUERDO FINAL DE PAZ “HACIA UN NUEVO CAMPO COLOMBIANO: REFORMA RURAL INTEGRAL”

“Reflexiones sobre el estado de la reglamentación del Acuerdo para un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral (RRI)”

Claudia Erazo¹

Antecedentes

El punto 1 del Acuerdo Final “Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral” contiene una serie de medidas encaminadas a contribuir en la erradicación de la pobreza extrema y la superación progresiva de la pobreza en el campo. Reconocido el rol productivo de las mujeres en el campo y su papel fundamental en el desarrollo rural integral, se incorporaron alrededor de 30 medidas específicas a favor de las mujeres rurales que propenden a garantizar su derecho de acceso en condiciones de igualdad –con relación a los hombres– a la propiedad de la tierra y con ella, a proyectos productivos, programas de formación, servicios técnicos, entre otros.

Para cumplir este propósito se consideró necesario garantizar a las mujeres trabajadoras rurales y sus organizaciones, que carezcan de tierra o tengan tierra insuficiente, el acceso a la tierra de manera preferente, con programas de formalización, adjudicación gratuita, subsidio integral o crédito especial; la creación de una jurisdicción agraria que introduzca mecanismos ágiles de resolución de conflictos sobre la tierra; el establecimiento de un sistema de registro de la propiedad (catastro) que incorpore variables de género; y alentar la participación de las mujeres en las Zonas de Reserva Campesina constituidas para promover la economía campesina.

¹ Directora de la Corporación Jurídica “Yira Castro”.

Asimismo, se requiere que en las instancias donde se tomen las decisiones relacionadas con la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) se garantice la participación de las organizaciones de mujeres. En cuanto a la necesaria adopción de Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral, en materia de salud, educación rural, vivienda y agua potable, se debe incorporar el enfoque de género y considerar las necesidades particulares de las mujeres. En relación a los beneficiarios de los programas de estímulos para la producción agropecuaria, estímulos a la economía solidaria, asistencia técnica, mercadeo y formalización laboral, el Acuerdo insiste en la necesidad de priorizar a las mujeres, en particular a las cabeza de familia, adultas mayores, así como a sus organizaciones. De la misma manera, se deberá priorizar a las mujeres, gestantes y niñas en programas contra el hambre y la desnutrición.

11

El proceso de reglamentación del punto 1 del Acuerdo implicaba desde adecuaciones legales para algunos sectores hasta reformas constitucionales para otros, (con el marco normativo existente y la jurisprudencia constitucional en la materia). La implementación de la Reforma Rural Integral era solo cuestión de voluntad política, pudiendo recaer en el Gobierno nacional la expedición de los planes y programas acordados, así como la apropiación de los recursos necesarios para ponerlos en marcha. Por ello, desde organizaciones sociales y de derechos humanos, se prepararon numerosos documentos con el propósito de que sirvieran como aporte para el debate e insumo para los procesos de reglamentación.

Sin embargo, la agenda legislativa del Congreso se concentró en la expedición de normas en materia de justicia, derechos de las víctimas, participación política y terminación del conflicto armado, omitiendo dar trámite a cualquier iniciativa presentada sobre este punto, poniendo en evidencia el papel que este punto juega en la agenda legislativa. Por su parte, el Presidente de la República, haciendo uso de las facultades extraordinarias que le fueron conferidas a través del Acto Legislativo 01 de 2016 y aprobado por la Corte Constitucional en sentencia C-699 del mismo año, expidió un conjunto de Decretos, la mayoría con fuerza de Ley, algunos de los cuales cuentan con sentencia de constitucionalidad y otros están a espera del fallo judicial que los habilite.

Qué se ha cumplido

Las normas expedidas a la fecha en materia de RRI

12

De los nueve decretos expedidos, uno fue declarado inexecutable por la Corte, y cuatro superaron con leves modificaciones el examen de constitucionalidad. Me referiré a ellos brevemente.

El Decreto Ley 883/17 fue expedido con el fin de permitir a las empresas dedicadas a la minería, la explotación de hidrocarburos y a los grandes concesionarios de puertos realizar obras de infraestructura en las zonas más afectadas por el conflicto armado, como forma de pago de sus obligaciones tributarias. Estas obras deberán contribuir a la superación de las brechas sociales ‘campo-ciudad’ y garantizar la participación del sector empresarial en la implementación de los acuerdos como aporte a la Paz. El principal cuestionamiento a esta norma es la omisión de la consulta previa y el soterrado estímulo a la actividad minero-energética pese a que viene siendo fuertemente cuestionada por las comunidades que sufren las afectaciones medioambientales que esta práctica conlleva. Aun así, el Decreto fue declarado executable por parte de la Corte mediante sentencia C-516/17 el 10 de agosto de 2017.

El Decreto Ley 892/17 fue expedido con el propósito de facilitar el acceso a la educación superior de jóvenes habitantes de los municipios más afectados a causa del conflicto, al habilitar la acreditación en alta calidad de programas de licenciatura que se ofrezcan en departamentos con municipios priorizados por los PDET, a fin de ampliar la cobertura y calidad de la educación básica y media.

Con el Decreto Ley 884/17 se expidieron normas para promover la electrificación de las zonas rurales del país, especialmente aquellas afectadas por el conflicto, mediante la formulación bianual de un Plan Nacional de Electrificación a cargo del Ministerio de Minas y Energía.

Por último, el Decreto Ley 890 de 2017 dispone la formulación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural, el cual debe incorporar enfoques diferenciales, contar con la participación de las comunidades e incluir como beneficiarios a las familias campesinas más vulnerables, las víctimas y los reincorporados a la vida civil.

De las normas pendientes de revisión, hay una especial expectativa por lo que defina la Corte en relación con el Decreto 893 de 2017 mediante el cual se crean los PDET, a cargo de la Agencia de Renovación del Territorio (ART), los cuales buscan impulsar la presencia “civil” del Estado en aquellas zonas especialmente afectadas por el conflicto armado². En cada uno de los PDET se diseñará un Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR), cuya formulación deberá contar con la participación activa de las comunidades a fin de garantizar la incorporación de todos los enfoques diferenciales que interactúan en el territorio, especialmente deberán responder a las necesidades particulares de las mujeres rurales y propender al reconocimiento y la promoción de las organizaciones de mujeres rurales.

Esta iniciativa demanda de un esfuerzo presupuestal que requiere la articulación con los planes de desarrollo y la apropiación de partidas presupuestales, así como de recursos de la cooperación internacional para su implementación. Para obtener recursos de fuentes alternativas, el Gobierno priorizó zonas afectadas por el conflicto y decidió promover las inversiones del sector privado. Ya se concretizó con el Decreto 883 de 2017 (ver supra), que modifica la Ley 1819 de 2016, incluir a las empresas dedicadas a la minería y a la explotación de hidrocarburos en la forma de pagos por impuestos.

Por su parte, el Decreto Ley 870 de 2017 por medio del cual se establece el pago por servicios ambientales (PSA) y otros incentivos a la conservación, y sobre el que aún no se pronuncia la Corte, no está lejos de generar polémica. Si bien la puesta en marcha de programas PSA, como el Programa de familias guardabosques, guardapáramos, no es nueva en Colombia, el Decreto facilitará sin duda su consolidación. Este tipo de programas se presenta como un mecanismo para promover el cierre de la frontera agrícola, estimular mejores usos del suelo y enfrentar la proliferación de cultivos de uso ilícito, a través del otorgamiento de incentivos monetarios o en especie a propietarios, poseedores u ocupantes de bienes rurales y comunidades étnicas diferenciadas, que desarrollen actividades de protección, conservación, uso sostenible y restauración de ecosistemas.

² Los 16 PDET establecidos en el Decreto y con vigencia de 10 años agrupan a 170 municipios del país en 16 subregiones: Alto Patía-norte del Cauca, Arauca, bajo Cauca-nordeste Antioqueño, Catatumbo, Chocó, Cuenca del Caguán y Piedemonte caqueteño, Macarena-Guaviare, Montes de María, Pacífico medio, Pacífico y frontera nariñense, Putumayo, Sierra Nevada-Perijá, sur de Bolívar, sur de Córdoba, sur del Tolima y Urabá antioqueño.

Sin embargo, esta iniciativa es insuficiente para enfrentar el latifundio improductivo, la concentración de la tierra, la agroindustria, o para oponerse a la implementación de megaproyectos minero-energéticos en zonas de conservación ambiental. Sin medidas que enfrenten el problema de fondo, este programa solo tendrá efecto para limitar el uso del suelo, a los y las campesinas más vulnerables y a las comunidades étnicas que habiten zonas de especial protección medioambiental. Sin duda, la norma más relevante en materia rural que ha sido expedida es el Decreto Ley 902, por el cual *“se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de Tierras, específicamente el Acceso y Formalización del Fondo de Tierras”* y por la que hay al día de hoy una gran expectativa sobre lo que decidirá en revisión la Corte Constitucional. Esta norma regula la primera premisa del Acuerdo en materia rural, es decir, el acceso a la tierra, y es la que incorpora un mayor número de medidas específicas a favor de las mujeres, por ser quienes enfrentan mayores dificultades para acceder a la propiedad rural. Entre estas medidas está reconocer el valor económico de las actividades del cuidado (economía del cuidado) desplegadas principalmente por las mujeres, que deberán ser tenidas en cuenta en todos los procesos de acceso y formalización de tierras, así como en la formulación de proyectos productivos. De igual manera, el Decreto establece que la condición de mujer campesina es una variable importante en la asignación de puntos para el Registro Único de Solicitantes de Tierras (RESO) y que la Agencia Nacional de Tierras (ANT) establecerá un porcentaje adicional para madres cabeza de familia y para las mujeres en condición de viudez.

Pese a estos avances, esta es la reforma que más críticas suscita en el movimiento social. Sumado a la inexplicable exclusión de las comunidades afrocolombianas en el texto del Decreto, los principales reparos a esta norma radican en la modificación al régimen de adjudicación de baldíos al incluir como sujetos de formalización a título oneroso de ocupaciones de predios rurales iguales o superiores a una Unidad Agrícola Familiar, por parte de personas naturales o jurídicas que tengan un patrimonio mayor a los 700 salarios mínimos. Esta disposición contraría el espíritu del Acuerdo Final, pues su pretensión era la de promover el acceso a la tierra de los más pobres y formalizar por lo menos 7

millones de hectáreas, entre ocupaciones, posesiones, propiedades, territorios colectivos, entre otros, a favor de las comunidades sin tierra o con tierra insuficiente. Una cláusula de esta naturaleza, puede considerarse una amnistía a los procesos de apropiación ilegal de baldíos que personas y empresas adelantaron en zonas como la altillanura.

Otro reparo se encuentra en la flexibilización de los procesos de formalización de propiedades o posesiones de predios rurales en las zonas priorizadas, contemplada en el artículo 36 del Decreto, el cual puede afectar eventuales procesos de restitución de tierras, más aún, cuando solo se han iniciado por parte de la Unidad de Restitución de Tierras (URT) cerca del 50% de los casos denunciados por despojo o abandono forzado en el país. Igualmente, las facultades que el Decreto otorga a la Agencia Nacional de Tierras, en particular aquellas donde le entrega la competencia para resolver controversias que se presenten en el marco de la implementación de esta ley, son excesivas y no cuentan con eficaces mecanismos de control judicial que puedan responder ante situaciones arbitrarias o ilegales.

Qué se ha cumplido parcialmente

Las iniciativas legislativas en trámite

Ahora bien, a pocas semanas de que concluya el plazo establecido en el Acto Legislativo 01 de 2016, para que el Congreso de la República tramite bajo un procedimiento especial y abreviado, las normas necesarias para la reglamentación del Acuerdo de Paz (noviembre de 2017), se encuentran en trámite cinco proyectos de ley y una iniciativa legislativa relacionados con el punto de Reforma Rural Integral.

Por su parte, el proyecto ley mediante el cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria es criticado por estar en contravía del Acuerdo Final de Paz al privatizar el servicio de extensión agropecuaria y los servicios de transferencia de tecnologías, que por sus características y costos debería ser altamente subsidiado, en perjuicio de los y las campesinas más pobres, desestimulando así la economía campesina.

También se encuentra en trámite el proyecto de ley en el que “se regula el servicio público de adecuación de tierras y se dictan otras disposiciones”. Si la definición de adecuación de tierras presente en este proyecto de ley es fiel al texto del Acuerdo Final, la construcción de los Planes que menciona el Acuerdo no está especificada. El proyecto de ley no menciona los sujetos que podrán ser beneficiarios de los distritos de adecuación de tierras (DAT), ni ningún tipo de focalización. Tampoco es clara la financiación para poner en marcha los DAT. El Acuerdo compromete la construcción de un Plan Nacional de Riego y Drenaje, sin embargo esto no se menciona en el proyecto de ley, y en su lugar se menciona la creación de un sistema de información de riego y drenaje, lo que dista mucho de lo planteado en el Acuerdo de La Habana.

Sin mucho afán se discuten: i) El proyecto de ley en el cual “se habilita la adjudicación o el otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales sin sustracción y se dictan otras disposiciones” y se reconoce a las campesinas sin tierra o con tierra insuficiente, mujeres cabeza de familia y organizaciones de mujeres rurales como beneficiarias a priorizar en programas de adjudicación. ii) El proyecto de ley que regula el sistema nacional catastral multipropósito, en el cual se reconoce la necesidad de promover la aplicación de enfoques diferenciales en la recolección de información y desagregar género, etnia, entre otros. Según la ANT la consolidación de este registro requeriría unos siete años y tendría un costo cercano a los 2,6 billones de pesos, pero es uno de los proyectos clave para la implementación de buena parte de los programas de desarrollo rural que demandan información actualizada sobre la propiedad rural. Por otra parte, la mesa permanente de concertación con los pueblos indígenas radicó un proyecto de ley por medio del cual se pretende reglamentar la consulta previa.

En el mes de septiembre, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Agricultura, presentó ante la CSIVI un nuevo proyecto de ley de tierras como complemento del Decreto 902, para ser debatido en esta legislatura. Esta propuesta incentiva el modelo minero energético incluido como elemento del desarrollo integral del campo. Sin embargo, va en contra del Acuerdo de Paz Ya que comporta cambios en el régimen de baldíos a favor de la agroindustria y las empresas que desarrollan actividades mineras y de explotación de hidrocarburos,

desconfigurando la función social de la propiedad, la agrariedad y la explotación económica agraria como elemento de la adjudicación; y anula la Ley 160 de 1994 en relación con varios temas, entre ellos, la forma de acreditación de la propiedad privada, el saneamiento y recuperación de baldíos, la extinción de dominio y la Unidad Agrícola Familiar.

Por último, se radicó en el Congreso un proyecto de ley que modifica la Ley 152 de 1994 que regula la formulación de los Planes de Desarrollo, para que de esta manera se puedan incorporar los planes y programas que resulten de la reglamentación del Acuerdo a nivel nacional, regional y local. De la mano de este proyecto, se discute al interior de la CSIVI un Plan Marco que contendrá las metas e indicadores que permitan medir el cumplimiento del Acuerdo de Paz y asignar los recursos necesarios para ello, a través de la formulación de un CONPES. Se espera que estas metas e indicadores se formulen teniendo en cuenta los enfoques diferenciales étnicos y de género, pero hasta el momento este proyecto no ha sido consultado con las instancias que podrían verificar su efectiva incorporación.

Recomendaciones para avanzar en el cumplimiento del Acuerdo Final de Paz

Preocupan varias cosas. Lo primero es que luego de dos periodos legislativos, ninguna norma en relación con el punto agrario ha sido expedida por el Congreso de la República, excluyéndose al órgano legislativo del debate democrático necesario para que las transformaciones rurales que garanticen una paz estable y duradera, como se prometió en el Acuerdo, sean una realidad. La normativa vigente ha sido iniciativa gubernativa y es insuficiente para desarrollar los 4 pilares estratégicos del Acuerdo en materia de tierras. El Gobierno insiste en utilizar las facultades extraordinarias otorgadas para la reglamentación del Acuerdo para así introducir reformas que los contrarían, especialmente aquellas que modifican el régimen de baldíos en beneficio del modelo económico extractivista y agroindustrial, en perjuicio de la economía campesina y la democratización de la tierra, ejes fundamentales del Acuerdo.

Ninguna de las normas expedidas, ni de las presentadas para el debate en el Congreso, incorporan medidas para avanzar en los procesos de restitución de tierras a favor de las víctimas del despojo y el abandono forzado y por el contrario, muchas de estas podrían ir en contravía.

No todas las normas analizadas contienen cláusulas de atención especial a las mujeres, sin embargo, la mayoría de las medidas contempladas en el Acuerdo a favor de las mujeres rurales se encuentran contenidas en las normas aprobadas. Hasta el momento el problema no ha sido de formulación, pero será, sin duda, de implementación.

Para que el enfoque de género incorporado de manera “transversal” en los decretos de ley y demás normas no se quede en el papel, dicho enfoque deberá corresponderse con medidas concretas que permitan avances significativos en las condiciones de vida de las mujeres rurales. Esto podría constatarse en un Plan Marco que se desarrolle integralmente en los Planes de Desarrollo a nivel nacional, departamental y municipal, que pongan en marcha los programas y establezcan indicadores precisos que permitan dar cuenta de avances y resultados, así como de la apropiación de los recursos suficientes para la ejecución de los programas que beneficien a las mujeres a través de un CONPES. Sin embargo, estas dos herramientas tan relevantes aún están en trámite y no nos permite hacer buenos augurios, ya que la Instancia Especial que garantiza el enfoque de género en la Implementación del Acuerdo Final, no ha sido consultada frente a estas iniciativas. Aún con formulaciones ideales y con indicadores concretos, difícilmente habrá cambios positivos para la población campesina vulnerable, incluidas las mujeres, si buena parte de las iniciativas gubernamentales que contrarían el espíritu del Acuerdo, que afectan el régimen de baldíos y promueven la agroindustria y la industria extractiva, son aprobadas.

Capítulo 2

PUNTO 2 DEL ACUERDO FINAL DE PAZ “PARTICIPACIÓN POLÍTICA: APERTURA DEMOCRÁTICA PARA CONSTRUIR LA PAZ”

“Apertura democrática para construir la paz integral”

Natali Isabela Quintero Ortiz

Erika Marcela Tinoco Rivera¹

Introducción

Existe una consigna popular entre las mujeres organizadas y feministas en el país *“la paz sin mujeres está incompleta”* entendiendo que cualquier esfuerzo para que en Colombia y el mundo se construya una paz estable y duradera, se debe garantizar la participación de la diversidad de las mujeres que habitan el territorio.

Los procesos de paz celebrados en las últimas décadas evidenciaron cómo la perspectiva de género fue omitida en los acuerdos, pese a que en algunos casos, ellas fueron las principales víctimas en el marco de los conflictos. Con la excepción de algunas experiencias previas que dieron los primeros pasos, como el caso de Perú y Sudáfrica, el Acuerdo de Paz en Colombia es un referente mundial por ser el primer acuerdo que creó una subcomisión de género e incorporó los impactos diferenciales y la perspectiva de género en los cinco puntos acordados.

No obstante, este logro de incidencia política de las organizaciones de mujeres y feministas tiene, como todo el Acuerdo en sí, enormes riesgos para su implementación. Como ha pasado con otras leyes ganadas por las mujeres en Colombia, además de voluntad política, se requiere un Estado sensibilizado y preparado para identificar, tramitar y reparar, desde una perspectiva de género

¹ Corporación Casa de la Memoria Quipu Huasi, Unidad Programática Mujer y Género.

y diferencial, los derechos de las mujeres en la materia de participación que históricamente han sido vulnerados.

Por ello, a un año de haberse firmado el Acuerdo de Paz entre el Gobierno y las FARC, el siguiente documento intenta profundizar en los avances y retos en la implementación del punto de participación política desde la perspectiva de género, y pretende plantear algunas reflexiones para futuros procesos de paz como las negociaciones que se llevan actualmente entre el Gobierno y la guerrilla del ELN. Esta revisión se hace a la luz de la siguiente estructura:

El punto 2.1 *“Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política en general, y en particular para los nuevos movimientos que surjan luego de la firma del Acuerdo Final”* cuenta con dos medidas que incorporan la perspectiva de género².

El punto 2.2 *“Mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluidos los de participación directa, en los diferentes niveles y diversos temas”* incluye seis medidas que incorporan la perspectiva de género³.

El punto 2.3 *“Medidas efectivas para promover una mayor participación en la política nacional, regional y local de todos los sectores, incluyendo la población más vulnerable, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad”* incorporó nueve medidas⁴ que incluyen la perspectiva de género.

Qué se ha cumplido

De los avances que tiene el punto sobre participación política, se destaca la aprobación del Estatuto de la Oposición Política así como algunos derechos para las agrupaciones políticas independientes mediante Ley Estatutaria del 03 del 2017⁵. Cabe señalar que, si bien la Oposición Política estaba estipulada desde la Constitución Política colombiana del año 1991 (artículo 122), no se había logrado su aprobación en el Congreso. Sin embargo, gracias al Acuerdo se pudo superar un debate que estaba dilatándose en el Congreso de la República

2 ONU Mujeres (2017). Cartilla “100 medidas que incorporan la perspectiva de género en el acuerdo de paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP para terminar el conflicto y construir una paz estable y duradera”.

