

LA PAZ AVANZA CON LAS MUJERES





UN INFORME DE:



CONFORMADO POR:



Dejusticia



women's **LINK** worldwide

LA PAZ AVANZA CON LAS MUJERES

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

Grupo de Trabajo Género en la Paz - GPAZ, junio de 2025

Autoría

- ~ **Andrea Catalina León Amaya** - Asesoría metodológica, investigadora y autora principal del texto integral.
- ~ **Juanita Cuéllar Benavides** - Apoyo para sistematización y redacción de textos de síntesis de información cualitativa.
- ~ **Valentina Parra y Laura Beltrán (Colombia Diversa)** - Aportes especializados en materia de derechos de las personas LGBTIQ+ en los diferentes puntos del Acuerdo de Paz.
- ~ **Beatriz Quintero García y Susana Mejía (Red Nacional de Mujeres)** - Aportes especializados sobre las medidas de género del punto 2 del Acuerdo de Paz.
- ~ **Margarita Martínez Osorio (Dejusticia)** - Aportes especializados sobre las medidas de género de los puntos 1, 4 y 5 del Acuerdo de Paz.
- ~ **Luz Piedad Caicedo y Debbie Patricia Hernández (Corporación Humanas)** - Aportes especializados sobre las medidas de género de los puntos 1, 3, 4 y 5 del Acuerdo de Paz.
- ~ **Katerin Jurado Díaz (Corporación Sisma Mujer)** - Aportes especializados sobre las medidas de género de los puntos 2, 3 y 5 del Acuerdo de Paz.

Asesoría técnica y editorial

Beatriz Quintero García

Solicitud y análisis de información

María de los Ángeles Ríos Zuluaga - Corporación Humanas

Carolina Vizcaino- Red Nacional de Mujeres

Transcripción adaptada de entrevistas

Daniel Prieto Sánchez

Editora y correctora de estilo

Miriam Cotes Benítez

Diagramación e ilustración

Katy Jiménez Calderón

Con el apoyo de:

Women's Peace & Humanitarian Fund
Una Alianza entre las Naciones Unidas y la Sociedad Civil

 **GENERALITAT VALENCIANA**





**LA PAZ
AVANZA
CON LAS
MUJERES**

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

**Grupo de Trabajo Género en la Paz
- GPAZ 2025**





Tabla de contenidos

Introducción //	08
Aspectos metodológicos _____	12
Valoración de avances en las medidas de género _____	17
Punto 1 - Reforma Rural Integral //	17
Semáforo _____	18
Obstáculos estructurales _____	27
Propuestas de acciones aceleradoras o habilitadoras _____	37
Punto 2 - Participación Política //	41
Semáforo _____	42
Obstáculos estructurales _____	45
Propuestas de acciones aceleradoras o habilitadoras _____	52
Punto 3 - Fin del Conflicto Armado //	54
Semáforo _____	55
Obstáculos estructurales _____	58
Propuestas de acciones aceleradoras o habilitadoras _____	70
Punto 4 - Solución al Problema de las Drogas Ilícitas //	73
Semáforo _____	74
Obstáculos estructurales _____	76
Propuestas de acciones aceleradoras o habilitadoras _____	83
Punto 5 - Víctimas del Conflicto Armado //	86
Semáforo _____	87
Obstáculos estructurales _____	89
Propuestas de acciones aceleradoras o habilitadoras _____	97
Punto 6 - Implementación, Verificación y Refrendación del Acuerdo //	101
Semáforo _____	102
Obstáculos estructurales _____	104
Propuestas de acciones aceleradoras o habilitadoras _____	106
Análisis global sintético //	107
Observaciones sobre el proceso de actualización del Plan Marco de Implementación	117
Conclusiones y recomendaciones _____	126
Bibliografía _____	134

Introducción

En este documento se presenta el **V Informe del Grupo de Trabajo Género en la Paz – GPAZ**,¹ dedicado al seguimiento y balance de la implementación de las medidas de género del Acuerdo Final de Paz (AFP), en el bienio comprendido entre agosto de 2022 y el primer semestre de 2024.

El Acuerdo Final de Paz (AFP) para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, firmado en noviembre de 2016 entre el gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - FARC-EP, constituye un marco histórico reconocido internacionalmente por el abordaje inédito que hace de las cuestiones de género y de los derechos de las mujeres en toda su diversidad, y por la efectiva incorporación de la perspectiva de género en una porción considerable de su contenido.

El enfoque de género es introducido en el AFP como un principio y parámetro de acción pública entrelazado con los principios de igualdad de derechos y no discriminación. En ese sentido, se presenta como una base ineludible para la adopción de medidas afirmativas y para la profundización democrática en el entendido de que no es posible construir y consolidar la paz sin la participación efectiva de las mujeres, las personas LGBTIQ+ y sus procesos colectivos u organizativos.

Periódicamente, GPAZ ha realizado el seguimiento y la incidencia para la adecuada implementación de las medidas de género del AFP, en cada uno de sus puntos, aportando elementos para la comprensión de los efectos desproporcionados que ha tenido el conflicto armado en las mujeres y en las personas LGBTIQ+ y para construir recomendaciones que ayuden a orientar adecuadamente el cumplimiento de tales medidas de modo que se enfrenten los factores históricos de discriminación asociados a las violencias producidas en el contexto del conflicto armado.

Desde su constitución, en 2016, GPAZ identificó y categorizó 122 medidas de género contenidas en el AFP y ha hecho seguimiento a 109, debido a que las trece restantes se cumplieron en la fase inicial de cese al fuego bilateral y definitivo y dejación de armas. Como resultado del ejercicio de seguimiento e incidencia a la implementación del enfoque de género en el AFP, a la fecha, GPAZ ha publicado cinco informes de valoración del estado de implementación de las medidas de género —cuatro nacionales y uno territorial— y ha elaborado otros documentos informativos y de incidencia política².

¹ Las organizaciones que conforman GPAZ son: Colombia Diversa, Comisión Colombiana de Juristas, Corporación Humanas, Corporación Sisma Mujer, Dejusticia, Red Nacional de Mujeres y Women's Link Worldwide.

² Todos los informes y demás documentos están publicados en la página de internet de GPAZ: <https://generoy paz.co/>

En el anterior informe de GPAZ (IV Informe, publicado en 2022) se llamó la atención sobre la necesidad de que el actual gobierno de Gustavo Petro y Francia Márquez imprimiera celeridad a la implementación de las medidas de género, especialmente las que tienen que ver con la implementación de instancias creadas por el AFP. También había una expectativa alta acerca de la implementación y articulación de la Agenda de Mujeres Paz y Seguridad y de la política de Paz Total, en medio de un escenario complejo de reconfiguración del conflicto armado y de recrudescimiento de las violencias con impactos graves en diversos territorios y comunidades, que afectaban especialmente a las mujeres y personas LGBTIQ+.

En el período valorado en este V Informe de GPAZ, coincidente con el primer bienio del gobierno de Gustavo Petro y Francia Márquez, se concretaron cuatro hitos que representan (o deberían representar) un contexto de favorabilidad para la implementación de las medidas de género del AFP. El primero de ellos fue la adopción de la Ley 2272 de 2022, por la cual se modificó, adicionó y prorrogó la Ley 418 de 1997 y se definió la política de paz como una política de Estado. Mediante esta ley se estableció la política de Paz Total y se definió como concepto central para su construcción, la garantía, por parte del Estado, de la “seguridad humana, con enfoque de derechos, diferencial, de género, étnico, cultural, territorial e interseccional para la construcción de la paz total” (artículo 2).

El segundo hito que debe mencionarse es la reactivación de la *Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS)*, creada por Decreto Ley 154 de 2017 y cuyo funcionamiento había permanecido en suspenso durante el gobierno anterior. El funcionamiento de la CNGS incluyó la creación de la estructura organizativa al interior de la CNGS y la puesta en marcha de las acciones que llevaron a materializar el diseño y adopción de la política pública y el Plan de Acción Permanente para el Desmantelamiento de las Conductas Criminales u Organizaciones, incluyendo las denominadas sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, que atenten contra las personas defensoras de derechos humanos, integrantes de movimientos sociales o movimientos políticos o que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz —cuya formulación fue aprobada mediante Acuerdo 001 de 2023 de la CNGS y adoptada mediante Decreto 665 de 24 de mayo de 2024—. Esta política es un tercer acontecimiento relevante en la trayectoria reciente de implementación del AFP, aún más, si se toma en consideración que el Plan de Acción Permanente incorporó un 45% de medidas de género. Finalmente, identificamos como cuarto hito el proceso de elaboración del Plan de Acción Nacional de *Mujeres, Paz y Seguridad (PAN 1325)*. Esta era una deuda histórica que, durante el actual Gobierno de Gustavo Petro y Francia Márquez, pudo comenzar a concretarse. En efecto, en octubre de 2022 se inició un trabajo participativo para la formulación del primer PAN 1325 en Colombia, para la década de 2024-2034. Este proceso tuvo una duración de un año y, según la descripción contenida en el documento técnico del PAN 1325 publicado por el Ministerio de la Igualdad, “contó con la participación de más de 1.500 mujeres, en todas sus

diversidades y representantes de los diferentes territorios de Colombia” (Ministerio de la Igualdad, 2024, p. 5)³. Para ello, se contó con aportes de las plataformas y organizaciones de mujeres, en toda su diversidad, a nivel nacional y territorial. No obstante, aunque en noviembre de 2024 el PAN 1325 fue anunciado y presentado públicamente⁴, hasta la fecha de elaboración de este informe no había sido adoptado formalmente mediante decreto.

En este documento, a la vez que reconocemos la relevancia de los marcos normativos y de política pública mencionados, buscamos resaltar la importancia de una implementación articulada que potencialice la materialización de las medidas de género del AFP en lugar de dejarlas en un plano secundario o de imponerles obstáculos administrativos y políticos en atención al reordenamiento de prioridades en la agenda pública.

En el presente informe, realizamos una valoración del estado de implementación de las medidas en cada uno de los puntos del AFP: reforma rural integral, participación política, fin del conflicto, solución al problema de drogas ilícitas, víctimas del conflicto y verificación. Al final, formulamos una serie de recomendaciones justificadas por el hecho de que, a ocho años de implementación del AFP y después del período de desaceleración en la implementación de las medidas de género evidenciada durante el gobierno de Iván Duque y Martha Lucía Ramírez, las acciones emprendidas en el primer bienio del gobierno de Gustavo Petro y Francia Márquez no han sido suficientes.

En este V Informe de GPAZ buscamos aportar elementos para un balance cualitativo más detallado del escenario actual de implementación de las medidas de género del AFP. Así, para cada punto, además de la actualización de la evaluación, mediante la metodología del semáforo, realizamos un análisis de los obstáculos estructurales identificados y formulamos un conjunto de propuestas de acciones aceleradoras o habilitadoras correspondientes. También buscamos sintetizar los hallazgos mediante la visualización de los obstáculos identificados en un árbol de problemas. Adicionalmente, presentamos una breve valoración de la actualización del Plan Marco de Implementación (PMI), pues se corresponde con el proceso de revisión iniciado por el actual gobierno en 2023. Ese proceso, que culminó con la adopción de un documento técnico que sintetiza las etapas de ese proceso y los ajustes realizados, socializado en noviembre de 2024⁵, es el primer trabajo de revisión oficial desde la adopción del primer PMI en 2017, por lo que tiene una relevancia ineludible en el seguimiento que GPAZ realiza.

³ El documento del Primer PAN 1325 (2024-2034) puede consultarse en el micrositio sobre la agenda de Mujeres, Paz y Seguridad, en el que se detalla el avance de esta agenda y la adopción de planes nacionales en el mundo: <https://mujerespazyseguridad.co/planes-nacionales-de-accion-pan-1325/>. Enlace de acceso al PAN 1325 de Colombia: <https://drive.google.com/file/d/1lI8VkcTbSqmJAuCefxUhnUZoaSov4siV/view>.

⁴ Ver noticia de 30 de noviembre de 2024 en El Espectador, titulada “Después de 24 años Colombia presenta el Plan de Acción Nacional de Mujeres, Paz y Seguridad”: <https://www.elespectador.com/responsabilidad-social/impacto-mujer/despues-de-24-anos-colombia-presenta-el-plan-de-accion-nacional-de-mujeres-paz-y-seguridad/>.



Aspectos metodológicos

Como ya lo hemos mencionado, en este informe analizamos los avances en la implementación de las 109 medidas de género del AFP en el bienio comprendido entre el segundo semestre de 2022 y el primer semestre de 2024. La distribución de estas medidas, en los diferentes puntos del AFP, es la siguiente: 25 medidas en el punto 1 del AFP sobre “Reforma Rural Integral”; 26 en el punto 2 sobre “Participación Política”; 20 medidas en el punto 3 sobre el “Fin del Conflicto”; 12 medidas en el punto 4 sobre “Solución al Problema de las Drogas Ilícitas”; 20 medidas en el punto 5 sobre “Víctimas del Conflicto Armado” y 6 medidas en el punto 6 sobre “Implementación, Verificación y Refrendación del Acuerdo”. Para cada medida, GPAZ asignó una numeración, como se puede ver en la Tabla 1.

Tabla 1. Medidas identificadas por GPAZ en cada uno de los puntos del Acuerdo Final de Paz

Punto del Acuerdo Final de Paz	Cantidad de medidas	Numeración de las medidas (GPAZ)
1. Reforma Rural Integral	25	1 a 25
2. Participación Política	26	26 a 51
3. Fin del Conflicto Armado	20	52 a 71
4. Solución al Problema de las Drogas Ilícitas	12	72 a 83
5. Víctimas del Conflicto Armado	20	84 a 103
6. Implementación, Verificación y Refrendación del Acuerdo	6	104 a 109
Total	109	

Fuente: IV Informe de GPAZ (2022).

Tras la firma del AFP en noviembre de 2016, GPAZ realizó un ejercicio de análisis de contenido y categorización de las medidas de género identificadas en el texto del AFP, con base en el cual clasificó las 109 medidas en 5 categorías etiquetadas con los siguientes términos: “enfoque de género” (26 medidas), “afirmativas” (33 medidas), “violencias” (15 medidas), “participación” (31 medidas) e “instancias de género” (4 medidas). En la Tabla 2 se detalla el sentido de cada categoría y la clasificación definida siguiendo la numeración de las medidas de género de GPAZ.

³ El PMI se encuentra disponible en: https://portalparalapaz.gov.co/wp-content/uploads/2024/11/Proceso_Actualizacion_PMI.pdf. A su vez, la nota de prensa del DNP sobre la presentación pública de la actualización puede consultarse en: <https://www.dnp.gov.co/Prensa/Noticias/Paginas/el-acuerdo-final-de-paz-2016-un-compromiso-indeclinable-para-el-gobierno-del-cambio.aspx>

La sistematización de las medidas de género realizada por GPAZ se constituyó en un insumo importante para la incidencia ante el Departamento Nacional de Planeación (DNP), específicamente para la construcción de indicadores de cumplimiento de las medidas de género durante la formulación inicial del Plan Marco de Implementación (PMI) llevada a cabo en 2017 (GPAZ, 2018 y 2022).

Tabla 2. Clasificación de las medidas de género según sistematización realizada por GPAZ en 2016

Categorías clasificatorias de las medidas de género según GPAZ	Sentido de la categoría	Cantidad de medidas	Numeración de las medidas (GPAZ)
Enfoque de género	Medidas que establecen la incorporación del enfoque de género sin especificar acciones.	26	8, 24, 28, 29, 30, 45, 46, 52, 55, 56, 59, 63, 66, 67, 71, 77, 78, 83, 85, 89, 97, 99, 100, 103, 105 y 108.
Afirmativas	Medidas afirmativas para las mujeres o acciones concretas para aplicar el enfoque de género.	33	1, 2, 3, 4, 5, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 25, 31, 32, 34, 36, 41, 51, 74, 75, 76, 80, 81, 82, 106 y 107.
Violencias	Medidas sobre violencia basada en género que apuntan a diagnosticar su prevalencia y severidad, así como prevenirla, atenderla, investigarla, juzgarla, sancionarla y reparar a sus víctimas.	15	37, 60, 61, 62, 64, 68, 70, 79, 84, 86, 90, 95, 98, 101 y 102.
Participación	Medidas para la participación de las mujeres en las esferas política y ciudadana y en la implementación del AFP.	31	6, 7, 9, 18, 26, 27, 33, 35, 38, 39, 40, 42, 43, 44, 47, 48, 49, 50, 53, 54, 57, 58, 65, 69, 72, 73, 88, 91, 92, 93 y 96.
Instancias de género	Instancias con mandato de género	4	87, 94, 104 y 109
Total		109	

Fuente: adaptación de la Tabla 2 del IV Informe de GPAZ (2022).

En este V Informe damos continuidad a la metodología seguida en los informes periódicos de GPAZ, utilizando la herramienta analítica de “semáforo” para evaluar los avances operativos, teniendo en cuenta las acciones desarrolladas por el gobierno, especialmente por las entidades responsables de la implementación de las medidas de género a partir de sus competencias, y de las metas trazadas para cada indicador correspondiente en el Plan Marco de Implementación (PMI). Adicionalmente, iniciamos la transición metodológica hacia una evaluación orientada a la identificación de los problemas de fondo que pueden explicar la insuficiente implementación. Así, incorporamos una dimensión cualitativa, dedicada a la identificación y el análisis de “obstáculos estructurales” y a la formulación de “propuestas de acciones aceleradoras o habilitadoras” correlativas.

Como insumos para la elaboración de este balance, llevamos a cabo la obtención y consulta de información en las siguientes fuentes: (i) datos abiertos disponibles en el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO); (ii) respuestas a las solicitudes de información formuladas en ejercicio del derecho de petición ante entidades nacionales y territoriales; (iii) informes cualitativos publicados por las entidades del gobierno competentes —disponibles en las páginas de internet oficiales—; (iv) entrevistas a representantes de cinco de las organizaciones que integran GPAZ; (v) lectura de informes y documentos de la Defensoría del Pueblo, de la Alta Instancia de Mujeres y de algunas plataformas y organizaciones de mujeres.

Para la evaluación con aplicación de la herramienta analítica de semáforo, la sistematización de la información se realizó mediante la construcción de siete matrices globales (una para cada punto del AFP y una específica para los indicadores etiquetados como transversalización de género, con la sigla “TG” dentro del punto 6 del PMI). Las matrices elaboradas toman como base las planillas básicas extraídas del SIIPO en las que constan datos básicos como pilares, productos, nombres de indicadores del PMI, descripción de medición de cada indicador, códigos asignados a los indicadores en el PMI y avance global expresado en porcentajes de cumplimiento de metas. Las matrices básicas generadas fueron alimentadas con datos más detallados obtenidos mediante la consulta individual de la ficha técnica y reportes cuantitativos y cualitativos de cada indicador en el SIIPO, relativos a los avances cuantitativos y cualitativos registrados para cada vigencia del período valorado (2022, 2023 y 2024). Adicionalmente, en las matrices elaboradas, se cruzaron los datos con las medidas de género de GPAZ (nombre, categoría de clasificación y valoración semafórica del último informe). Posteriormente fueron elaboradas matrices específicas para la abstracción de hallazgos y actualización del semáforo, con una visualización que pudiera favorecer el contraste entre el semáforo de 2022 (IV Informe de GPAZ) y el semáforo de 2024 (V Informe de GPAZ).

Para la actualización del semáforo en el V Informe mantuvimos la escala ordinal de seis criterios de clasificación de avances definidos por GPAZ en el IV Informe (descritas en la

Tabla 3). Además, en esta ocasión, incluimos dos criterios cualitativos para explicitar la vinculación directa de las medidas de GPAZ a los indicadores de género del PMI vigente hasta 2024 y la asociación con “transformaciones” e indicadores del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2022-2026 “Colombia, potencia mundial de la vida”.

Tabla 3. Escala de semaforización definida por GPAZ a partir del IV Informe

Escala ordinal	Criterio de valoración de avances	Descripción
0	No hay información	No se cuenta con información.
1	No existe	El mecanismo que aborda el problema específico no está creado.
2	En desarrollo	El mecanismo no existe (no está introducido legalmente), pero está en proceso de creación (por ejemplo, diseño, discusión con los stakeholders, en fase de aprobación por las instituciones legislativas, etc.).
3	Existe	Existe pero no está implementado. El mecanismo ya está creado (aprobado en el papel), pero todavía no se han implementado las acciones para cumplir con las obligaciones (i.e. declaraciones sin acciones, leyes sin implementar).
4	Introducido	Implementado parcialmente. El mecanismo está introducido en la práctica (ya con recursos y funciones establecidos), pero está implementado parcialmente (incompleto).
5	Cumplido	El mecanismo fue creado y ha sido implementado, es decir, está completo y las metas están cumplidas.

Fuente: Adaptación de la Tabla 3 del IV Informe de GPAZ (2022).

Siguiendo un método inductivo, en la presentación de cada punto en el actual Informe, el análisis se traza a lo largo de tres secciones: una dedicada a la actualización del semáforo del correspondiente punto, otra destinada a la descripción de los obstáculos identificados en diálogo con las representantes entrevistadas de las organizaciones de GPAZ y mediante lectura de documentos (fuentes secundarias) y otra para abordar las propuestas construidas por inferencia y en asociación con los obstáculos identificados.