3 Ibid.

4 Ibid.

5 Forjando la paz (septiembre 2017). Boletín 5: “Avances de Paz: Implementación normativa”. Punto 2 participación política.

durante veintiséis años y, de esta forma, se logró establecer el marco general para el ejercicio y la protección especial del derecho a la oposición.

En concordancia con lo planteado en el texto final del Acuerdo, el Estatuto de la Oposición incluyó la equidad de género como uno de los principios rectores, así como algunas disposiciones explícitas, como la participación paritaria en las Mesas Directivas de corporaciones públicas de elección popular, la participación en la Comisión asesora exterior, el acceso paritario en los espacios otorgados para la divulgación política en los medios de comunicación social, entre otras disposiciones.

También se destaca como avance cumplido el Decreto 885 de 2017 que crea el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia. Es importante resaltar que dentro del Decreto se incluyó el enfoque diferencial como uno de sus principios, y se garantizó la participación de tres representantes elegidas por las organizaciones cuyo objeto es la protección y defensa de los derechos de la mujer, al igual que dos representantes del sector LGTBI. Actualmente el documento se encuentra en revisión de la Corte Constitucional.

Finalmente, hay que mencionar la aprobación del Decreto 895 de 2017 que crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política el cual brinda garantías al movimiento político que surja de las FARC tras su desmovilización, y promueve medidas para proteger a quienes se declaren en oposición, como líderes comunitarios, comunidades rurales, organizaciones sociales, defensores de derechos humanos, entre otros. Además, este Decreto contempló la inclusión del enfoque territorial y de género.

Qué se ha cumplido parcialmente

En lo que respecta a la promoción de la participación política de la mujer, esto se ha desarrollado parcialmente en las iniciativas legislativas presentadas. No obstante, se espera que con la conformación de la Alta Instancia de Mujeres se pueda generar una mayor incidencia e impulso en la incorporación del enfoque de género.

Por otra parte, la implementación del Acuerdo, especialmente del punto dos, ha requerido que el Gobierno se plantee una amplia reforma política,

cuya aprobación se encuentra en trámite sin que se vislumbre para ella el mejor de los fines. Dicha reforma política, entre otros elementos, incluye dos requerimientos fundamentales para brindar las garantías de participación en este nuevo contexto político: la Reforma Política y Electoral, y circunscripciones transitorias especiales de paz.

La Reforma Política y Electoral fue planteada mediante el proyecto Acto Legislativo 012 de 2017, por medio del cual se adopta una reforma que permita la apertura democrática para la “construcción de una paz estable y duradera”. Dicho proyecto ha superado, hasta el momento, los debates de comisión y plenaria de Cámara, no obstante, parece estar bastante empantanado en el Senado. Por otro lado, los proyectos Acto Legislativo 017 del 2017 y 05 del 2017, que proponen la creación de 16 circunscripciones transitorias especiales de paz para la Cámara de Representantes en los periodos 2018-2022 y 2022-2026, han sido aprobados por el Senado y están pendiente de trámite en Comisión Primera y Plenaria de Cámara.

En cuanto a las circunscripciones especiales de paz, como se mencionó anteriormente, los actos legislativos que a ellas se refieren están en debate. Hasta el momento no se ha hecho ninguna referencia sobre cómo será la participación de las mujeres en estas. Tanto el Gobierno como las FARC han expresado que esperan que haya representación significativa de las mujeres, pero para que esto ocurra son necesarias acciones afirmativas que lo garanticen.

Otros temas cruciales de la reforma política que se encuentran en debate mediante el Acto Legislativo, lo que representa un pequeño avance, son: la promoción del pluralismo político, las medidas para promover el acceso al sistema político, y las medidas para promover la igualdad en condiciones de competencia política.

Qué no se ha cumplido

A punto de cumplirse un año del Acuerdo de Paz entre el Gobierno y las FARC-EP, sigue sin radicarse el proyecto de ley de Garantías de Participación Ciudadana. Esta ley, que brindará garantías a la movilización y a la protesta social, es fundamental para la implementación del punto 2 del Acuerdo para

que sea tramitado vía *fast track* o vía trámite legislativo ordinario con mensaje de urgencia. Incluso desde el mes de abril Viva la Ciudadanía, Foro Nacional por Colombia y CINEP realizaron los 6 foros regionales y uno nacional, contemplados en el Acuerdo, con la participación de 2478 líderes y lideresas pertenecientes a 1541 organizaciones sociales de los 32 departamentos del país⁶, quienes formularon los lineamientos del documento y realizaron la escogencia de las personas que harán parte de la Comisión Nacional de Diálogo.

Es por ello que desde la Comisión Nacional de Diálogo, la Casa de la Mujer, el Equipo de Género de la CSIVI FARC y las organizaciones arriba mencionadas han manifestado públicamente la falta de cumplimiento por parte del Gobierno para incluir las recomendaciones formuladas por la sociedad civil. Además, han manifestado su descontento por el carácter regresivo del proyecto que el Gobierno intentó presentar unánimemente ante la CSIVI, pues en lugar de fortalecer mecanismos de participación ciudadana, como la revocatoria y la consulta popular, las limita⁷.

También, desde las organizaciones sociales, han habido reparos en cómo se está desconociendo el enfoque diferencial, étnico, de género y diverso, pese a que el Acuerdo expresa que *“en la implementación de todo lo acordado en el punto 2 del presente Acuerdo se garantizará el enfoque de género, y se diseñarán y adoptarán las medidas afirmativas necesarias para fortalecer la participación y liderazgo de la mujer y en general para promover el cumplimiento de los anteriores propósitos”*⁸.

Otra situación que preocupa está relacionada con las garantías de seguridad para los movimientos y organizaciones sociales especificadas en el punto 2.2 del Acuerdo, pues las amenazas y asesinatos de defensores y defensoras de derechos humanos entre 2016 y 2017 son alarmantes. Aunque no contamos con cifras consolidadas, ni claridad de quiénes son los autores, los informes

6 Pronunciamento sobre Ley Estatutaria Garantías de Participación Ciudadana. Disponible en: <http://conciudadania.org/index.php/publicaciones/documentos/item/149-pronunciamento-sobre-ley-estatutaria-garantias-de-participacion-ciudadana>

7 Forjando la paz (septiembre 2017). Boletín 5: “Avances de Paz Implementación normativa”. Punto 2: Participación política.

8 Informe Departamento Político Área de Paz e Implementación Partido Comunista Colombiano PCC. Disponible en: <http://www.pacocol.org/index.php/comite-central/2253-aportes-del-partido-comunista-a-la-csivi-sobre-proyecto-de-ley-de-participacion-ciudadana>

que han venido consolidando algunas organizaciones⁹ señalan que durante 2016 se registraron 98 homicidios y 3 desapariciones forzadas, de los cuales 86 personas eran de sexo masculino y 15 de sexo femenino, siendo los indígenas y campesinos las mayores víctimas. En lo corrido del 2017 (a octubre) van más de 47 asesinatos¹⁰.

Aunque el mayor número de muertes y agresiones han ocurrido en zonas cocaleras y en las regiones delimitadas para las circunscripciones Especiales de paz en la Cámara de Representantes, el Gobierno Nacional mantiene la posición de que no hay patrones sistemáticos en las muertes de líderes y lideresas, lo cual pone en riesgo las medidas efectivas para la protección de quienes ejercen la defensa de derechos.

Recomendaciones para avanzar en el cumplimiento del Acuerdo Final de Paz

Uno de los principales vacíos que ha padecido el Acuerdo Final de Paz desde su inicio, es la incapacidad, en primer lugar, del Gobierno, pero, de manera general, de todas y todos aquellos que apostamos por la Paz, de llevar el Acuerdo a los territorios, aun cuando su territorialización se planteó como principio. En este sentido, es preciso insistir de manera urgente en estrategias que permitan masificar el conocimiento del Acuerdo desde una perspectiva de género. Lo anterior no implica necesariamente crear nuevas estrategias, sino que requiere fundamentalmente reconocer los ejercicios que en muchos lugares vienen proponiendo las organizaciones de mujeres, fortalecerlos y ampliarlos. Esto permitirá apalancar la participación de las mujeres en su implementación.

En coherencia con lo anterior, vemos la urgencia de fortalecer la autoría de las mujeres y de sus organizaciones desde su diversidad, en la implementación del Acuerdo, especialmente del punto 2, puesto que, aunque en todo el proceso se ha evidenciado la determinante incidencia de las mujeres, esta ha sido relegada,

9 “Panorama de violaciones al derecho a la vida, libertad e integridad de líderes sociales y defensores de derechos humanos en 2016 y primer semestre del 2017”. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional (Iepri), el Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep), el Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz) y la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ).

10 Portal Bluradio (octubre, 2017). Disponible en: <https://www.bluradio.com/nacion/en-colombia-han-sido-asesinados-47-lideres-sociales-durante-2017-dijo-santos-158153>

especialmente desde las plataformas nacionales, a miles de organizaciones de mujeres que desde los territorios más alejados han venido generando apuestas para la Paz y la participación política.

El punto 2 del Acuerdo reconoce que *“Para fortalecer la participación ciudadana de las mujeres es necesario valorar sus agendas sociales y reconocer su aporte como sujetos políticos en la vida pública, en especial cuando se trata de la promoción y defensa de sus derechos”*. Sin embargo, a un año de su implementación, aún no se vislumbran instrumentos concretos que permitan materializar esta apuesta. Por ello se recomienda poner en marcha procesos de incidencia que propicien la definición de estas herramientas, así como promover la articulación y el fortalecimiento de escenarios que promueven las mujeres en los territorios para tal fin.

Crear una cultura política democrática y participativa, como la que se plantea en el marco del punto 2, requiere de un esfuerzo urgente por desinstalar de nuestra cultura el arraigo a la violencia como tramitadora de los conflictos. En otras palabras, se debe desinstitucionalizar la violencia. Eso implica crear mecanismos para regular las agresiones a la diferencia, sancionar la estigmatización, y a cambio institucionalizar la convivencia y la tolerancia, a través del sistema integral de seguridad, y dar especial énfasis a las violencias políticas que afectan particularmente a las mujeres y a la diversidad sexual.

Como lo ha recomendado el Equipo de Género del CSIVI-FARC en su informe parcial, *Estado General de la Implementación “Un análisis desde el Enfoque de Género”*, la Ley Estatutaria 03 de 2017 debe definir los mecanismos para garantizar la participación de las mujeres y de las organizaciones que se declaran en oposición.

Asimismo, las políticas públicas nacionales y territoriales deben ser revisadas de tal manera que garanticen la incorporación de los puntos del Acuerdo que benefician a las mujeres en materia de participación política.

De manera prioritaria y de cara a las graves violaciones a los derechos de las defensoras de derechos humanos que sistemáticamente se registran, después de la firma del Acuerdo, se debe exigir que el Estado garantice su seguridad.

En lo que respecta a la promoción de la participación política de las mujeres, este tema se ha desarrollado parcialmente en las iniciativas legislativas presentadas, no obstante, se espera que con la conformación de la Alta Instancia de Mujeres se pueda generar una mayor incidencia e impulso para la incorporación del enfoque de género¹¹.

Es preciso crear estrategias que permitan ampliar la participación real y efectiva de las mujeres en las próximas contiendas electorales, especialmente en las circunscripciones especiales de paz, para evitar que se replique la instrumentalización de las mujeres como relleno de lista. Y también evaluar, en esta misma línea, el sistema electoral.

Se deben promover procesos de incidencia de las mujeres tanto territoriales como nacionales, que en principio permitan implementar la planeación democrática y participativa que plantea el punto 2, y a través de ella garantizar la inclusión de los logros alcanzados con el Acuerdo.

No es clara la reforma del sistema político que se tramita actualmente en cuanto a las medidas afirmativas que se adoptarán para dar alcance a los compromisos adquiridos en el punto 2.3.7 sobre la promoción de la participación política y ciudadana de la mujer. Por lo tanto, es importante realizar un trabajo urgente y mancomunado que permita que lo anunciado no quede en letra muerta.

Aprendizajes y retos para el proceso de negociación entre el Gobierno y el ELN

Las partes han resaltado el papel de las mujeres en la construcción de la Paz, por tanto, en coherencia con lo anterior, la participación de las mujeres dentro de los equipos negociadores debe darse en el inicio porque garantizaría la construcción del enfoque de género desde el principio.

Se debe intentar que el acuerdo final, de llegar a darse, logre ser mucho más concreto, en términos de la implementación del enfoque de género, además de incluir la diferencia sexual de manera explícita.

La pedagogía para la paz deberá entenderse como un proceso de principio a fin, que reconocerá y se basará en los saberes de las organizaciones territoriales de

¹¹ Forjando la paz (septiembre 2017). Boletín 5: “Avances de Paz Implementación normativa”. Punto 2: Participación política.

mujeres. Ello garantizará la inclusión de las comunidades, y especialmente de las mujeres, en todo el proceso y facilitará su participación real y efectiva así como la apropiación de un posible acuerdo final.

El nuevo proceso de paz deberá hacer énfasis en crear nuevos mecanismos dentro del sistema político, en ese sentido el ELN y el Gobierno tienen el reto de explorar nuevas alternativas que logren brindar a las mujeres garantías de participación.

En el momento en que en una mesa de diálogo se plantee la importancia de garantizar la participación democrática de las mujeres, se debe tomar en cuenta el tema de la reproducción social. Particularmente en el caso de las mujeres excombatientes que desean transitar a la vida civil es importante prevenir que ellas retornen a los roles tradicionales de los cuales en su mayoría huyeron, ya que éstos podrían convertirse en una barrera para su participación en los escenarios políticos, como ocurre generalmente con las mujeres.

Es necesario propiciar escenarios de diálogos entre el Equipo de Género de la CSIVI-FARC, las mujeres del ELN y el movimiento de mujeres, ya que permitiría poner en común las lecciones aprendidas y fortalecer este nuevo proceso, sin desconocer por supuesto sus particularidades.

Capítulo 3

PUNTO 3 DEL ACUERDO FINAL DE PAZ “FIN DEL CONFLICTO”

Myriam Criado¹

Introducción

El presente estudio es un Balance del estado de cumplimiento e implementación del punto 3 del Acuerdo Final de Paz: “Fin del conflicto”. Tiene como ejes centrales: el Acuerdo Final de Paz firmado, los núcleos temáticos del enfoque de género –principal logro de la Subcomisión de Género en las negociaciones, según sus integrantes– y las opiniones de las mujeres, en especial de las de las FARC. Está basado en las definiciones de política pública, los informes de la Misión de Monitoreo y Verificación de la ONU (en adelante MMV) y el rastreo de medios y entrevistas. Todo ello con un límite temporal de búsqueda hasta el 27 de septiembre de 2017.

Es importante reconocer que el tema de género en el Acuerdo, específicamente en lo referido a las mujeres, se toma como un elemento conceptual transversal inscrito dentro de la promoción de la participación ciudadana y de la definición de las herramientas para su implementación: el diálogo y la construcción de confianza mediante la promoción de una cultura de tolerancia y respeto, que reconoce a las víctimas del conflicto.

Por último, hay que tener en cuenta que si bien el 40% de la guerrilla de las FARC eran mujeres, este porcentaje de participación baja a 23% si agregamos los números de milicias y excarcelados que en su mayoría son hombres.

Qué se ha cumplido

Siguiendo los apartados centrales del punto 3 analizamos lo siguiente:

¹ Miriam Criado es directora de la Corporación Ágora.

3.1 Cese al fuego y de hostilidades, bilateral y definitivo

El monitoreo y verificación de la ONU se hizo en los territorios mediante la observación, recolección de información y sistematización de toda posible violación o riesgo de incumplimiento de lo acordado. Desde el 7 de noviembre de 2016 al 25 de septiembre de 2017 participaron en total 1136 monitores de distintos países. La participación de las mujeres ha sido la mayor registrada en relación con anteriores misiones de paz, siendo en total 187 monitoras. De ellas, 109 han sido de la ONU, 19 del Gobierno Nacional y 59 de las FARC-EP. Estos datos conforman el único registro desagregado en informes y balances.

Se han cumplido todos los puntos del cese al fuego y de hostilidades, bilateral y definitivo, con muestras fehacientes: ausencia de confrontaciones militares y trámites de los incumplimientos o violaciones al Acuerdo ante la MMV. Dentro del proceso se verificaron 331 hechos que no fueron incidentes y 142 que fueron considerados relevantes (no violatorios, violaciones leves y violaciones graves). Uno de los retos fue superar las condiciones externas de un país en conflicto y la presencia de otros actores con disputas de control territorial presentes en los territorios aun antes de la salida de las FARC.

- **Dejación de las armas:** La MMV certificó como cumplida la entrega de 7132 armas en los campamentos en el marco del cronograma ampliado. Además, se levantaron 750 caletas quedando pendientes 277. Se realizó la acreditación personal de ingreso a la civilidad de los integrantes de las FARC cumpliendo previamente con la dejación de armas, y todavía algunas personas continúan en este proceso. Con el Decreto 277 del 17 de febrero de 2017 se ha cumplido con la arquitectura institucional macro (sobre la amnistía), a pesar de que no establece cómo se depurarán los nombres de los funcionarios públicos vinculados con organizaciones o conductas criminales.
- **Concentración:** Las FARC cumplieron lo acordado al instalarse en las 19 zonas veredales transitorias de normalización (ZVTN) y en los 7 puntos transitorios de normalización (PTN). Asimismo entregaron listados a la Oficina del Alto Comisionado para la Paz con 14178 nombres de guerrilleros, milicianos y excarcelados. De ellos 11345 fueron acreditados, 254 fueron

excluidos por el Gobierno Nacional y 160 por las FARC mientras continúan en estudio 2419 casos.

30

3.2 Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil –en lo económico, lo social y lo político

La reincorporación es el núcleo central de la civilidad donde se podrían encontrar lo individual, que emerge con lo colectivo que viene. Como proceso, implica la conjunción de temas y tiempos para arribar con éxito a la democracia. Significa pensar a mediano y largo plazo. Es una oportunidad para la inclusión que, por su ausencia, ha sido la esencia de la guerra.

Se ha cumplido con la estructura institucional macro: 1. Con la creación de el Consejo Nacional de Reincorporación y Normalización que establece como obligatoria la transversalización del enfoque de género citando el texto del Acuerdo. 2. Con la promulgación de: a) La Ley 1820 del 30 de diciembre de 2016 para la Justicia Especial para la Paz aunque con reparos por no hacer efectivos los derechos de las víctimas. b) El Decreto 897 del 29 de mayo de 2017 que establece la nueva Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) antes Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR), y el Decreto 899 de la misma fecha que toma medidas para lograrla.

Las FARC han cumplido al crear ECOMUN, la cooperativa del grupo e instrumento fehaciente de su incorporación colectiva, y al realizar un congreso del partido, que da inicio a su vida política legal, con una clara Comisión de Género.

3.3 El papel de los excomandantes en la defensa y consolidación del Acuerdo

Todos están vinculados y se destaca el papel de las mujeres de la dirección y de los responsables en ZVTN y PTN. Es un trabajo iniciado, y que está sujeto al partido político creado a finales de agosto de 2017.

3.4 Garantías de seguridad

Es el tema con mayor precisión en las acciones. Se ha cumplido con la arquitectura institucional en los siguientes aspectos:

- Promulgación del Acto Legislativo 04 de 2017 sobre el monopolio del uso de las armas en poder del Estado. La Oficina en Colombia del Alto Comisionado

de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) hizo reparos por no aplicarse estándares internacionales en la concepción de la cadena de mando y la amnistía a los miembros de la fuerza pública y de policía.

- Creación de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (Decreto 154 de 3 de febrero de 2017) para diseñar y hacer seguimiento a la política pública para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales. Respecto a la perspectiva de género, en el párrafo 3 se establece que en su conformación se promoverá la participación efectiva de las mujeres en el diseño de estrategias de identificación de patrones de violencia contra las mujeres, niñas, niños, adolescentes y jóvenes y población LGTBI, garantizando enfoques territoriales, diferenciados y de género.
- En el marco de la constitución de la Unidad Especial de Investigación dentro de la Fiscalía General de la Nación para el desmantelamiento de las organizaciones criminales se ha designado a una mujer como su directora.
- Creación de la Subdirección de Protección en la Unidad Nacional de Protección (UNP) junto a la formación y capacitación de miembros de las FARC en temas de protección.
- Creación del Cuerpo Élite de la Policía Nacional conformado por 1088 policías. No disponemos de información desagregada.
- Instalación del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política con el Decreto 895 del 29 de mayo de 2017. Según dicho Sistema todas las medidas tendrán enfoque territorial, de género y étnico, e información sobre los riesgos y amenazas contra la representación y participación política, social y comunitaria de las mujeres. Además, contempla la creación de: i) un comité de impulso a las investigaciones; ii) un programa de protección integral y Mesa Técnica de Seguridad; iii) un Plan Estratégico de Seguridad y Protección con un cuerpo de seguridad y protección; iv) un programa de protección para organizaciones políticas de oposición; y v) un programa de protección colectiva.
- Conformación de la Instancia Especial para garantizar el enfoque de género en la implementación del Acuerdo de Paz integrada por siete mujeres de alto reconocimiento y respaldo en el tema.

- Creación del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia.

Qué se ha cumplido parcialmente

32

3.1 Cese al fuego y de hostilidades, bilateral y definitivo

MMV ha cumplido parcialmente con el enfoque de género al reducir la atención de mujeres y niñas, niños, jóvenes y adolescentes víctimas, al diseño de una cartilla y una ruta de atención dirigidas a su personal. En el informe no se ofrecen datos desagregados.

De igual forma no se ha avanzado lo deseado en la entrega por parte del Gobierno Nacional de campamentos instalados y adecuados, al día de hoy solo están terminados los de Dabeiba y Remedios en Antioquia, el de La Paz en Cesar, el de Riosucio en Chocó, el de la Macarena en Meta y el de Tumaco en Nariño; los demás están en avance.

Hasta el momento las FARC han realizado únicamente la entrega de 86 menores mediante el procedimiento establecido. Quedan preocupaciones por la desvinculación de otros sin este requisito. No se obtuvieron datos desagregados.

Qué no se ha cumplido

En general, se ha incumplido con el enfoque de género del Acuerdo al limitarse a transcribir partes del mismo en los decretos, pero sin particularizarlos. Un ejemplo es que los pabellones de paz no cuentan con las condiciones requeridas para las mujeres trasladadas desde los penales para atender a sus hijos.

3.1 Cese al fuego y de hostilidades, bilateral y definitivo

El Gobierno Nacional no ha cumplido con la expedición inmediata de amnistía al no excarcelar la totalidad de 2971 personas, 700 de ellas mujeres, relacionadas en listados como miembros de las FARC. 400 personas se encuentran en los pabellones de paz del campamento en Mesetas, Meta y 1100 permanecen a la espera de que se les traslade, o se les otorgue su libertad. No se obtuvieron datos desagregados.

3.2 Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil –en lo económico, lo social y lo político

Existe el riesgo de perder el esfuerzo inicial al no contar con una sólida e integral estrategia de reintegración social y económica. Hasta el momento, no se ha creado la Unidad Técnica para la Reintegración al interior de la ARN; siendo uno de sus postulados el enfoque territorial y de género. También se considera un incumplimiento no particularizar la presencia, participación e inclusión de las mujeres y la población LGTBI.

3.4 Garantías de seguridad

En el tema de la protección a líderes y lideresas no existen cifras consolidadas de las agresiones. Según ONU DH, 60 defensores fueron asesinados entre enero 2016 y marzo 2017; según la Defensoría del Pueblo, 156 personas fueron asesinadas; según el Programa Somos Defensores, solo en el primer trimestre de 2017, el número registrado es de 191 líderes sociales. Sin embargo, sí existe consenso sobre: 1) Los autores: organizaciones al margen de la ley en su gran mayoría, seguidos de las fuerzas estatales e indeterminados; 2) La ausencia de medidas efectivas para protegerlos; 3) La ocurrencia en territorios en disputa entre quienes salen (FARC) y los ilegales que desean entrar.

A esto se suma el hecho de que 23 miembros de las FARC (12 mujeres) y 12 familiares de ellos (entre ellos 2 mujeres) han sido asesinados.

Recomendaciones para avanzar en el cumplimiento del Acuerdo Final de Paz

El mayor reto es vencer la incertidumbre que existe sobre el futuro de los miembros de las FARC una vez que termine el período de concentración en noviembre del 2017. Las farianas entrevistadas sienten como un retroceso además del retorno a la cultura patriarcal.

Específicamente:

- En general, la reincorporación económica, social y política apenas inicia porque no es un proceso de corto plazo. Y dentro de ella urge incorporar

la perspectiva de género, en especial la de las mujeres, porque es casi invisible en este punto.

- La pedagogía del Acuerdo debe reforzarse. Si bien hubo una delegación importante de mujeres de las FARC, cerca de 40, en todos los campamentos y ZVTN, solo hay una en la CSIVI. Este desbalance muestra el incumplimiento de la ley, por parte del Gobierno, que obliga al cumplimiento de las cuotas de participación establecidas desde 2011. Solo así se logra que sea real la participación de las mujeres en los espacios de decisión y en la cotidianidad de la implementación del Acuerdo. Así se supera también la tan mentada promoción de la participación de las mujeres, en especial cuando define en masculino la participación ciudadana y ninguno de los decretos puntualiza cómo se hará o establece las herramientas de implementación.
- Seguridad: Es claro que el contenido del Acuerdo trasciende en su sentido más profundo al definir la protección a los líderes y lideresas sociales como un asunto nodal de este punto. Lograrlo no solo es cumplir con el Acuerdo, sino que significa superar una racionalidad y una percepción del “enemigo” asociado al movimiento social y político de la oposición.
- Contemplar los balances como “la vida en movimiento”, porque el tiempo de cumplimiento está pensado a mediano y largo plazo. Apenas comienza la parte más difícil del Acuerdo: su implementación y la reintegración.
- La inclusión de la perspectiva de género, y en particular de las mujeres, debe afincarse en lo logrado haciéndolo explícito:
 - a. Las agencias pueden hacer seguimiento y construir una línea de tiempo que se va nutriendo en dos vías:
 - a.i. Reivindicaciones de mujeres en general.
 - a.ii. Reivindicaciones de mujeres venidas de la guerra.
 - b. La particularización sirve como herramienta metodológica y como instrumento político para nuevas reivindicaciones.
- Las miradas distintas de cada actor deben confluir en los puntos sobre mesas de implementación, superando el Acuerdo. Tareas afines:

- a. Acompañar para seguir construyendo acuerdos.
- b. Mostrar el dinamismo cotidiano de la reintegración mediante un enlace social de la CSIVI.
- Las voces de la sociedad civil fueron muy importantes antes y durante la negociación. Ahora son imprescindibles. Las tareas de las organizaciones y las agencias internacionales son de acompañamiento para:
 - a. Hacer cumplir lo pactado mediante la identificación de la esencia del Acuerdo y desde allí particularizarlo.
 - b. Evidenciar y visibilizar las voces apagadas por la violencia, en particular las de aquellas mujeres asesinadas, en un esfuerzo de memoria.
- Acompañar la Segunda Misión de Verificación de la ONU cuyo objetivo es la reincorporación y las garantías de seguridad.
- Hacer observación y seguimiento a la implementación transversal y particularizada del Acuerdo Final en cada uno de los elementos constitutivos.

Aprendizajes y retos para el proceso de negociación entre el Gobierno y el ELN

- Adelantar una acción política que vincule el Acuerdo Final de Paz con las reivindicaciones de las mujeres y la Mesa de Quito. Crear enlaces directos entre el cumplimiento del Acuerdo y la Mesa de Quito.
- Proponer a la Mesa de Quito un Acuerdo que contenga la inclusión de la implementación cotidiana, es decir, metodología, herramientas, definición, cuantificación y cualificación explícita de lo acordado, en especial lo relacionado con la participación de las mujeres.
- Las reivindicaciones explicitadas deben superar las propuestas de las organizaciones de mujeres, haciendo parte a todas las mujeres interesadas en el tema.
- Superar la visión de víctima asociada a la condición de las mujeres, lo que significa:
 - a. Complejizar la dualidad víctima-victimaria.

b. Darle un lugar político visible a las mujeres en condición de reincorporación.

c. Otorgar un lugar político a la acción insurgente, predominante en el discurso y actuación de quienes ahora emergen a la civilidad.

- Insistir en que la promulgación de la norma no es única garantía de cumplimiento. Lo es su desarrollo y ejecución que, en el caso de las reivindicaciones feministas y de género, no están condensadas en el Acuerdo Final por lo genérico, porque niega la cotidianidad –al no definir con precisión la participación, no desarrollar dónde está el espacio para la conquista y trascender al verbo ‘fomentar’.
- Superar la creencia de que el conflicto está generado por el actor no estatal. Reforzar esa creencia produce desconcierto en la opinión pública y desconfianza en los actores que negocian. No hay salvadores, tampoco salvados. Es un reto para la reincorporación y un reto para la Mesa de Quito.

Capítulo 4

PUNTO 5 DEL ACUERDO FINAL DE PAZ “ACUERDO SOBRE LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO”

“Los derechos de las víctimas desde una perspectiva de género en el Acuerdo Final de Paz y su proceso de implementación”

Linda María Cabrera Cifuentes¹

Introducción

El punto 5 del Acuerdo Final de Paz (AFP) prevé el reconocimiento de las víctimas, en su condición de ciudadanos(as), sus derechos a la Verdad, la Justicia, la reparación y no repetición, incluida la participación.

Para cumplir este postulado el AFP creó el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRN) con un enfoque diferencial y de género². El Sistema está conformado por la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV), la Unidad Especial para la Búsqueda de Personas dadas por desaparecidas en el contexto y razón del conflicto armado (UBPD) y la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). También prevé medidas integrales de reparación para la construcción de paz y garantías de no repetición.

A continuación, se indican los principales aspectos reconocidos por el AFP en los diferentes componentes del SIVJRN en materia de género y, posteriormente, se señalan los mayores y menores avances en la implementación normativa del AFP. En la parte final se presentan las recomendaciones y las lecciones aprendidas.

Enfoque de género en el SIVJRN según el AFP

La Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición debe esclarecer lo sucedido en el conflicto armado, identificar el

¹ Subdirectora de la Corporación Sisma Mujer.

² AFP punto 5.1

impacto de la violencia de género y promover el reconocimiento de las víctimas y de la responsabilidad de los autores. La CEV comprende un enfoque diferencial y de género con énfasis en las mujeres. Además previó la creación de un grupo de trabajo de género y su integración con criterios de participación equitativa entre hombres y mujeres³.

Por su parte, la UBPD está a cargo de la búsqueda y localización de personas dadas por desaparecidas en el contexto del conflicto armado⁴ y se rige por los mandatos generales del AFP, en relación con el enfoque de género⁵.

En el caso de la JEP, tiene énfasis en la justicia restaurativa, la reparación a las víctimas y la respuesta a las necesidades de mujeres, niñas y niños que han sufrido diferencialmente la violencia del conflicto. Está integrada por tres salas, el Tribunal para la Paz y la Unidad de Investigación y Acusación. Su conformación debe realizarse con criterios de participación equitativa entre hombres y mujeres. La Jurisdicción debe contar con un equipo de investigación especial para casos de violencia sexual⁶.

En cuanto a las medidas de reparación y garantías de no repetición, el AFP prevé la participación de las mujeres en la construcción de los planes colectivos de reparación, con enfoque de género. También incluye medidas de atención individual psicosocial, especialmente para las víctimas de violencia sexual, así como estrategias de rehabilitación comunitaria, planes de retorno con enfoque de género, medidas de restitución y de ajuste de la política de atención y reparación para las víctimas⁷.

Proceso de implementación jurídica del AFP

Dado el momento de implementación normativa del proceso de paz, no es posible afirmar un incumplimiento total del Acuerdo. Sin embargo, sí hay aspectos

3 AFP punto 5.1.1

4 AFP punto 5.1.1.2

5 En el punto 6 del AFP el enfoque de género significa el reconocimiento de la igualdad de derechos entre hombres y mujeres y de las circunstancias especiales de cada uno. 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. El enfoque de género deberá ser entendido y aplicado de manera transversal en la implementación de la totalidad del Acuerdo.

6 AFP punto 5.1.2

7 AFP punto 5.1.3

respecto de los cuales existen mayores y menores avances de implementación. A continuación se indican unos y otros.

Qué se ha cumplido y qué se ha cumplido parcialmente

39

Aspectos con mayores avances

Enfoque diferencial y de género

El enfoque diferencial y de género previsto en el AFP ha sido acogido en diferentes normas de implementación. Este enfoque fue adoptado en el Acto Legislativo (AL) 1 de 2017 para ser aplicado en “todas las fases y procedimientos del SIVJRN” y para hacer parte de las normas que rijan la JEP⁸. Desde algunas organizaciones de mujeres y comunidad LGBTI hemos solicitado a la Corte Constitucional que, en el examen constitucional de este AL, se adopten criterios interpretativos para materializar el enfoque de género en la justicia transicional aprobada, por ejemplo, en relación con los criterios de priorización y selección de casos, como mecanismo para reforzar la protección de los derechos de las mujeres víctimas de violencia sexual, en la justicia restaurativa⁹.

En la CEV, el Decreto 588 de 2017 previó el enfoque diferencial y de género¹⁰. Sin embargo, algunas organizaciones de mujeres hemos planteado a la Corte Constitucional, la necesidad de incorporar la investigación de los patrones facticos de victimización de violencia sexual contra las mujeres¹¹ en el mandato de la CEV, como mecanismo para concretar el enfoque diferencial adoptado. Esto contribuiría a superar imaginarios discriminatorios que consideran los casos de violencia sexual como aislados, imprevisibles y sin relación con el conflicto¹². Con esto se fortalece un proceso de memoria histórica que identifique y avance en la erradicación de las condiciones de discriminación y violencia hacia las mujeres.

8 AL 01 de 2017 artículo 1 parágrafo 1 y 12 parágrafo.

9 Concepto de la Corporación Humanas, Red Nacional de Mujeres y Sisma Mujer ante la Corte Constitucional sobre el AL 01 de 2017, del 28 de julio de 2017.

10 Decreto 588 de 2017 artículos 2.1, 8, 11, 13 y 32.

11 Corte Constitucional, Auto 092 de 2008 “Protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado” y Auto 009 de 2015 “Por medio del cual se hace seguimiento a la orden segunda y tercera del auto 092 de 2008, en lo concerniente al traslado de casos de violencia sexual a la Fiscalía General de la Nación”.

12 Concepto de la Corporación Humanas, Red Nacional de Mujeres y Sisma Mujer ante la Corte Constitucional sobre el Decreto 588 de 2017, del 11 de mayo de 2017.

En cuanto al enfoque de género aplicable a la UBPD, el Decreto 589 del 2017 lo previó expresamente para ser aplicable en todas las fases y procedimientos de la instancia¹³. Aún resta prever una variable investigativa de ocurrencia de violencia sexual en los casos de desaparición forzada de mujeres e incluirla en los procesos penales y de transición.

Institucionalidad de género en el SIVJRN

Como se indicó, el AFP previó en la CEV y en la JEP una instancia de género y de violencia sexual, respectivamente. Tanto el Decreto 588 como el AL 1 de 2017, las incluyeron¹⁴. En el caso de la CEV, se previeron criterios diferenciales para la integración del grupo de trabajo de género¹⁵. A pesar de estos avances, la diferencia jerárquica de las normas que incorporaron cada instancia genera un desbalance y da mayor estabilidad jurídica a una que a la otra. Ambas instancias debieron ser acogidas en el AL, pero no hubo voluntad política para lograrlo en el caso del grupo de trabajo de género de la CEV.

Conformación equitativa del SIVJRN

Una de las modificaciones realizadas en la renegociación del AFP luego del plebiscito fue sobre la regla de composición de género de las instancias del SIVJRN. Así, mientras el primer Acuerdo de Paz preveía la conformación de la institucionalidad de paz con “criterios de equidad de género”¹⁶, el AFP varió la formula por la de composición con “participación equitativa entre hombres y mujeres”¹⁷ que fue adoptada por el AL 1 y el Decreto 588 de 2017¹⁸. Aunque el Decreto 589 sobre UBPD no lo previó, la disposición del AL 1 de 2017¹⁹ le es aplicable.

La participación de las mujeres en la composición del SIVJRN tiene un balance de mediano cumplimiento. El grupo GPAZ ha concluido que el porcentaje de participación de mujeres en las instancias que han sido creadas, al mes de

13 Decreto 589 de 2017 artículos 2 y 4.

14 AL 01 de 2017 artículo transitorio 7 y Decreto 588 de 2017 artículo 13 # 10.

15 Decreto 588 de 2017, artículo 23 # 9.

16 Acuerdo de Paz del 24 de agosto de 2016, párrafos 65, 66, 67 del punto 5.1.2 y punto 5.1.1.1.5.

17 AFP punto 5.1.1.1.5.; párrafo 65 y punto 5.1.2

18 AL 01 de 2017 párrafo 1 del artículo transitorio 1 y artículo transitorio 7; Decreto 588 de 2017 artículo 24 # 3.

19 AL 01 de 2017 párrafo 1 del artículo transitorio 1.

octubre de 2017, llega a 37% del total de los cargos designados²⁰. Este porcentaje observa los avances de participación política logrados en materia de cuotas pero es necesario avanzar hacia la paridad²¹ que ya ha sido reconocida en materia electoral por la Constitución Política²² y en las resoluciones de mujeres, paz y seguridad del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas²³.

Aspectos de menor cumplimiento

Participación de las víctimas en los procedimientos de la JEP

El AFP reitera la centralidad de las víctimas en el SIVJRN²⁴ y el AL 01 de 2017 incorpora el reconocimiento de las garantías procesales, sustanciales y probatorias para las víctimas en el trámite de los procesos ante la JEP²⁵, este es uno de los aspectos de mayor importancia para las víctimas para que sea desarrollado con mecanismos específicos que garanticen las facultades procesales de las víctimas en los procedimientos del SIVJRN.

Sin embargo, las normas de implementación jurídica del AFP, como la Ley 1820 de 2016²⁶ y el Decreto 706 de 2017²⁷, no contemplan dichos mecanismos a pesar de regular procedimientos relacionados con los derechos de las víctimas. Al respecto, algunas organizaciones hemos reclamado la participación efectiva de las víctimas como intervinientes en todas las etapas procesales y extra proceso ante la JEP²⁸. Otras organizaciones han insistido en el respeto de garantías básicas para que las víctimas puedan recurrir a las decisiones, ser notificadas, contar con representación legal, tener acceso al expediente, ser oídas y presentar sus pretensiones²⁹.

²⁰ GPAZ, segundo informe de seguimiento a la participación de mujeres en la institucionalidad de la transición, 4 de octubre de 2017.

²¹ Ley 581 de 2000 artículos 2 a 4.

²² Artículo 263.

²³ Organización de Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, S/RES/1325 (2000), S/RES/1889 (2009), S/RES/1888 (2009) y S/RES/1820 (2008).

²⁴ AFP puntos 5 y 5.1.1.1.1.

²⁵ AL 01 de 2017 párrafo del artículo 12.

²⁶ Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre amnistía, indulto y tratamientos penales especiales y otras disposiciones.

²⁷ Por el cual se aplica un tratamiento especial a los miembros de la Fuerza Pública.

²⁸ Concepto sobre la Ley 1820 de 2016 presentado ante la Corte Constitucional por el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo y otros, el 24 de marzo de 2017. Ver también Intervención ciudadana Decreto Ley 706 del 3 de mayo de 2017 ante la Corte Constitucional, presentada por el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo y otros, el 2 de junio de 2017.

²⁹ Comisión Colombiana de Juristas, La participación de las víctimas en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición páginas 80, 88 y 89, marzo de 2017.

En el caso del proyecto de la ley estatutaria de la JEP³⁰, que se encuentra en trámite, se han incluido avances importantes como el reconocimiento de un mínimo de participación efectiva de las víctimas en calidad de intervinientes y de la debida diligencia en los casos de las víctimas de violencia sexual³¹. Sin embargo, se hace necesario un mayor desarrollo, en las normas de la mayor jerarquía jurídica.

Desde algunas organizaciones de mujeres³² hemos solicitado a la Corte Constitucional que se ajusten las normas relacionadas con los procedimientos ante la JEP y, en consecuencia, se garantice la participación procesal plena de las víctimas sobrevivientes de violencia sexual, en los términos del Auto 009 de 2015 y la jurisprudencia constitucional existente³³.

Reparación y garantías de no repetición

En relación con estos derechos, la implementación no tiene mayor desarrollo sobre el enfoque diferencial. En materia de reparación, el AL 01 de 2017, la prevé como diferenciada y efectiva pero prohíbe a las víctimas reclamar indemnización judicial en los casos de amnistía e indulto³⁴. Sobre garantías de no repetición señala que se cumplirán las medidas previstas en el AFP y que las personas sancionadas en el SIVJRN no podrán hacer parte de los organismos estatales de seguridad y defensa, la rama judicial ni entes de control³⁵. Por su parte, la ley estatutaria de la JEP en trámite, prevé el enfoque de género para la reparación, la adopción de medidas en la materia por el Gobierno y el deber de los responsables de contribuir a la reparación de las víctimas³⁶. Sigue sin ser clara la diferencia entre el concepto de sanciones restaurativas y la reparación de las víctimas porque se siguen igualando. Por último, el Decreto 898 de 2017 previó el enfoque de género en la Unidad Especial de investigación para el desmantelamiento de las organizaciones criminales incluidas las sucesoras del paramilitarismo³⁷ como garantías de no repetición.

30 Proyecto de ley estatutaria 008/2017 Senado y 016/2017 Cámara.

31 *Ibíd.*, artículos 14 y 16.

32 Concepto de la Corporación Humanas, Red Nacional de Mujeres y Sisma Mujer ante la Corte Constitucional sobre la Ley 1820 de 2016, del 24 de marzo de 2017.

33 C 370 de 2006, C 228 de 2002 entre otras.

34 AL 01 de 2017, artículo 18 transitorio.

35 *Ibíd.*, artículo 2.

36 *Ibíd.*, artículo 37 y 38.