Tras el análisis particular de cada punto, y como antesala de las conclusiones y recomendaciones generales, realizamos un ejercicio de síntesis para la visualización del semáforo global de las medidas de género del AFP categorizadas por GPAZ y del árbol de problemas.





Valoración de avances en las medidas de género

En esta sección presentamos el balance de la implementación de las medidas de género categorizadas por GPAZ en cada punto del AFP, siguiendo el itinerario presentado en el capítulo de aspectos metodológicos.

Punto 1 //// Reforma Rural Integral

En la Reforma Rural Integral (RRI) se establecen las bases para la transformación del campo en Colombia al entenderlo como uno de los pilares del desarrollo económico y social. Busca revertir los efectos del conflicto y garantizar la sostenibilidad de la paz, incrementado el bienestar de las personas habitantes rurales. También se orienta a impulsar la integración de las regiones y el desarrollo social y económico promoviendo oportunidades para la ruralidad colombiana, especialmente para las poblaciones más afectadas por el conflicto armado y la pobreza. En el PMI vigente hasta 2024 se definieron 220 indicadores agrupados en 8 pilares: planes nacionales para la Reforma Rural Integral; ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo; infraestructura y adecuación de tierras; desarrollo social - salud; desarrollo social - educación rural; desarrollo social - vivienda y agua potable; producción agropecuaria y economía solidaria y cooperativa; garantía progresiva del derecho a la alimentación, y planes de acción para la transformación regional.

De acuerdo con las medidas categorizadas por GPAZ, en el punto 1 (RRI), se identifican 25 medidas. A continuación, se presenta la valoración sobre el estado de implementación de estas medidas, a ocho años del AFP, abordando el bienio entre el segundo semestre de 2022 y el primer semestre de 2024. Para esta valoración, en la sección 1, actualizamos el semáforo; en la sección 2, elaboramos una aproximación al estado de implementación en territorios PDET (Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial); en la sección 3, describimos los obstáculos estructurales identificados, considerando la información cualitativa disponible; finalmente, en la sección 4, hicimos un ejercicio de propuestas aceleradoras o habilitadoras para superar los obstáculos identificados.

Semáforo

El PMI vigente hasta 2024 contemplaba únicamente 21 indicadores etiquetados expresamente como indicadores de género dentro del Punto 1. No obstante, al revisar la matriz general de indicadores, es posible identificar otros doce indicadores generales cuyo enunciado contempla la transversalización del enfoque de género (o se presupone que la deba contemplar) y algunos indicadores étnicos (8) que, en su formulación, integran categorías diferenciales mixtas (étnica, de género, generacional y de familia). De esta manera, puede decirse que 41 indicadores del PMI vigente hasta 2024 potencialmente estarían destinados a asegurar o favorecer la implementación de medidas de género relativas al Punto 1 del AFP.

Al contrastar los enunciados de los indicadores del PMI con las 25 medidas de género de GPAZ en el Punto 1, se encontraron coincidencias con por lo menos 23 de las medidas categorizadas por GPAZ.

En la Tabla 4 actualizamos el semáforo al corte de junio de 2024 (V Informe de GPAZ) y mantuvimos la información del IV informe de GPAZ con el fin de facilitar el contraste entre el anterior semáforo y el actual.

Tabla 4. Semáforo 2024 x Semáforo 2022 - Punto 1 del AFP

No hay información	No existe	En desarrollo	Existe	Introducido	Cumplido	Total de medidas	Informe GPAZ
3	5	0	4	13	0	25	V Informe
12%	20%	0%	16%	52%	0%	100%	(ago/22 - jun/24)
5	7	0	2	11	0	25	IV Informe
20%	28%	0%	8%	44%	0%	100%	(ene/21 - jun/22)

Fuente: Elaboración propia con datos del IV Informe de GPAZ y con base en la matriz de sistematización de datos a partir de la consulta de avances cuantitativos y cualitativos reportados en el SIPO.

Es posible percibir variaciones que, en principio, pueden leerse como positivas: disminución en las categorías “no hay información” (de 5 a 3) y “no existe” (de 7 a 5) y aumento en la categoría de “introducido” (de 11 a 16). No obstante, la variación es ligera y la categoría “cumplido” permanece en cero.

Al observar más detalladamente la evolución, medida por medida, contrastando la clasificación semafórica de 2022 y de 2024, se deduce que solo hubo avances en 4 medidas, 14 permanecen en el mismo estado y en 5 medidas se retrocedió, como se visualiza de forma sintética en la Tabla 5.

Es importante aclarar que la valoración de retroceso se refiere, para los fines de este ejercicio de semaforización, al resultado del cotejo realizado entre la semaforización de 2022 y la actual. En los casos de las medidas 7 y 22 de GPAZ, el retroceso obedece a diferencias en la información disponible para cada período valorado. Así, para esas medidas, si bien en 2022 fueron categorizadas con la etiqueta de “introducido” con base en la información para entonces disponible, en la evaluación actual se constató que no hay ningún indicador del PMI asociado a esas medidas y, por lo tanto, ningún reporte registrado en el SIPO da cuenta del estado de cumplimiento de las mismas.⁶ Tampoco fue posible obtener información por medio de las solicitudes formuladas en ejercicio del derecho de petición. El retroceso en esos casos, por lo tanto, está asociado a la ausencia de información oficial.

En el caso de las medidas 16, 17 y 18, relacionadas con el estímulo a la economía solidaria y cooperativa y con la asistencia técnica correlativa, asociadas a los indicadores A.G.14, A.G.15 y A.G.16 del PMI, se observa que, aunque para el período evaluado en el anterior informe de GPAZ, de acuerdo con la información disponible en esa época, pudo constatarse que la implementación se había introducido, según la información actualizada en el SIPO al corte de la actual valoración, se reporta la mera existencia de nuevos convenios interinstitucionales suscritos y se afirma que “la Entidad no registra avance cuantitativo del indicador por cuanto no se recibió por parte de la ADR o de la ART [Agencia de Renovación del Territorio] ninguna solicitud para la creación o fortalecimiento de las organizaciones que provean información y logística, administren los centros de acopio y promocionen los productos del campo”.

Tabla 5. Evolución semafórica de las medidas de género categorizadas por GPAZ en el Punto 1

Nº medida GPAZ	Categoría GPAZ	Semáforo GPAZ 2022	Semáforo GPAZ 2024	Evolución
1	Afirmativas	Introducido	Introducido	Igual
2	Afirmativas	No existe	No existe	Igual
3	Afirmativas	No existe	No existe	Igual

⁶ En la sistematización de medidas de género elaborada por GPAZ, la medida 7 se refiere a la creación de una instancia de alto nivel en el marco de las competencias del gobierno nacional encargada de la formulación de lineamientos orientados a una planeación indicativa de uso de la tierra para coordinar y armonizar las políticas sectoriales, atendiendo a las características de su vocación, el bien común y las visiones territoriales de desarrollo rural construidos en el marco de las instancias de participación que contarán con representación equitativa de hombres y mujeres y de las autoridades territoriales. La medida 22, a su vez, se refiere a la extensión de programas para la protección del riesgo económico de la vejez hacia la población rural de tercera edad en extrema pobreza que no está cubierta por el sistema de seguridad social considerando las necesidades de las mujeres adultas mayores.

4	Afirmativas	No existe	Introducido	Avanzó
5	Afirmativas	No información	Introducido	Avanzó
6	Afirmativas	Introducido	Introducido	Igual
7	Participación	Introducido	No información	Retrocedió
8	Enfoque de género	Introducido	Introducido	Igual
9	Participación	Introducido	Introducido	Igual
10	Afirmativas	Introducido	Introducido	Igual
11	Afirmativas	No existe	No existe	Igual
12	Afirmativas	No existe	No existe	Igual
13	Afirmativas	No existe	Existe	Avanzó
14	Afirmativas	Introducido	Introducido	Igual
15	Afirmativas	No existe	Introducido	Avanzó
16	Afirmativas	Introducido	Existe	Retrocedió
17	Afirmativas	Introducido	Existe	Retrocedió
18	Afirmativas	Introducido	Existe	Retrocedió
19	Afirmativas	Introducido	Introducido	Igual
20	Afirmativas	No información	No información	Igual
21	Afirmativas	Introducido	Introducido	Igual
22	Afirmativas	Existe	No información	Retrocedió
23	Afirmativas	No existe	No existe	Igual
24	Enfoque de género	No información	Introducido	Avanzó
25	Afirmativas	No información	Introducido	Avanzó

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del IV informe de GPAZ y de la matriz de contraste construida para analizar los avances con corte a junio de 2024.

Al indagar sobre la asociación de las medidas de género categorizadas por GPAZ con los indicadores de género del PMI y con el PND, encontramos que solo 15 de las 25 medidas del Punto 1 (o el 60%) están cobijadas por indicadores de género del PMI. Más exactamente, 19 indicadores de género del PMI tienen relación con estas 15⁷ medidas de género.

En cuanto a la vinculación al PND 2022-2026, identificamos únicamente 8 correspondencias,⁸ lo que equivale al 32% de las medidas de GPAZ del Punto 1. Esas 8 medidas están vinculadas, por medio de los indicadores (de género, étnicos o generales) del PMI con los que se relacionan, a una o más de las siguientes cuatro transformaciones definidas en el PND 2022-2026 “Colombia, potencia mundial de la vida”: “el cambio es con las mujeres”; “ordenamiento del territorio alrededor del agua y justicia ambiental”; “convergencia regional”; “derecho humano a la alimentación.”

⁷ Medidas 1, 2, 3, 4, 6, 9, 11, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 19 y 23.

Tabla 6. Asociación de las medidas de género de GPAZ del Punto 1 con indicadores de género del PMI y con transformaciones e indicadores del PND

Asociado a indicadores de género en PMI	Asociado al PND
15	8
60%	32%

Fuente: Elaboración propia con base en la matriz de sistematización de datos construida a partir de la consulta de avances cuantitativos y cualitativos reportados en el SIIPO y de los datos entrecruzados del PMI y del PND disponible en la plataforma Sinergia.

Importante destacar que solamente 4 de las 25 medidas de GPAZ del Punto 1 están asociadas a la transformación “el cambio es con las mujeres” del PND.⁹ A pesar de la cantidad escasa, es significativo que se trate de medidas afirmativas en las que se concentran rezagos notorios relativos al subsidio integral para la compra de tierras, al plan de adjudicación gratuita y del subsidio integral y el crédito especial, al plan de formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural y a subsidios, generación de ingresos y al plan para apoyar y consolidar la generación de ingresos de la economía campesina.

Aproximación al estado de implementación de las medidas de género del punto 1 en municipios PDET

Con el fin de aproximarnos al estado de implementación de las medidas de género del punto 1 en los municipios PDET, en esta sección analizamos la información obtenida en doble vía a partir de los datos disponibles en el SIIPO (relativo a los indicadores contenidos en el PMI) y en los datos correlativos disponibles en Sinergia (sobre indicadores del PND 2022-2026).

Reportes nacionales

En el PMI son cuatro los indicadores del punto 1 asociados a medidas de género de GPAZ¹⁰ que se direccionan a la implementación del AFP en municipios focalizados con PDET. Estos indicadores están contenidos en los pilares 4, 6, 7, y 8 del punto 1, referidos respectivamente al desarrollo social por medio de la educación rural, a la producción agropecuaria y economía solidaria y cooperativa, a la garantía progresiva del derecho a la alimentación y a los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR). No obstante, a partir de la información consultada en el SIIPO y en la plataforma Sinergia para la elaboración del semáforo, en algunos casos hay rezagos y se presentan limitaciones en el acceso a infor-

⁸ Medidas 1, 3, 4, 8, 9, 10, 19, 21.

⁹ Medidas 1, 3, 4 y 19.

¹⁰ Medidas 9, 13, 21, 24 y 25.

mación discriminada para conocer con precisión la distribución regional y municipal de las acciones realizadas, así como el detalle de la distribución por género (hombres / mujeres).

Con relación a la **creación y disponibilidad de nuevos cupos en educación técnica, tecnológica y superior, habilitados en municipios PDET**,¹¹ en el SIPO se reporta un avance global del 100%. No obstante, esta información es inconsistente, pues solo hay información disponible hasta el 2022, con reporte del 0% en las vigencias de 2023 y 2024.

Aunque los avances de la vigencia de 2022 se muestran significativos, en términos generales, no es posible inferir el impacto en la situación de las mujeres rurales. Si bien se avanzó en la consolidación de cinco nodos de educación superior para la ruralidad en Orinoquía, Amazonía, Catatumbo, Pacífico y Magdalena y se crearon “3.940 nuevos cupos en educación superior en el nivel técnico profesional, tecnológico y universitario para zonas PDET conforme a la información validada del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior - SNIES”, no se detalla la distribución territorial de los cupos, así como tampoco se especifica si se introdujeron acciones afirmativas destinadas a asegurar el acceso de las mujeres rurales a tales cupos.

Con respecto al **porcentaje de municipios PDET con planes (municipales o regionales) de seguridad alimentaria y nutricional elaborados y/o reformulados**,¹² se reportan avances del 79,99% en 2022 y del 86,07% en 2023, con 0% de avances en 2024. La información cualitativa disponible en el SIPO, para la vigencia de 2023, relata “el fortalecimiento técnico a los comités departamentales de seguridad alimentaria y nutricional para el abordaje del Derecho Humano a la Alimentación como apuesta para la territorialización del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026”. Por otro lado, menciona “el abordaje de las temáticas de Guías Alimentarias y el Plan Decenal de Lactancia Materna y Alimentación Complementaria” y la realización del “tercer encuentro nacional de comités territoriales de Seguridad Alimentaria y Nutricional socializando la experiencia de la gestión territorial del departamento de Santander, en el marco del proceso de formulación participativa de la política departamental”. También detalla que el porcentaje de avance reportado al corte de diciembre de 2023 consiste, más precisamente, en “nueve departamentos con Planes de SAN [Seguridad Alimentaria y Nutricional] aprobados por acto administrativo vigente, cinco Departamentos con Planes de SAN en proceso de aprobación y tres (3) departamentos en fase de construcción y dos (2) departamentos que no son contabilizados, debido especialmente a que perdieron su vigencia.”¹³

¹¹ Indicador A.451P del PMI, asociado a la medida 13 de GPAZ. Entidad responsable: Ministerio de Educación Nacional.

¹² Indicador A.108P del PMI, asociado a las medidas 24 y 25 de GPAZ. Entidad responsable: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF.

¹³ Al consultar la información cualitativa y cuantitativa de los documentos anexados por el ICBF al SIPO para el indicador A.108P, con corte al 30/12/2023 (disponibles en el SIPO: <https://siipo.dnp.gov.co/detallepublicoindicador/SEqmc->

Como justificación para no alcanzar la meta establecida para la vigencia de 2023, en el SIPO se argumenta que el ciclo de las políticas públicas “no es estático” y “por lo tanto algunos instrumentos en los departamentos terminaron su vigencia”, requiriendo, por consiguiente, “iniciar su reformulación”. En efecto, en 2023 se tuvo la coyuntura electoral de gobernaciones y alcaldías. No obstante, la expectativa, registrada en el SIPO, era de desarrollar esta reformulación durante 2024 y “brindar orientaciones con asesoría del Departamento Nacional de Planeación para incluir el Derecho Humano a la Alimentación en los Planes de Desarrollo Territorial 2024-2027”. Lo que se observa, por la información reportada en el SIPO, es que tal reformulación no se ha dado. Además, no se ha actualizado la información para conocer el estado de avance en los casos en que los planes estaban en proceso de aprobación o en fase de construcción.

El ICBF, como secretaría técnica de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional - CISAN, relata como limitación “la intersectorialidad que conlleva la formulación de los planes departamentales” y los “inconvenientes que se presentan en los territorios por la ausencia de actores clave en el proceso o por la delegación exclusiva a las presidencias y secretarías técnicas de las instancias encargadas de la temática” (ICBF, 2023).

Con respecto al porcentaje de **municipios PDET con cobertura del Servicio Público de Empleo en zonas rurales con énfasis en la vinculación laboral de las mujeres en áreas productivas no tradicionales**,¹⁴ los avances reportados en el SIPO son del 0% en todas las vigencias valoradas en este informe. A pesar de la ausencia de información en el SIPO, fue posible identificar la conexión de ese indicador con el PND (2022-2026), en la transformación denominada “el cambio es con las mujeres”.¹⁵ De acuerdo con las metas anuales fijadas en el PND de sumatoria de “colocaciones a través del servicio público de empleo de mujeres” (a partir del año 2023), el porcentaje de avance global (para el cuatrienio del PND 2022-2026), con corte al 30/06/2024, era del 43,47%. En la vigencia de 2023 la meta se superó y el número de colocaciones durante el primer semestre de 2024 se mantuvo en un ritmo creciente, aproximándose al cumplimiento de la meta para ese año.¹⁶ No obstante, los datos de Sinergia no permiten conocer el detalle de la distribución municipal de las metas alcanzadas.

KxJYwalq60m), se tiene la siguiente clasificación de departamentos PDET con o sin Planes de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Planes de SAN):

- Departamentos con Planes de SAN aprobados por acto administrativo vigente: Antioquia, Arauca, Tolima, Chocó, Bolívar, Valle del Cauca, Sucre, Meta y la Guajira.
- Departamentos con Planes de SAN aprobados por acto administrativo NO vigente: Guaviare y Putumayo.
- Departamentos con Planes de SAN en proceso de aprobación: Cauca, Norte de Santander, Magdalena, Nariño, Huila.
- Departamentos con Planes de SAN en fase de construcción: Caquetá, Córdoba, Cesar.

¹⁴ Indicador A.351P del PMI, asociado a la medida 21 de GPAZ. Entidad responsable: Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo (UAESPE).

¹⁵ Indicador ID35 del PND.

Finalmente, el PMI prevé un indicador consistente en el “**porcentaje de PDET y PATR** [Planes de Acción para la Transformación Regional] concertados, consultados, diseñados, formulados, ejecutados y en seguimiento con las autoridades étnico-territoriales acorde con los planes de vida, etnodesarrollo, manejo ambiental, ordenamiento territorial y sus equivalentes en el marco reparador del enfoque étnico, racial, de mujer, familia, género y generación.”¹⁷ Este indicador, a su vez, está asociado al PND, en la transformación de “convergencia regional”. Aunque tanto en el SIPO como en Sinergia se reportan avances crecientes y adecuados a las metas anuales, en los documentos de soporte no se presenta ninguna desagregación por género. Si bien en el PMI se definió originalmente un énfasis étnico, en su formulación se contemplaba una interseccionalidad de enfoques étnico, racial, de género y mujeres que no se ha puesto en práctica, quedando completamente invisibilizado el peso y correlación entre los PDET y PATR con la realidad de las mujeres que pertenecen a comunidades o grupos étnicos.

— Reportes territoriales

Al analizar el contenido de las respuestas obtenidas mediante las solicitudes de información enviadas a gobernaciones y alcaldías de regiones PDET,¹⁸ tenemos un balance de falta de información y escasos avances.

Departamentos

Solo las gobernaciones de Putumayo y Nariño respondieron. En ambos casos, las respuestas fueron incompletas e imprecisas.

A la **primera pregunta** sobre los **programas y proyectos priorizados para solventar las necesidades de las mujeres en los municipios PDET**, la **Gobernación de Putumayo** solo afirmó haberse aprobado el plan de acción territorial del departamento el 5 de agosto de 2024, sin hacer referencia al plan de 2023 y omitiendo la información detallada objeto del cuestionamiento formulado. Al consultar la página web oficial, fue posible acceder a los planes de acción de 2023 y 2024.¹⁹ En el plan de 2023 se registran y detallan tres iniciativas articuladas a planes de acción con enfoque de desarrollo territorial (PDET) que en su descripción incluyen el enfoque de género o se refieren a las mujeres en general o a las

¹⁶ De acuerdo con los datos consultados en la plataforma Sinergia, la meta de 2023 era 385.342 colocaciones y se lograron 518.928 colocaciones. En 2024, hasta el mes de junio, se habían concretado 278.342 colocaciones (la meta anual era de 468.946). Ver más detalles en: <https://sinergia20app.dnp.gov.co/ciudadano/detalle-indicador/35>.

¹⁷ Indicador A.E.22 del PMI, asociado a la medida 9 de GPAZ. Entidad responsable: Agencia de Renovación del Territorio - ART.

¹⁸ Las solicitudes de información fueron enviadas a 6 gobernaciones y 60 alcaldías. Solamente se obtuvieron 2 respuestas de gobernaciones y 17 respuestas de alcaldías.