37 Decreto 898 de 2017, artículos 2, parágrafo 4, puntos 2, 5 y 7, el 5 punto 5, el 10 puntos 3 y 8 y el 22.

Recomendaciones para avanzar en el cumplimiento del Acuerdo Final de Paz

En relación con las recomendaciones para el cumplimiento del AFP, se plantea la necesidad de que las autoridades competentes, en el marco del proceso de implementación normativa, garanticen la incorporación del enfoque de género mediante medidas y decisiones concretas que superen la enunciación general del concepto y permitan establecer en términos puntuales su contenido.

En materia de la institucionalidad de género, es importante garantizar la elección cualificada de sus integrantes, y la dotación de recursos suficientes para que no sean instancias marginales y sin capacidad de acción. También es indispensable asegurar la coordinación de estas instancias con las organizaciones de mujeres a través de reglas y de la publicidad de sus funciones.

Es necesario que las autoridades competentes, y en particular la Corte Constitucional, establezcan un parámetro claro sobre la participación equitativa de las mujeres en la conformación del SIVJRN en términos de paridad.

En relación con la participación procesal de las víctimas, es fundamental que el Congreso y la Corte Constitucional tengan en cuenta las observaciones que hemos presentado las organizaciones.

En cuanto a la reparación y las garantías de no repetición es necesario que se precisen por el Gobierno y el Congreso las medidas de enfoque diferencial a favor de las víctimas y que se avance en el desarrollo normativo de las pendientes.

Aprendizajes y retos para el proceso de negociación entre el Gobierno y el ELN

Finalmente, en relación con las lecciones aprendidas que puedan servir para otros procesos de paz, como la negociación del ELN con el Gobierno Nacional, es importante que se tengan en cuenta por lo menos tres criterios de protección para las víctimas:

i) Los mecanismos de participación deben trascender y reconocer la capacidad de decisión de las víctimas durante la negociación y así garantizar la protección de sus derechos. Además, es determinante que se cumpla la participación paritaria en todas las fases del proceso y en el contenido de los acuerdos.

ii) Se deben adoptar medidas específicas en relación con el enfoque de género y superar los mandatos de carácter general. Esto es porque se trata de materias que enfrentan obstáculos de discriminación para el cumplimiento y por eso la concreción resulta útil para potenciar su exigibilidad.

iii) Sin perjuicio de los beneficios legales que se aprueben para los actores armados, se debe adoptar un criterio de proporcionalidad entre estos y los mecanismos de protección para las víctimas, con una regla que disponga que a mayores beneficios, mayores garantías para los derechos de las víctimas.

Capítulo 5

PUNTO 6 DEL ACUERDO FINAL DE PAZ “IMPLEMENTACIÓN, VERIFICACIÓN Y REFRENDACIÓN”

Lorena María Aristizábal Farah¹

Introducción

En el punto 6 del Acuerdo de Paz se recogen las disposiciones concertadas por el Gobierno Nacional y las FARC-EP para la implementación y verificación del este. Este capítulo reconoce como principios generales de la implementación, entre otros, el enfoque de derechos; el respeto a la igualdad y no discriminación entendido como el respeto a la igualdad de oportunidades “para todos y todas en el acceso a los diferentes planes y programas contemplados en este Acuerdo” sin discriminación alguna en razón de su sexo, edad, creencias religiosas, procedencia, orientación sexual, etc; y el principio de integración territorial e inclusión social de las diferentes poblaciones y comunidades.

También reconoce, como principio y de manera explícita, el enfoque de género que “significa el reconocimiento de la igualdad de derechos entre hombres y mujeres y de las circunstancias especiales de cada uno, especialmente de las mujeres [lo que implica: uno,] adelantar medidas afirmativas que respondan a los impactos desproporcionados que ha tenido el conflicto armado en las mujeres, en particular la violencia sexual”; dos, diseñar acciones diferenciadas de acceso a los planes y programas que se desprenden de la implementación del Acuerdo y, tres, la promoción y garantía de la participación y representación equitativa de las mujeres y sus organizaciones en las diferentes instancias de participación emergentes².

Estos principios, en correspondencia con los generales, marcan derroteros importantes para la transversalización del enfoque de género en las fases de

¹ Consultora independiente.

² Acuerdo Final, páginas 193 a 195, 24 de noviembre de 2016.

implementación y verificación. No obstante, el reto principal sigue siendo la materialización de estos principios en el desarrollo de leyes, instituciones, programas y proyectos y, más aún, de metas e indicadores que permitan hacer seguimiento a lo implementado y al impacto de la implementación sobre la vida, oportunidades y derechos de las mujeres en el país como condición para la construcción de una paz estable y verdadera. El seguimiento a lo dispuesto en el sexto capítulo del Acuerdo Final es fundamental pues marca las prioridades legislativas y de acciones institucionales que repercuten en la realización de lo acordado en materia de tierras, política de drogas, participación política, fin del conflicto y víctimas.

En este apartado presentaremos los avances reportados hasta la fecha respecto de la incorporación del enfoque de género en los mecanismos que han sido creados para la implementación y verificación, específicamente, en el Plan Marco, en el avance legislativo y las acciones de implementación priorizadas, en las instancias de acompañamiento a la verificación y en las disposiciones para el “Capítulo étnico”, también contenidas en el punto 6 del Acuerdo Final.

Qué se ha cumplido

La primera disposición del punto 6 del Acuerdo es la creación de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI). Esta Instancia fue instalada en diciembre de 2016 con el objetivo de revisar el estado de avance del cumplimiento de los compromisos asumidos y, de manera prioritaria, en tres ámbitos de la implementación: “el cese, desarme y reintegración; la incorporación normativa y la implementación propiamente dicha de lo pactado en los territorios”³. Dicha Comisión conformada por tres representantes del Gobierno Nacional y tres de las FARC-EP estuvo inicialmente compuesta por el comisionado de paz Sergio Jaramillo, el ministro del interior, Juan Fernando Cristo, el alto consejero para el posconflicto Rafael Pardo, Victoria Sandino, Jesús Santrich e Iván Márquez respectivamente. Sin embargo, como se evidencia, contrario a lo acordado en materia de paridad, esta instancia cuenta con 6 integrantes de los cuales solo una es una mujer, es decir, el 16% del total.

³ *El Tiempo*, “Se instaló Comisión de Seguimiento al Acuerdo de Paz”, 2 de diciembre de 2016. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/instalacion-de-la-comision-de-seguimiento-al-acuerdo-final-de-paz-49094>

En el Acuerdo se dispuso la creación de una instancia especial de mujeres que tendría como fin interlocutar de manera permanente con la CSIVI para hacer seguimiento a la implementación de las disposiciones recogidas en el Acuerdo en materia de enfoque de género y las medidas específicas para el acceso a programas y proyectos por parte de las mujeres. Se dispuso, inicialmente que esta instancia estaría conformada por 6 representantes de organizaciones de mujeres de carácter nacional y regional y, posteriormente, se amplió el número a 7 con el objetivo de garantizar la participación de una persona representante de organizaciones LGBTI. Para ello, se desarrollaron, durante los meses de abril y mayo de 2017, “32 asambleas departamentales y 2 jornadas informativas nacionales de las cuales se postularon 6 duplas de mujeres y una dupla de organizaciones LGBTI”⁴. El 27 de julio del mismo año se instaló de manera oficial la Instancia Especial que articularía su trabajo en torno a los siguientes ejes temáticos:

- i) Garantía del acceso y formalización de la propiedad rural en igualdad de condiciones.
- ii) Garantía de los derechos económicos, sociales y culturales.
- iii) Promoción de la participación de las mujeres en espacios de representación y toma de decisiones.
- iv) Inclusión de medidas de prevención y protección que atiendan a los riesgos específicos de las mujeres.
- v) Garantía para el acceso a la VJRNR evidenciando las formas diferenciales en que el conflicto afectó a las mujeres.
- vi) Reconocimiento público y no estigmatización de las mujeres como sujetos políticos.
- vii) Gestión institucional para el fortalecimiento de las organizaciones de mujeres para su participación política y social.
- viii) Provisión y fortalecimiento de sistemas de información desagregados que nos permitan diagnosticar y entender mejor las maneras diferenciadas en que el conflicto, pero también la transición hacia la Paz, afectan a las mujeres.

⁴ Presidencia, Comunicado Conjunto de la CSIVI, 16 de junio de 2017. Disponible en: <http://es.presidencia.gov.co/noticia/170616-Comunicado-Conjunto-de-la-CSIVI>

El cumplimiento de esta disposición es un gran avance pues la Instancia se convierte en el principal escenario de garantía del seguimiento de la implementación con enfoque de género.

Vale la pena señalar que la Instancia quedó conformada sin la representación de ninguna mujer afrodescendiente, a pesar de la postulación por parte de las organizaciones de candidatas idóneas y de la solicitud expresa de ampliar la instancia a 8 mujeres para subsanar esta falencia.

Otra instancia que fue acordada y cuya instalación se hizo efectiva es el Mecanismo de Monitoreo y Verificación del cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y de la dejación de armas (MMV del CFHBD y de la DA) que tiene como propósito evitar situaciones de riesgo que alteren el cese y la dejación de armas. Este mecanismo está conformado por tres personas (de las cuales ninguna es una mujer) y cuenta con un componente internacional.

Tiene como regla de su protocolo que tanto las FARC-EP como el Gobierno Nacional se comprometan a “no ejecutar actos de violencia o cualquier amenaza que ponga en riesgo la vida e integridad personal contra la población civil, especialmente aquellos por razón de género”⁵. Vale destacar la creación (por parte de la CPEM, la CPDH Minsalud y el MMV) de una Guía de Respuesta para el MMV en situaciones de violencia contra las mujeres en las ZVTN, los PTN y lugares cercanos a estos. La guía cuenta con elementos conceptuales, lineamientos y rutas de atención que se constituyen en ejemplos prácticos cuyo éxito dependerá del seguimiento de su aplicación.

Adicionalmente, el punto 6 del Acuerdo establece la conformación de una instancia de acompañamiento internacional a la implementación y verificación del Acuerdo, dentro de cual se destaca el enfoque de género. Esta Instancia está conformada actualmente por ONU Mujeres, un representante del Secretario General para la violencia sexual en conflictos armados, la Federación Democrática Internacional de Mujeres, la Embajada de Suecia y la CSIVI. Esta comisión tiene como responsabilidad hacer el seguimiento al cumplimiento del

⁵ Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (et al), *Guía de respuesta para el MM&V en situaciones de violencias contra las mujeres en las ZVTN, los PTN y lugares cercanos a estos*, 2017. Disponible en: <http://www.equidadmujer.gov.co/oag/Documents/Guia-MMV-en-situaciones-violencia-contra-mujeres-en-ZVTN.pdf>

principio según el cual los procedimientos de implementación y verificación se registrarán, entre otros, por el enfoque diferencial y de género.

Qué se ha cumplido parcialmente

49

El punto 6 del Acuerdo Final establece la creación de un Plan Marco de Implementación (PMI) que desarrolle los mecanismos concretos de materialización de lo concertado (propósitos, objetivos, prioridades, indicadores, cronograma, fuentes de financiación y responsables) en el que se reconoce la necesidad de contemplar “de manera prioritaria las necesidades prácticas y estratégicas de las mujeres” y el compromiso de impulsar políticas públicas, programas y reformas que tengan en cuenta “las particularidades de las mujeres y de los pueblos étnicos, incluyendo indicadores de impacto”⁶.

El PMI se constituyó como el instrumento determinante para avanzar en la implementación de los acuerdos. No obstante, a la fecha de elaboración de este capítulo, la Instancia Especial contaba con una versión no pública del Plan Marco y se encontraba haciendo su seguimiento. Todavía estarán pendientes pasos subsiguientes fundamentales, también recogidos en el acuerdo, como el trámite y aprobación en el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), y las gestiones necesarias para realizar los ajustes al Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo departamentales y municipales en correspondencia con el PMI. En este Plan Marco deberán quedar explicitadas las medidas concretas y acciones afirmativas que garantizarán el acceso de las mujeres a lo dispuesto en cada punto del Acuerdo Final y los indicadores para hacer seguimiento al impacto de dichas acciones.

El capítulo 6 del Acuerdo establece, también, las prioridades para la implementación normativa de las cuales se desprenden, a su vez, las prioridades en el desarrollo institucional para la implementación y la verificación.

Presentamos a continuación los avances parciales en el cumplimiento de estas disposiciones destacando la normatividad e institucionalidad de cuatro instancias que recogen lineamientos en materia de incorporación del enfoque de género:

⁶ Acuerdo Final, página 197, 24 de noviembre de 2016.

Ley de Amnistía, Acto Legislativo de incorporación de la Jurisdicción Especial para la Paz y Decretos 588 y 589

50

Fue aprobada la Ley 1820 del 30 de diciembre de 2016 sobre amnistías, indultos y tratamientos penales especiales a la fuerza pública. Dicha Ley no contiene referencias al enfoque de género, sin embargo, excluye del beneficio de amnistía o indulto las conductas de acceso carnal violento, y otras formas de violencia sexual⁷.

Por otro lado, mediante el Acto Legislativo 01 del 04 de abril de 2017 se creó el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición y se establecieron normas aplicables a las Fuerzas Militares en la JEP. Dicho Acto Legislativo afirma en su párrafo 1 que “[e]l Sistema Integral tendrá un enfoque territorial, diferencial y de género, que corresponde a las características particulares de la victimización en cada territorio y cada población y en especial a la protección y atención prioritaria de las mujeres y de los niños y niñas víctimas del conflicto armado”. Afirma también que “[e]l enfoque de género y diferencial se aplicará a todas las fases y procedimientos del Sistema, en especial respecto a todas las mujeres que han padecido o participado en el conflicto”. Sin embargo, no establece acciones ni medidas concretas que den cuenta de la manera en la que se materializarán estos lineamientos salvo en dos escenarios: 1) la creación de un equipo de investigación especial para casos de violencia sexual en la JEP; y 2) La selección de sus integrantes bajo el principio de paridad⁸.

En relación con este último punto es preciso referir que el Comité de escogencia de miembros del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición estuvo compuesto por cinco personas, de las cuales solo una es mujer (el 20%); la Secretaría Ejecutiva para la JEP estuvo compuesta por un hombre mientras que el Tribunal para la Paz y las salas de la JEP quedaron compuestas por 38 magistrados y magistradas titulares y 13 suplentes de los cuales 20, es decir el 53% son mujeres incluyendo a su presidenta. Quedando aún pendientes las disposiciones específicas en el desarrollo de su mandato, la conformación equitativa de la JEP es un cumplimiento importante de los principios acordados.

⁷ GPAZ, Primer informe de seguimiento al enfoque de género en la implementación normativa del Acuerdo de Paz, página 45, 2 de junio de 2017.

⁸ *Ibíd*, página 11.

Mediante el Decreto 588 de 05 de abril de 2017 se aprobó la creación de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición para el cual se recogen los principios de enfoque diferencial y de género generales para el SIVJRNR, pero tampoco se establecen disposiciones específicas desde el Decreto, de hecho, no se aceptó la proposición de crear un grupo diferencial de género al interior de la CEV⁹.

Con el Decreto 589 del 05 de abril de 2017 se aprobó la creación de la Unidad de búsqueda de personas dadas por desaparecidas en la que se acoge como principio general el enfoque territorial, diferencial y de género. La directora de la Unidad es una mujer.

Estas cuatro instancias ejemplifican los avances parciales que se han dado en la implementación normativa vía *fast track* durante los primeros 10 meses de implementación en los que se destacan como avance, el reconocimiento del enfoque de género en los lineamientos de buena parte de los decretos y leyes aprobadas. Pero también se destacan como desafío, la necesidad aún vigente de materializar esos lineamientos en medidas diferenciales y acciones afirmativas concretas para cada caso. Adicionalmente, es preciso mantener la insistencia en el respeto por el principio de paridad y universalidad en la escogencia de las personas que conforman la institucionalidad derivada del Acuerdo.

Qué no se ha cumplido

El punto 6 del Acuerdo estableció, como prioridad en la implementación normativa, el trámite de una ley de tratamiento penal diferenciado para delitos relacionados con los cultivos de uso ilícito “que incluirá tratamiento penal diferenciado para mujeres en situación de pobreza, con cargas familiares, condenadas con delitos relacionados con drogas no conexos con delitos violentos y que no formen parte de estructuras directivas de organizaciones criminales”¹⁰. Al momento de elaboración de este capítulo, dicha ley no había sido presentada al Congreso de la República, por lo tanto no hay avances en el cumplimiento y, en particular, en las disposiciones específicas con respecto a las mujeres referidas.

⁹ *Ibíd*, página 50.

¹⁰ Acuerdo Final, página 202, 24 de noviembre de 2016.

Por otra parte, se evidencia que no hay avances en el cumplimiento de las disposiciones de implementación del enfoque de género en las salvaguardas y garantías mencionadas en el punto 6.2 “Capítulo étnico”. Este apartado recoge como principios la incorporación de un “enfoque transversal étnico, de género, mujer, familia y generación” y la concertación, “con las organizaciones representativas de los pueblos étnicos, [de] un programa especial de armonización para la reincorporación de los desvinculados pertenecientes a dichos pueblos, que opten por regresar a sus comunidades, para garantizar el restablecimiento de la armonía territorial. Se concertará una estrategia pedagógica y comunicativa de difusión de los principios de no discriminación racial y étnica de las mujeres, jóvenes y niñas desvinculadas del conflicto”¹¹.

Recomendaciones para avanzar en cumplimiento del Acuerdo Final de Paz

- Tomar medidas prontas para garantizar la participación de una representante de las mujeres negras, raizales y palenqueras para lograr que la implementación del enfoque de género: 1) garantice el acceso de las mujeres negras a los proyectos y programas que se desprendan del Acuerdo en cada punto; 2) impulse la implementación de los principios y acuerdos del “Capítulo étnico”, que presenta muy pocos avances; y 3) no reproduzca la discriminación, marginación y segregación de las mujeres negras, cuyas afectaciones específicas en el marco del conflicto están ampliamente documentadas.
- Fortalecer el acompañamiento estatal, internacional y de las organizaciones de mujeres a la instancia especial de género ante la CSIVI con el fin de garantizar las condiciones técnicas y políticas para el desarrollo de sus funciones de seguimiento.
- Avanzar en el cumplimiento de la creación de espacios de participación y veeduría en las instancias de implementación y verificación por parte de las mujeres y organizaciones de mujeres.

¹¹ *Ibíd*, página 206.

- Cumplir con el principio consignado en el punto 6.1.4 del Acuerdo Final para la “promoción de la participación de organizaciones sociales y comunitarias en la ejecución” incluso en la contratación de organizaciones de mujeres para la implementación de las medidas y acciones concretas que correspondan con el acceso diferencial a los programas y proyectos derivados del Acuerdo de Paz.
- Avanzar en la materialización de lo dispuesto en el punto 6.1.5 del Acuerdo en relación con la creación de un Sistema Integrado de Información que cuente con medidas para la transparencia en la implementación del enfoque de género.
- Garantizar el cumplimiento del principio de equidad e igualdad de género en la conformación de la institucionalidad emergente así como la participación específica de mujeres en los escenarios de toma de decisiones y particularmente en instancias como las circunscripciones especiales.
- Conformar equipos específicos que hagan seguimiento a las políticas, programas y proyectos tendientes a materializar las medidas y acciones en materia de enfoque de género de cada uno de los puntos del Acuerdo desde las instituciones responsables, tanto emergentes como existentes.
- Insistir en la necesidad de transversalizar el enfoque de género en la normatividad pendiente de trámite y en la institucionalidad derivada.

Aprendizajes y retos para el proceso de negociación entre el Gobierno y el ELN

El proceso de paz con el ELN es una necesidad que enfrenta el país y para la cual se requiere reforzar las acciones que permitan avances significativos en el desarrollo de la mesa de conversaciones. Se plantean aquí cuatro recomendaciones que recogen los aprendizajes que, en materia de transversalización del enfoque de género en la implementación y seguimiento de los acuerdos, nos deja el proceso de negociación entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP:

- Es recomendable que los acuerdos que se construyan entre el Gobierno y el ELN recojan y apropien los avances normativos e institucionales logrados a la fecha con el propósito: 1) de avanzar sobre lo construido; y 2) de alcanzar desarrollos más específicos en las acciones que se deben llevar a cabo para materializar lo dispuesto.
- Dados los resultados a todas luces positivos que tuvo la conformación de una Subcomisión de Género en el desarrollo de los diálogos entre el Gobierno y las FARC-EP, se recomienda conformar una instancia semejante en el proceso con el ELN que permita hacer seguimiento a la totalidad de los temas en discusión y las implicaciones que tendría para las mujeres lo que en ellos se acuerde. Esta instancia podría, además, favorecer el diálogo fructífero entre los y las negociadoras de ambas partes y expertas internacionales, organizaciones de mujeres, organizaciones por los derechos de los sectores LGBTI, y sectores sociales así como de organizaciones no gubernamentales.
- Asimismo, se recomienda la conformación de equipos con funciones concretas de seguimiento a las disposiciones en materia de género durante la fase de verificación e implementación de los acuerdos alcanzados.
- Por último, el principio general de participación de la sociedad civil que ha presentado el ELN como una de sus prioridades es una oportunidad para fomentar la emergencia de propuestas desde las mujeres, los sectores LGBTI y sus organizaciones en cada uno de los temas. Estos espacios de participación podrían contribuir a fortalecer una mirada más interseccional que teja diálogos entre el enfoque de género (que reconozca las afectaciones específicas que han sufrido las mujeres y las causas de estas) y su relación con una mirada territorial, étnico-racial y de clase, con el fin de favorecer el diseño de soluciones transformadoras y estructurales a las causas del conflicto.

Capítulo 6

ANÁLISIS DEL ESTADO DEL CUMPLIMIENTO DEL ACUERDO FINAL DE PAZ DESDE LA PERSPECTIVA DE MUJERES INDÍGENAS

“Las mujeres indígenas en el Acuerdo de Paz suscrito entre el Gobierno y las FARC-EP”

Corporación Comunidad de Juristas Akubadaura

Introducción

El Acuerdo de Paz entre el Gobierno y las FARC-EP contempla una serie de medidas que incorporan la perspectiva de género; es decir, desde la mirada y el sentir de las mujeres, establecidas en más de cien acciones de los 6 puntos del Acuerdo¹. Dentro de estos puntos se estableció un capítulo étnico para los pueblos indígenas y afrodescendientes. Este es un hecho sin precedentes, pues es el primer Acuerdo de Paz en el mundo que incorpora de manera explícita los derechos de los pueblos étnicos. Sin embargo, esto no hubiese sido posible sin la persistencia de las organizaciones indígenas y afrodescendientes, especialmente, las que conforman la Comisión Étnica para la Paz y la Defensa de los Derechos Territoriales.

Este capítulo está contenido en el punto 6.2 del Acuerdo Final y reconoce en sus consideraciones que los pueblos étnicos:

“(…)han contribuido a la construcción de una paz sostenible y duradera, al progreso, al desarrollo económico y social del país, y han sufrido condiciones históricas de injusticia, producto del colonialismo, la esclavización, la exclusión y el haber sido desposeídos de sus tierras, territorios y recursos que además han sido afectados gravemente por el conflicto armado interno y que se deben propiciar las máximas garantías para el ejercicio pleno de sus derechos y colectivos en el marco de sus propias aspiraciones, intereses y cosmovisiones”².

¹ ONU Mujeres, *Medidas que incorporan la perspectiva de género en el Acuerdo de Paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP para terminar el conflicto y construir una paz estable y duradera*, Acento Editorial, 2017.

² Capítulo étnico, punto 6.2 del Acuerdo de Paz.

Además, señala que los pueblos étnicos deben tener el control de los acontecimientos que les afectan, y que para su interpretación e implementación se debe tener en cuenta la perspectiva étnica y cultural. Este capítulo incluye principios, reconoce salvaguardas y garantías³, reitera el marco jurídico nacional e internacional sobre los derechos de los pueblos étnicos⁴, y hace énfasis en el principio de no regresividad reconocido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales.

Para efectos de este escrito, es importante identificar las medidas que incorporan la perspectiva étnica y de género, teniendo en cuenta las múltiples formas de discriminación que enfrentan las mujeres indígenas y afrodescendientes en razón de su origen étnico y su condición de mujeres; situación que se agrava en contextos de conflicto armado, según lo expresado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y otros organismos internacionales⁵.

En el año 2006, por ejemplo, la CIDH verificó que: “[...] *la situación de las mujeres indígenas en Colombia es especialmente crítica debido a que, a los graves efectos del conflicto armado, se suma una historia de discriminación y exclusión por su condición de mujeres indígenas*”⁶.

Y en el año 2009, este órgano reiteró nuevamente su preocupación: “*La Comisión nota que la múltiple situación de discriminación de las mujeres indígenas —tanto por su exclusión histórica por ser indígenas como por el hecho de ser mujeres— sigue siendo agravada por el conflicto armado*”⁷.

3 Se establecen tres salvaguardas y garantías: (i) se respetará el carácter principal y no subsidiario de la consulta previa libre e informada y el derecho a la objeción cultural siempre que proceda; (ii) se incorporará un enfoque transversal étnico, de género, mujer, familia y generación; (iii) en ningún caso la implementación de los acuerdos irá en detrimento de los derechos de los pueblos étnicos.

4 Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW); Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (CERD); Declaración de Acción de Durban; Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas; Convenio 169 de la OIT sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales.

5 Véase, artículo 9 de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la Mujer de Belém do Pará: “Para la adopción de las medidas a que se refiere este capítulo, los Estados Partes tendrán especialmente en cuenta la situación de vulnerabilidad a la violencia que pueda sufrir la mujer en razón, entre otras, de su raza o de su condición étnica, de migrante, refugiada o desplazada...”.

6 OEA/Ser.L/V/II. Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia, Doc. 67. 18 de octubre 2006.

7 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Capítulo V Informe de Seguimiento: Las mujeres frente a la violencia y discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia.

Los anteriores precedentes fueron recogidos por la Corte Constitucional Colombiana en el Auto 098 de 2008.

Pese a las múltiples formas de discriminación constatadas por órganos de justicia nacional e internacional, las medidas que de manera explícita incorpora el AFP para mujeres indígenas son las siguientes:

1. En los principios del “Capítulo étnico” se establece que, para la interpretación e implementación de todos los componentes del Acuerdo Final se debe tener en cuenta, entre otros, los derechos reconocidos en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) ratificada por Colombia el 19 de enero de 1982.
2. Por otra parte, en la sesión de salvaguardas y garantías se acuerda que *“se incorporará un enfoque transversal étnico, de género, mujer, familia y generación(...)”*.
3. Con respeto a las víctimas del conflicto, Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición el “Capítulo étnico” contempla que *“se concertará una estrategia pedagógica y comunicativa de difusión de los principios de no discriminación racial y étnica de las mujeres, jóvenes y niñas desvinculadas del conflicto”*.

El “Capítulo étnico”, así como el enfoque de género, mujer, familia y generación es transversal en todo el Acuerdo Final y debe orientar la interpretación e implementación de cada uno de los seis puntos.

Balance de cumplimiento: La situación de las mujeres indígenas a un año de suscrito el Acuerdo de Paz

El balance se hará a partir de los siguientes ejes: (i) Instrumentos jurídicos para la implementación del Acuerdo Final de Paz *-fast track*; (ii) Instancias de participación; (iii) Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, incluyendo la Jurisdicción Especial para la Paz; y Compromisos sobre Derechos Humanos; (iv) Garantías de seguridad del punto 3.4 – cese bilateral.

Qué se ha cumplido parcialmente

i) Instrumentos jurídicos para la implementación del Acuerdo Final de Paz -fast track

58

Desde el mes de septiembre de 2016, en el marco de la Mesa Permanente de Concertación con los pueblos y organizaciones indígenas (MPC), se iniciaron los diálogos para la implementación del Acuerdo Final. Durante febrero y marzo de 2017 se acordó la ruta metodológica para la consulta previa. En este contexto, el Gobierno Nacional informó a la MPC que radicarían 46 normas para la consulta previa. No obstante, solo radicó 6 normas de las cuales 5 fueron protocolizadas⁸.

A continuación se hace una revisión de las iniciativas legislativas presentadas por el Gobierno, y por los pueblos indígenas a la MPC, con el propósito de determinar cuáles incluyen el enfoque de mujeres indígenas.

⁸ El acto legislativo, por el cual se crean las circunscripciones territoriales especiales para la paz, no fue protocolizado por desacuerdo entre el Gobierno Nacional y los pueblos indígenas. No obstante, el Gobierno lo radicó ante el Congreso de la República.

Iniciativas legislativas presentadas por el Gobierno y protocolizadas en la MPC

59

Proyecto normativo	Iniciativas que incluyen el enfoque de mujeres indígenas
Proyecto de ley por medio del cual <i>“se establece el pago por servicios ambientales y otros incentivos a la conservación”</i> .	No se incluye ninguna medida sobre mujeres indígenas.
Proyecto de ley por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo en materia de tierras, específicamente, el procedimiento para el acceso y formalización, y el fondo de tierras.	Incluye una referencia a la condición étnica, cultural y de género; niños, niñas, mujeres, sabios y sabias (Auto 092/2008, 098/2013 y 009/2015). Artículo 23 – Parágrafo: <i>“Los proyectos productivos para los pueblos y comunidades étnicas se implementarán con base a los Planes de Vida y Planes de Salvaguarda o sus equivalentes, teniendo en cuenta además las actividades adelantadas por las mujeres de los pueblos y comunidades étnicas en concertación con sus propias autoridades (...)”</i> .
Proyecto de ley por el cual se regula el Sistema Nacional Catastral Multipropósito.	No se incluye ninguna medida sobre mujeres indígenas.
Proyecto de ley por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).	Se incluyen medidas para mujeres rurales. Sin embargo, no son específicas para mujeres indígenas.
Proyecto de ley estatutaria sobre la Jurisdicción Especial de Paz.	Se incluyen medidas sobre la diversidad étnica y de género. Sin embargo, no son específicas para mujeres indígenas.

Los pueblos y organizaciones indígenas han radicado en la Mesa Permanente de Concertación diez iniciativas legislativas y una propuesta de norma compilatoria⁹ que en su mayoría incluyen medidas sobre mujeres indígenas. Sin embargo, estas no han tenido ningún trámite ante el Congreso.

Por otro lado, y con muchas dificultades, se vienen concertando algunas acciones sobre el Plan Marco de Implementación y allí se incluyen acciones, metas e indicadores específicos sobre mujeres indígenas.

ii) Instancias de participación

Las mujeres indígenas participan en solo dos de las instancias de participación creadas para el seguimiento, impulso y verificación del Acuerdo Final. Estas son: i) La Instancia Especial para garantizar el enfoque de género en la implementación del Acuerdo Final¹⁰, en la cual todas sus integrantes son mujeres; y de 7 integrantes, una es indígena; y ii) La Instancia Especial de Alto Nivel de los Pueblos Étnicos¹¹, con un total de 8 integrantes, 2 de las cuales son mujeres indígenas.

iii) Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, incluyendo la Jurisdicción Especial para la Paz y Compromiso sobre Derechos Humanos

En el mes de octubre de 2017 se inició el proceso de convocatoria y selección para los cargos que integrarán este Sistema y únicamente en la Jurisdicción Especial para la Paz fueron escogidas personas indígenas. De un total de 51 magistrados y magistradas que integraran el Tribunal y la Sala de la Jurisdicción Especial para la Paz, fueron escogidas 4 personas indígenas, 2 hombres y 2 mujeres.

Qué no se ha cumplido

A un año de suscrito el Acuerdo Final, las pocas medidas establecidas en este sobre las mujeres indígenas no se han cumplido. Por ejemplo, no se evidencia que se esté transversalizando el enfoque de género, mujer, familia y generación en la interpretación del Acuerdo; no se están brindando garantías de seguridad

⁹ Esta norma desarrolla cada uno de los puntos del Acuerdo, e incluye medidas específicas sobre mujeres indígenas.

¹⁰ Véase Decreto 1995 de 2016. Artículo 6 .

¹¹ *Ibid.* Artículo 7.

y protección. Por el contrario las pérdidas de vida de mujeres indígenas se mantienen; y las normas consultadas y protocolizadas con el Gobierno en la Mesa Permanente de Concertación no incluyen medidas sobre mujeres indígenas. Específicamente en lo que respecta a:

IV) Garantías de seguridad del punto 3.4 – cese bilateral

No se ha cumplido el punto de garantías de seguridad y cese bilateral al fuego. Según el Sistema de Información de la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), desde octubre de 2016 a octubre de 2017, se han presentado distintas acciones de violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario. A octubre de 2017, se denunciaron 31 homicidios, entre los que se destaca el asesinato de 6 mujeres indígenas:

- Betty González Martínez, de 32 años de edad, perteneciente del pueblo Jiw, madre de tres menores.
- Josefina Cuetia Ramos, de 48 años de edad, perteneciente al pueblo Nasa.
- Yoryanis Isabel Bernal, de 43 años de edad, perteneciente al pueblo Wiwa.
- Ana María Mepaquito Cabrera, de 22 años de edad, indígena Wounaan, madre de tres menores.
- Juana Almazo Ipuana, perteneciente al pueblo Wayuú.
- Efigenia Vásquez Astudillo, comunicadora del pueblo Kokonuko.

Por otro lado, el sistema de información de la ONIC registra 3490 indígenas (hombres, mujeres, niños y niñas) desplazados. El desplazamiento más significativo ocurrió el 2 de julio de 2017 y expulsó a 1012 personas indígenas de su territorio. El pueblo más afectado ha sido el pueblo Wounaan. Con respecto a las amenazas, se registraron más de 91 casos y en varios de ellos, las víctimas han sido mujeres lideresas indígenas reconocidas. También se ha registrado un caso de abuso sexual donde la víctima ha sido una mujer indígena del pueblo Awa. Este hecho ocurrió el 24 de abril de 2017.

Se aclara que el número de casos reportados podría ser mayor, pero existe un subregistro debido a las dificultades que poseen los pueblos indígenas y sus organizaciones para el reporte de la información.

Recomendaciones para avanzar en el cumplimiento del Acuerdo Final de Paz

62

A partir de lo anterior, se presentan las siguientes recomendaciones para el cumplimiento del AFP, de lo contemplado en el “Capítulo étnico” y del enfoque de género:

- Se deben apropiar recursos económicos suficientes para garantizar el cumplimiento de lo pactado en el Acuerdo de Paz entre el Gobierno y las FARC-EP, en especial, lo contemplado en el “Capítulo étnico”, teniendo en cuenta las afectaciones históricas y de empobrecimiento de los pueblos étnicos, así como la situación de las mujeres.
- Generar procesos de formación dirigidos a las mujeres indígenas sobre el AFP, especialmente lo establecido en el “Capítulo étnico”, para garantizar su apropiación y exigibilidad.
- Garantizar el enfoque étnico y de género en la institucionalidad que se cree para la implementación del AFP.
- Adecuar las instituciones encargadas de la implementación del AFP a fin de garantizar el enfoque étnico y de género.
- Incluir en las políticas públicas que se diseñen para la implementación del AFP el enfoque étnico y de género, teniendo en cuenta las múltiples formas de discriminación que sufren las mujeres indígenas y la forma en que estas se agravan en contextos de conflicto armado.
- Incorporar en el Plan Marco de Implementación, metas e indicadores diferenciales y específicos para las mujeres indígenas, y garantizar su cumplimiento.
- Garantizar la participación plena y efectiva de las mujeres indígenas en las consultas previas libres e informadas que se realicen con los pueblos indígenas para implementar el AFP.
- Promover la participación de las mujeres indígenas en las diferentes instancias y mecanismos de implementación del AFP.

- Garantizar el proceso de consulta previa para la adopción de las medidas legislativas que se requieran para la implementación del AFP y continuar incluyendo medidas específicas y diferenciales que respondan a las necesidades de las mujeres indígenas.
- Asegurar que los mecanismos judiciales y extrajudiciales del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición investiguen y visibilicen los impactos desproporcionados del conflicto armado en las mujeres indígenas y las violaciones de sus derechos humanos cometidas con base en su condición étnica y de género.

Aprendizajes y retos para el proceso de negociación entre el Gobierno y el ELN

En relación con el proceso de negociación entre el ELN y el Gobierno Nacional son varios los aprendizajes desde los pueblos indígenas:

- El diálogo con otros sectores es fundamental. El “Capítulo étnico” en el marco del Acuerdo de Paz es una de las pocas experiencias de incidencia colectiva entre pueblos indígenas y afrodescendientes, para lo cual, incluso fue creada la Comisión Étnica, la cual cuenta con una subcomisión de mujeres indígenas y afrodescendientes.
- El trabajo colectivo en unidad y como mujeres en el marco del AFP fue una oportunidad de trabajar por la Paz, sin importar perspectivas, ideologías, partidos políticos u orígenes de las mujeres que participaron en su construcción. Allí la apuesta fue una sola: los derechos de las mujeres y la Paz en Colombia.
- El país debe reconocer que la participación de las mujeres fue fundamental y decisiva en la firma del Acuerdo entre el Gobierno y las FARC.
- A pesar de las graves afectaciones que generó el conflicto armado sobre los pueblos étnicos y el ejercicio de sus derechos, no se contempló su participación en la Mesa de Conversaciones de la Habana desde sus inicios. Por tal razón, la Comisión Étnica para la Paz y la defensa de los Derechos Territoriales debió recurrir a mecanismos de presión y de incidencia para

que el capítulo hoy sea una realidad. Por tanto, uno de los mayores retos del movimiento indígena es participar de manera efectiva, y desde el inicio, en los diálogos con el ELN con propuestas y acciones específicas para los pueblos indígenas y, en especial, para las mujeres.

- La inclusión de los pueblos indígenas en los diálogos de paz con el ELN no puede ser por la fuerza, por el contrario debe obedecer a un proceso planeado y concertado ampliamente con los pueblos, comunidades y organizaciones indígenas desde sus bases.
- Ese proceso debe propender, desde sus inicios, por la participación de las mujeres indígenas, con la finalidad de incluir medidas y acciones que respondan a las múltiples formas de discriminación que han sufrido las mujeres por su condición étnica y de género.
- Es necesario que en los diálogos de paz con el ELN se tenga en cuenta el Acuerdo de Paz firmado con las FARC, y que en estos diálogos se permitan identificar vacíos y deficiencias que permitan proponer nuevas y mejores metas para la construcción de una paz estable y duradera.

En este contexto de implementación y de diálogos de paz consideramos necesario:

- Fortalecer nuestra identidad como mujeres y como indígenas.
- Trabajar para erradicar las múltiples discriminaciones y todas las formas de racismo en la sociedad.
- Hacer visibles las afectaciones que vivimos como mujeres indígenas.
- Fortalecer nuestra autonomía individual y colectiva, lo cual significa, no solo participar, sino ser parte activa de las decisiones.
- Fortalecer las estructuras tradicionales y formas propias de organización, y hacer parte de ellas.
- Las mujeres somos convocadas a defender y proteger el proceso de paz como una posibilidad de reconciliación para el país. Cuando las mujeres avanzamos, todos y todas crecemos.

Capítulo 7

ANÁLISIS DEL ESTADO DEL CUMPLIMIENTO DEL ACUERDO FINAL DE PAZ DESDE LA PERSPECTIVA DE MUJERES AFROCOLOMBIANAS, NEGRAS, RAIZALES Y PALENQUERAS

Clara Inés Valdés Rivera¹

Danny María Ramírez Torres²

“Es absurdo creer que este proceso será rápido y fácil. No creer que sea posible es suicida. Al amarnos con nuestro propio ser y de nuestras hermanas, podremos unirnos en el campo de ese riguroso amor y comenzar a hablar entre nosotras de lo imposible, o de lo que siempre nos ha parecido imposible. Es el primer paso hacia un cambio auténtico. Con el tiempo, si nos decimos mutuamente las verdades, el cambio para nosotras será inevitable”

Audre Lorde.

Introducción

“Si alguien tiene autoridad para hablar de la construcción de paz, perdón y reconciliación, somos nosotras las mujeres negras” afirma doña Tere al explicarnos brevemente el proceso de esclavización que vivieron los y las afrodescendientes durante la colonización. Habla de los tratos deshumanizantes por los que tuvieron que pasar y todo lo que ello ha implicado para sus descendientes en las Américas. *“Si nosotros hemos podido perdonar eso que nos hicieron ¿cómo los colombianos no vamos a perdonar lo que nos ha hecho la guerra a todos?”*.

A un año de la firma de los acuerdos de La Habana entre el Gobierno y las FARC-EP, es posible hacer un balance de cómo va el proceso de implementación, cumplimientos y garantías respecto a las poblaciones de especial atención por la dimensión de los impactos de la guerra como son los grupos étnicos y las mujeres.

¹ Trabajadora social. Magistrada en Investigación Social Interdisciplinaria.

² Socióloga. Magistrada en Estudios de Género.

En este caso nosotras vamos a hablar de la interseccionalidad entre mujeres y su filiación étnico/racial en la negritud, es decir, de las mujeres afrocolombianas, negras raizales y palenqueras³ y los avances en la implementación.

Múltiples investigaciones han dado cuenta de los impactos desproporcionados de la guerra sobre los cuerpos de las mujeres afrocolombianas y todo lo que ello ha significado en la instalación del daño tanto personal como colectivo. Señalan las mujeres de los procesos que el conflicto armado las colocó en el dolor profundo de quitarles a los suyos y el dolor de verse cada vez más inmersas en la desgracia por el abandono del Estado.

Es importante señalar que lo establecido en el Acuerdo Final de Paz en términos étnicos fue un proceso adelantado por las organizaciones étnicas⁴ que desde el inicio buscaron interlocutar de forma directa con la mesa de diálogo, sin lograr alcanzar un escenario idóneo para incluir el enfoque étnico en el avance integral del Acuerdo. En el último momento, y sobre la firma del documento, se logra incluir de forma abreviada en el punto 6 un capítulo étnico⁵, que contiene salvaguardas y garantías para los pueblos afrodescendientes e indígenas en materia de implementación del Acuerdo Final de Paz.

La firma del Acuerdo Final de Paz tuvo excelente acogida en múltiples sectores del pueblo afrocolombiano, principalmente en aquellos que se encuentran en la diversidad del territorio nacional. Su implementación y la materialización de las medidas con perspectiva de género se convierten en un complejo reto para la estructura política, económica y social del país, reto que debe asumir la sociedad colombiana.