¹⁹ <https://www.putumayo.gov.co/index.php/gestion-de-gobierno/planes-de-accion>.

mujeres rurales en particular como población objetivo. Las tres iniciativas se relacionan con el ámbito de la salud sexual y reproductiva y abarcan los municipios de Leguízamo, Puerto Caicedo y Puerto Guzmán.²⁰ En el plan de acción de 2024, a su turno, solo se registran los códigos de las iniciativas sin referir su contenido por lo que no fue posible identificar cuáles se dirigen a suplir las necesidades de las mujeres.²¹

La **Gobernación de Nariño**, para esa misma pregunta, se limitó a decir que las acciones desarrolladas “están alineadas con la implementación de los planes, programas y proyectos establecidos en el Plan Departamental de Desarrollo ‘Nariño, región país para el mundo’; el cual contempla, en el “Capítulo de Paz”, los proyectos, políticas y programas orientados a la construcción de paz en el Departamento de Nariño, con especial énfasis en los dos Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), los cuales abarcan un total de 16 municipios.”²²

No obstante, no ofrece detalles de las iniciativas contenidas en los PDET mencionados que se ocupan de las necesidades de las mujeres. Al consultar la página web oficial, se constató que solamente está publicado el plan de acción de 2023, el cual contiene 13 iniciativas asociadas a los PDET de Nariño, ninguna de ellas explícitamente direccionada a atender las necesidades de las mujeres —aunque algunas de ellas puedan tener impactos indirectos a su favor, como las relacionadas con la seguridad alimentaria y nutricional y el acueducto rural.

A la **segunda pregunta** sobre **principales avances en la ejecución de los proyectos priorizados en el marco de los PDET en los últimos dos años**, la Gobernación de Nariño no respondió y la de Putumayo dio una respuesta imprecisa, sin especificar los avances.

A la **tercera pregunta**, sobre **cómo la administración departamental está garantizando la participación activa de las mujeres en el seguimiento y evaluación de los proyectos**

²⁰ Las iniciativas son: 1) “1186573226249 - Crear un programa de salud sexual y reproductiva que garantice el bajo índice de enfermedades y embarazos a corta edad en la comunidad rural en general con enfoque de género y comunidad PNIS del municipio de Leguízamo”; 2) “1186569199228 - Capacitar a las mujeres en Planificación Familiar con métodos naturales y convencionales en el municipio de Puerto Caicedo”; “1186320216952 - Implementar estrategias para que las mujeres rurales reciban capacitación integral en estilos de vida saludable, salud sexual y reproductiva, programadas para cada inspección de la zona rural de Puerto Guzmán”.

²¹ De todas maneras, en la medida en que el plan de acción de 2024 fue aprobado en el mes agosto de ese año, quedaría por fuera del rango de evaluación objeto del V Informe de GPAZ.

²² Según se detalla en la respuesta de la Gobernación de Nariño, “el PDET Alto Patía y Norte del Cauca comprende cinco (5) municipios de Nariño: Cumbitara, El Rosario, Leiva, Los Andes y Policarpa; junto con otros municipios de los departamentos de Cauca y Valle del Cauca. De otro modo, el PDET Pacífico Sur y Frontera Nariñense conformado por once (11) municipios de Nariño: Barbacoas, El Charco, La Tola, Magüí, Mosquera, Olaya Herrera, Francisco Pizarro, Ricaurte, Roberto Payán, Santa Bárbara y San Andrés de Tumaco”.

PDET en su territorio, especialmente en zonas rurales y comunidades étnicas, la Gobernación de Nariño no respondió y la de Putumayo respondió de manera insuficiente.²³

Finalmente, para las **preguntas 4 y 5** sobre la **participación de las mujeres en los procesos de actualización de los PATR** y en relación a las **medidas específicas con enfoque de género en los PATR** y cómo estas abordan las necesidades particulares de las mujeres en los territorios afectados por el conflicto, las gobernaciones de Putumayo y Nariño guardaron silencio.

Municipios

De 60 municipios consultados, 17 respondieron. De estos solo 10 son municipios PDET, Puerto Leguízamo (Putumayo); Piamonte, Popayán, Santander de Quilichao y Piendamó (Cauca); Caucasia y Segovia (Antioquia); Córdoba y San Jacinto (Bolívar), y Colosó (Sucre).

A los municipios se enviaron solicitudes de información con las mismas preguntas dirigidas a los departamentos. En todos los casos, las alcaldías respondieron parcialmente y con diferentes niveles de suministro de información cualitativa.

El caso de Piamonte (Cauca) en realidad fue una no respuesta, pues afirmó que no podía remitir información ni dar respuesta a lo solicitado “porque Piamonte está dentro de las zonas más afectadas por el conflicto (ZOMAC) y en el Programa de Infraestructura Social para el Desarrollo de Áreas, PISDA.”²⁴

En los 9 municipios restantes las respuestas fueron así:

- » Todos señalaron la existencia de programas y proyectos orientados a solventar necesidades de las mujeres en los municipios PDET (pregunta 1).
- » Todos excepto 2 (Popayán y Santander de Quilichao) mencionaron alguna estrategia o medida para garantizar la participación activa de las mujeres en el seguimiento y evaluación de los proyectos PDET (pregunta 2), aunque no detallan cómo son estas garantías en las zonas rurales y comunidades étnicas.

²³ Solo explicó que, tras la aprobación del último plan de acción en agosto de 2024, se deben conformar las “mesas de participación efectiva para las víctimas” a nivel departamental y municipal. Además, afirmó que la “mesa departamental está conformada por 9 hombres y 17 mujeres y su principal función es proponer espacios de incidencia territorial en los planes vigentes. Para propiciar esos espacios de participación, se realizaron reuniones previas”.

²⁴ Plan Integral de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA).

- » A la pregunta de cuál fue el papel de las mujeres en la actualización de los PATR (pregunta 4), solo Piendamó (Cauca), Segovia (Antioquia) y Colosó (Sucre) responden refiriéndose a la asistencia de mujeres en los encuentros o espacios destinados a la actualización de los PATR. No obstante, más allá de su asistencia, estas alcaldías no detallan de forma precisa en qué consistió esa participación para poder responder satisfactoriamente a la cuestión planteada.
- » Con respecto a las estrategias implementadas para garantizar la participación activa y efectiva de las mujeres en el proceso de actualización de los PATR (pregunta 4), solamente Colosó (Sucre) mencionó haber hecho una “actualización en la base de datos para poder convocar más mujeres y personas LGBTIQ+ a los espacios de participación”. Asimismo, refirió una metodología especial implementada durante el proceso de actualización de los PATR para cualificar esa participación. Según se detalla en la respuesta de la Alcaldía de Colosó, se desarrolló un espacio especial para las mujeres y las personas LGBTIQ+ llamado “círculo de género”, donde se realizó un “comadreo” entre las personas que participaron y se buscó dar respuesta a interrogantes que terminaron evidenciando las necesidades y dificultades en cada comunidad.
- » Finalmente, en cuanto a las medidas específicas de los PATR que incorporan un enfoque de género y cómo éstas abordan las necesidades particulares de las mujeres en los territorios afectados por el conflicto (pregunta 5), únicamente Piendamó (Cauca) y Colosó (Sucre) suministraron información detallada listando las medidas y su contenido direccionado a abordar las necesidades de las mujeres.

Obstáculos estructurales

A continuación, describimos los obstáculos estructurales identificados con base en la entrevista realizada con una de las profesionales delegadas para este fin por la organización Dejusticia, consulta de documentos clave y respuestas (o ausencia de respuestas) a las solicitudes de información formuladas ante entidades nacionales y territoriales.

Los obstáculos estructurales identificados se vinculan a ocho escenarios de problemas: (1) problemas asociados al acceso a información para el ejercicio del control social; (2) aquellos relacionados con el acceso a la información para que las mujeres conozcan los programas y proyectos disponibles; (3) el diseño institucional que incide en la inexistencia de datos sobre asignación de recursos para programas que benefician a mujeres en los municipios PDET; (4) falta de celeridad en los procedimientos administrativos; (5) limitaciones para la participación de las mujeres en las instancias de implementación, seguimiento y evaluación en los distintos escenarios relacionados con el cumplimiento del

punto 1 del Acuerdo; (6) manutención de los varios ámbitos en los que el patriarcado se manifiesta y de lo que se refiere como “tipos del patriarcado” en el marco conceptual del campo de estudios que aborda la interface entre las cuestiones agrarias y las de género en América Latina;²⁵ (7) obstáculos asociados al modelo económico vigente y las dinámicas extractivistas correlativas; (8) tendencia constante de intensificación del conflicto armado interno.

— Acceso a información para la veeduría social: limitaciones de los sistemas de información oficiales para el seguimiento al cumplimiento del AFP

El primer escenario de obstáculos estructurales identificados se refiere a los problemas asociados al funcionamiento de los sistemas de información oficiales de seguimiento al cumplimiento del AFP. Se identifica, por un lado, una limitación común relacionada con la inclusión de la perspectiva de género en la recolección y reporte de datos, ya que la información disponible no siempre está desagregada. Por otro lado, la información no es actualizada oportunamente ni de forma completa y se presentan inconsistencias en los datos disponibles, al compararlos con datos suministrados o sistematizados por otras entidades (como los órganos del Ministerio Público, por ejemplo).

De acuerdo con información de la Defensoría del Pueblo (2023), hay deficiencias en la información reportada en el Sistema Integrado de Información para el Postconflicto (SIIPO), para indicadores clave asociados al punto 1 del AFP relacionados con adjudicación de tierras y formalización de la tierra para mujeres. Hay rezagos en la actualización de la información, así como inconsistencias en cifras reportadas en el SIIPO y las respuestas institucionales puestas a disposición por entidades como la Agencia Nacional de Tierras (ANT). De igual forma, en el informe de la Defensoría del Pueblo se mencionan dificultades para conocer si la titulación de tierra se refiere a titularidad única o compartida con la pareja. Este tema es de vital importancia si se considera que, históricamente, la tierra ha sido titulada a los hombres o éstos la reciben mediante la figura de la titulación a la pareja, por lo que faltan datos desagregados para conocer qué tanto hay una titulación efectiva de tierra para las mujeres rurales.

El presupuesto asignado específicamente para programas que benefician a mujeres en los municipios PDET es otro dato inaccesible pues está vinculado a un obstáculo estructural asociado al diseño institucional que conlleva a la omisión de producción de datos pobla-

²⁵ En el campo de estudios mencionado, se utiliza la expresión “tipos de patriarcado” para explicar las diferentes jerarquías y relaciones de poder que atraviesan las vidas de las mujeres rurales y campesinas y que definen las relaciones que ellas han tenido con la tierra y con la propiedad de la tierra. Son representativas, en ese sentido, las aportaciones académicas de Elizabeth Dore, Heidi Tinsman y Michael Jiménez.

cionales en la administración y ejecución de los recursos. Retomamos este obstáculo más adelante, al referirnos al diseño institucional que incide en la inexistencia de datos sobre asignación de recursos para programas que benefician a mujeres en los municipios PDET.

— Limitaciones en el acceso a información sobre programas y proyectos

Además de los problemas identificados en los sistemas de información, también se observan obstáculos en lo que respecta a la información puesta a disposición o suministrada a las mujeres sobre programas y proyectos a los que pueden aplicar. Existe, por ejemplo, desconocimiento sobre los criterios utilizados para la adjudicación de proyectos productivos, sobre los programas adelantados con enfoque de género a los que pueden acceder como beneficiarias, o sobre la priorización que se les da para la titulación de predios (Defensoría del Pueblo, 2023). Esto conlleva a dificultades en el cumplimiento de los indicadores de género como se constata en la información remitida por la ANT a la Defensoría del Pueblo en la que reporta que, a noviembre de 2023, 70.091 mujeres habían solicitado ingreso al Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO)²⁶ de un total de 903.124 solicitudes, lo que equivale al 7,6% del total de las solicitudes (Defensoría del Pueblo, 2023).

Este problema también se destaca al estudiar los mecanismos de financiamiento para mujeres rurales. Pese a los avances en los indicadores de crédito especial para mujeres, hay falta de información y claridad sobre la misma, especialmente en lo relacionado con el portafolio de productos de crédito a los que pueden tener acceso las mujeres (Contraloría General de la República, 2023). Adicionalmente, aunque la Resolución 0295 de 2023 prevé una asignación presupuestal de 15 mil millones de pesos para todas las mujeres, en el Fondo de Fomento para Mujeres Rurales (FOMMUR), y pese a que el Decreto 1731 de 2021 incluye de manera específica a “las mujeres de la población LGBTIQ+”, no se han emprendido acciones para resolver el déficit de divulgación y de acceso a información de modo que también se promueva la inclusión de las mujeres LBT en dicha asignación presupuestal.

²⁶ Tal como se informa en la sección de preguntas frecuentes de la página de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), “el Registro de Sujetos de Ordenamiento, RESO, es una herramienta de planeación que consigna públicamente a todos los sujetos de ordenamiento potenciales beneficiarios de programas de tierras. El Registro está organizado mediante un sistema que comprende: i) Valoración, consiste en la verificación de cumplimiento de requisitos, ii) Calificación, mediante un sistema de asignación de puntos, iii) Inclusión, que es la decisión de incluir o no en el RESO a un potencial beneficiario y se realiza a través de acto administrativo”. Disponible en: <https://www.ant.gov.co/preguntas-frecuentes>.

— Inadecuación del diseño institucional que lleva a la inexistencia de datos sobre asignación de recursos para programas que benefician a mujeres en los municipios PDET

Para comprender el escenario real de fortalecimiento e impacto de las iniciativas con enfoque de género implementadas en los territorios PDET es fundamental acceder a datos claros de asignación de recursos para los programas y planes que benefician a las mujeres en cada vigencia fiscal. También es necesario entender cómo se realiza la priorización de las necesidades de las mujeres en los municipios PDET al momento de asignar los recursos y qué criterios se utilizan para determinar la distribución del presupuesto. No obstante, el acceso a información clara y precisa en este ámbito se muestra inviable en razón del diseño institucional.

La ART, en oficio de respuesta a la solicitud de información formulada por la RNM, explicó que “los proyectos desarrollados por la ART acorde a su deber funcional, tiene (sic) un enfoque territorial y no poblacional”. La misma justificación es expuesta por esa entidad para explicar la imposibilidad de responder a la pregunta sobre el porcentaje del presupuesto destinado a los municipios PDET que se está invirtiendo en programas específicos de empoderamiento económico, educación, salud y participación política de las mujeres. Siguiendo la misma lógica, tampoco se producen datos oficiales para evaluar el impacto de esas inversiones presupuestales.

Aunque desde 2023 hay esfuerzos institucionales visibles impulsados por la ART, como entidad coordinadora, para cuantificar los proyectos PDET que activan iniciativas de género vinculadas a los diferentes pilares del Punto 1 del AFP y para promover la articulación de acciones interinstitucionales para favorecer condiciones de implementación, fortalecimiento y seguimiento de los proyectos con enfoque de género dirigidos a mujeres rurales en los municipios PDET,²⁷ esto no es suficiente ante un diseño institucional que no prioriza estrategias y criterios de asignación de recursos con la correlativa producción de datos para la evaluación y seguimiento, con el fin de conocer la correlación entre la financiación y la ejecución e impacto de los proyectos etiquetados como iniciativas con enfoque de género.

²⁶ En el oficio de 3 de diciembre de 2024, la ART mencionó el trabajo colaborativo con la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz, la Agencia de Desarrollo Rural, los Ministerios de la Igualdad, de Agricultura y del Interior y la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas, con la constitución de una “mesa técnica de coordinación destinada a establecer las estrategias de fortalecimiento que les permitan a las organizaciones de mujeres en los territorios implementar proyectos con enfoque de género dirigidos a mujeres rurales en los municipios PDET”.

— Falta de celeridad en los trámites y consecuente rezago global en la adjudicación de tierras a mujeres rurales

Una de las principales barreras que enfrentan las mujeres para el acceso al derecho de propiedad de la tierra estaría relacionada con la “falta de celeridad en el trámite de las solicitudes de ingreso al RESO” (Defensoría del Pueblo, 2023, p. 106), lo que se traduce en el rezago de las metas de adjudicación. En este sentido, se constata que en el indicador A.G.1 del PMI sobre “Hectáreas entregadas a mujeres rurales a través del Fondo de Tierras”, se han adjudicado a las mujeres rurales 11.856,79 hectáreas del Fondo de Tierras, lo que equivale al 37,89% del cumplimiento de la meta definida para este período (Defensoría del Pueblo, 2023, p. 107). Así, de acuerdo con la Defensoría del Pueblo (2023), hasta 2023 solo el 2,12% de las solicitudes de ingreso al RESO habían sido tramitadas de manera positiva a favor de las mujeres.

Durante el proceso de elaboración de este informe, mediante consulta del estado de avance del indicador A.G.1 en el SIPO, se evidenciaba un notorio rezago global, con un cumplimiento de solo el 13,98% para todo el período (2017 a 2028), siendo evidente el bajo o nulo cumplimiento en 2023 y 2024, años en los que se registraba 3,71% y 0% de avance respectivamente.

Un mecanismo implementado con la intención de agilizar los trámites en el marco del RESO ha sido el WhatsApp. En efecto, tal como se explica en la sección de preguntas frecuentes de la ANT, “la captura de la información se adelanta de oficio o a solicitud de la parte”. En el segundo caso, “la ANT dispone de canales presenciales, a través de las Unidades de Gestión Territorial, y canales virtuales [...], como la línea de WhatsApp número 3118681902 habilitada en diciembre de 2022, donde los interesados pueden presentar sus solicitudes.”²⁸ Sin embargo, la herramienta no es adecuada para garantizar el acceso a la ruta de adjudicación y formalización de la propiedad rural, considerando las fuertes barreras tecnológicas que enfrentan las mujeres en los espacios rurales.

— Brechas y barreras para la participación de las mujeres en instancias de implementación, seguimiento y evaluación en municipios PDET y formulación de PATR

Un tema fundamental en el AFP tiene que ver con la participación de las mujeres en las instancias de implementación, seguimiento y evaluación en los distintos escenarios relacionados con el cumplimiento del Punto 1. Aunque ha habido esfuerzos institucionales

²⁸ Información extraída del tópico “Para acceder a la oferta institucional de la ANT, se creó el RESO... y, ¿qué es el RESO?”, en la sección de preguntas frecuentes de la ANT: <https://www.ant.gov.co/preguntas-frecuentes>.

para que esta vinculación se lleve a cabo, las fuentes de información de acceso público son deficientes para permitir tener un panorama general y detallado sobre la participación de las mujeres.

Uno de los indicadores de género dentro del PMI, el A.G.10, contempla la “estrategia de promoción de participación de las mujeres en la formulación de los Planes de Acción para la Transformación Regional, formulada”. Sobre este tema, el porcentaje de cumplimiento reportado en el SIPO es del 100%, actualizado hasta la vigencia del año 2018. No obstante, lo que se toma como base para reportar ese “cumplimiento” es la elaboración de una cartilla de orientación a las mujeres para la efectividad de los mecanismos de participación en los PDET, pero como lo ha manifestado la Defensoría del Pueblo (2023), la existencia de material pedagógico, aunque relevante, no es suficiente para garantizar la efectiva participación de las mujeres en las diferentes instancias.

Así, persisten las brechas de participación entre hombres y mujeres. Algunos de los factores que impiden esta participación tienen que ver con la falta de recursos para la participación de las mujeres en capacitaciones y encuentros, ya que esto implica gastos de transporte, alimentación, hospedaje, en escenarios donde el control de los recursos está en manos, principalmente, de los hombres, por lo que la falta de autonomía económica y la violencia patrimonial juegan en contra del ejercicio del derecho a la participación de las mujeres (Defensoría del Pueblo, 2023). Por otro lado, las tareas de cuidado son asumidas en su mayoría por las mujeres. De acuerdo con información del DANE, entre 2020 y 2021, el 93% de las mujeres rurales desempeña actividades de trabajo no remunerado, principalmente asociadas a la economía del cuidado (Defensoría del Pueblo, 2023). Este elemento se convierte en un factor que dificulta la participación de las mujeres en los diferentes espacios.

Ahora bien, mediante solicitudes de información enviadas por la Red Nacional de Mujeres (RNM) a la Procuraduría General de la Nación (PGN) y a la Agencia de Renovación del Territorio (ART),²⁹ fue posible obtener información complementaria al respecto. Según se desprende de las respuestas de estas entidades, hasta la vigencia de 2023, la ART (en cumplimiento de sus atribuciones reglamentarias definidas en el Decreto 1223 de 2020), había adelantado un proceso participativo de construcción de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) que llevó a la formulación de “33.007 iniciativas, de las cuales 4.606 fueron identificadas con la etiqueta de género y mujer rural”. No obstante, no se discrimina, en la información suministrada, cuántas y cuáles de las iniciativas fueron formuladas en el primer bienio del actual gobierno, ni cómo ha avanzado la implementación de las iniciativas con perspectiva de género.

²⁹ Oficios de respuesta de la PGN (E-2024-691381) de 21 de noviembre de 2024 y de la ART (20243200152881) de 3 de diciembre de 2024.

En el seguimiento que la PGN realizó durante 2023, esta entidad verificó algunas acciones realizadas por la ART, durante esa vigencia específica, tendientes al fortalecimiento territorial y de capacidades comunitarias. Destacó, entre otras acciones, el “fortalecimiento de la participación incidente” en la implementación del PDET, mediante la “conformación de 170 Mesas Comunitarias Municipales para la Transformación Territorial”, con inclusión de organizaciones y plataformas de mujeres y sectores LGBTIQ+, sin detallar cuántas mujeres participan efectivamente y su caracterización diferencial. La ART explica en su oficio que en la composición de las mesas comunitarias “se fomentó la participación, referente al número de mujeres con relación a los hombres”. Pero no confirma si la participación desigual efectivamente se corrigió y cómo se enfrentan las barreras estructurales para la participación de las mujeres rurales, indígenas y afrocolombianas, negras, raizales y palenqueras (más allá de “fomentar” que participen).

La PGN y la ART hacen referencia también al proceso de revisión y actualización de los PATR. Para la definición de la ruta metodológica de ese proceso se llevó a cabo el “Primer Encuentro Nacional de Género, Mujeres Rurales y Diversidades Constructoras de Paz de Territorio PDET: Tulia Carrillo Lizarazo”, en enero de 2024, con participación de más de 150 mujeres rurales, negras, afrocolombianas, palenqueras, indígenas, campesinas, firmantes de paz y sectores LGBTIQ+ provenientes de Mesas Comunitarias Municipales, Instancia Especial de Género, plataformas de mujeres y otras, de las 16 subregiones PDET. Aunque es plausible que la ruta metodológica para el proceso de revisión de los PATR esté contando con insumos que derivan de fases participativas, con presencia de mujeres diversas, es evidente que se trata de una estrategia recién introducida y subsisten las preguntas sobre cómo se enfrentan los factores estructurales que obstaculizan la participación de las mujeres.³⁰

— **Obstáculos asociados con el patriarcado**

Uno de los factores más importantes que se convierten en un obstáculo fundamental para el cumplimiento del Punto 1 del AFP tiene que ver con las dinámicas estructurales del patriarcado y los diversos ámbitos en los que este se manifiesta o, como se mencionó en una de las entrevistas, los varios “tipos del patriarcado”³¹ (entrevista con profesional de Dejusticia, 2024). Por un lado, existe una manifestación del patriarcado en la familia que lleva a arreglos familiares que desincentivan la titulación de tierras a las mujeres, incluso con una legislación que permite que accedan a la tierra como titulares únicas. A la dinámica del patriarcado en el ámbito familiar se suma una institucionalidad que también responde de

³⁰ Las pocas respuestas obtenidas al consultar a las gobernaciones y alcaldías de 6 departamentos y 60 municipios (sección I.B) confirman estos hallazgos.

³¹ Véase la nota al pie 24, en la que se explica el marco conceptual del que la profesional entrevistada toma la expresión “tipos de patriarcado”.

forma patriarcal al no titular la tierra a nombre de las dos personas que constituyen la pareja en esa conformación familiar heteroafectiva o heteroparental, sino solamente a nombre del hombre. Adicionalmente, en los casos en que la mujer logra la titulación de la tierra, muchas mujeres rurales son cabeza de hogar que tienen necesidades inmediatas que no se solucionan con tener tierra, por lo que terminan vendiéndola para poder sobrevivir. En este sentido, tener el título en sí mismo no es suficiente para garantizar la autonomía económica de las mujeres y de sus hijos e hijas. Hay también un fuerte arraigo de creencias sexistas basadas en imaginarios sobre los roles y estereotipos de género que pueden llevar a un aumento de la violencia basada en género como resultado de la titulación de la tierra a favor de las mujeres (Defensoría del Pueblo, 2023).

Por otro lado, adicional a esta dinámica familiar, hay un Estado patriarcal que homogeniza la población y no considera relevante la desagregación de datos con lo que no es posible tener un panorama claro sobre las desigualdades y tampoco hacerle seguimiento a su evolución, así como identificar acciones realizadas para superar estas brechas (entrevista con profesional de Dejusticia, 2024).

— Afianzamiento del modelo de desarrollo basado en el neoextractivismo

Otro de los temas que amenaza el cumplimiento del Punto 1 del AFP se refiere a las dinámicas extractivistas que vienen desarrollándose en Colombia. Por un lado, habría un “acaparamiento verde”, ligado a la llamada conservación y preservación de tierras, que tiene un impacto directo sobre las comunidades, especialmente mujeres, niños y niñas que ven comprometidas las fuentes para su sustento (entrevista con profesional de Dejusticia, 2024).

Como lo explican Verónica Pohl Schnake y Víctor Hugo Vallejos (2019), el acaparamiento verde, también conocido como “green grabbing”, se refiere a las acciones de apropiación de tierras y recursos naturales que se justifican bajo una agenda ambiental. Este es un concepto que se ha acuñado para hacer referencia al “control privado de tierras, agua y otros recursos a gran escala que se justifican y expanden bajo el pretexto de la conservación ambiental, involucrando tierras privadas y públicas”, utilizando, para justificarlo, argumentos que incluyen “la protección de la biodiversidad, la vida silvestre, los bosques, los paisajes singulares y los servicios ecosistémicos” (ibidem, p. 204). Según Melissa Leach (2012), la idea central detrás del acaparamiento verde es la noción de que es necesario “vender la naturaleza para salvarla”. Así, se trata de un fenómeno que se manifiesta de diversas formas y que incluye esquemas de conservación, ecoturismo, iniciativas presentadas como soluciones al cambio climático, reservas naturales y programas destinados al secuestro de carbono, y que afectan negativamente a la población local debido a los procesos de “desterritorialización” generados, como la pérdida de control del territorio, el despojo, el desplazamiento y el cercamiento (Schnake & Vallejos, 2019; Leach, 2012).

Adicionalmente, es importante resaltar que, en Colombia, así como en los demás países de América Latina y del Sur Global en los que el acaparamiento verde tiene ocurrencia, este se presenta como un fenómeno complejo que involucra una red diversa de actores que incluye organizaciones conservacionistas internacionales, gobiernos, empresas privadas con intereses diversos (desde ecoturismo hasta agricultura y mercados de carbono) y fundaciones (Schnake & Vallejos, 2019; Leach, 2012).

En Colombia, hay diversos ejemplos asociados a ese fenómeno, en el contexto posterior a la firma del AFP, que llevó a la liberación de muchas tierras, sobre todo en las áreas de Parques Nacionales Naturales y otros relacionados, “para preservar esas tierras”, provocando a su turno que “muchas comunidades, y en particular mujeres, niños y niñas, perdieran su sustento” (entrevista con profesional de Dejusticia, 2024).³² Por otro lado, hay un avance de proyectos extractivos como resultado de la idea de que ya no existiría conflicto armado, lo que atrae a nuevos inversionistas. El trabajo etnográfico de Diana Ojeda y Eloísa Berman-Arévalo (2020), llevado a cabo en el Caribe colombiano, a propósito del monocultivo de palma, es un aporte relevante que documenta las prácticas y los espacios cotidianos de la reproducción social definidos como “geografías ordinarias” y explora las prácticas de cuidado atravesadas por género y su papel tanto en el sostenimiento como en la perturbación de la violencia paramilitar y el extractivismo agrario. En ese estudio, desarrollado a cuatro años del AFP, se constata que los espacios agrarios de Colombia, la guerra y el extractivismo están profundamente entrelazados. Así, las geografías del postconflicto se caracterizan principalmente por el continuo despojo de las poblaciones locales relacionado con el afianzamiento del extractivismo.

Jacobo Grajales (2021) también ofrece contribuciones significativas para la comprensión de las dinámicas que frecuentemente acompañan procesos extractivistas, particularmente en el contexto agrario colombiano. El análisis de Grajales sobre la violencia, la apropiación de tierras y la formación del capitalismo agrario en Colombia ofrece valiosas perspectivas sobre las dinámicas de poder, los mecanismos de despojo y las continuidades entre violencia y acumulación que se observan con frecuencia en contextos de extractivismo en general. El autor analiza críticamente las raíces históricas y las relaciones de poder que moldean el acceso y el control sobre los recursos naturales. Como se mencionó en una de las entrevistas, los procesos extractivistas abordados en estos estudios tienen continuidades hasta el presente, y “esto afecta directamente a las mujeres, porque justamente son las mujeres rurales y campesinas quienes cocinan, quienes buscan el agua, quienes sostienen la vida en todas sus dimensiones diariamente”. En otros términos, los proyectos

³² El caso de la región del Sumapaz, específicamente el Bosque de Galilea, ha sido referido por investigadores de Dejusticia como un territorio alcanzado por el fenómeno del acaparamiento verde (Quesada & Guerrero, 2024). Otros estudios han documentado el acaparamiento de tierra y agua en Montes de María (Ojeda et al., 2015).

extractivos dificultan aún más, para las mujeres, sostener la vida diariamente, pues el acaparamiento de tierras reduce la accesibilidad de las mujeres a los recursos diarios indispensables para sostener la vida (agua, comida, cultivos, etc.) (entrevista con profesional de Dejusticia, 2024).³³

En esa línea, el avance de estos proyectos puede considerarse como una consecuencia indeseada del AFP, en la medida en que, a pesar de plantear un modelo de reforma agraria, no discute el modelo de desarrollo, y, correlativamente, no se establecieron límites al acaparamiento de tierras. Esto trae consecuencias relacionadas con el acceso y disponibilidad de tierra para el campesinado, en general, y específicamente para las mujeres. Existe también un riesgo de que, al titularse y formalizarse la tierra, no se cuente con un enfoque integral que permita la reproducción de la vida en las áreas rurales, llevando a que las mujeres se vean obligadas a vender sus tierras, y de esta forma, tierras destinadas a la reforma agraria terminen alimentando dinámicas extractivistas y de monocultivos.

— Intensificación del conflicto armado

Además de los factores mencionados anteriormente, los esfuerzos hechos en la implementación del Punto 1 del AFP tampoco logran avanzar de la forma esperada, debido al recrudecimiento del conflicto armado interno y al riesgo para las poblaciones, en especial mujeres, niños y disidencias sexuales, que son los sujetos más vulnerables frente a los diferentes tipos de violencia en los territorios. Este contexto de agravamiento ha intensificado los riesgos para las mujeres reclamantes de tierras. Asimismo, la presencia de los múltiples actores armados ilegales que continúan organizados en estructuras criminales y la continuidad de la respuesta militar de la Fuerza Pública y de confrontaciones armadas sigue siendo un factor contundente para inviabilizar la restitución material de tierras. Adicionalmente, en las negociaciones enmarcadas en la política de Paz Total impulsadas por el gobierno actual, no existe claridad sobre la manera como el enfoque de género será incorporado en la práctica. La reconfiguración e intensificación del conflicto armado es un aspecto también abordado más detenidamente en el análisis de obstáculos estructurales relacionados a los puntos 2 y 3 del AFP en este informe de GPAZ, por lo cual remitimos a esos apartados.

³³ Además de los estudios mencionados, la profesional de Dejusticia entrevistada recomienda la lectura del libro “Extractivismos y posconflicto en Colombia: retos para la paz territorial”, editado por Astrid Ulloa y Sergio Coronado (2016).

Propuestas de acciones aceleradoras o habilitadoras

Ante los obstáculos estructurales observados, con base en los aportes recibidos por la profesional delegada de Dejusticia y a partir de los datos consultados en fuentes secundarias, se formulan siete propuestas de acciones aceleradoras o habilitadoras correlativas, detalladas a continuación:

- » Papel más activo del Estado en el fortalecimiento de las capacidades de las mujeres y en la promoción de su participación en las distintas instancias de implementación y seguimiento del AFP. Es necesario atribuir un papel más protagónico a las mujeres en los espacios rurales.
- » Considerando que las mujeres rurales asumen la mayor parte de las acciones de cuidado (sea de hijas, hijos, adultos/as mayores o personas con discapacidad) y que esto, al igual que la discriminación por Orientación Sexual y Expresión e Identidad de Género (OSEIG), afecta sus condiciones para la participación, se sugiere que el Estado, en los diferentes niveles territoriales, tome medidas en relación con la creación de espacios de cuidado e inclusión de la diversidad sexual y de género en las reuniones campesinas, de tal forma que se facilite la participación de las mujeres en las reuniones.
- » Resulta fundamental contar con indicadores que permitan medir los avances reales con relación a la participación de las mujeres en las diferentes instancias de implementación, seguimiento y evaluación de las medidas del Punto 1, así como las barreras para que esta participación ocurra. Los indicadores de participación deben ir más allá de la asistencia a reuniones y deben contemplar la calidad y efectividad de esta participación.
- » Para comprender de forma clara los obstáculos de las mujeres para acceder a la tierra, es fundamental que los análisis de seguimiento no se restrinjan a los indicadores globales cuantitativos expresados porcentualmente en el SIIPO. Es necesario que el mismo gobierno incorpore en el seguimiento una dimensión cualitativa que permita entender los obstáculos enfrentados específicamente por las mujeres asociados a factores estructurales e históricos de discriminación, así como los impactos de largo plazo de las acciones implementadas para materializar las medidas de género del AFP. Se esperaría que los nuevos indicadores de género creados en la última actualización del PMI contribuyan positivamente en ese sentido.
- » El acceso a la tierra debe ser comprendido desde una perspectiva más amplia e integral, por lo que la titularidad no puede ser entendida como garantía para el sostenimiento de la vida de las mujeres. En este sentido, es fundamental incluir

programas de soberanía alimentaria y acceso a semillas, y garantizar el acceso a recursos como el agua. Así, el título de la tierra debe ser pensado y entendido de forma articulada con otros procesos que permitan la reproducción, permanencia y sostenibilidad de la vida de las mujeres en su diversidad en el campo. Se esperaría que los nuevos indicadores de género creados en la última actualización del PMI contribuyan positivamente en ese sentido.³⁴

- » Es necesario revisar el diseño institucional actual que se muestra insuficiente para el seguimiento, monitoreo y evaluación de la financiación de los planes, programas y proyectos con enfoque de género en los municipios PDET. Esto pasa por la revisión de la atribución legal de la ART definida como “territorial” e interpretada con un alcance limitado, excluyente de la dimensión “poblacional”. Esa revisión y correlativa reformulación (o revisión de la interpretación normativa) debe ser coherente con la necesidad de producir datos y ofrecer transparencia sobre las asignaciones presupuestales y su impacto real en el fortalecimiento de las iniciativas de género en los municipios PDET.
- » Como lo ha señalado la Defensoría del Pueblo (2023), es necesario contar con instancias como secretarías para la mujer rural en todos los municipios PDET, que permitan orientar de manera efectiva a las mujeres en las áreas rurales.
- » Son necesarios mecanismos ágiles y efectivos para la realización de trámite que consideren las barreras tecnológicas que impiden el acceso a información por parte de las mujeres. Como ejemplo se tiene que, aunque el uso de WhatsApp para el acceso a información puede ser una herramienta útil, no resulta la más adecuada para contextos rurales específicos.
- » Se requieren acciones de promoción dirigidas a que las mujeres LBT realmente sean incluidas en la asignación presupuestal del Fondo de Fomento para Mujeres Rurales (FOMMUR), que se articula con el Plan Nacional de Consolidación de Ingresos para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria.
- » En atención a la coexistencia e interacción de las diferentes expresiones del patriarcado y las barreras estructurales correlativas para que las mujeres accedan a

³⁴ Se crearon los siguientes 5 nuevos indicadores de género en la actualización del PMI: Incidencia de la pobreza multidimensional en hogares con jefatura femenina; Planes Nacionales Sectoriales de la RRI que cuentan con un plan de acción con enfoque de género; Mujeres rurales formadas sobre derechos y acceso a la justicia; Cupos a los que acceden las mujeres campesinas y en sus diversidades de las zonas rurales en formación técnica, tecnológica y universitaria; Proyectos con enfoque de género implementados en territorios PDET. Esto se describe así en el Resumen Ejecutivo del Proceso de Actualización del Plan Marco de Implementación (PMI) (p. 41), disponible en:

https://portalparalapaz.gov.co/wp-content/uploads/2024/11/Proceso_Actualizacion_PMI.pdf.

los títulos de la tierra, es imprescindible que el Estado promueva activamente esta titulación adoptando medidas afirmativas, asumiendo también un papel activo en el combate a la violencia intrafamiliar que en algunos casos acompaña los procesos de titulación de tierra a las mujeres.

- » Es imprescindible que se incorpore de manera más clara, en las acciones estatales, un abordaje interseccional, para que la titulación de la tierra a las mujeres y personas LGBTIQ+ contemple las adecuaciones necesarias de acuerdo con sus especificidades y en atención a las dinámicas de múltiples factores de discriminación entrecruzados.
- » Debe superarse el imaginario prejuicioso de que las personas LGBTIQ+ solo existen en las áreas urbanas y que se haga pedagogía en torno al proceso de acceso a la titulación de la tierra de personas LGBTIQ+, además de crear medidas afirmativas que impulsen este proceso en el país.



Punto 2 //// Participación Política

En el AFP se concibió la participación política como una condición para la construcción y la consolidación de la paz. La premisa fundamental del punto 2 es la ampliación de la democracia, entendida como condición esencial para la construcción y la consolidación de la paz, facilitando el surgimiento de nuevas fuerzas políticas y enriqueciendo la deliberación pública alrededor de los problemas nacionales y en todos los niveles territoriales. Por ello, se planteó la necesidad de fortalecer los mecanismos de participación ciudadana, la garantía de seguridad a la diversidad de posiciones políticas, así como la eliminación de barreras en el ejercicio de la política para las mujeres y personas LGBTIQ+.

En el PMI vigente hasta 2024 se definieron 86 indicadores agrupados en tres pilares: derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política en general y en particular para los nuevos movimientos surgidos después de la firma del AFP; mecanismos democráticos de participación ciudadana; promoción de mayor participación en la política nacional, regional y local en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad.

De acuerdo con las medidas categorizadas por GPAZ, en el punto 2 se identifican 26 medidas. A continuación, se presenta la valoración sobre el estado de implementación de estas medidas, a ocho años del AFP, para lo que se abordó el bienio entre el segundo semestre de 2022 y el primer semestre de 2024. Para esta valoración, en la sección 1, actualizamos el semáforo; en la sección 2, describimos los obstáculos estructurales identificados, con base en la información cualitativa disponible (entrevista con representantes de la Red Nacional de Mujeres y datos consultados en fuentes secundarias); finalmente, en la sección 3, hacemos un ejercicio de formulación de propuestas aceleradoras o habilitadoras para superar los obstáculos identificados.

Semáforo

El PMI vigente hasta 2024 contemplaba, para el Punto 2, nueve indicadores etiquetados como indicadores de género. No obstante, al revisar la matriz general de indicadores, es posible identificar otros (17) indicadores generales cuyo enunciado contempla la transversalización del enfoque de género (o se presupone que la deba contemplar) y algunos indicadores étnicos (3) que en su formulación integran categorías diferenciales mixtas (étnica y de género). De esta manera, puede decirse que 29 indicadores del PMI vigente hasta 2024 potencialmente estarían destinados a asegurar o favorecer la implementación de medidas de género relativas al Punto 2 del AFP.

De las 26 medidas de género de GPAZ del Punto 2, todas, excepto una, están asociadas a indicadores del PMI. La medida 41 (Fortalecer y promover la construcción de presupuestos participativos sensibles al género y los derechos de las mujeres en el nivel local) no tiene correspondencia con ningún indicador del PMI.

En la Tabla 7 actualizamos el semáforo al corte de junio de 2024 (V Informe de GPAZ) y mantuvimos la información del IV informe de GPAZ con el fin de facilitar el contraste entre el anterior semáforo y el actual.

Tabla 7. Semáforo 2024 x Semáforo 2022 - Punto 2 del AFP

No hay información	No existe	En desarrollo	Existe	Introducido	Cumplido	Total de medidas	Informe GPAZ
2	3	1	3	14	3	26	V Informe
8%	12%	4%	12%	54%	12%	100%	(ago/22 - jun/24)
5	9	0	1	9	2	26	IV Informe
19%	35%	0%	4%	35%	8%	100%	(ene/21 - jun/22)

Fuente: Elaboración propia con datos del IV Informe de GPAZ y con base en la matriz de sistematización de datos a partir de la consulta de avances cuantitativos y cualitativos reportados en el SIPO.

Es posible percibir variaciones que reflejan progresos: disminución en las categorías “no hay información” (de 5 para 2) y “no existe” (de 9 para 3) y aumento en las categorías de “en desarrollo” (de 0 para 1), “existe” (de 1 para 3), “introducido” (de 9 para 14) y “cumplido” (de 2 para 3).

El cotejo de la clasificación semafórica de 2022 y de 2024 permite percibir la evolución, medida por medida, como se visualiza, de forma sintética, en la Tabla 8. Se deduce que hubo progreso en 10 medidas, 14 permanecen en el mismo estado (aunque en 2 casos se trata de medidas que ya se habían cumplido anteriormente) y en 2 medidas se retrocedió. El retroceso obedece, en el caso de la medida 30, asociada al indicador B.446, a la ausencia de información desagregada por sexo en 2022 y 2023 y a la ausencia de reporte para el primer semestre de 2024, con base en la consulta en el SIPO.³⁵

En el caso de la medida 33,³⁶ el indicador asociado del PMI era el B.G.5, con inicio en 2017 y fin en 2021, por lo cual en el anterior informe de GPAZ pudo verificarse una implementación parcial que llevó a la valoración de “introducido”. En la actual valoración, a partir de la consulta en el SIPO, verificamos que tal indicador no tuvo continuidad entre 2022 y 2024. Ahora bien, por la consulta hecha en la plataforma Sinergia del DNP, constatamos que en el PND 2022-2026 del actual gobierno de Gustavo Petro y Francia Márquez se prevén acciones para la participación política y organizativa de la mujer, familia y generación indígena y para la implementación de la política pública de participación ciudadana (política adoptada por decreto al final del Gobierno de Duque). Aunque al corte de este informe no se reportaban avances para los indicadores correlativos previstos en el PND, es claro que el PND vigente creó mecanismos asociados a la medida 33 de GPAZ.³⁷ Esto explica la variación de “introducido” (en 2022) a “existe” (en 2024) en la semaforización realizada.