Las mujeres afrocolombianas realizaron diversos ejercicios para estudiar los puntos del Acuerdo, en esa medida podemos señalar que se tiene un conocimiento sobre lo que implica la implementación y el papel que ellas jugarán en él. Es importante recordar que las mujeres afrocolombianas siempre han contribuido a la construcción de la Paz, y que su presencia hoy en la Nación es una muestra de ello: de su resistencia, su resiliencia y forma de construir

3 En adelante se enunciarán como afrocolombianas, por estilo gramatical más no político.

4 Se realizó la articulación de organizaciones de procesos sociales afrodescendientes, tales como PCN, CNOA, AFRODES, FISCH y KAMBIRI, que se llamó CONPA y, por parte de las comunidades indígenas, la ONIC.

5 Punto 6.2, Capítulo étnico, páginas 206-209 del AFP.

en medio de las diferencias de todo tipo, incluso en las que les oprimieron a lo largo de la historia, como fue la institución capitalista de la esclavitud.

Lo establecido en el Acuerdo tiene una especial connotación para ellas ya que implica materializar la garantía de derechos para las mujeres y para los grupos étnicos. Eso se traduce en procesos de verdad, justicia, reparación y no repetición de los hechos victimizantes que afectaron de manera diferenciada a las mujeres afrocolombianas. Sin embargo, aunque la igualdad y no discriminación, el enfoque basado en derechos humanos y el enfoque de género son principios fundamentales del Acuerdo, y aunque además incorpore el “Capítulo étnico”, existen pocas disposiciones en las que se hace referencia directa a las mujeres étnicamente diferenciadas.

Los principios relevantes para las mujeres étnicas que rigen el Acuerdo son dos. Por un lado, el enfoque de género, que se presenta en el Preámbulo como uno de los principios fundamentales para una paz estable y duradera que, además, tiene como objetivo lograr una igualdad real y efectiva. Por otro lado, dentro del “Capítulo étnico”, se enuncia un enfoque transversal de género, mujer, familia y generación, que hace referencia a la inclusión efectiva de las mujeres étnicamente diferenciadas en el proceso de implementación en términos de paridad, reparación, participación efectiva, protección de su identidad cultural y espiritual, garantía de derechos y de no discriminación. Este último deberá ser complementario a las disposiciones que se determinen para la inclusión del enfoque de género en el proceso de implementación.

Qué se ha cumplido

Para hacer un balance a un año del estado de cumplimiento e implementación del Acuerdo de Paz es importante tener en cuenta su incipiente estado actual. Además, es importante considerar que es un proceso nuevo para las partes, para la sociedad y política colombiana así como reconocer que se ha realizado un despliegue importante en temas legislativos en un país con múltiples pendientes para la garantía de derechos. En ese sentido, creemos que la implementación se irá consolidando con el transcurso del tiempo y desde esta perspectiva realizamos el siguiente balance.

La inclusión del “Capítulo étnico” posibilitó la creación de una Instancia Especial de Alto Nivel con los pueblos étnicos para el seguimiento de la implementación del Acuerdo, que interlocutará de manera directa con la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la implementación del Acuerdo Final (CSIVI). Dicha Instancia se encuentra designada y cuenta con la representación de una mujer afrocolombiana. Se espera que con esta instancia se realice un seguimiento a la reglamentación e implementación del “Capítulo étnico” y se generen indicadores específicos que se transversalizarán en el Plan Marco de Implementación.

El “Capítulo étnico” además incorpora un marco jurídico nacional e internacional (como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la CEDAW, la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, el Convenio 169 de la OIT sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales, entre otros). En este capítulo también se señala el carácter fundamental de la consulta previa libre e informada y el derecho a la objeción cultural, que se traduce en una oportunidad de participación real de los pueblos en los procesos de implementación a nivel territorial. Sin esta disposición podría darse una regresión en los derechos ganados constitucionalmente por los pueblos indígenas y afrocolombianos.

Qué se ha cumplido parcialmente

El movimiento nacional de mujeres en Colombia ha aportado para que se incorpore de manera efectiva en el avance normativo lo acordado para las mujeres en el Acuerdo Final. Han existido muchas limitaciones para que queden explícitos los derechos de las mujeres en el Acuerdo. Algunos de estos derechos están relacionados con la participación efectiva de las mujeres y sus organizaciones sociales, el acceso a beneficios subsidiarios para mujeres cabeza de familia y campesinas, exigencia de paridad en las instancias creadas para la implementación, garantías de seguridad para las mujeres en el proceso de reincorporación, entre otros. Si bien no son disposiciones específicas para las mujeres afrocolombianas, estas han sido bien recibidas, ya que se reconocen como avances importantes que propician las condiciones para la exigibilidad de la garantía de derechos de manera diversa e interseccional.

Uno de los logros de la actual reglamentación es la inclusión de la variable étnica en el proceso de selección de los magistrados del Tribunal y las Salas de la Justicia Especial para la Paz (JEP) así como de los miembros de la Comisión de la Verdad. Entre los criterios se incluyen el auto-reconocimiento étnico, la experiencia en el enfoque étnico y el trabajo demostrable con los pueblos y en los procesos organizativos. En cuanto a la distribución étnica, de los 51 magistrados y magistradas, 4 son afrocolombianos (10,53%) de los cuales 3 son mujeres.

Otro avance parcial es la revisión de los indicadores del Plan Marco que el Gobierno Nacional ha establecido teniendo en cuenta los indicadores étnicos que los pueblos afrocolombianos, indígenas y rom presentan como propuesta en la inclusión amplia del “Capítulo étnico”; siendo relevante la priorización de indicadores de género dentro de los cuales se retoma con gran importancia la transversalización de los conceptos de género, mujer, familia y generación, a la luz de lo adelantado por vía normativa y con la inclusión de algunos indicadores de la Resolución 1325 en torno a mujer negra, paz y seguridad.

Qué no se ha cumplido

Un momento clave para materializar el discurso de los acuerdos en el componente de género fue la conformación de la Alta Instancia de Género, espacio integrado por siete mujeres, y de donde se excluyó la participación de las mujeres negras aun cuando existieron candidatas del perfil requerido. Este hecho motivó la reacción de diferentes organizaciones de mujeres afrodescendientes advirtiendo sobre prácticas de discriminación racial y racismo hacia el colectivo de mujeres afrocolombianas, quienes han sido gravemente afectadas por el conflicto armado, pero a la hora de poder aportar de manera directa para la implementación de los acuerdos no se les tuvo en cuenta. A la fecha, se está motivando la participación de una octava integrante en esta instancia, cupo que sería para las mujeres afrocolombianas por derecho.

Se espera que con la Circunscripción Especial para la Paz se puedan lograr escaños para las mujeres afrocolombianas, muchas de las cuales ya están en el proceso de postulación. Finalmente, haciendo alusión a los escenarios creados

para hacer seguimiento a la implementación del Acuerdo Final de Paz no existe representación de ninguna mujer negra, siendo especialmente grave el caso de la Instancia Especial para garantizar el enfoque de género en la implementación, tal y como ya fue mencionado.

La consulta previa libre e informada no se ha cumplido para el pueblo afrocolombiano dado que la ruta del *fast track* requiere procesos de refrendación por vía rápida que son difícilmente compatibles con el proceso de consulta que requiere un trabajo territorial y de deliberación por parte del Espacio Nacional de Consulta Previa. Dicho trabajo ha sido complejo por el número de representantes en dicho Espacio y la coordinación a nivel territorial. Debido a esta situación gran parte de la reglamentación tuvo que pasar sin un proceso de consulta adecuado, a excepción de la Ley Estatutaria de Justicia. Este escenario pone en riesgo el derecho a la consulta y con ello los salvaguardas expresados en el “Capítulo étnico”, por lo que se ve necesario el acompañamiento de la Corte Constitucional para garantizar los derechos de los pueblos étnicos, dado que hasta el momento se han visto vulnerados.

Recomendaciones para avanzar en el cumplimiento del Acuerdo Final de Paz

Existe una gran incertidumbre de cómo se va a complementar el enfoque de género y el enfoque transversal de género, mujer, familia y generación, armonización que debe resolverse en tanto es importante para establecer las garantías de reparación para las mujeres étnicamente diferenciadas. Para el caso particular de las mujeres afrocolombianas se deben reconocer las afectaciones particulares en torno a la discriminación racial y de género, estereotipos sexistas, como la hipersexualización en los casos de violencia sexual, la transversalización de varios hechos victimizantes como el desplazamiento, el despojo colectivo y la desaparición forzada, así como, en el proceso de reparación colectiva, la inclusión de los términos de familia extensa y el abordaje de la transmisión de valores ancestrales y culturales en un diálogo intergeneracional de saberes. Específicamente:

- Es importante que los indicadores étnicos con enfoque de género, mujer, familia y generación se incluyan en el Plan Marco del Gobierno Nacional.

Con ello se logrará garantizar principios de reparación efectiva para las mujeres afrocolombianas, en tanto incluyen características de orden diferencial pertinentes para el proceso de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición.

- Es de vital importancia la inclusión de una mujer negra en la Instancia Especial para contribuir a garantizar el enfoque de género en la implementación del Acuerdo Final. Las mujeres afrocolombianas tienen derecho a participar y a enunciar con sus propias voces las vivencias y las afectaciones del conflicto armado, además de propiciar recomendaciones para posibilitar la construcción de la Paz a nivel territorial.
- Es necesario garantizar la participación efectiva de las mujeres afrocolombianas en el proceso de Circunscripción Especial para la Paz a través de los principios de paridad y acceso a la información en igualdad de condiciones.
- Es relevante priorizar y ejercer el derecho a la consulta previa, libre e informada en los Programas de Desarrollo Territorial (PDET) para garantizar la inclusión del enfoque étnico a nivel territorial y frenar los impactos ambientales del desarrollo minero-energético.
- Es fundamental la inclusión de las mujeres afrocolombianas en los procesos de consulta previa, libre e informada bajo los principios de paridad y participación efectiva en la toma de decisiones.
- Es importante que se garantice el inicio del diálogo entre el Gobierno Nacional y el ELN ya que sería un avance significativo para obtener una paz estable y duradera.
- Es imprescindible incluir garantías de seguridad para las mujeres afrocolombianas en el ejercicio del derecho a la participación y a la construcción de la Paz a nivel territorial, incluido el desarrollo de la infraestructura de satisfacción de necesidades básicas, tales como hospitalarias, educativas, y viales.
- Se debe fomentar la real participación de las mujeres afrocolombianas que han sido víctimas por el conflicto armado en Colombia.

- Es clave lograr la armonización social entre la sociedad colombiana y las víctimas por causa del conflicto armado.
- Es necesario que se sigan fortaleciendo las estructuras institucionales para combatir la corrupción imperante en el país para que esta no alcance a las instituciones y escenarios que garantizan la implementación de los acuerdos.

Aprendizajes y retos para el proceso de negociación entre el Gobierno y el ELN

Es importante reconocer que en este nuevo proceso de diálogo con el ELN existe la apertura para garantizar la inclusión del pueblo afrocolombiano desde el principio y, específicamente, la participación de las mujeres. Aun así consideramos pertinente continuar insistiendo por dicha inclusión teniendo en cuenta las afectaciones de la presencia del ELN en los territorios con mayor población étnica.

Dada la situación de crisis y alerta presentada en el departamento del Chocó, organizaciones étnicas proponen al Gobierno Nacional y al ELN un *Acuerdo Humanitario Ya*, que posibilite el cese al fuego y de hostilidades, con el fin de frenar las múltiples afectaciones que de forma específica esta guerrilla ha causado a la población.

Es significativo resaltar la intervención en dicho Acuerdo de las mujeres afrocolombianas de la Red Departamental de las Mujeres Chocoanas y de las mujeres representantes legales de los Consejos Comunitarios del San Juan y Acadesan, quienes con vehemencia han exigido a la Mesa de Negociación de Quito detener la violencia basada en género y la violencia sexual, así como el reclutamiento de niños, niñas y adolescentes.

Uno de los mayores retos que este proceso enfrenta es el tema minero-energético que ha traído afectaciones diferenciadas en la actividad económica y la pervivencia del pueblo afrocolombiano. De ahí que su posicionamiento en el diálogo con el ELN pueda propiciar avances en este sentido, en pro de la dignificación del pueblo y las mujeres afrocolombianas.

En los diálogos con el ELN se espera mayor participación de las mujeres afrocolombianas en los espacios de análisis, concertación y decisión, las cuales ya han avanzado en reflexiones teniendo como antecedentes los procesos pedagógicos realizados para los diálogos con las FARC.

73

Quisiéramos dar un agradecimiento especial al Grupo de Trabajo de Mujeres Afrocolombianas y a los avances del CONPA al interior de la Comisión Étnica para la Paz, en la reglamentación del “Capítulo étnico” del AFP.

Capítulo 8

ANÁLISIS DEL ESTADO DEL CUMPLIMIENTO DEL ACUERDO FINAL DE PAZ DESDE LA PERSPECTIVA DE LA POBLACIÓN LGTBI

“Balance de implementación del Acuerdo Final en materia de derechos LGTBI”

Colombia Diversa¹

La inclusión de la población LGTBI en el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz estable y duradera fue un hecho histórico. Por primera vez, un acuerdo de paz pretende abordar el género de manera cabal e interseccional, reconociendo las experiencias diferenciales de las personas LGTBI en el marco del conflicto. Sin embargo, a un año de la firma del Acuerdo, contamos sólo con una implementación parcial del enfoque diferencial y de género en materia de derechos LGTBI.

El presente documento tiene por objetivo realizar un balance de la implementación del Acuerdo Final con respecto a la población LGTBI. Se divide en cuatro partes. La primera parte establece el marco normativo del enfoque diferencial y de género y desarrolla nuestra visión. La segunda presenta un balance y un análisis sobre el cumplimiento del Acuerdo Final en materia de derechos LGTBI. La tercera reúne recomendaciones para avanzar en el cumplimiento del Acuerdo y la cuarta, recomendaciones para el proceso de paz con el Ejército de Liberación Nacional (ELN).

Antecedentes

Marco normativo

El enfoque de género del Acuerdo Final se pactó conforme a normas constitucionales e internacionales que exigen la igualdad y la no discriminación para la población LGTBI. La Corte Constitucional ha establecido que el Estado

¹ Autoras: Lucía Baca y Lilibeth Cortes.

colombiano debe respetar y garantizar los derechos de las personas LGBTI². Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dictaminado que los derechos a la igualdad y la no discriminación consagrados en la Convención Americana de Derechos Humanos cobijan a las personas LGBTI³.

El Estado colombiano también tiene obligaciones frente a los derechos de las mujeres, incluidas las mujeres lesbianas, bisexuales y personas trans. Entre las normas que le dan fundamento jurídico al enfoque de género caben destacar la Ley 1275 de no violencia contra la mujer (2008)⁴, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979)⁵, el Programa de Acción de Cairo (1994)⁶, la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995)⁷ y la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU y sus complementos (2000-2015)⁸. Estas normas visibilizan las violencias que experimentan las mujeres a causa de su género en el marco de la guerra y comprometen al Estado a prevenir, sancionar y reparar dichas violencias e impulsar la participación de las mujeres en la negociación e implementación de la Paz.

Marco conceptual

Para la población LGBTI, el enfoque diferencial y de género no se limita al nombramiento de una sigla. Al contrario, se trata de un compromiso transversal que implica reconocer el impacto diferencial del conflicto armado sobre los cuerpos y las subjetividades de las personas LGBTI. Las violencias que sufrieron estas personas en el marco del conflicto armado no suponen hechos aislados, por el contrario el conflicto ha agravado y profundizado ciertas formas de violencia contra la población LGBTI.

2 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia SU 214 del 28 de abril de 2016; Sentencia T-476 del 9 de julio de 2014 M.P. Alberto Rojas Ríos; y Sentencia T-804 del 4 de noviembre de 2014. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

3 Corte I.D.H., Caso Atala Riffo Y Niñas Vs. Chile. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2012.

4 Dicta normas de sensibilización, prevención y sanción de la discriminación y violencia contra la mujer.

5 El primer instrumento jurídico internacional en establecer un estándar universal para los derechos humanos de las mujeres.

6 Afirmó los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres como claves para la salud sexual y reproductiva de la población y para el desarrollo mundial.

7 Adoptada como hoja de ruta para la CEDAW. Es considerado el plan más progresista en materia de derechos humanos de la mujer.

8 Reconocen el impacto diferencial de la violencia sociopolítica sobre las mujeres e impulsan su participación en procesos de paz.

Para realizar una reparación integral de la población LGBTI se requiere partir de dos premisas claves. En primer lugar, la sigla LGBTI abarca una multiplicidad de orientaciones sexuales e identidades de género con experiencias plurales. Aunque las personas LGBTI comparten cierta condición de vulnerabilidad social, que se ha exacerbado a causa del conflicto, sus experiencias de guerra varían según su orientación sexual o identidad de género, por lo cual no se puede reparar a las víctimas sin tener una perspectiva interseccional. En segundo lugar, la construcción de una paz estable y duradera exige la eliminación del prejuicio, la discriminación y la violencia estructural contra la población LGBTI como garantía de no repetición. De lo contrario, el ciclo de violencia perdurará.

Dadas estas premisas, consideramos que la participación de la ciudadanía LGBTI no puede ni debe reducirse a su condición de víctimas. En ese sentido, para no reproducir los mismos patrones de exclusión social que ocasionaron la violencia y para desmontar los prejuicios contra las personas LGBTI, el Gobierno debe reconocer su agencia e impulsar su participación política, como lo establece el punto 2 del Acuerdo.

Balance sobre la garantía de los derechos de la población LGBTI en el proceso de implementación del Acuerdo Final

Los derechos LGBTI en el Acuerdo Final

Cabe señalar que Colombia Diversa amplió los criterios de integración de sus participantes al identificar medidas que podrían aplicarse a la población LGBTI. Dentro de las 122 medidas diferenciadas que ha identificado el grupo de trabajo GPAZ⁹, 41 de ellas podrían referirse a las personas LGBTI, si se tienen en cuenta menciones como “enfoque diferencial”, “enfoque de género,” “violencia de género,” “población vulnerable”, “grupos históricamente discriminados o marginados” que, a manera de discriminación positiva o negativa, se refieren a esta población. Consideramos que los derechos de las personas LGBTI en el Acuerdo Final se desarrollan de la siguiente manera:

- 41 medidas diferenciadas establecidas en los puntos: 1.3, 2.10, 3.11, 4.5, 5.8, 6.2, y protocolos y anexos 2.

⁹ Grupo de trabajo de activistas feministas, LGBTI, académicas, víctimas y defensoras de Derechos Humanos, para la implementación del enfoque de género en la construcción de la Paz.

- Una definición del enfoque de género contextualizada en los principios de igualdad y no discriminación.
- El establecimiento de una alta instancia de seguimiento que en coordinación con la CSIVI controlará los asuntos de género en la implementación. Incluye una representación nacional LGBTI.

Los derechos LGBTI en la implementación normativa del Acuerdo Final

Durante el proceso de implementación se han aprobado 17 decretos, 2 actos legislativos y una ley que incluyen a la población LGBTI¹⁰. Estas normas corresponden a 20 de las 41 medidas diferenciadas identificadas por Colombia Diversa, desagregadas por puntos: 1.1.3, 2.3.10, 3.9.11, 4.1.5, 5.5.8, 6.1.2 y los protocolos y anexos 2.

Sin embargo, no es posible decir que estas normas materializan las 20 medidas. De hecho, varias solo suponen un cumplimiento parcial. Por ejemplo, el Decreto 885 del 26 de mayo de 2017 modifica la Ley 434 de 1998 y crea el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia, el cual avanza en el cumplimiento de la medida 36 respecto a la promoción de la no estigmatización a la población LGBTI. No obstante, no es posible identificar políticas concretas para alcanzar este fin, por lo que no puede afirmarse que la medida ha sido totalmente implementada.

Los derechos LGBTI en el Plan Marco de Implementación (PMI) y el “Capítulo de género”

Aunque el PMI tiene por objetivo plantear una ruta para transversalizar y materializar el enfoque diferencial y de género, la versión actual no cumple con lo establecido en el Acuerdo Final, ni en términos generales ni en términos específicos, para la población LGBTI. Manifestamos las siguientes preocupaciones:

Observaciones generales:

- El enfoque de género parece más bien una acotación que un “compromiso transversal”. En general, se hace escasa mención a cuestiones de género a

¹⁰ Cabe notar que algunos de los decretos no corresponden a las medidas diferenciadas identificadas por Colombia Diversa.

lo largo del PMI. La existencia de un capítulo específico que desarrolla los temas de género contradice el compromiso con la transversalización del enfoque de género y reproduce la idea que el género es algo que se agrega y no un eje de análisis integral a la eliminación de la discriminación.