Tabla 8. Evolución de la clasificación semafórica de las medidas categorizadas por GPAZ en el Punto 2 del AFP

Nº medida GPAZ	Categoría GPAZ	Semáforo GPAZ 2022	Semáforo GPAZ 2024	Evolución
26	Participación	Introducido	Introducido	Igual
27	Participación	Introducido	Introducido	Igual
28	Enfoque de género	Introducido	Introducido	Igual

³⁵ La medida 30 de GPAZ se refiere al Programa de Protección Individual y Colectiva de Líderes y Lideresas de Organizaciones y Movimientos Sociales y Defensores y Defensoras de Derechos Humanos.

³⁶ El enunciado de la medida 33 de GPAZ, extraída del AFP, referida a la participación ciudadana, es: “En las instancias de participación ciudadana se ampliará y garantizará la representatividad con participación equitativa entre hombres y mujeres de las organizaciones y los movimientos sociales, el control ciudadano y la interlocución con las autoridades locales, municipales, departamentales y nacionales”.

³⁷ Como consta en la plataforma Sinergia del DNP, se trata de los indicadores ID332 e ID183, asociados a las transformaciones “el cambio es con las mujeres” y “convergencia regional” del PND 2022-2026.

29	Enfoque de género	No existe	En desarrollo	Avanzó
30	Enfoque de género	No existe	No información	Retrocedió
31	Afirmativas	No existe	Introducido	Avanzó
32	Afirmativas	No existe	Introducido	Avanzó
33	Participación	Introducido	Existe	Retrocedió
34	Afirmativas	Introducido	Introducido	Igual
35	Participación	Introducido	Introducido	Igual
36	Afirmativas	No existe	Existe	Avanzó
37	Violencias	No existe	Existe	Avanzó
38	Participación	Existe	Introducido	Avanzó
39	Participación	No existe	No existe	Igual
40	Participación	No existe	No existe	Igual
41	Afirmativas	No existe	No existe	Igual
42	Participación	No información	Introducido	Avanzó
43	Participación	Introducido	Introducido	Igual
44	Participación	No información	Cumplido	Avanzó
45	Enfoque de género	Cumplido	Cumplido	Igual
46	Enfoque de género	No información	Introducido	Avanzó
47	Participación	Introducido	Introducido	Igual
48	Participación	Cumplido	Cumplido	Igual
49	Participación	No información	Introducido	Avanzó
50	Participación	Introducido	Introducido	Igual
51	Afirmativas	No información	No información	Igual

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del IV informe de GPAZ y la matriz de contraste construida para analizar los avances con corte a junio de 2024.

Al indagar sobre la asociación de las medidas de género categorizadas por GPAZ con los indicadores de género del PMI y con el PND, encontramos que 13³⁸ de las 26 medidas del Punto 2 (o el 50%) están cobijadas por indicadores de género del PMI. Hay relación directa de esas medidas con 9 indicadores de género del PMI. En cuanto a la vinculación al PND 2022-2026, identificamos únicamente 8 correspondencias,³⁹ lo que equivale al 31% de las medidas de GPAZ del Punto 2. Esas 8 medidas están vinculadas, por medio de los indicadores (de género, étnicos o generales) del PMI con los que se relacionan, a una o dos de las transformaciones del PND 2022-2026 “Colombia, potencia mundial de la vida”: “El cambio es con las mujeres” y “Seguridad humana y justicia social”.

³⁸ Medidas 27, 28, 31, 32, 33, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 49, 50.

³⁹ Medidas 30, 33, 35, 37, 42, 43, 49, 50.

Tabla 9. Asociación de las medidas de género de GPAZ del Punto 2 con indicadores de género del PMI y con transformaciones e indicadores del PND

Asociado a indicadores de género en PMI	Asociado al PND
13	8
50%	31%

Fuente: Elaboración propia con base en la matriz de sistematización de datos construida a partir de la consulta de avances cuantitativos y cualitativos reportados en el SIPO y de los datos entrecruzados del PMI y del PND disponible en la plataforma Sinergia.

Es importante destacar que solamente 4 de las 26 medidas de GPAZ del Punto 2 están asociadas a la transformación “el cambio es con las mujeres” del PND. Son las medidas 33, 42, 49 y 50 relativas a la ampliación y garantías de participación y representatividad con equidad de género, promoción de la participación electoral, promoción de los liderazgos femeninos y procesos de formación sobre los derechos políticos de las mujeres.

Obstáculos estructurales //////////////////////////////////////

A continuación, describimos los obstáculos estructurales identificados con base en la entrevista realizada con las representantes de la Red Nacional de Mujeres y a partir de la consulta de fuentes secundarias.

Los obstáculos estructurales identificados se relacionan con siete escenarios de problemas: (1) problemas asociados al acceso a información para el ejercicio del control social; (2) problemas relacionados con la falta de diálogo y consulta con las organizaciones de mujeres en el proceso de estructuración y actualización del PMI; (3) ausencia de mecanismos de evaluación de impacto; (4) papel del Viceministerio de Mujeres del Ministerio de Igualdad y Equidad; (5) persistencia de brechas y barreras en la participación política de las mujeres; (6) persistencia del conflicto armado y violencia sociopolítica en los territorios; (7) persistencia de barreras estructurales culturales para el ejercicio del derecho al voto de las mujeres.

—— Limitaciones en el acceso a la información

Con relación al cumplimiento de lo estipulado en el Punto 2 del Acuerdo de Paz en temas de género, se encuentra que uno de los principales obstáculos se relaciona con el acceso a información. Por un lado, hay una dificultad al consultar el sistema de información, porque la información no siempre está actualizada. A esto se suma que el cambio del sistema del Plan Marco de Implementación (PMI) puede generar indicadores difíciles de comparar al usar otros criterios de evaluación, lo que a su vez dificulta el seguimiento al cumplimiento de las medidas de género a lo largo del tiempo.

Las organizaciones recurren a los derechos de petición ante las entidades del Estado como mecanismo de acceso a información sobre avances, evaluaciones y gestión de las entidades en las acciones relacionadas con el cumplimiento del acuerdo de paz. Esto evidencia serias dificultades en el acceso a información que debería ser pública, de fácil consulta y actualizada. Por otro lado, los derechos de petición no siempre son debidamente contestados y terminan siendo remitidos a otras entidades para su respuesta, lo que afecta el acceso a información oportuna y de calidad.

Las dificultades en el acceso a información llevan a buscar información en distintas entidades estatales y, entre ellas, hay incongruencias en la información reportada, lo que dificulta el seguimiento de los avances. De igual forma, se identifican obstáculos con relación a la información periódica entregada por las distintas entidades, ya que, aunque se producen informes de seguimiento a la implementación, no parece haber una periodicidad en estos informes, lo que lleva a que la sociedad civil no sepa cuándo se hará un nuevo reporte o informe de avance.

Por último, las entrevistas también permitieron identificar que el acceso a la información es más crítico a nivel de las entidades territoriales. Aunque a nivel nacional hay deficiencias y dificultades en el acceso a información, se reconocen avances y la información es mucho más accesible y de mejor calidad que cuando se busca información a nivel departamental o municipal. Este es un tema crítico especialmente si se considera el impacto que se espera que el acuerdo de paz tenga en los territorios más alejados y que más han sufrido la violencia a lo largo del tiempo.

— Falta de diálogo y consulta con organizaciones de mujeres

En diálogo con la Red Nacional de Mujeres (entrevista realizada con dos representantes de la Red, 2024), se pudo identificar que continúa siendo incipiente el diálogo con las organizaciones de mujeres. Por ejemplo, en la actualización del PMI no hubo consulta a las organizaciones de mujeres, limitándose ese diálogo a la Instancia Especial de Mujeres.

Ha habido otras actividades en las que participan algunas mujeres y eso es presentado como logros en materia de participación de las mujeres. Sin embargo, falta una concepción de la participación más amplia y calificada que implique sistematicidad en la consulta y diálogo con las organizaciones de la sociedad civil. De igual forma, aunque hay personas que vienen de la sociedad civil y que asumen cargos en el Estado, esto por sí solo no garantiza una apertura a la participación de las organizaciones de mujeres en la implementación de las medidas del AFP. Si bien se reconoce que en el actual gobierno ha habido un diálogo más fluido con las organizaciones de la sociedad civil, falta mayor interlocución y especialmente un diálogo calificado entre Estado y sociedad civil que considere el lugar

de las organizaciones sociales y, en particular, de las organizaciones de mujeres, su experiencia, trayectoria y conocimiento.

— Ausencia de mecanismos de evaluación de impacto de las medidas contempladas en el AFP en materia de participación de las mujeres

Los obstáculos para alcanzar resultados de impacto en el punto 2 del AFP, especialmente participación política de las mujeres, están también asociados a la falta de indicadores de impacto que permitan efectivamente comprender y evaluar qué tanto se ha avanzado en la participación política de las mujeres, qué tanto se ha logrado transformar la vida de estas personas y efectivamente cambiar la correlación de fuerzas. Las entrevistas mostraron que hay una inconformidad grande con relación a la forma como se reportan resultados. Por ejemplo, en materia de participación, se cumplen algunas metas porque se hacen talleres donde participan mujeres, o se cuenta con una nueva legislación en la materia, o se hacen documentos que buscan contribuir a los logros de participación. Sin embargo, estos elementos, aunque relevantes, hacen parte de los procesos que buscan mejorar el acceso y calidad de la participación de las mujeres. Decir, por ejemplo, que se hizo un número de talleres o que asistió un número determinado de mujeres a actividades de formación no dice mucho sobre qué tanto efectivamente las mujeres están fortaleciéndose, ocupando y disputando espacios de poder y qué tanto aumenta su participación en términos reales.

Una evaluación del Punto 2 desde la perspectiva de género necesariamente requiere de indicadores de impacto y de evaluaciones cualitativas que den cuenta de los desafíos y logros. En este sentido, los informes de avance y rendición de cuentas de las entidades terminan siendo muy superficiales, presentando como resultados acciones como las mencionadas (talleres, reuniones, capacitaciones, cursos, legislaciones), pero no se hacen evaluaciones de impacto. Aunque las legislaciones son un paso importante, es necesario acompañar su implementación, que es donde realmente se puede llegar a tener un impacto en la vida de las personas, en la paridad de la participación. En este sentido, faltan metas en los indicadores que permitan trazar un horizonte de hasta dónde se busca llegar, el impacto que se quiere tener en la sociedad. Los indicadores tampoco parecen usar líneas de base para poder evaluar mejor los avances en estos temas. Así, a pesar de las dificultades para acceder a información oportuna y de calidad, son las organizaciones de la sociedad civil las que realizan análisis más calificados sobre el punto 2 del acuerdo.⁴⁰

⁴⁰ Los informes de GPAZ son un ejemplo de ello. Otros estudios que pueden mencionarse son los informes de la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC (2022), de la Ruta Pacífica de las Mujeres (2023) y del Instituto Kroc (2024).

— Ausencia de una apuesta clara por parte del Viceministerio de las Mujeres frente a la implementación del AFP

Otro elemento identificado en las conversaciones con las organizaciones tiene que ver con el papel que ha asumido el Ministerio de la Igualdad, y especialmente el Viceministerio de las Mujeres, en la implementación del acuerdo. Se percibe que este viceministerio no ha asumido esta tarea como prioritaria por lo que se ve ausente de algunos escenarios clave relacionados con la implementación del acuerdo y tampoco promueve encuentros o exhibe posturas específicas en el tema de género y el AFP. En el día a día de la interlocución de la sociedad civil con el gobierno, este Viceministerio no está presente.

— Persistencia de brechas y barreras para la participación política de las mujeres

Aunque se reconoce que en el actual gobierno ha habido una preocupación mayor y compromiso con la paridad de género en altos cargos, no se percibe que sea un compromiso asumido por el Estado colombiano. El punto 2 del AFP reconoce que las mujeres enfrentan mayores barreras para el ejercicio de la participación política, por lo que las medidas para transformar esta realidad, como son las circunscripciones especiales de paz o el estatuto de la oposición, son herramientas fundamentales para una participación equitativa en la vida política y social. Sin embargo, en la práctica, lograr listas paritarias para las elecciones, principalmente en las regiones o aumentar la proporción de mujeres en cargos públicos ha sido una tarea muy difícil de lograr y no se tienen resultados muy positivos. Sobre este punto, vale la pena observar el bajo número de mujeres candidatas a las elecciones territoriales de 2023, en comparación con el número de hombres.

Tabla 10. Inscripciones de candidaturas en las elecciones territoriales de 2023

Corporación	Hombres 2023	Mujeres 2023	% Hombres	% Mujeres
Alcaldía	5.130	978	83.99%	16.01%
Asamblea	2.309	1.424	61.85%	38.15%
Concejo	62.552	40.715	60.57%	39.43%
Gobernación	201	45	81.71%	18.29%
Jal	7.957	6.897	53.57%	46.43%
TOTAL INSCRITOS	78.149	50.059		
TOTAL	128.208			

Fuente: Instancia Especial de Mujeres para el seguimiento a las medidas de género del AFP, 2024, p. 42.

A nivel de las mujeres electas para gobernaciones, alcaldías, asambleas y concejos municipales, en 2023 se evidencian muy pocos avances en comparación con 2019:

Tabla 11. Total de personas electas en cantidad y porcentaje en diferentes corporaciones: Cifras comparativas de 2019 y 2023

Cargo/ Corporación	2019					2023				
	Mujer	Hombre	Total	% Mujer	% Hombre	Mujer	Hombre	Total	% Mujer	% Hombre
Gobernación	5	27	32	15.60%	84.40%	6	26	32	18.80%	81.30%
Alcaldía	134	964	1.098	12.20%	87.80%	146	953	1.098	13.30%	86.70%
Asamblea departamental	70	347	418	16.70%	83.30%	85	333	418	20.30%	79.70%
Concejo Municipal	2.127	9.935	12.062	17.60%	82.40%	2.372	9.651	12.023	19.70%	80.30%

Fuente: Instancia Especial de Mujeres para el Seguimiento a las Medidas de Género del AFP, 2024, p. 46.

En el Congreso también ha sido difícil lograr la participación de las mujeres de manera paritaria. Preocupa también cómo, a nivel de las curules de paz, aunque debían configurarse listas paritarias, fue elegida una proporción mucho mayor de hombres que de mujeres. Los datos anteriores evidencian una seria brecha en la participación política de las mujeres por lo que se refuerza la idea mencionada anteriormente sobre la importancia de medir los impactos ya que un resultado como contar con el estatuto de la oposición o, incluso, configurar listas paritarias, nos habla de procesos importantes, pero no nos permite evaluar lo que ocurre efectivamente en la práctica con la participación de las mujeres.

— Persistencia del conflicto armado y la violencia en los territorios

La persistencia de la violencia en los territorios pone en riesgo la integridad y la vida de las mujeres y personas LGBTIQ+, lo que afecta su participación política. Aunque se han hecho esfuerzos para avanzar en el desmantelamiento de las estructuras criminales (punto 3 del Acuerdo), es evidente que la presencia de los grupos armados en los territorios y las amenazas a firmantes de paz y a los liderazgos locales, además de la violencia de género, dificulta el cumplimiento del Acuerdo como un todo y lleva a la persistencia de factores que obstruyen o imposibilitan la participación política de las mujeres y personas LGBTIQ+.

Las organizaciones de GPAZ y desde otras plataformas y redes en las que éstas confluyen han documentado la correlación entre las violencias de género en diversos ámbitos, las violencias por prejuicio, la continuidad del control territorial y social ejercido por los múltiples actores armados, la persistencia de condiciones de inseguridad y la falta de garan-

tías de seguridad, y cómo ese conjunto de factores conlleva a un escenario agravado que desfavorece o incluso impide la participación política de las mujeres y personas LGBTIQ+. La violencia e inseguridad, en sus múltiples formas, crean un ambiente de miedo y riesgo que impide a las mujeres y personas LGBTIQ+ participar plenamente y de manera efectiva en la esfera pública, limitando su acceso a espacios políticos, de negociación de paz y de toma de decisiones, y devaluando su contribución (Sisma Mujer, 2024; CIASE et al., 2022).

Adicionalmente, se tiene que, aunque el Gobierno actual de Gustavo Petro y Francia Márquez ha priorizado las negociaciones de Paz Total, el esfuerzo por negociar simultáneamente con diferentes grupos armados no ha tenido éxito. A la par que se ha intentado dialogar con grupos a los que se les reconocía “carácter político”, se han introducido esquemas de flexibilización penal para grupos considerados “criminales”. En ese contexto, personas LGBTIQ+ en diferentes territorios han reportado que distintos grupos criminales han buscado “aumentar el control social, incrementando la regulación violenta de las sexualidades e identidades que consideran “incorrectas”, con el fin de mejorar sus condiciones en las negociaciones (por ejemplo, para ser considerados como actores políticos y así obtener más beneficios)” (Colombia Diversa, 2025, p. 5).⁴¹ Aunque es conocida por la Misión de Verificación de Naciones Unidas en Colombia la tendencia de aumento de la discriminación social y armada contra las personas LGBTIQ+, “las mesas de negociación no han implementado acciones para abordar la ocurrencia de hechos de violencia por prejuicio basados en la orientación sexual, expresión e identidad de género (OSEIG)” (ibidem).

En ese mismo contexto de reconfiguración del conflicto armado y de recrudecimiento de las violencias correlacionadas, como lo planteó una de las representantes de la Corporación Humanas entrevistada, en algunos territorios las mujeres con las que la organización trabaja han reportado que los grupos armados han carnetizado a la población, a través de las Juntas de Acción Comunal (JAC), y la han obligado a manifestarse para que la fuerza pública no entre o salga de sus territorios. También han ejercido control sobre el funcionamiento de las elecciones a los cargos de elección popular municipal y departamental, lo que claramente coarta la participación política tanto de hombres como de mujeres.

⁴¹ Relatado así por Colombia Diversa en el documento técnico de contribución para la visita del Experto independiente sobre la protección contra la violencia y la discriminación basadas en la orientación sexual y la identidad de género de Naciones Unidas, de 16 de marzo de 2025. Los testimonios de las personas LGBTIQ+ a los que Colombia Diversa hace referencia, constan en el “Documento sobre posturas de las personas LGBTIQ+ frente a la Paz Total” (2024) construido por esa organización con el apoyo del Women, Peace and Humanitarian Fund de Naciones Unidas (WPHF). Este último documento no es público por motivos de seguridad.

— Persistencia de barreras para el ejercicio del derecho al voto de las mujeres y personas trans

Persisten diversas barreras que han limitado o impedido el ejercicio del derecho al voto de las mujeres, tal como lo documentó la Registraduría Nacional del Estado Civil en 2017, mediante el “Diagnóstico de las barreras que impiden a poblaciones vulnerables y subrepresentadas en Colombia el ejercicio de su derecho al voto.”⁴² Muchas de estas barreras son estructurales-culturales, como las siguientes sistematizadas por la Registraduría (2017, p. 14-20): la creencia de que el lugar [de las mujeres] en la sociedad es el ámbito privado y no el público; la dificultad que implica cumplir con el papel de cuidadoras (y otros roles de género impuestos por la estructura social patriarcal) y además acudir a las urnas; la coerción para votar libremente dado el contexto de dependencia económica y la presión que las mujeres reciben en sus familias, trabajo y círculos religiosos; el riesgo de sufrir violencias de género en el trayecto a los puestos de votación; la falta de seguridad y empoderamiento, y el analfabetismo presente en muchos grupos de mujeres en condiciones de vulnerabilidad social y económica. Algunas de esas barreras explican otras restricciones de orden operativo, como la dificultad de recorrer largas distancias y de acceder a transporte para trasladarse acompañada por sus hijos e hijas menores de edad, o el impedimento irregular de ingresar al puesto de votación con niños y niñas menores de edad.

Las personas trans, por su parte, enfrentan barreras adicionales, debido a las dificultades para el reconocimiento de su identidad de género en su documento de identidad y a la prohibición ilegal de ingreso al puesto de votación. De acuerdo con el diagnóstico de la Registraduría, “al no tener documentos de identificación que correspondan con su identidad de género, [a las personas trans] frecuentemente se les niega la entrada a los puestos de votación, no se les entrega la tarjeta electoral o son señaladas de estar intentando hacer fraude por suplantación de identidad” (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2017, p. 19).

Es importante destacar que el diagnóstico elaborado por la Registraduría en 2017 fue validado por el Ministerio del Interior en 2023, por lo que se entiende que el actual gobierno consideró vigentes las barreras identificadas. No obstante, la implementación de acciones destinadas a superar las barreras para el ejercicio del derecho al voto de las mujeres y personas trans es un asunto que continúa pendiente.

⁴² Diagnóstico elaborado en cumplimiento del AFP (indicador B.167 del PMI). El documento no se encuentra disponible en ninguna página de internet institucional-gubernamental. Durante la elaboración del V Informe GPAZ fue posible localizarlo y acceder a su contenido por medio de la búsqueda en Google, en una plataforma en la que se comparten documentos académicos.

Propuestas de acciones aceleradoras o habilitadoras

En atención a los obstáculos identificados, se proponen las siguientes seis acciones aceleradoras o habilitadora

- » Contar con un sistema de información integrado que permita hacer el monitoreo, seguimiento y evaluación de las medidas del acuerdo de paz tanto a nivel nacional como por departamentos y municipios.
- » Realizar recomendaciones al gobierno nacional sobre formas más eficaces de participación que permitan una participación más calificada, con consultas a las organizaciones de la sociedad civil, de tal forma que se logre impactar la elaboración, seguimiento y evaluación de las políticas públicas
- » Incluir en el PMI indicadores de impacto que permitan realizar evaluaciones mucho más profundas de los resultados a mediano y largo plazo de las medidas incluidas en el acuerdo de paz, para comprender de qué forma se está o no impactando la vida de las mujeres y teniendo efectos positivos en el aumento de la participación de las mujeres.
- » Definir una instancia clara, del ámbito nacional, encargada de hacerle seguimiento a los compromisos del acuerdo de paz en materia de género y de realizar informes periódicos sobre los avances y obstáculos.
- » Repensar el diseño de la elección de las curules de paz para que pueda haber mayor participación de las mujeres
- » Apoyar financieramente las candidaturas de mujeres y personas LGBTIQ+ para lograr cerrar la brecha en materia de candidaturas y de efectiva participación política en los cargos de elección.



Punto 3 //// Fin del Conflicto Armado

El Punto 3 sobre el Fin del Conflicto buscó definir una hoja de ruta para terminar de manera definitiva las acciones ofensivas entre la Fuerza Pública y las FARC-EP, las hostilidades y cualquier acción que afecte a la población civil. De igual forma, propone medidas para realizar el procedimiento de dejación de las armas, iniciar el proceso de reincorporación de las personas firmantes de las FARC-EP y crear las condiciones posibilitadoras iniciales para la implementación del AFP.

En el AFP se establecieron tres pilares para el fin del conflicto: el cese al fuego bilateral, el proceso de reincorporación a la vida civil de las personas de las FARC-EP y las garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales que transgredan la construcción de la paz. En el PMI vigente hasta 2024 se definieron 61 indicadores agrupados en esos tres pilares.

De acuerdo con las medidas categorizadas por GPAZ, en el punto 3 se identifican 20 medidas. A continuación, se presenta la valoración sobre el estado de implementación de estas medidas, a ocho años del AFP, para lo cual se aborda el bienio entre el segundo semestre de 2022 y el primer semestre de 2024. Para esta valoración, en la sección 1, actualizamos el semáforo; en la sección 2, describimos los obstáculos estructurales identificados con base en la información cualitativa disponible (entrevista con la representante de Sisma Mujer y datos consultados en fuentes secundarias); finalmente, en la sección 3, hacemos un ejercicio de formulación de propuestas aceleradoras o habilitadoras para enfrentar los obstáculos identificados.

Semáforo

El PMI vigente hasta 2024 contemplaba, para el Punto 3, solo 2 indicadores etiquetados como indicadores de género. No obstante, al revisar la matriz general de indicadores, es posible identificar otros 5 indicadores generales cuyo enunciado contempla la transversalización del enfoque de género (o se presupone que la deba contemplar) y algunos indicadores étnicos (3) que en su formulación integran categorías diferenciales mixtas (étnica, de género y generacional). Así, puede decirse que 10 indicadores del PMI vigente hasta 2024 potencialmente estarían destinados a asegurar o favorecer la implementación de las medidas de género relativas al Punto 3 del AFP.

De las 20 medidas de género de GPAZ del Punto 3, 16 están asociadas a indicadores del PMI. Las 4 medidas sin correspondencia con el PMI son aquellas que se refieren al pacto político nacional; al comité de impulso de las investigaciones por delitos contra quienes ejercen la política, teniendo en cuenta a las mujeres y la población LGBT; a la garantía de participación en la Alta Instancia; y a las medidas de atención psicosocial de carácter individual o colectivo y con enfoque de género para las personas destinatarias del programa de protección.⁴³

En la Tabla 12 actualizamos el semáforo al corte de junio de 2024 (V Informe de GPAZ) y mantuvimos la información del IV informe de GPAZ con el fin de facilitar el contraste entre el anterior semáforo y el actual.

Tabla 12. Semáforo 2024 x Semáforo 2022 - Punto 3 del AFP

No hay información	No existe	En desarrollo	Existe	Introducido	Cumplido	Total de medidas	Informe GPAZ
8	0	2	7	3	0	20	V Informe (ago/22 - jun/24)
40%	0%	10%	35%	15%	0%	100%	
14	2	0	0	3	1	20	IV Informe (ene/21 - jun/22)
70%	10%	0%	0%	15%	5%	100%	

Fuente: Elaboración propia con datos del IV Informe de GPAZ y con base en la matriz de sistematización de datos a partir de la consulta de avances cuantitativos y cualitativos reportados en el SIPO.

⁴³ Medidas de GPAZ 53, 64, 65 y 68.

Es posible percibir variaciones que reflejan progresos: disminución en las categorías “no hay información” (de 14 para 8) y “no existe” (de 2 para 0) y aumento en las categorías de “en desarrollo” (de 0 para 2), “existe” (de 0 para 7).

El cotejo de la clasificación semafórica de 2022 y de 2024 permite percibir la evolución, medida por medida. Se deduce que hubo progreso en 10 medidas, 6 permanecen en el mismo estado y en 4 medidas se retrocedió, como se detalla de forma sintética en la Tabla 13.

La medida 52 de GPAZ, relacionada con la reincorporación de las FARC-EP a la vida civil, se tuvo por cumplida en el anterior informe, de acuerdo a la información disponible a la época y considerando el énfasis en la dimensión política de la reincorporación. Al considerar las dimensiones social y económica, enfatizadas en el actual informe, se tiene que los reportes cualitativos oficiales registrados en el SIPO dan cuenta de la existencia de “planes y programas de reincorporación social y económica” generales y con enfoque étnico que no se han implementado o que están en una etapa incipiente de implementación y sin datos que reflejen una implementación con perspectiva de género.⁴⁴

La medida 54 de GPAZ, que se refiere a la participación efectiva de las mujeres en la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS), aunque tiene correspondencia con el pilar de garantías de seguridad desarrollado en el PMI y con el indicador C.G.1 correlativo que aborda el Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y defensoras de Derechos Humanos (PIGMLD), ninguna información se reporta para constatar tal participación.

⁴⁴ En el PMI, los indicadores asociados a la medida 52 son el C.457 y el C.E.4, que respectivamente consisten en: “Planes y programas de reincorporación social y económica implementados” y “Mujeres excombatientes pertenecientes a pueblos étnicos beneficiarias del programa especial de armonización para la reintegración y la reincorporación”. Al corte de este informe, el reporte cualitativo que constaba en el SIPO para el indicador C.E.4, era que “todavía no se [contaba] con mujeres con pertenencia étnica beneficiarias del PEA, pues a la fecha no [había iniciado] la implementación de los programas”. Por eso, en el SIPO solo se reportaban “actividades de gestión relacionadas con la difusión y el alistamiento de la implementación”. Y con respecto al C.457, se mencionan algunos programas generales sin detallar su implementación con perspectiva de género (como el Programa Camino Diferencial de Vida y la Estrategia de Reincorporación Comunitaria).

⁴⁵ En la sistematización de GPAZ, estas medidas se refieren a:

Medida 53: “Pacto político nacional: El gobierno nacional y el nuevo movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal se comprometen a promover un pacto político nacional y desde las regiones, con los partidos y movimientos políticos, los gremios, las fuerzas vivas de la nación, la sociedad organizada y las comunidades en los territorios, sindicatos, el Consejo Nacional Gremial y los diferentes gremios económicos, los propietarios y directivos de los medios de comunicación, las iglesias, organizaciones del sector religioso, la academia e instituciones educativas, las organizaciones de mujeres y de población LGBT, de personas en condición de discapacidad, jóvenes, los pueblos y comunidades étnicas, las organizaciones de víctimas y de defensoras y defensores de derechos humanos y las demás organizaciones sociales”. Medida 64: “Comité de impulso a las investigaciones por delitos contra quienes ejercen la política, teniendo en cuenta a las mujeres y la población LGTB, consignado en el inciso 2.1.2.1. literal d. del Acuerdo de Participación Política: Apertura democrática para construir la paz”.

En relación con las medidas 53 y 64,⁴⁵ se observa que ninguno de los indicadores del PMI tienden a su concreción, lo que explica la ausencia de información en el SIPO que dé cuenta de su estado de implementación.

Tabla 13. Evolución de la clasificación semafórica de las medidas categorizadas por GPAZ

Nº medida GPAZ	Categoría GPAZ	Semáforo GPAZ 2022	Semáforo GPAZ 2024	Evolución
52	Enfoque de género	Cumplido	Existe	Retrocedió
53	Participación	Introducido	No información	Retrocedió
54	Participación	No existe	No información	Retrocedió
55	Enfoque de género	No información	No información	Igual
56	Enfoque de género	No información	No información	Igual
57	Participación	No información	Existe	Avanzó
58	Participación	No información	Existe	Avanzó
59	Enfoque de género	No información	Existe	Avanzó
60	Violencias	No información	Existe	Avanzó
61	Violencias	No información	Existe	Avanzó
62	Violencias	No información	Existe	Avanzó
63	Enfoque de género	No información	Introducido	Avanzó
64	Violencias	Introducido	No información	Retrocedió
65	Participación	No información	No información	Igual
66	Enfoque de género	No existe	En desarrollo	Avanzó
67	Enfoque de género	No información	En desarrollo	Avanzó
68	Violencias	No información	No información	Igual
69	Participación	No información	Introducido	Avanzó
70	Violencias	No información	No información	Igual
71	Enfoque de género	Introducido	Introducido	Igual

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del IV informe de GPAZ y la matriz de contraste construida para analizar los avances con corte a junio de 2024.

Al indagar sobre la asociación de las medidas de género categorizadas por GPAZ con los indicadores de género del PMI y con el PND, encontramos que 7⁴⁶ de las 20 medidas del Punto 3 (menos del 50%) están cobijadas por indicadores de género del PMI. Hay relación directa de esas medidas con 2 indicadores de género del PMI.⁴⁷

⁴⁶ Medidas 54, 55, 56, 63, 69, 70, 71.

⁴⁷ Indicadores designados con los códigos C.G.1 y C.G.2, relativos a: "Programa integral de seguridad y protección para comunidades, líderes, dirigentes, representantes y activistas de organizaciones sociales, populares, étnicas, de mujeres y de género, implementado" y "Sistema de Prevención y Alerta para la reacción rápida con enfoque territorial, diferencial y de género, reglamentado e implementado".

En cuanto a la vinculación al PND 2022-2026, identificamos únicamente 9 correspondencias,⁴⁸ lo que equivale a casi la mitad de las medidas de GPAZ del Punto 3. Esas 9 medidas están vinculadas, por medio de los indicadores (de género, étnicos o generales) del PMI con los que se relacionan, a una o dos de las transformaciones del PND 2022-2026 “Colombia, potencia mundial de la vida”: “Seguridad humana y justicia social” y “Ordenamiento del territorio alrededor del agua y la justicia ambiental”. Ninguna de las 20 medidas de GPAZ del Punto 3 están asociadas a la transformación del PND denominada “el cambio es con las mujeres”.

Tabla 14. Asociación de las medidas de género de GPAZ del Punto 3 con indicadores de género del PMI y con transformaciones e indicadores del PND

Asociado a indicadores de género en PMI	Asociado al PND
7	9
35%	45%

Fuente: Elaboración propia, con base en la matriz de sistematización de datos construida a partir de la consulta de avances cuantitativos y cualitativos reportados en el SIPO y de los datos entrecruzados del PMI y del PND disponible en la plataforma Sinergia.

Obstáculos estructurales

A continuación, describimos los obstáculos estructurales identificados con base en la entrevista realizada con la representante de la Corporación Sisma Mujer y a partir de la consulta de fuentes secundarias.

Los obstáculos estructurales identificados se relacionan con 6 escenarios de problemas: (a) problemas asociados al acceso a información; (b) persistencia de violencia contra firmantes de paz; (c) política de desmantelamiento de organizaciones criminales sin enfoque de género claro y escenario de desarticulación entre políticas y programas coexistentes; (d) limitada participación de las organizaciones de la sociedad civil, incluidas las mujeres y organizaciones en la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad; (e) rezagos en la implementación del Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderes y Defensoras de Derechos Humanos (PIGMLD); (f) impacto de las tareas de cuidado en la reincorporación de mujeres firmantes del AFP.

⁴⁸ Medidas 30, 33, 35, 37, 42, 43, 49, 50.

— Limitaciones en el acceso a la información

Al igual que en los otros puntos del Acuerdo de Paz, uno de los obstáculos para el cumplimiento de las medidas de género en el punto 3 se relaciona con las dificultades en el acceso a información desagregada que permita comprender qué tanto se han alcanzado las metas establecidas. El problema de acceso a información es generalizado en el seguimiento a la implementación de todos los puntos del AFP. Los datos cuantitativos y cualitativos reportados en el SIIPO son insuficientes, desactualizados o poco claros, de manera que, para el seguimiento, siempre es necesario recurrir a la formulación de peticiones de información. Según lo manifestado por la representante de Sisma Mujer entrevistada, en diferentes temas, en general, ha mejorado la interlocución con el gobierno nacional y existe una disposición para la apertura de espacios de discusión e interlocución entre gobierno y sociedad civil organizada, lo que en principio debería impactar positivamente la entrega de información oficial. No obstante, la información entregada sobre la real implementación del AFP se encuentra desorganizada, desestructurada y con poco rigor en los procesos de generación y divulgación de datos. A su vez, presenta falencias para identificar acciones que permitan concretar la incorporación del enfoque de derechos humanos de las mujeres y de género en las diferentes medidas establecidas en el Acuerdo.

En el proceso de elaboración del presente informe de GPAZ, las respuestas obtenidas a las peticiones de información formuladas ante las entidades evidencian la ausencia de respuestas de fondo, diluyéndose el proceso de emisión de respuesta en el traslado de una entidad a otra. Esto fue notorio, por ejemplo, en el tema de la reincorporación de firmantes. Aunque se detalla el Programa de Reintegración Integral (PRI) adelantado por la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), así como la enunciación de los resultados esperados y algunas acciones adelantadas, la respuesta sigue siendo muy genérica y se enfoca en los resultados del proceso (como firma de convenios, acciones de capacitación) sin mencionar datos que den cuenta de la ejecución de acciones para el cumplimiento de los objetivos trazados ni del impacto de estas acciones.

Por otro lado, una preocupación adicional manifestada por la representante de Sisma Mujer entrevistada para lo fines del presente informe es que, en el contexto de la generación de datos oficiales para el monitoreo adecuado de la situación de derechos humanos y en aspectos que se relacionan directamente con el punto 3 del AFP, el gobierno actual no ha retomado la generación y publicación de informes y/o boletines de seguimiento a la situación de derechos humanos que anteriormente la Consejería Presidencial de Derechos Humanos realizaba periódicamente. Además, las entidades manifiestan de manera permanente que incorporan los enfoques diferenciales, pero cuando se les solicita información detallada sobre las acciones, estrategias y resultados específicos para mujeres y personas LGBTI las respuestas son difusas, en ocasiones inexistentes o se adquieren compromisos de remisión de informes específicos que nunca se entregan.

— **Desafíos para implementar el enfoque de género en la política de desmantelamiento de las organizaciones criminales y desarticulación entre políticas y programas coexistentes**

Con relación a la “política pública de desmantelamiento de organizaciones criminales que atentan contra la construcción de la paz, incluidas las denominadas sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo”, aprobada el 7 de septiembre en la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS), debe destacarse la expedición del decreto que la adopta (Decreto 665 de 24 de mayo de 2024), así como el plan de acción permanente acelerado para su implementación.⁴⁹

Como lo puso de manifiesto Sisma Mujer en la entrevista realizada para este informe y de acuerdo con la experiencia de participación e incidencia de esa organización en la CNGS, en la política de desmantelamiento se destaca la adopción de un enfoque de género y de derechos de las mujeres. Así, se puede decir que, por primera vez, una política de esta naturaleza incorpora un enfoque de seguridad feminista y esto es un logro valioso que no puede desconocerse. Muestra de ello es que “45% de las medidas del plan de acción permanente son medidas con enfoque de género y seguridad feminista, como resultado de un intenso trabajo de incidencia de las organizaciones de mujeres y LGBTIQ+” (entrevista con representante de Sisma Mujer, 2024). Además, la política contiene un anexo técnico que recoge “recomendaciones para la construcción del diagnóstico de la sesión temática de género” realizada durante el proceso de discusión del plan de acción.

Alrededor de la política de paz total y de desmantelamiento, las suscriptoras del “Manifiesto de las Mujeres para la Construcción de Paz” expusieron sus propuestas para la consolidación de una paz feminista.⁵⁰ Este manifiesto, que Sisma Mujer ayudó a promover, fue gestado y divulgado en octubre de 2022, en el marco del encuentro “Resonando: voces que caminan por la paz”, en jornadas de análisis, reflexión y seguimiento al debate que se venía desarrollando al inicio del gobierno de Gustavo Petro y Francia Márquez, en torno al proyecto de Paz Total.⁵¹ Asimismo, en el documento colectivo “Miradas feministas para transformar la seguridad”, CIASE, Sisma Mujer, Colombia Diversa y el Colectivo de Pensamiento y Acción Mujeres, Paz y Seguridad (2022), elaboraron una contribución conceptual

⁴⁹ Ver nota de prensa de la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz, de 13 de junio de 2024, disponible en: <https://portalparalapaz.gov.co/2024/06/13/entra-en-vigor-la-politica-publica-de-desmantelamiento-de-organizaciones-criminales-que-atentan-contra-la-paz/>.

El documento técnico de la política pública de desmantelamiento y su plan de acción permanente puede consultarse en: https://portalparalapaz.gov.co/wp-content/uploads/2023/10/Documento-comision-nacional-de-garantias-de-seguridad_02.pdf.

⁵⁰ Manifiesto disponible en: <https://sismamujer.org/wp-content/uploads/2023/08/Manifiesto.pdf>.

y técnica a la implementación y desarrollo programático del punto 3.4.3 del Acuerdo Final para Paz (AFP), incluyendo aportes para la construcción de la política de desmantelamiento con perspectiva feminista interseccional, con una apuesta por replantear el alcance de la noción de seguridad contenido en políticas públicas preexistentes e incorporando los avances existentes en la teoría feminista.

Tras la adopción del plan de acción de la política de desmantelamiento, no obstante, la priorización de acciones definida por el gobierno nacional ha dejado en segundo plano las medidas de género trazadas (entrevista con representante de Sisma Mujer, 2024). Adicionalmente, el diálogo sostenido con Sisma Mujer para la elaboración de este Informe de GPAZ dejó en evidencia la preocupación por la falta de articulación entre las entidades del Estado para la ejecución del plan, pues cada entidad involucrada tiene acciones específicas, pero no necesariamente hay un diálogo e integración entre las mismas. Además, las responsabilidades son muy limitadas: la Fiscalía General de la Nación quedó en el plan de acción con solo una acción y así también el Ministerio de Justicia.

En esa misma línea, una falla estructural identificada en el diseño y entrada en vigor de las acciones es la ausencia de articulación entre las distintas políticas, como la política de desmantelamiento, la política de personas defensoras de derechos humanos, el Plan de Acción de la Resolución 1325 (Mujeres, Paz y Seguridad), la política de derechos humanos del Ministerio de Defensa, entre otras. Estas son, en general, políticas que no dialogan entre sí y el “discurso de la racionalización de las políticas y de los espacios” puede acabar llevando a la eliminación de los espacios especializados, esto es, de políticas específicas (entrevista con representante de Sisma Mujer, 2024).

La falta de articulación ha incidido, entre otras cosas, en el debilitamiento del rol del Consejero/Comisionado de Paz y la Unidad de Implementación, frente al mandato del AFP. Además, la atención centrada en los otros diálogos de paz ha significado una barrera adicional para el cumplimiento del punto 3 del AFP como un todo (información complementaria ofrecida por la representante de Sisma Mujer entrevistada, 2025).