- Muchas de las medidas relacionadas con el enfoque de género no contemplan acciones concretas. A manera de ejemplo, dentro de las “garantías para la reconciliación, la convivencia, la tolerancia y la no estigmatización” (ubicada en el punto 2) el Gobierno se propone establecer el Consejo Nacional para la Reconciliación y la Convivencia, formular “una política de convivencia, reconciliación, tolerancia y no estigmatización” y “realizar campañas de cultura de paz”¹¹. Aunque la primera disposición supone una acción concreta, las otras dos son auto-referentes, por lo cual no materializan dicha estrategia.
- No se han incluido medidas enfocadas en superar la discriminación contra la población LGBTI. Las garantías de no repetición requieren que se adopten los mecanismos necesarios, en el marco de lo pactado en el Acuerdo Final, para superar la exclusión y la violencia motivadas en el prejuicio contra las orientaciones sexuales e identidades de género diversas. No es posible construir la Paz en una sociedad que persiste en la discriminación.
- Los indicadores no permiten evidenciar ni de qué manera se va a incorporar el enfoque de género, ni cómo se va a evaluar su eficacia. Las medidas que hacen referencia a las circunstancias o necesidades de las mujeres o de poblaciones vulnerables con frecuencia carecen de indicadores. Los indicadores que sí propone el PMI en materia de enfoque de género no miden el impacto de las políticas que plantea. En general, los indicadores están redactados a manera de programas y estrategias. Aunque el punto 1 desarrolla medidas e indicadores más concretas en materia de enfoque de género, la mayoría de los indicadores en los puntos 2-5 corresponden a la creación de estrategias, documentos, programas o planes, lo cual no permite medir la efectividad del programa. Otras veces, están redactados de manera tautológica. Por ejemplo, uno de los indicadores es el

¹¹ Acuerdo Final de Paz, páginas 52 y 53.

lineamiento de las medidas que pretenden transversalizar el enfoque de género en los acuerdos. Sin embargo, los lineamientos son la base para identificar medidas y mecanismos para cumplir la meta antes mencionada. No se pueden entender como una finalidad en sí misma.

Para afirmar la inclusión del enfoque diferencial y de género, los indicadores deberían incluir formas de medir de qué manera se han identificado y eliminado los obstáculos que enfrentan las mujeres y personas LGBTI para disfrutar del derecho a la igualdad y no solo desagregar los datos por sexo. De igual forma, falta desagregar los indicadores por sexo, orientación sexual e identidad de género. Solo uno desagrega la información por género¹².

Observaciones específicas sobre la población LGBTI:

- No hay medidas claras para garantizar el acceso a la justicia. La naturaleza de la justicia transicional implica la selección y priorización de casos. Sin embargo, no hay precisión sobre los criterios que orientarán la escogencia de los hechos que serán judicializados, especialmente que estos incluyan como pauta la orientación sexual o la identidad de género.
- Muchas de las medidas relacionadas con la población LGBTI pactadas en el Acuerdo Final no aparecen en el PMI. De las 41 medidas que hemos identificado como relevantes a la población LGBTI, solo 9 aparecen en el PMI. Hay 8 que están en el documento general y 3 en el “Capítulo de género”. Sin embargo, hay 2 que están duplicadas, por lo que el total es de 9.
- En las partes donde el Acuerdo Final nombra la población LGBTI, el PMI suele omitirla, por lo cual el Acuerdo es más incluyente que el PMI. Llama la atención que salvo en el punto 2 del “Capítulo de género”, no es posible identificar en el PMI medidas específicas para las personas LGBTI, aunque esta población sea explícitamente mencionada en el Acuerdo Final. En el documento general solo se hace referencia explícita a las poblaciones LGBTI dos veces, ambas en el copio-pegado del Comunicado o. 82 que aparece en el apartado sobre el enfoque de género (pág. 119). Si bien se menciona la

¹² Indicador: “Estudio nacional de consumo de sustancias psicoactivo en Colombia con datos desagregados por género, elaborado” (pág. 18).

población LGBTI tanto en la introducción del “Capítulo de género”, como en la del punto 5, solo se incluye un indicador (en el punto 2). Empero, tal como quedó redactado, no permite medir la materialización de la medida, el grado de incorporación de un enfoque diferencial y/o de género respecto a las personas LGBTI, pues es imposible medir de qué manera fue beneficiada la población sin una mínima desagregación de las cifras y el tipo de medidas implementadas¹³.

Además, a pesar de que el apartado del Acuerdo Final que más menciona a la población LGBTI es el punto 5 y que en el PMI incluye a dicha población en su parte diagnóstica de las víctimas (pág. 10), esto no se traduce en ninguna medida específica que permita analizar el grado de inclusión o cambio en la situación de la población victimizada por ser LGBTI. Del mismo modo, aunque las medidas sobre la Comisión de la Verdad en el Acuerdo Final mencionan a la población LGBTI, en las del PMI no se mencionan.

Recomendaciones para avanzar en el cumplimiento del Acuerdo Final

A partir de lo señalado, presentamos las siguientes propuestas:

- Ampliar el análisis del enfoque diferencial y de género a la totalidad del PMI para que realmente este sea transversal.
- Incorporar una perspectiva interseccional como componente fundamental para la reparación integral de las personas LGBTI.
- Definir programas e indicadores en el PMI que se correspondan con las medidas que dispuso el Acuerdo Final para la población LGBTI.
- Concretar las medidas diferenciales y positivas que materializan el enfoque diferencial y de género, desarrollando, en todo caso, las contenidas en el Acuerdo Final.
- Utilizar los indicadores desarrollados por GPAZ para medir cómo se va a incorporar el enfoque diferencial y de género, y evaluar su eficacia en materia de derechos LGBTI.

¹³ Indicador: “Programa de liderazgo político y social para miembros de partidos y organizaciones sociales, con especial énfasis en poblaciones más vulnerables como población campesina, mujeres, minorías religiosas, pueblos y comunidades étnicas y población LGBTI, implementados” (pág. 16).

- Capacitar a los funcionarios públicos encargados de implementar el Acuerdo Final en temas LGBTI.
- Vincular especialistas de género a cada sector para prestar asistencia técnica durante la implementación del enfoque diferencial y de género.
- Construir criterios de priorización y selección de casos en la JEP que incluyan la identificación del prejuicio basado en la orientación sexual y la identidad de género, como motivante de las violaciones a los derechos humanos que sufrieron las personas LGBTI.
- Garantizar la participación efectiva de las víctimas en la JEP, conforme con los estándares convencionales y constitucionales en la materia.

Aprendizajes y retos para el proceso de negociación entre el Gobierno y el ELN

De acuerdo con las lecciones aprendidas en la negociación del Acuerdo con las FARC, presentamos las siguientes propuestas para el proceso de paz con el ELN:

- Reconocer que la población LGBTI ha sido discriminada y violentada en la sociedad colombiana, tanto dentro como fuera del conflicto, por su orientación sexual e identidad de género.
- Invitar a la población LGBTI, incluidas las víctimas del conflicto, a participar de manera transversal en el debate nacional para la construcción de la democracia para la paz.
- Reconocer que todos los actores armados han discriminado y violentado a la población LGBTI debido a su orientación sexual e identidad de género.
- Garantizar la incorporación de un enfoque diferencial y de género en la elaboración de propuestas, invitaciones, metodologías, etc., para la participación de las mujeres y personas LGBTI en el debate nacional.
- Convocar a un diálogo nacional que permita conducir a diversos sectores sociales a considerar que la Paz no es algo que compete exclusivamente a actores armados y a las víctimas, sino que requiere del concierto y esfuerzo de la sociedad colombiana en su conjunto. Esto debe implicar desplegar

una serie de estrategias enfocadas a vincular y comprometer a los sectores urbanos y juveniles. Incorporar principios rectores para la participación de la sociedad civil en los diálogos:

- i) El mandato de mantener como principios la igualdad y la no discriminación.
 - ii) La consideración de que los estándares alcanzados en el Acuerdo para diversos grupos poblacionales históricamente discriminados son mínimos inmodificables, excepto para ampliar la garantía de sus derechos.
 - iii) Creación de mecanismos que garanticen la paridad en la participación de las mujeres.
- Desmontar y evitar el daño de la estrategia discursiva llamada “ideología de género”¹⁴ usada por grupos fundamentalistas religiosos en el marco de la negociación de los acuerdos para generar confusión en torno al alcance del texto y deslegitimar la inclusión del enfoque de género, los derechos de las mujeres y los de las personas LGBTI. Cabe mencionar que con esta estrategia uno de los grupos que resultó más estigmatizado en la negociación fue la población LGBTI, situación que debe ser prevenida en cualquier otro proceso de paz.
 - El proceso de paz debe tener una instancia especial, similar a la subcomisión de género de la negociación con las FARC, que vele por garantizar que el enfoque diferencial y de género será integrado de manera transversal al acuerdo que se alcance.

¹⁴ En la discusión del segundo acuerdo con las FARC, el enfoque diferencial y de género estuvo seriamente en riesgo. Grupos fundamentalistas religiosos emprendieron ataques con estrategias de desinformación e incluso llevaron campañas en redes sociales como la denominada #DelAcuerdoLosSacamos con la idea de quitar del texto del Acuerdo las palabras género y LGBTI. Según estos grupos, el Acuerdo era una excusa para incluir reformas constitucionales en torno a temas como el aborto, el matrimonio o la familia, y su pretensión era retroceder la discusión en torno al género, la guerra y la paz a un tema de estudios tradicionales de la mujer y socavar cualquier discusión sobre enfoques interseccionales.

Capítulo 9

ANÁLISIS DEL ESTADO DEL CUMPLIMIENTO DEL ACUERDO FINAL DE PAZ DESDE LA PERSPECTIVA DE MUJERES EXCOMBATIENTES DE LAS FARC- EP EN PROCESO DE REINCORPORACIÓN

“El Acuerdo de Paz y el proceso de reincorporación de las mujeres de las FARC”

Girlandrey Sandoval Acosta¹

Introducción

A partir de la firma del Acuerdo de Paz negociado en La Habana, el Gobierno y las FARC-EP se comprometieron en avanzar en la construcción de una paz estable y duradera para Colombia. El Acuerdo de Paz contiene un punto particular, el 3.2 *Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil –en lo económico, lo social y lo político– de acuerdo con sus intereses*, el cual analizaremos en este capítulo.

El espíritu del Acuerdo de Paz, en términos de reincorporación, está contenido fundamentalmente en la voluntad demostrada de las FARC-EP para poner fin a un conflicto armado de más de medio siglo. En esta medida, las FARC-EP se convierten en un sujeto político colectivo legal y aportan decididamente a la reconciliación nacional. Además, tal como lo dicta el texto del Acuerdo, aportan a *“la convivencia pacífica, la no repetición y la transformación de las condiciones que han permitido el origen y la persistencia de la violencia en el territorio nacional”* (pág. 68).

Por otro lado, es claro para las partes que firmaron el Acuerdo que la reincorporación debe ser un proceso integral y sostenible, excepcional y transitorio. Tal como lo indica el texto, la reincorporación *“considerará los intereses de la comunidad de las FARC-EP, de sus integrantes y sus familias,*

¹ Licenciada en Historia, magistrada en Sociología. Asesora del enfoque de género y feminismos para la CSIVI-FARC y el proceso de reincorporación en terreno. Activista feminista y defensora de los derechos humanos de las mujeres.

y será orientada al fortalecimiento del tejido social en los territorios, a la convivencia y la reconciliación entre quienes los habitan; asimismo, al despliegue y el desarrollo de la actividad productiva y la democracia local” (pág. 68).

En este sentido, el proceso de reincorporación según el Acuerdo de Paz contiene tres ejes centrales: la reincorporación política, la reincorporación económica y la reincorporación social. Estos tres ejes *“tendrán en todos sus componentes un enfoque diferencial, con énfasis en los derechos de las mujeres”.*

Una estrategia de reincorporación con enfoque de género y derechos de las mujeres

Las décadas de los 80 y 90 en Colombia fueron protagonistas de múltiples negociaciones y procesos de paz que no contaron con la participación visible de las mujeres guerrilleras en los escenarios de toma de decisiones o de vocerías políticas. La participación no directa de las mujeres en las mesas de negociación derivó en la nula existencia de propuestas que integraran su visión sobre la guerra, el desarme y la reincorporación desde sus respectivas organizaciones armadas (Lelièvre et al., 2004; Londoño et al., 2006; Ibarra, 2009).

Con estos antecedentes, las FARC han hecho un análisis de los documentos escritos, la normativa internacional y los relatos de diferentes mujeres excombatientes de otros países para evitar cometer los mismos errores del pasado y proyectar un presente y futuro más favorable para la garantía de derechos para ellas y su organización. Este proceso ha tenido como resultado la elaboración de una “Estrategia Integral para la Reincorporación de las Mujeres de FARC”². En esta estrategia se consigna el espíritu general de una reincorporación de las FARC con enfoque de género y se plantean las líneas de acción propias para un efectivo y eficaz tránsito a la vida civil que no invisibilice a las mujeres ni las deje por fuera de las tres líneas planteadas en el Acuerdo.

Para las FARC, y esto puede ser tomado en cuenta en otras negociaciones de paz que se desarrollen en el país, la reincorporación con enfoque de género también implica dar continuidad a las configuraciones de vida colectiva y comunitaria

² Esta estrategia es un documento escrito a modo de propuesta por el equipo de asesorías en enfoque de género de CSIVI-FARC, a partir de las voces de las mujeres de FARC de los ETCR y mujeres indultadas.

que por más de cincuenta años se consolidaron al interior de la insurgencia. En estos espacios, los roles tradicionales de género fueron transformados en el marco de relaciones de igualdad hacia nuevas formas de vivir la feminidad, la masculinidad y su interrelacionamiento. La estrategia en mención se sustenta en el marco de los derechos de las mujeres consagrados en la Constitución Nacional y, a nivel internacional, está en diálogo con la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (2000).

Las líneas de acción contenidas en la estrategia para la reincorporación de la comunidad de mujeres guerrilleras de las FARC-EP contribuyen a: i) el acceso a una ciudadanía plena contemplando su diversidad, teniendo presente el marco normativo y político de las mujeres; ii) la atención a la salud mental, física y emocional desde una perspectiva comunitaria; iii) el diseño e implementación de acciones de políticas públicas en relación a sus derechos humanos y con énfasis en los derechos sexuales y reproductivos. Así también, al tiempo, estimulan la participación activa de las mujeres en los proyectos productivos colectivos y economías solidarias enfocadas en garantizar su autonomía económica; la formación política, la incidencia y representación en asuntos públicos y de gobierno propiciando su visibilización como actoras relevantes con liderazgo y protagonismo en la política nacional, así como las garantías de seguridad jurídica y seguridad humana en su tránsito a la vida civil y política.

Avances, pausas y deudas con las mujeres en proceso de reincorporación

Qué se ha cumplido y qué se ha cumplido parcialmente

La implementación del Acuerdo de Paz en sus 6 puntos ha tenido bastantes retrasos e inconvenientes. El punto 3, específicamente el punto 3.2 dispuesto para la reincorporación de las FARC, solo tiene 3 decretos de ley que manifiestan una reglamentación limitada sobre dicho proceso. Estos decretos, que son el Acto Legislativo 03 de 2017 para la reincorporación política de las FARC en general, el Decreto 899 de 2017 que adopta medidas para la reincorporación social y económica, y el Decreto Ley 897 de 2017 para la reestructuración de la Agencia para la Reintegración, han sido publicados, aunque su expresión práctica es regular.

Los compromisos consignados en el Acto Legislativo 03 de 2017 otorgan facultades para la creación del nuevo partido político de las FARC. Asimismo, se establece: i) contribuir al financiamiento del Centro de Pensamiento; ii) recibir financiamiento para las candidaturas a la Presidencia, el Senado y Cámara; y iii) acceder a espacios en los medios de comunicación e inscribir candidatos y listas a cargos y corporaciones de elección popular. Frente a estas disposiciones se ha avanzado con la designación de recursos y las FARC, a partir de la realización de su congreso constitutivo, han tomado las decisiones pertinentes al respecto. Es decir, que se ha cumplido con esta primera parte del proceso de la reincorporación política, aunque no se han hecho las asignaciones financieras para lo relacionado con la participación política electoral. Esto quedará pendiente para el proceso electoral del 2018.

Por otro lado, el Decreto 899 y el Decreto 897 presentan disposiciones referidas al procedimiento de la reincorporación según lo acordado entre el Consejo Nacional de la Reincorporación (CNR) y la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN). Lo pactado tiene relación con la asignación única de normalización; la renta básica durante 24 meses sobre el 90% del salario mínimo que incluye a las y los excombatientes indultados; la realización de un censo socioeconómico en las anteriores zonas veredales transitorias de normalización (ZVTN); la realización de programas y proyectos productivos a consideración de las FARC; el apoyo a los proyectos productivos individuales y/o colectivos, los proyectos de vivienda, los planes y programas sociales que incluyen educación, salud, trabajo; el enfoque psicosocial necesario para el tránsito; y la posibilidad de que las FARC hagan pedagogía de paz en los territorios donde se encuentran actualmente ubicados.

Dichos decretos también hacen alusión a los programas que contemplan la reincorporación con base en las prestaciones económicas y de seguridad social. Cabe resaltar la mención que hace el Decreto 897 sobre el carácter del enfoque diferencial y de género que debe tener el programa general de reincorporación. También se especifica la creación de la Unidad Técnica para la Reincorporación de las FARC.

En términos del despliegue institucional que se encuentra al frente del proceso de reincorporación se podría decir que su arquitectura está instalada. No obstante, dicha institucionalidad no ha avanzado como es requerido por las y los excombatientes que se encuentran en los hoy denominados espacios territoriales para la capacitación y la reincorporación (ETCR). Cabe aclarar que las ZVTN, predecesoras de los ETCR, sufrieron graves retrasos que impidieron el inicio de una reincorporación temprana que debió haberse activado desde el mismo momento de aprobación del Acuerdo.

A partir de estos retrasos, las implicaciones emergieron como imposibilidad de adecuar un espacio de vivienda y estudio acorde a las nuevas necesidades del tránsito a la vida civil.

No obstante, con la voluntad de las FARC y de la cooperación internacional se desarrolló el censo socioeconómico y el censo educativo, se consignó una parte de la asignación única de normalización y se empezaron diferentes proyectos educativos y de capacitación técnica que han logrado desplazar la desocupación presentada en las ZVTN por los incumplimientos del Gobierno. Resaltamos que la reincorporación ha sido, además, un proceso autogestionado por las y los mismos excombatientes, quienes han permitido la entrada de diferentes instituciones privadas y de ONG que brindaron diversas herramientas educativas y laborales por determinado tiempo. Contaron además con voluntariados de organizaciones sociales de jóvenes que se acercaron a las ZVTN a ofrecer sin ánimo de lucro, compartir tiempo y saberes.

Qué no se ha cumplido

Ahora bien, desde la mirada con enfoque de género, diferencial y de derechos de las mujeres que se concertó en el Acuerdo Final de Paz, son varias las deudas que existen con las mujeres excombatientes en el proceso de reincorporación. Nuestra mirada parte, además, de los estándares de cumplimiento que hemos creído pertinentes con la “Estrategia Integral para la Reincorporación de las Mujeres de las FARC”.

Como hemos dicho, los decretos promulgados no han definido mayores políticas, planes o programas que se ocupen particularmente de las necesidades

específicas de las mujeres. Lo poco que se ha avanzado en el proceso de reincorporación, ha sido sobre la idea de un “sujeto excombatiente universal masculino”, que no toma en cuenta: 1) las diferencias entre cuerpo-sexo; 2) las diferencias de reproducción y sexualidad; 3) los impactos de la guerra sobre las subjetividades femeninas; 4) las proyecciones o planes de vida individual y/o familiar de las mujeres; 5) sus proyecciones o planes de vida política; 6) sus ocupaciones laborales o desempeños académicos, ni sus propios ciclos vitales. Tampoco se reconocen los riesgos de género que enfrentan específicamente las mujeres, tales como la violencia sexual y los otros tipos de violencias tipificadas por la Ley 1257 sobre no violencias en contra de las mujeres y la Ley 1751 sobre feminicidios. Es decir, el enfoque de género se ha reducido a un término “jurídicamente correcto” y no a un despliegue real de capacidades institucionales, técnicas y políticas en la vida y en los cuerpos de las mujeres excombatientes. Es clave para las mujeres que no se reproduzcan roles y estereotipos de género asociados a la división sexual del trabajo.

Los ejemplos de las deudas del Gobierno para con las mujeres excombatientes abundan en las otrora ZVTN y, por supuesto, continúan en los actuales ETCR. La poca atención al denominado baby boom de las FARC, los pocos y casi inexistentes proyectos productivos acordes a las necesidades y posibilidades de las mujeres, la atención a la salud con enfoque de derechos sexuales y reproductivos, la alimentación acorde a las mujeres gestantes y lactantes, la apertura de programas innovadores para las excombatientes jóvenes, el rescate de las prácticas culturales y ancestrales para las excombatientes afrodescendientes e indígenas, el deficiente acompañamiento psicosocial con enfoque de género para las mujeres, así como una inexistente garantía para su participación política electoral y comunitaria son algunos de los rasgos no cumplidos que arroja el balance a un año de la firma del Acuerdo de Paz en lo concerniente al proceso de reincorporación.

Recomendaciones para una reincorporación acorde a las necesidades de las mujeres excombatientes

Para avanzar en el cumplimiento del enfoque de género para la reincorporación, según lo dispuesto en el Acuerdo de Paz, es necesario que, en un primer momento,

el Gobierno delegue una batería de especialistas que acompañe las jornadas del Plan Marco de Implementación (PMI) desde la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación (CSIVI) y en las sesiones de discusión que se presentan en el CNR.

Por otro lado, no se han visto avances sustantivos en la creación de políticas públicas en los territorios que permitan a las mujeres excombatientes una adecuada reincorporación en la sociedad con carácter colectivo. La ARN, principal responsable a nivel nacional y territorial, no tiene una política clara de los derechos de las mujeres o un enfoque de género que permita a sus técnicos y operadores en el territorio tomar en cuenta las diferencias pertinentes del proceso.

También creemos que es necesario que la sociedad en su conjunto se integre a los procesos de reincorporación de las mujeres excombatientes, puesto que son las comunidades rurales y urbanas las receptoras de todas estas mujeres que transitan a la vida civil y a las cuales les corresponde una parte importante para un adecuado acople.

Desde nuestra mirada, sabemos que las mujeres excombatientes, tanto las indultadas como las que hicieron dejación de armas recientemente, deberán enfrentar diversos estereotipos y estigmas propios de las distorsiones que ocasionaron los medios de comunicación en Colombia y los discursos de guerra que circularon durante años acerca de su vida sexual y de la supuesta subordinación a las que eran sometidas en la guerrilla.

Ahora bien, tanto las FARC como el Gobierno Nacional coinciden en que es necesario enfocar tanto la financiación como el acompañamiento de la comunidad y la cooperación internacional en aquellos elementos e iniciativas (como la transferencia o el desarrollo de capacidades) que puedan asegurar la sostenibilidad de los programas de reincorporación. Así como iniciativas que puedan garantizar el no retorno a las armas y, sobre todo, que aporten a una reintegración adecuada que tenga en cuenta las diferencias territoriales y de género para todos los ETCR y la reincorporación de quienes decidan vivir en los cascos urbanos o ciudades capitales.

Se requiere especial atención para los programas estipulados en los decretos, pero además un monitoreo y mediación constante con el Gobierno para el cumplimiento de lo acordado, donde la comunidad internacional se convierta en agente de verificación y garantía de transparencia. Por último, se requiere evitar en lo más posible que los puntos del Acuerdo se vuelvan proyectos financiados externamente y que impidan la responsabilidad e injerencia del Estado colombiano que deberá crear políticas públicas estatales y no solo programas asistencialistas.

Aprendizajes y retos para el proceso de negociación entre el Gobierno y el ELN

Para las próximas negociaciones de paz y de reincorporación de excombatientes y mujeres exguerrilleras, con otros grupos alzados en armas, como el ELN, recomendamos integrar desde el principio del proceso y en las mesas de negociación, como plenipotenciarias, a las mujeres de la organización armada que promueven la incorporación del enfoque de género.

El enfoque de género puede ser trabajado a través de una comisión de mujeres y género que cuente con una amplia participación de la sociedad civil, especialmente, de las mujeres excombatientes quienes podrán compartir sus experiencias previas de reincorporación. Dicha comisión deberá aportar un acumulado importante para el posterior desarrollo de planes y programas integrales para las mujeres en proceso de reincorporación que no se limiten a proyectos de tipo asistencialista. Al contrario, debería aprovechar su acumulada experiencia para la elaboración de planes y programas que contemplen la futura participación política de las mujeres en términos paritarios, su autonomía económica y su empoderamiento colectivo y que les permitan desarrollar estrategias productivas sin recaer en roles y estereotipos de género propios de la división sexual del trabajo. Además, sería interesante elaborar estudios de las actividades que realizan las mujeres y el tiempo dedicado al trabajo de cuidado, estudios que pueden tomarse en cuenta en la construcción de apuestas productivas.

Por último, es fundamental desarrollar líneas de atención para la reincorporación que tengan que ver con el acompañamiento psicosocial de las mujeres y sus familias, la búsqueda de hijos e hijas desaparecidas a causa del conflicto, la atención para la salud sexual y reproductiva y la creación de un sistema de garantías para la seguridad y protección con enfoque de género para ellas. Todo esto acompañado de un fuerte carácter colectivo que debe mantener la organización en tránsito a la vida civil, junto con los mecanismos necesarios de monitoreo que garanticen el cumplimiento del Gobierno con lo acordado en las mesas de negociación y en los tiempos requeridos.

Capítulo 10

MENSAJES CLAVES PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL/ KEY MESSAGES FOR THE INTERNATIONAL COOPERATION

Como premisa global sigue siendo pertinente apoyar el proceso de implementación y verificación del Acuerdo de Paz a fin de garantizar su cumplimiento y la garantía de los derechos de los distintos pueblos que habitan el territorio colombiano y, en especial, los derechos de las mujeres indígenas, negras, raizales y palenqueras.

En ese sentido, es relevante apoyar el fortalecimiento y la labor de la Instancia Especial para contribuir a garantizar el enfoque de género en la implementación del Acuerdo Final de Paz, poniendo especial atención en la integración de una representante de las mujeres negras, raizales y palenqueras en dicha Instancia. Así también, es importante monitorear la inclusión en el Plan Marco de Implementación del AFP de metas e indicadores diferenciales y específicos para mujeres indígenas, negras, raizales y palenqueras, población LGTBI y mujeres excombatientes en procesos de reincorporación.

Vinculado con lo anterior, se hace necesario garantizar que los mecanismos internacionales a cargo del proceso de verificación y seguimiento al cumplimiento del AFP integren en su accionar la interseccionalidad del enfoque de género, étnico y diversidad sexual. Asimismo, se debe poner especial atención en acompañar, monitorear y dar apoyo a las graves situaciones de violencias extremas que están viviendo lideresas y activistas comunitarias, mujeres campesinas y cultivadoras de coca, así como mujeres indígenas, negras, raizales, palenqueras y población LGTBI, quienes están luchando por hacer realidad la Paz en Colombia.

Tal y como dice el punto 2 del AFP: *“Para fortalecer la participación ciudadana de las mujeres es necesario valorar sus agendas sociales y reconocer su aporte como sujetos políticos en la vida pública, en especial cuando se trata de la promoción y defensa de sus derechos”*.

Específicamente, es importante mantener los procesos de acompañamiento y monitoreo en aspectos como:

- El cumplimiento del principio de equidad e igualdad de género en la conformación de la institucionalidad emergente así como la participación de las mujeres en los escenarios de toma de decisiones y particularmente en instancias como las circunscripciones especiales.
- Desarrollo del proceso de la implementación normativa necesaria que garantice la incorporación del enfoque de género y étnico mediante medidas y decisiones concretas que superen la enunciación general del concepto y permitan establecer en términos puntuales su contenido.
- En materia de la institucionalidad de género, fomentar la elección cualificada de sus integrantes y la dotación de recursos suficientes para que no sean instancias marginales y sin capacidad de acción.
- En cuanto a la reparación y las garantías de no repetición, establecer, por parte del Gobierno y el Congreso, medidas de enfoque diferencial a favor de las víctimas y avanzar en el desarrollo normativo de las pendientes.
- Realización de forma adecuada del ejercicio del derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas y afrodescendientes garantizando la participación efectiva de las mujeres indígenas, negras, raizales y palenqueras en las tomas de decisiones cumpliendo con los principios de paridad.
- Cumplimiento de las garantías para la reincorporación de las mujeres excombatientes en términos políticos, económicos y sociales según lo establecido en el Acuerdo Final de Paz.
- Creación de un Sistema Integrado de Información que tenga medidas para la transparencia en la implementación con enfoque de género.
- Incorporación de una perspectiva interseccional como componente fundamental para la reparación de las personas LGBTI.

En el tema de la reincorporación de las integrantes de las FARC sería interesante que la cooperación internacional apoye programas y proyectos de desarrollo

que integren elementos e iniciativas, como la transferencia o el desarrollo de capacidades que puedan asegurar la sostenibilidad de los programas de reincorporación, que garanticen el no retorno a las armas y sobre todo que aporten a una reintegración adecuada que tenga en cuenta las diferencias de género, étnicas y territoriales. Una hoja de ruta clave en este trabajo es la Estrategia Integral para la Reincorporación de las mujeres farianas, diseñada por ellas mismas a través de la CSIVI.

Por último, se requiere evitar en lo más posible, que los puntos del Acuerdo se vuelvan proyectos financiados externamente, donde el Estado colombiano no asuma su responsabilidad y compromiso en lo que le concierne según lo establecido en el AFP.

De cara al acompañamiento al proceso de negociación entre el Gobierno colombiano y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) este documento arroja una serie de aprendizajes que se vinculan con la necesidad de garantizar, desde el principio, la participación de mujeres en los equipos negociadores y la creación de mecanismos efectivos para que las propuestas de las distintas mujeres que habitan el territorio colombiano puedan llegar a las discusiones centrales del proceso. De esta manera se podrá lograr que el Acuerdo Final, de llegar a darse, logre ser mucho más concreto, en términos de la implementación del enfoque de género, además de incluir la diferencia sexual de manera explícita.

La pedagogía para la paz deberá entenderse como un proceso de principio a fin, que reconocerá y se basará en los saberes de las organizaciones territoriales de mujeres. Ello garantizará la inclusión de las comunidades, especialmente de las mujeres, en todo el proceso y facilitará su participación real y efectiva así como la apropiación de un posible acuerdo final.

Respecto a los procesos de reincorporación de las mujeres será clave aprovechar las experiencias acumuladas de otras mujeres excombatientes para la elaboración de planes y programas que contemplen la futura participación política de las mujeres en términos paritarios, su autonomía económica y su empoderamiento colectivo, permitiéndoles así desarrollar estrategias productivas sin recaer en roles y estereotipos de género propios de la división sexual del trabajo.

Específicamente respecto a las víctimas, es importante reconocer su capacidad de decisión para garantizar la protección de sus derechos así como adoptar medidas específicas en relación con el enfoque de género.

El principio general de participación de la sociedad civil que ha presentado el ELN como una de sus prioridades es una oportunidad para fomentar la emergencia de propuestas desde las mujeres, los sectores LGBTI y sus organizaciones en cada uno de los temas. Estos espacios de participación podrían contribuir a fortalecer una mirada más interseccional que permita tejer diálogos entre el enfoque de género (en su reconocimiento de las afectaciones específicas que han sufrido las mujeres y las causas de estas) y su relación con una mirada territorial, étnico-racial y de clase que favorezca el diseño de soluciones transformadoras y estructurales a las causas del conflicto.

As a global premise, it is still pertinent to support the process of implementation and verification of the Peace Agreement to ensure compliance and guarantee of rights of the different peoples that inhabit the Colombian territory and, especially, the rights of indigenous and black women, *raizales* and palenqueras.

In this regard, it is important to support the strengthening and work of the Special Instance to help ensure a gender perspective in the implementation of the Final Peace Agreement by paying special attention to the integration of a representative of black women, *raizales* and palenqueras. Likewise, it is important to monitor the inclusion of differential and specific goals and indicators for indigenous and black women, *raizales* and palenqueras, LGTBI population and ex-combatant women in reincorporation processes in the Framework Plan for the implementation of the Final Peace Agreement.

Linked with the above, it is necessary to ensure that the international mechanisms, responsible of the verification and monitoring process of compliance with the FPA, integrate in their actions the intersectional approach to gender, ethnic and sexual diversity. Likewise, special attention must be paid

to accompanying, monitoring and supporting the severe situations of extreme violence that are experiencing community leaders and activists, peasant women and coca growers, as well as indigenous and black women, *raizales*, palenqueras and LGBTI persons, who are struggling to make peace a reality in Colombia.

As stated in point 2 of the FPA: *“In consolidating citizen participation on the part of women, their social agendas have to be appreciated and their contribution to public life as political subjects has to be recognized, especially in the area of the promotion and defense of their rights”*.

Specifically, it is important to maintain the accompaniment and monitoring processes in aspects such as:

- Compliance with the principle of gender equity and equality in the structure of the emerging institutions as well as the participation of women in decision-making scenarios, particularly in instances such as special constituencies.
- Development of the necessary legislative implementation process that guarantees the incorporation of the gender and ethnic approach through concrete measures and decisions that get beyond the general enunciation of the concept and allow its real content to be established in specific terms.
- In terms of gender institutionality, encourage the qualified selection of its members and the allocation of sufficient resources so that they are not marginal instances that lack capacity for action.
- Regarding the reparation and guarantees of non-repetition, establish, on the part of the Government and Congress, differential treatment measures in favor of the victims and make progress in the pending legislative developments.
- Adequately carry out the exercise of the right to free, prior and informed consultation of indigenous and afro-descendant peoples, guaranteeing the effective participation of indigenous and black women, *raizales* and palenqueras in decision-making and complying with the principles of parity.
- Compliance with the guarantees for the reincorporation of ex-combatant women in political, economic and social terms as established in the Final Peace Agreement.

- Creation of an Integrated Information System that provides measures for transparency in implementation with a gender approach.
- Incorporation of an intersectional perspective as a fundamental component for the reparation of LGBTI persons.

With regard to the reincorporation of the members of the FARC, it would be interesting for the international cooperation to support development programs and projects that integrate elements and initiatives, such as the transfer or development of capacities that can ensure the sustainability of reincorporation programs, guarantee the non-return to arms and, above all, contribute to an adequate reintegration that takes into account gender, ethnic and territorial differences. A key road map in this work is the Comprehensive Strategy for the Reincorporation of Farian Women (*Estrategia Integral para la Reincorporación de las mujeres farianas*), designed by them through CSIVI.

Finally, it is necessary to avoid as much as possible that the Agreement points become externally financed projects, where the Colombian State does not assume its commitment and responsibilities as established in the FPA.

Regarding the accompaniment to the negotiation process between the Colombian Government and the National Liberation Army (ELN), this document sheds light on a series of lessons that demonstrate the need to ensure, from the beginning, the participation of women in the negotiating groups and the creation of effective mechanisms so that the proposals of the diversity of women who inhabit the Colombian territory can reach the central discussions of the process. In this way it will be possible to achieve that the Final Agreement, if reached, will be much more concrete, in terms of the implementation of the gender approach, in addition to include the sexual diversity in an explicit manner.

Pedagogy of peace should be understood as a process from beginning to end, which will recognize and be based on the knowledge of territorial women's organizations. This will ensure the inclusion of communities, especially those of women, throughout the process and will facilitate their real and effective participation as well as the appropriation of a possible final agreement.

Regarding women's reincorporation processes, it will be key to leverage the accumulated experiences of other ex-combatant women for the elaboration of

plans and programs that contemplate the future political participation of women in equal terms, their economic autonomy and their collective empowerment, allowing them to develop productive strategies without falling back into gender roles and stereotypes of sexual division of labor.

As regards to the victims, it is important to recognize their decision-making capacity to guarantee protection of their rights as well as to adopt specific measures with a gender perspective.

The general principle of civil society participation that the ELN has presented as one of its priorities is an opportunity to encourage the presentation of proposals emerging from women, LGBTI sectors and their organizations on each topic. These participation spaces could contribute to strengthening an intersectional dialogue between the gender perspective (recognition of the specific effects that women have suffered and their causes) and the territorial, ethnic-race and class approaches that could favor the design of transformative solutions to the structural causes of the conflict.

Iniciativa de las siguientes organizaciones:/ Initiative of the following organizations:

FOKUS/ Foro de Mujeres y Desarrollo es una organización de mujeres de la sociedad civil noruega. Es un centro de recursos sobre cuestiones de los derechos de la mujer a nivel internacional. Fue fundada en 1995 y está conformada por más de 50 organizaciones de mujeres noruegas, así como por los comités de mujeres de partidos políticos, sindicatos y organizaciones de solidaridad y cooperación. La oficina de FOKUS en Colombia propende por el fortalecimiento del accionar político de las mujeres en la construcción de la Paz a través del trabajo conjunto con organizaciones copartes que participan en diferentes plataformas e instancias que le aportan a la construcción de la Paz con perspectiva de género y bajo la normatividad de la Resolución 1325 y subsiguientes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en la cual se reconoce la importancia de la participación de las mujeres en los procesos de negociación y en la construcción de la Paz.

Mundubat es una organización vasca de cooperación al desarrollo, con más de 20 años de experiencia en el trabajo para la defensa de los derechos humanos y género. Acompañamos a organizaciones sociales en diferentes países de América Latina y África a través de tres áreas prioritarias que son: soberanía alimentaria, derechos humanos y género. Respecto a esta última, la labor desarrollada por Mundubat en todos los lugares donde está presente se enfoca en acompañar los procesos de empoderamiento de las mujeres en su dimensión colectiva e individual. Nuestra cooperación está al servicio de las propias organizaciones populares para apoyar procesos socio políticos de transformación social mediante proyectos y programas de desarrollo endógeno participativo de economías populares y de participación ciudadana. Trabajamos junto con comunidades y organizaciones populares que reivindican derechos y alternativas sociales y económicas e impulsan la democracia participativa.

Forum Syd es una plataforma de la sociedad civil sueca (que agrupa a más de 150 organizaciones) fundada en 1995, que administra recursos de la Agencia

Sueca de Cooperación Internacional. Forum Syd también implementa sus propios proyectos y programas a través de acciones con socios de la sociedad civil en diferentes partes del mundo. Su propósito es fortalecer a las personas marginalizadas que viven en situación de pobreza, para que tengan capacidad de influencia democrática y accedan al cumplimiento cabal de sus derechos humanos, y contribuir al desarrollo de sociedades justas y sostenibles. Forum Syd inició su operación en Colombia en el año 2001. Su estrategia de trabajo para el país en el periodo 2013- 2018 tiene como propósito que los grupos de población priorizados queden fortalecidos y participen activamente en la reclamación de sus derechos, promuevan el uso sostenible de los recursos naturales y la igualdad entre hombres y mujeres, como contribuciones al mejoramiento de la democracia en Colombia. Siendo sus tres áreas temáticas centrales: derechos humanos y democracia, equidad de género y uso sostenible de los recursos naturales.

Christian Aid trabaja en Colombia desde 1980 y en 1995 abrió una oficina en Bogotá en respuesta a las solicitudes de las copartes sobre protección e incidencia en el país con un mayor compromiso. El programa aplica un enfoque basado en derechos y tradicionalmente se ha centrado en asuntos de gobernabilidad. Nuestra misión principal es exponer la violencia estructural y física, y desafiar los sistemas que evitan el cumplimiento de los derechos humanos de todas y todos.

Este documento cuenta con el respaldo político del Espacio de Cooperación para la Paz, coalición de 29 organizaciones internacionales de la sociedad civil, entre ellas, FOKUS, Christian Aid, Forumsyd y Mundubat, y que tiene como propósito: coordinar y/o articular acciones de incidencia para que la cooperación internacional hacia Colombia contribuya a la construcción de una paz estable y duradera, basada en el respeto y la garantía de los DDHH integrales, manteniendo y ampliando su apoyo directo e independiente a la sociedad civil colombiana particularmente a las poblaciones en situación de vulnerabilidad o vulneradas, con énfasis en los derechos a la Verdad, Justicia, Reparación y garantías de no repetición para las víctimas del conflicto armado.

FOKUS/ Forum for Women and Development is a network of Norwegian women's civil society organizations. It is a resource center on issues of women's rights at the international level. It was established in 1995 and consists of more than 50 Norwegian women's organizations, as well as women's committees in political parties, trade unions, and solidarity and aid organizations. The office of FOKUS in Colombia seeks to strengthen the political action of women through joint work with partner organizations, platforms and instances that contribute to the peacebuilding process with a gender perspective under the provisions of the UN Security Council Resolution 1325 and subsequent ones that recognize the importance of the participation of women in the processes of negotiation and peacebuilding.

Mundubat is a Basque development cooperation organization, with more than 20 years of experience in the defense of human rights and gender. We accompany social organizations in different countries of Latin America and Africa through three priority areas: food sovereignty, human rights and gender. Regarding the latter, the work developed by Mundubat in all the places where it is present focuses on accompanying the empowerment processes of women in their collective and individual dimensions. Our cooperation is at the service of popular organizations and seeks to support socio-political processes of social transformation through projects and participatory endogenous development programs of popular economies and citizen participation. We work together with communities and popular organizations that claim their rights and social and economic alternatives and promote participatory democracy.

Forum Syd is a platform of Swedish civil society (grouping more than 150 organizations). It was founded in 1995 and administers resources of the Swedish International Cooperation Agency. Forum Syd also implements its own projects and programs through actions with civil society partners in different parts of the world. Its purpose is to strengthen marginalized persons who live in poverty, so that they have the capacity for democratic influence and access to full compliance with their human rights, and contribute to the development of just and sustainable societies. Forum Syd started its operation in Colombia in 2001. Its strategy of work in the country for the period 2013-2018 aims at

strengthening the prioritized population groups to actively participate in the demand of their rights, promote sustainable use of natural resources and equality between men and women, as key elements of the improvement of democracy in Colombia. Its three main thematic areas are: human rights and democracy, gender equality and the sustainable use of natural resources.

Christian Aid has worked in Colombia since 1980 and in 1995 opened an office in Bogotá in response to the requests of the partners for protection and advocacy in the country with a greater commitment. The program applies a rights-based approach and has traditionally focused on governance issues. Our main mission is to expose the structural and physical violence, and to challenge the systems that avoid compliance with the guarantees of human rights for all.

This document has the political support of the Space of Cooperation for Peace, a coalition of 29 international civil society organizations, including FOKUS, Christian Aid, Forumsyd and Mundubat, whose purpose is: Coordinate and / or articulate advocacy actions so that international cooperation to Colombia contributes to the construction of a stable and lasting peace, based on the respect and guarantee of integral human rights, maintaining and expanding its direct and independent support to Colombian civil society, particularly to populations in situations of vulnerability, with emphasis on the rights to Truth, Justice, Reparation and guarantees of non-Recurrence for the victims of the armed conflict.