⁵¹ Como se detalla en el propio Manifiesto, participaron y firmaron mujeres de distintas edades, grupos étnicos, ocupaciones e identidades, víctimas del conflicto armado, provenientes de los departamentos de Bolívar, Nariño, Chocó, Valle del Cauca y el centro del país y que integran las siguientes organizaciones: Asociación Mujeres Sembrando Vida - Carmen de Bolívar; Organización Triunfemos Juntos - Valle del Cauca; Consejo Comunitario Raizales del Pacífico - Valle del Cauca; Unión de Desplazados del Chocó - Chocó; Asociación de Mujeres Afro y Desplazados Edificando Redes de Equidad (ASOMADERE) - Chocó; Asociación Grupo de Apoyo a Mujeres Víctimas del Conflicto Armado (GAMVICA) - Nariño; Esfuézzate - Sucre; Vida Digna - Valle del Cauca; Asociación de Mujeres Desplazadas del Meta (ASOMUDEM) - Meta; Asociación de Mujeres de Puerto Concordia (ASOMUDESCON) - Meta; Asociación Amigas de Puerto Lleras (Asoamigasptolleras) - Meta; Asociación de Mujeres Víctimas de Uribe (AMUVPZ) - Meta; Asociación de Amigos Desplazados de Puerto Rico (ASDEPUR) - Meta; Asociación de Mujeres Víctimas de Puerto Gaitán (ASMUVITG) - Meta; Corporación Sisma Mujer.

— **Distancia entre el discurso y la práctica para incorporar enfoques de paz y seguridad feministas ante el escenario de reconfiguración y recrudecimiento del conflicto armado y de diálogos de paz truncados con el ELN**

Conectado con lo anterior, las organizaciones que hacen parte de GPAZ, y en especial Sisma Mujer y Colombia Diversa, han sido insistentes en la necesidad de avanzar en la construcción de una hoja de ruta para el cumplimiento del punto 3, orientada por el marco normativo y político de la agenda de Mujeres, Paz y Seguridad y otros instrumentos de derechos humanos. Como lo puso de presente la representante de Sisma Mujer entrevistada, el Plan de Acción Nacional de la Resolución 1325 podría ser la hoja de ruta para la implementación del punto 3 del AFP y de la política de desmantelamiento (que deriva y debe guardar coherencia con el punto 3), así como para encauzar la articulación y armonización entre el cumplimiento del AFP y las diferentes políticas coexistentes. No obstante, está el reto de aterrizar el discurso a la práctica en un gobierno al que le resta un año.

El contexto de recrudecimiento del conflicto armado y de diálogos de paz truncados con el Ejército de Liberación Nacional (ELN) evidencia la persistencia de tales desafíos. El histórico de alertas tempranas y de informes de seguimiento emitidos por la Defensoría del Pueblo entre agosto de 2022 y junio de 2024 (período valorado en este informe de GPAZ), demuestra la situación de agravamiento de los escenarios de riesgo en diversos territorios del país. Es una situación asociada, en gran parte de las alertas emitidas, al contexto de disputa y control territorial, confrontaciones armadas y acciones violentas de todo orden provocadas por los múltiples actores armados y organizaciones criminales, incluidos el ELN y las facciones disidentes de las antiguas FARC-EP, con impactos graves y diferenciales en comunidades indígenas, afrodescendientes, niños, niñas y adolescentes, mujeres y personas LGBTIQ+. Así, en consulta realizada para la elaboración del presente informe, entre agosto de 2022 y junio de 2024, la Defensoría del Pueblo emitió 70 alertas tempranas (39 de ellas, de carácter estructural). Más del 50% de las alertas emitidas en ese período se refieren a escenarios de riesgo configurados por la presencia y accionar de grupos armados ilegales post desmovilización de las AUC, de facciones disidentes de las antiguas FARC-EP y del ELN.⁵² Adicionalmente, las negociaciones con el ELN no han tenido avances sustanciales y han pasado por sucesivos picos y momentos de tensión, suspensión de diálogos y acuerdos parciales de cese al fuego incumplidos. El balance de los diálogos es negativo y representa un factor de intensificación de riesgos para poblaciones y sujetos de especial protección.

⁵² Consulta realizada el 11 de mayo de 2025 en el banco de información del SAT de la Delegada para la Prevención de Riesgos y Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo: <https://alertastempranas.defensoria.gov.co/>.

De acuerdo con la información ampliada ofrecida por una de las profesionales entrevistadas de Colombia Diversa, durante el proceso de elaboración del presente informe, tras el fracaso de las negociaciones con el ELN se hizo más notorio que las situaciones de inseguridad y violencia que viven actualmente las personas LGBTIQ+ en diferentes zonas del país están fuertemente relacionadas con la reconfiguración del conflicto armado a manos de grupos criminales que buscan control social. Los grupos armados criminales asociados a rentas ilícitas (remanentes o disidentes de las anteriores negociaciones) no cuentan con una estructura de poder clara y por lo tanto sus repertorios de violencia contra las personas LGBTIQ+ se reconfiguran y cambian. Así, es posible prever que los mecanismos de autoprotección de las personas LGBTIQ+ dejen de ser efectivos frente al nuevo contexto de disputa de la gobernanza criminal. A lo anterior se suma, como se desprende del diálogo sostenido con Sisma Mujer para este informe, la desconexión con la agenda de derechos humanos de las mujeres y la baja permeabilidad o receptividad a los aportes de las organizaciones feministas en los debates gruesos sobre el modelo de desarrollo abordados con el ELN, a pesar de insistir en escenarios públicos en que se trabaja en su incorporación y que mantienen un lugar importante en la agenda pública. En suma, no se ha verificado una interlocución directa y cualificada con las plataformas de mujeres y mixtas (en las que algunas de las organizaciones de GPAZ, como Sisma Mujer y Colombia Diversa también participan), de manera que la participación de estas ha sido marginal, sin incidencia real en la toma de decisiones. Con esto, queda claro el hermetismo para aceptar la incorporación de un enfoque de paz y de seguridad feminista que supere la lógica androcéntrica, militarista y basada en la perspectiva de las masculinidades guerreras (Cabrera, Márquez y Mosquera, 2024; CIASE, Sisma Mujer, Colombia Diversa y Colectivo de Pensamiento y Acción Mujeres, Paz y Seguridad, 2022). También evidencia la resistencia a materializar los estándares fijados en el marco normativo de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (y las resoluciones posteriores correlativas) y en diversos instrumentos de derechos humanos de las mujeres que enfatizan en la participación efectiva y con garantías de las mujeres en todas las fases de las negociaciones de paz, sobre los cuales las organizaciones de mujeres y LGBTIQ+ han sido insistentes (ibidem).

— **Limitada participación de las mujeres y de las organizaciones de la sociedad civil en la CNGS**

Preocupa la limitada participación de las mujeres y de las organizaciones de la sociedad civil en la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS) quienes mantienen su participación con voz, pero sin voto. Este es un elemento fundamental, considerando que la presencia de estas organizaciones puede contribuir a garantizar un enfoque de derechos humanos de las mujeres y género transversal en toda la política de desmantelamiento y podría ayudar a detectar los nudos críticos en la articulación entre las políticas, planes y programas existentes, preservando el compromiso con las medidas de género del AFP.

En el diálogo sostenido con la representante de Sisma Mujer para la elaboración del presente informe se puso de manifiesto la percepción de debilitamiento de la participación de la sociedad civil en la CNGS. Desde la experiencia de Sisma Mujer, como representante de GPAZ en materia de garantías, se observa que se realizan sesiones técnicas de la subcomisión con representantes de alto nivel, pero con hermetismo en relación con la sociedad civil. De igual forma, la participación de las plataformas de mujeres, en especial de GPAZ, en la última sesión de la comisión realizada en agosto de 2024 y la cual es presidida por el presidente Gustavo Petro presentó dificultades puesto que en principio solo se había contemplado la asistencia al espacio sin contar con la posibilidad de intervención. Durante la sesión y ante la insistencia de las demás personas integrantes de la sociedad civil, la Consejería Presidencial de Derechos Humanos y Ministerio del Interior, se modificó el orden del día y se incluyó una intervención por parte de Sisma Mujer como representante de GPAZ. En cuanto una comisión ad hoc opera con avances en términos de decisiones políticas y programáticas, pero sin participación de la sociedad civil, la subcomisión técnica en la que sí tienen cabida las organizaciones de mujeres, ve disminuida su capacidad de influencia o de aporte efectivo en las decisiones políticas sustantivas (entrevista con representante de Sisma Mujer, 2024).

Como se desprende del diálogo con la representante de Sisma Mujer entrevistada durante el proceso de construcción del presente informe, en materia de garantías se evidencia poca claridad respecto a las competencias institucionales de la comisión ad hoc, lo que se refleja, más concretamente, en la falta de toma de decisiones acerca de quién tiene la atribución legal, reglamentaria y/o política para liderar la agenda o cartera de paz y cuáles son las demás entidades que entran a aportar y sumar. El mandato y funcionamiento de la CNGS, en ese contexto, no resuelve ese desafío y, por el contrario, deja más evidente que “hay fallas estructurales en términos no solamente de articulación de las entidades, sino de articulación de las diferentes políticas” (entrevista con representante de Sisma Mujer, 2024).

Por otro lado, la Instancia Especial de Mujeres para el seguimiento a las medidas de género del Acuerdo Final de Paz en su informe de 2024 se refiere a las demoras en la implementación de las acciones definidas para la política de desmantelamiento diseñada por la CNGS, inclusive en la estrategia de testeo territorial en los lugares focalizados por esa Comisión (Norte del Cauca y Magdalena Medio). No parece haber una ruta clara de aquello que va a llegar como oferta para estas subregiones, por lo que preocupa la ejecución de esta política en los lugares priorizados. Además, la implementación de los pilotos territoriales se ve afectada por la falta de articulación entre las instituciones del Estado (Instancia Especial de Mujeres, 2024, p. 58-61).

— **Rezagos en la implementación del Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos (PIGMLD)**

Una de las medidas adoptadas para viabilizar el Punto 3 del Acuerdo de Paz se refiere al diseño e implementación del Programa Integral de Garantías para Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos (PIGMLD). De las organizaciones que integran GPAZ, se destaca la labor desarrollada por Sisma Mujer de incidencia nacional y territorial y de seguimiento a la implementación de los Planes de Acción del PIGMLD. Por el diálogo sostenido con esa organización para la elaboración del presente informe, se tiene que, aunque hay avances parciales importantes, la implementación ha estado marcada por rezagos. Hay también desarticulación entre las distintas entidades involucradas en su cumplimiento, dejando la responsabilidad del mismo en diferentes entidades. Así, falta una mirada integradora por parte del Estado que permita acelerar su implementación.

De acuerdo con el III Balance del PIGMLD (Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos) publicado por Sisma Mujer (León y Jurado, 2024), que analizó el proceso de construcción y consolidación del nuevo Plan de Acción Cuatrienal (2023-2026) y valoró sus avances (2019-2022), la etapa de transición hacia el nuevo Plan de Acción no debía implicar una pausa en la implementación del PIGMLD. Sin embargo, al analizar lo sucedido con las acciones asignadas a las 28 entidades responsables en el segundo semestre de 2022 y en 2023, se evidenció una desaceleración general en el desarrollo de las actividades por parte de las entidades involucradas en el anterior plan. Esta situación ha provocado que las entidades nacionales y territoriales se distancien del PIGMLD, lo que ha llevado a una oferta institucional insuficiente para garantizar su implementación y avance. Como resultado, no se observó una mejora en el cumplimiento de las acciones estratégicas del Programa, que hasta 2022 mostraban niveles de ejecución apenas satisfactorios: 17,5% en el eje de prevención, 22,2% en protección y 50% en garantías de no repetición, con importantes retrasos en las tareas asignadas a la Fiscalía General de la Nación y la Unidad Nacional de Protección.

Adicionalmente, en el III Balance del PIGMLD de Sisma Mujer, se destacó que, aunque el primer plan cuatrienal tenía como fecha límite diciembre de 2022, era necesaria la implementación de un plan de contingencia que permitiera avanzar en las acciones pendientes o incompletas mientras se formulaba el nuevo Plan de Acción 2023-2026. Esta había sido una de las recomendaciones derivadas del II Balance de Sisma Mujer sobre el PIGMLD, que no fue puesta en marcha por el gobierno de Gustavo Petro y Francia Márquez. Aunque se valoraron positivamente los esfuerzos de este gobierno por promover un proceso participativo amplio y con una cobertura geográfica considerable para la formulación del

nuevo plan, se trató de un proceso demorado que tomó un año y medio —la versión final del nuevo Plan de Acción fue concluida y socializada en julio de 2024—. ⁵³

Ahora bien, aunque ha habido un esfuerzo por incorporar un enfoque interseccional que permita acoger en las acciones del PIGMLD a las mujeres defensoras en toda su diversidad, este programa y sus planes de acción han sido omisos con respecto a un enfoque más explícito para mujeres LBT. Esto es algo que podría mejorarse en las medidas adoptadas en los planes de acción cuatrienales y en su implementación, de acuerdo con la opinión expresada por la representante de Colombia Diversa entrevistada para los fines de este informe de GPAZ.

Con relación a la situación de garantías para el ejercicio del derecho a defender derechos de las mujeres, se resalta que el punto 3 del AFP apuesta por el fortalecimiento de los liderazgos femeninos en espacios locales. No obstante, es evidente que la violencia de género en sus múltiples manifestaciones continúa representando uno de los factores estructurales que afecta el ejercicio político de las mujeres, especialmente en escenarios con presencia de grupos armados, y continúa siendo insuficiente la información oficial sobre amenazas y agresiones hacia los liderazgos femeninos y sobre los distintos tipos de violencia que las mujeres y personas LGBTIQ+ defensoras sufren.

Como ocurre en diferentes temas abordados por los diferentes puntos del AFP, los esfuerzos por un monitoreo más cuidadoso para generar datos desagregados se concentran en la sociedad civil y no en el Estado. El seguimiento que realiza el Observatorio Mujeres, Paz y Seguridad de la Corporación Humanas con base en información del Observatorio de Derechos Humanos y Conflictividades de Indepaz es muestra clara de ello. De acuerdo con el Observatorio de Humanas, en el período abordado en el actual Informe de GPAZ, 45 mujeres lideresas han sido víctimas de violencia letal: 5 (7% del total) entre agosto y diciembre de 2022, 27 (14% del total) en 2023 y 13 (14% del total) entre enero y junio de 2024.

Los escenarios de riesgo agravados en virtud de la reconfiguración y recrudecimiento del conflicto armado y las violencias correlativas que afectan a las defensoras y lideresas son patentes y están ampliamente documentados en las alertas tempranas (AT) estructurales emitidas por la Defensoría del Pueblo y en la sentencia SU-546 de 2023.

En la AT 019 de 19 de mayo de 2023, la Defensoría del Pueblo abordó parte del período que valoramos en este informe de GPAZ⁵⁴ e identificó un conjunto complejo de riesgos diferenciados que enfrentan las mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos,

⁵³ Demora que implicó, además del congelamiento de las acciones del PIGMLD mencionado, acortar el tiempo del plan de acción que normalmente debería ser para cuatro años, pero se tuvo que adoptar para el trienio de 2024 a 2026.

⁵⁴ La AT 019 de 2023 tuvo, como marco temporal de análisis, la evolución de la dinámica de riesgo entre septiembre de 2019 y diciembre de 2022 (42 meses).

enmarcados en un continuo de violencias basadas en género que se agravan por factores como la violencia intrafamiliar, el conflicto armado, el control territorial por parte de grupos ilegales, la exclusión política, la discriminación y las fallas institucionales. Estas violencias se expresan en múltiples formas, desde agresiones físicas y sexuales hasta amenazas, estigmatización y homicidios, con impactos especialmente severos sobre mujeres de comunidades étnicas y LBT. La respuesta estatal ha sido insuficiente, con deficiencias en protección, justicia y reconocimiento, por lo que la Defensoría ha emitido recomendaciones urgentes enfocadas en la prevención, protección efectiva con enfoques diferenciales, fortalecimiento institucional y generación de condiciones que reconozcan y garanticen el liderazgo de las mujeres en su diversidad.

Pocos meses después, la Corte Constitucional, en la Sentencia SU-546 de 6 de diciembre de 2023, reconoce que las mujeres defensoras de derechos humanos enfrentan una vulnerabilidad especial y agravada por su género, especialmente en contextos de conflicto armado y discriminación estructural. Las mujeres líderes y defensoras sufren formas específicas de violencia, como violencia sexual, tortura, feminicidios, agresiones a su entorno familiar y desplazamiento forzado, que buscan silenciarlas y debilitarlas emocionalmente. Su visibilidad pública y liderazgo comunitario incrementan los riesgos y la situación se agrava para aquellas que pertenecen a pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes o rurales. Además, el Estado ha fallado en brindar una protección adecuada, con mecanismos poco articulados, unidimensionales y sin enfoque de género, y ha demostrado falencias en la valoración del riesgo y en la cobertura efectiva para mujeres defensoras.

Frente a este panorama, la Corte declaró un estado de cosas inconstitucional (ECI) y ordenó medidas urgentes para mejorar la protección de estas mujeres. Entre las principales órdenes se encuentran: la adopción de medidas de seguridad con enfoque de género, la presunción de riesgo extraordinario por razones de género, evaluaciones individualizadas del riesgo, protección extendida a sus familias y la implementación efectiva del Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderes. Asimismo, se exige investigar y sancionar los delitos cometidos contra ellas y aplicar un enfoque diferencial amplio que considere etnia, edad, orientación sexual, discapacidad, y procedencia. Estas medidas buscan corregir las fallas estructurales que perpetúan la desprotección y violencia contra las mujeres defensoras en Colombia.

Más recientemente, en la AT 007 de 18 de marzo de 2024, que da continuidad al diagnóstico de escenarios de riesgo realizado en la AT 019 de 2023, la Defensoría del Pueblo aborda la situación de las mujeres líderes y defensoras de derechos humanos ambientales en Colombia, especialmente en el bioma amazónico. Se identifican altos niveles de vulnerabilidad debido a violencias basadas en género, amenazas ejemplarizantes, estigmatización y presiones de grupos armados ilegales que buscan controlar territorios y economías ilícitas. Entre las violencias documentadas se tiene que las mujeres defensoras

ambientales del bioma amazónico sufren violencia física, psicológica, restricciones a la movilidad y participación social, y son blanco de señalamientos, especialmente cuando ejercen liderazgo indígena o comunitario. Los riesgos se agravan por factores territoriales, conflictos socioambientales como la deforestación y la minería, y la debilidad institucional, caracterizada por la falta de presencia estatal, protocolos de protección adecuados y estrategias adaptadas. Esta combinación de factores compromete gravemente su integridad, su labor en la defensa del ambiente y los derechos humanos, y la gobernanza ambiental en sus territorios.

— La violencia contra firmantes de paz

El Punto 3 del Acuerdo de Paz tiene como énfasis el cese al fuego, la dejación de armas, así como la reincorporación de firmantes y la lucha contra organizaciones criminales que atenten contra el acuerdo de paz, las personas defensoras de derechos humanos y organizaciones sociales y movimientos. Otro de los obstáculos que se identifican con relación al cumplimiento de las medidas de género en este punto tiene que ver con la persistencia de la violencia contra liderazgos sociales, firmantes de paz y defensoras de derechos humanos, en un contexto de expansión e intensificación de la violencia ejercida por grupos armados criminales.

Específicamente en relación con la violencia letal contra firmantes de paz, el Observatorio de Derechos Humanos y Conflictividades de Indepaz documentó, solo en 2023, el asesinato de 44 firmantes de paz.⁵⁵ En los informes trimestrales de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, también se abordan con preocupación las cifras de asesinatos de firmantes de paz, lo que evidencia que la violencia letal no cesa, aunque haya un ligero decrecimiento en algunos períodos. Y, aunque los asesinatos se dirigen predominantemente contra los hombres firmantes de paz, las mujeres no han estado exentas de estos ataques. Además, las mujeres firmantes continúan siendo impactadas por diferentes formas de violencia de género, incluyendo amenazas, tentativas de homicidio, estigmatización, violencia sexual, intentos de reclutamiento, coerciones hacia ellas y sus grupos familiares por parte de grupos armados ilegales (inclusive por parte de disidencias de las FARC-EP) y desplazamientos forzados en los antiguos espacios territoriales de capacitación y reincorporación y en las nuevas las áreas de reincorporación.

⁵⁵ Reporte que consta en la página web de Indepaz: <https://indepaz.org.co/lideres-sociales-defensores-de-dd-hh-y-firmantes-de-acuerdo-asesinados-en-2023/>

⁵⁶ Informe disponible en: https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/_sp_n2417093.pdf. Todos los informes trimestrales de la Misión de Verificación de Naciones Unidas en Colombia, con los datos detallados de violencias cometidas contra firmantes de paz, líderes y lideresas sociales y otros sujetos de especial protección constitucional se pueden consultar y descargar en su página oficial: <https://colombia.unmissions.org/documentos?page=1>.

⁵⁷ Luz Marina Giraldo, además, es la viuda de Alexander Parra, exlíder de las FARC-EP asesinado en el Meta, en 2019.

Como se reporta en el informe trimestral de la Misión de Verificación del período comprendido entre el 27 de marzo y el 26 de junio de 2024, esto es, en coincidencia con el corte de este Informe de GPAZ (junio de 2024), la Misión constató que, desde la firma del AFP, 421 firmantes habían sido asesinados (incluidas 11 mujeres, 51 indígenas y 57 afrocolombianos), 142 habían sobrevivido a tentativas de homicidio y 40 habían sido dados por desaparecidos.⁵⁶

Durante el período valorado por GPAZ en esta oportunidad, la Misión de Verificación manifestó gran preocupación por el conjunto de violencias contra las mujeres firmantes y destacó casos de repercusión, como las amenazas y actos de intimidación que llevaron a que, en octubre de 2022, la excandidata del partido Comunes al Senado Luz Marina Giraldo y su familia tuvieran que abandonar el Meta.⁵⁷ También resaltó la denuncia que Comunes hizo, en marzo de 2023, por las amenazas del grupo disidente de las antiguas FARC-EP conocido como Estado Mayor Central contra cerca de 200 familias de firmantes de paz que residían en el antiguo espacio territorial de capacitación y reincorporación de Mesetas (Meta), exigiéndoles que abandonaran la zona. Y en el último trimestre de 2023, sobresalió el intento de asesinato contra una mujer excombatiente indígena en el departamento del Putumayo.

Lo anterior demuestra que la reincorporación es un proceso que requiere de sostenibilidad en el tiempo y de un cuidado que pasa por preservar los espacios de reincorporación, garantizar el apoyo a las actividades económicas y garantizar la participación política en condiciones de igualdad, preservando la vida e integridad de las personas para su efectivo ejercicio.

— Las tareas de cuidado y la reincorporación de las mujeres

Uno de los obstáculos para la reincorporación integral de las mujeres tiene que ver con la dedicación a las tareas de cuidado de forma exclusiva lo que termina comprometiendo su participación en espacios de reincorporación. Las mujeres reincorporadas constituyen el 25,5% del total de firmantes del acuerdo. Del total de mujeres, el 26% se dedica exclusivamente a labores de cuidado, mientras en el caso de los hombres, la cifra es de 3%. Por otro lado, hay una sobrecarga de trabajo del cuidado por parte de las mujeres. El 24% de las mujeres reincorporadas ha dejado de trabajar para poder asumir las tareas de cuidado, en comparación con el 8% en el caso de los hombres. Por otro lado, el 17% de las mujeres ha dejado de participar en proyectos productivos y 37% ha dejado de participar en actividades de educación y formación, frente al 6% y 5,54% de los hombres respectivamente (Instancia Especial de Mujeres, 2024). En este sentido, el patriarcado afecta seriamente la reincorporación a la vida social, política y económica de las mujeres firmantes y, por lo tanto, se requiere de un compromiso mucho mayor con los procesos de las mujeres, para viabilizar su participación en los distintos espacios.

Propuestas de acciones aceleradoras o habilitadoras

En atención a los obstáculos identificados, se proponen las siguientes acciones aceleradoras o habilitadoras:

- » En materia de política de desmantelamiento, es fundamental incluir un reconocimiento de las diferentes violencias que enfrentan las mujeres y promover su participación en las instancias de decisión. Además, es necesario que se sigan las recomendaciones de las plataformas de mujeres en el sentido de incorporar un enfoque de paz y seguridad feminista, tomando en cuenta, como hoja de ruta posible, la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.
- » Superar los rezagos en la implementación del Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras y asegurar la apropiación de las acciones por parte de las entidades concernidas en el Plan de Acción del PIGMLD, sin que los períodos de transición entre un plan y otro signifique congelamiento de las medidas y metas definidas.
- » Incorporar un abordaje interseccional más explícito en el PIGMLD que contemple también a las lideresas y defensoras LBT.
- » Priorizar el cumplimiento de las órdenes emitidas por la Corte Constitucional en la sentencia SU-546 de 2023. Estas órdenes, en lo que respecta a las mujeres lideresas y defensoras, incluyen:
 - El mandato estructural de aplicación del enfoque de género por todas las autoridades que intervienen en el deber de garantizar protección a la población líder y defensora de derechos humanos, atendiendo a lo dispuesto en el PIGMLD.
 - Implementación eficaz y efectiva del PIGMLD, reconociendo que ha habido cumplimiento formal, pero bajo goce efectivo de derechos.
 - Análisis de riesgo de las mujeres lideresas y defensoras con perspectiva de género, respetando el presupuesto de que la carga de la prueba para desvirtuar el riesgo manifestado por la mujer defensora recae en la entidad técnica (UNP), no en la solicitante, e incorporando la presunción de riesgo extraordinario de género en los procedimientos de valoración.
 - Medidas de protección adecuadas con perspectiva de género.

- Protección al núcleo familiar —la protección debe extenderse y ser eficaz para proteger la vida, seguridad e integridad personal de la familia, considerando que los ataques se dirigen frecuentemente contra sus miembros para afectar a las mujeres lideresas y defensoras—.
 - Impulso de investigaciones judiciales con deber reforzado: el Estado debe garantizar una respuesta efectiva en las investigaciones de los delitos cometidos contra la población líder y defensora. En el caso de mujeres defensoras, el deber de respuesta es de naturaleza reforzada, garantizando su derecho a la verdad, justicia, reparación y no repetición. La falta de resultados en los procesos penales no debe ser una razón para desvirtuar amenazas o retirar esquemas de protección.
- » Implementar las recomendaciones de la Defensoría del Pueblo formuladas en las AT estructurales 019 de 2023 y 007 de 2024, en orden a resolver las fallas estructurales y enfrentar adecuadamente los escenarios agravados de riesgo que afectan a las mujeres defensoras de derechos humanos.
 - » Garantizar la participación de las organizaciones de mujeres para incidir eficazmente ante la CNGS y en la implementación de las acciones con perspectiva de género previstas en el plan de acción de la política de desmantelamiento.
 - » Materializar un enfoque de paz y seguridad feminista, tomando como referencia el marco de la agenda de Mujeres, Paz y Seguridad y los aportes conceptuales y técnicos de las plataformas de mujeres, en los procesos de negociación con el ELN y otros actores armados, de modo que se enfrente y supere la dinámica androcéntrica, centrada en las masculinidades guerreras y que marginaliza la participación de las mujeres (defensoras y víctimas) en todas las fases de negociación e implementación.
 - » Priorizar las acciones e iniciativas sobre cuidado comunitario que permitan identificar y balancear las cargas asumidas por las mujeres firmantes y dar prioridad al apoyo a iniciativas económicas de las mujeres firmantes.



Punto 4 //// Solución al Problema de las Drogas Ilícitas

El Punto 4 sobre “Solución al Problema de las Drogas Ilícitas” define como prioritario promover transformaciones en el tratamiento al fenómeno del consumo, al problema de los cultivos de uso ilícito y a la criminalidad organizada asociada al narcotráfico. Se busca trazar una ruta distinta, con un enfoque de derechos humanos y de salud pública, diferenciado y de género.

En esa línea, en el AFP se reconoce que la solución al problema de las drogas ilícitas es fundamental para la construcción de una paz estable y duradera, y se reconocen los impactos y efectos diferenciales de esta problemática en la vida de las mujeres. Por ello, el AFP aborda medidas específicas para mujeres cultivadoras, no cultivadoras y recolectoras, incluyendo el enfoque de derechos y de salud pública en el consumo de drogas ilícitas.

Se establecieron como pilares para abordar el problema de las drogas ilícitas la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS); la Prevención del Consumo y Salud Pública, y la solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos. En ese sentido, en el PMI vigente hasta 2024, se definieron 74 indicadores agrupados en esos tres pilares.

De acuerdo con las medidas categorizadas por GPAZ, en el Punto 4 se identifican 12 medidas. A continuación, se presenta la valoración sobre el estado de implementación de estas medidas, a ocho años del AFP, abordando el bienio entre el segundo semestre de 2022 y el primer semestre de 2024. Para esta valoración, en la sección 1, actualizamos el semáforo; en la sección 2, describimos los obstáculos estructurales identificados, con base en la información cualitativa disponible (entrevista con representantes de Corporación Humanas y Dejusticia y datos consultados en fuentes secundarias); finalmente, en la sección 3, hacemos un ejercicio de formulación de propuestas aceleradoras o habilitadoras para enfrentar los obstáculos identificados.

Semáforo

El PMI vigente hasta 2024 contemplaba, para el Punto 4, 13 indicadores etiquetados como indicadores de género. No obstante, al revisar la matriz general de indicadores, es posible identificar otros (5) indicadores generales cuyo enunciado contempla la transversalización del enfoque de género (o se presupone que la deba contemplar) y algunos indicadores étnicos (7) que en su formulación integran categorías diferenciales mixtas (étnica, de género y/o generacional). Así, puede decirse que 25 indicadores del PMI vigente hasta 2024 potencialmente estarían destinados a asegurar o favorecer la implementación de las medidas de género relativas al Punto 4 del AFP.

De las 12 medidas de género de GPAZ del Punto 4, todas menos 1 están asociadas a indicadores del PMI. La única medida no asociada (medida 82)⁵⁸ es la que versa sobre “acciones desde el gobierno, las familias, las comunidades y la comunidad educativa para proteger a los niños, niñas y adolescentes del consumo de drogas ilícitas”.

En la Tabla 15 actualizamos el semáforo al corte de junio de 2024 (V Informe de GPAZ) y mantuvimos la información del IV informe de GPAZ con el fin de facilitar el contraste entre el anterior semáforo y el actual.

Tabla 15. Semáforo 2024 x Semáforo 2022 - Punto 4 del AFP

No hay información	No existe	En desarrollo	Existe	Introducido	Cumplido	Total de medidas	Informe GPAZ
3	0	0	3	6	0	12	V Informe (ago/22 - jun/24)
25%	0%	0%	25%	50%	0%	100%	
3	1	0	3	5	0	12	IV Informe (ene/21 - jun/22)
25%	8%	0%	25%	42%	0%	100%	

Fuente: Elaboración propia con datos del IV Informe de GPAZ y con base en la matriz de sistematización de datos a partir de la consulta de avances cuantitativos y cualitativos reportados en el SIIPO.

⁵⁸ Medida que versa sobre “acciones desde el gobierno, las familias, las comunidades y la comunidad educativa para proteger a los niños, niñas y adolescentes del consumo de drogas ilícitas”.

No se perciben variaciones significativas en los datos cuantitativos de la valoración semafórica. Al realizar el cotejo de la clasificación semafórica de 2022 y de 2024, se percibe un ligero progreso en 4 medidas,⁵⁹ mientras que en 2 medidas se retrocedió, como se detalla en la Tabla 16. El retroceso observado en la semaforización de las medidas 75 y 76, relativas a oportunidades laborales y guarderías infantiles rurales, obedece a la ausencia de información sobre el avance de implementación.

Tabla 16. Evolución de la clasificación semafórica de las medidas categorizadas por GPAZ

N° medida GPAZ	Categoría GPAZ	Semáforo GPAZ 2022	Semáforo GPAZ 2024	Evolución
				Igual
72	Participación	Introducido	Introducido	Igual
73	Participación	Introducido	Introducido	Avanzó
74	Afirmativas	No información	Introducido	Retrocedió
75	Afirmativas	Introducido	No información	Retrocedió
76	Afirmativas	Introducido	No información	Igual
77	Enfoque de género	Existe	Existe	Igual
78	Enfoque de género	Existe	Existe	Avanzó
79	Violencias	No información	Existe	Igual
80	Afirmativas	Introducido	Introducido	Avanzó
81	Afirmativas	Existe	Introducido	Igual
82	Afirmativas	No información	No información	Avanzó
83	Enfoque de género	No existe	Introducido	

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del IV informe de GPAZ y la matriz de contraste construida para analizar los avances con corte a junio de 2024.

Al indagar sobre la asociación de las medidas de género categorizadas por GPAZ con los indicadores de género del PMI y con el PND, observamos que 10 de las 12 medidas del Punto 4 (casi todas)⁶⁰ están cobijadas por indicadores de género del PMI. Hay relación directa de esas medidas con 13 indicadores de género del PMI.

⁵⁹ En las medidas 74 y 79, relativas respectivamente a la contratación de organizaciones de mujeres en los planes integrales municipales y comunitarios de sustitución y desarrollo alternativo y a acciones de reducción del daño que tengan en cuenta la relación entre el consumo de las drogas ilícitas y la violencia de género, se pasó: de la ausencia total de información al inicio de implementación, en la medida 74, y a la existencia de mecanismos (aunque todavía sin implementación), en la medida 79. La medida 81 (medidas afirmativas para las mujeres y la población LGBT en la atención cualificada), que solo contaba con mecanismos existentes, ahora se encuentra en proceso de ser implementada. Y la medida 83 (estudios sobre el consumo de drogas ilícitas con enfoque diferencial, de género y etario), para la cual no existía ningún mecanismo, ahora cuenta con mecanismos que han empezado a ejecutarse.

⁶⁰ Se exceptúan las medidas 79 y 82.

En cuanto a la vinculación al PND 2022-2026, identificamos únicamente tres correspondencias, lo que equivale a la cuarta parte de las medidas de GPAZ del Punto 4. Esas tres medidas están vinculadas, por medio de los indicadores (de género, étnicos o generales) del PMI con los que se relacionan, a las transformaciones del PND 2022-2026 “Colombia, potencia mundial de la vida” denominadas “el cambio es con las mujeres” (medida 76) y “jóvenes con derechos” (medidas 77 y 78).

Tabla 17. Asociación de las medidas de género de GPAZ del Punto 4 con indicadores de género del PMI y con transformaciones e indicadores del PND

Asociado a indicadores de género en PMI	Asociado al PND
10	3
83%	25%

Fuente: Elaboración propia, con base en la matriz de sistematización de datos construida a partir de la consulta de avances cuantitativos y cualitativos reportados en el SIPO y de los datos entrecruzados del PMI y del PND disponible en la plataforma Sinergia.

Obstáculos estructurales

A continuación, describimos los obstáculos estructurales identificados, con base en la entrevista realizada con representantes de la Corporación Humanas y de Dejusticia, y a partir de la consulta de fuentes secundarias.

Los obstáculos estructurales identificados se relacionan con 8 escenarios de problemas: (a) problemas asociados al sistema de seguimiento e información; (b) desarticulación entre lineamientos a nivel nacional y la implementación en los territorios; (c) falta de articulación entre instituciones y políticas para combatir estructuras del narcotráfico; (d) dificultades en las inversiones del PNIS y el desembolso a las comunidades; (e) limitada participación de las mujeres en espacios de discusión y negociación y alta estigmatización de los liderazgos que tienen una agenda asociada a las medidas del punto 4 del AFP; (f) prevalencia del enfoque familista en el PNIS; (g) enfoque securitista, militarista y penalista para enfrentar el problema de las drogas ilícitas; (h) falta de medidas concretas de salud pública sobre el consumo de sustancias psicoactivas.

Problemas asociados al sistema de seguimiento e información

Uno de los obstáculos para acompañar el cumplimiento de las medidas de género en el Punto 4 del AFP se relaciona con la desactualización del SIPO, debido al retraso en los reportes de información. Por otro lado, el sistema no presenta información lo suficientemente desagregada por género y por territorios, lo que impone limitaciones en el seguimiento

de los avances en las regiones e impide monitorear la materialización de las medidas de género asociadas al Punto 4. Otra dificultad se encuentra en que los indicadores incluidos en el PMI asociados a género se refieren a indicadores de procesos, como por ejemplo la publicación de documentos o capacitaciones para mujeres, pero no permiten evaluar el impacto de las medidas. En términos generales, la información sobre las mujeres es insuficiente en distintos componentes del punto 4 y esta limitación es mucho más evidente cuando se hacen análisis territoriales.

— **Desarticulación entre lineamientos a nivel nacional y la implementación en los territorios**

La disonancia o desarticulación entre los lineamientos a nivel nacional y la manera como se territorializan, es decir, la forma como aterrizan en los territorios, es otro de los obstáculos identificados. Los informes que analizan el cumplimiento de las medidas de género contenidas en el AFP en las regiones de Montes de María, Chocó y en las mujeres Zenú, realizados por la Corporación Humanas en conjunto con las mujeres lideresas de los territorios, dan cuenta de estas dificultades (ver informes “Juntas por la paz en Chocó: ¿Cómo va la implementación de las medidas de género del Acuerdo de Paz en cinco municipios de Chocó?” (2024), “Paz territorial, promesa por cumplir. ¿Cómo va la implementación de las medidas de género del Acuerdo de Paz en Montes de María?” (2022) y “Trenzando caminos de paz. ¿Cómo va la implementación de las medidas de género del Acuerdo Final de Paz para las mujeres zenú? (2024)).

Más concretamente, la articulación entre lo nacional y lo territorial no ha sido claramente definida, es decir, hay una falta de asignación de responsabilidad que impide una articulación territorial estructurada. En este sentido, falta capacitación del funcionariado sobre las políticas que deben ser implementadas en departamentos y municipios para el cumplimiento de las medidas. También falta formación y sensibilización en temas de género en el funcionariado concernido en general y en las instituciones departamentales y municipales. A nivel local y regional, además, se identifica un problema grave de falta de información sobre los avances del AFP y del punto 4.

— **Falta de articulación entre instituciones y políticas para combatir estructuras del narcotráfico, implementar el PNIS y proteger a las mujeres en contextos de cultivos de uso ilícito**

En el Punto 4, las medidas para combatir las estructuras del narcotráfico requieren de un trabajo articulado a nivel institucional y de políticas públicas integrales. En respuesta a la solicitud de información enviada por Corporación Humanas, la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (DSCI) de la Agencia de Renovación del Territorio (ART) destacó que esta entidad coordina sus acciones con otras entidades para lograr un enfoque integral

en el abordaje al problema de los cultivos ilícitos mediante la participación conjunta en espacios con el Ministerio de Defensa y la Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN). Así, habría una coordinación para que la Fuerza Pública actúe en la erradicación de cultivos ilícitos en polígonos previamente identificados, en donde no existan acuerdos de sustitución vigentes (individuales o colectivos) o donde proceda la consulta previa (respuesta a derecho de petición por parte de la DSCI-ART, 2024). Sin embargo, según se desprende del diálogo sostenido con Corporación Humanas para la elaboración de este informe, hay una percepción de que, más allá de la erradicación de los cultivos, falta articulación institucional en toda la estrategia de combate a estas estructuras, incluyendo políticas contra el lavado de activos o para atacar las finanzas de estas organizaciones y que estas medidas dialoguen con lo planteado en el Punto 4 del AFP.

Es importante destacar que la Defensoría del Pueblo, mediante sus Alertas Tempranas emitidas durante el período de seguimiento del presente informe de GPAZ y en el último informe elaborado por la Defensoría Delegada para la Prevención y Transformación de la Conflictividad Social, ha instado a las autoridades locales a avanzar en la implementación del PNIS y, al mismo tiempo, a adoptar medidas de protección para las mujeres involucradas en contextos de cultivos ilícitos y/o que ejercen roles de liderazgo o defensa con agendas asociadas a la implementación del PNIS.⁶¹ Esto se ha hecho teniendo en cuenta que, en el contexto posterior al AFP, diversas fuentes han documentado un aumento en la estigmatización, amenazas y agresiones contra personas defensoras y líderes. Estas violencias se dirigen particularmente hacia quienes luchan por la protección de los derechos territoriales y los recursos naturales, se oponen a la transformación del uso del suelo, promueven la conservación ambiental frente a la explotación de recursos no renovables, apoyan la implementación territorial del Acuerdo Final de Paz —especialmente en aspectos como el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos (PNIS) y los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)—, participan en procesos de restitución y retorno de tierras, denuncian el expendio de drogas, la presencia de actores armados y el reclutamiento forzado de menores en zonas periféricas urbanas, o bien realizan denuncias sobre la inversión de recursos públicos y participan activamente en escenarios electorales (Vergel, 2020; León, 2022; Corte Constitucional, 2023).

⁶¹ Ver, por ejemplo, la Alerta Temprana 007 de 2024 sobre los riesgos que afectan a personas defensoras de DD.HH. y liderazgos sociales que ejercen su labor en asuntos ambientales en el bioma amazónico colombiano, disponible en: <https://alertasstg.blob.core.windows.net/alertas/007-24.pdf>. También la AT 013 de 2024 sobre riesgos de afectaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad, seguridad, libertades civiles y políticas de habitante de Argelia (Cauca), que puede consultarse en: <https://alertasstg.blob.core.windows.net/alertas/013-24.pdf>. Ver asimismo la nota de prensa “Conflictos sociales asociados a cultivos ilícitos se deben a incumplimiento de programas de sustitución”, publicada el 28 de agosto de 2024 en la página de la Defensoría del Pueblo: <https://www.defensoria.gov.co/-/conflictos-sociales-asociados-a-cultivos-il%C3%ADcitos-se-deben-a-incumplimiento-de-programas-de-sustituci%C3%B3n>.

— **Asintonía en la implementación del Punto 4 (drogas ilícitas) y del Punto 1 (RRI) y dificultades en inversiones del PNIS y en el desembolso a las comunidades**

El PNIS fue uno de los programas que mayores recursos recibió al inicio de la implementación del AFP, especialmente en la primera etapa, que tenía que ver con la erradicación manual y la garantía de seguridad alimentaria. Sin embargo, para su implementación efectiva en lo relacionado con los proyectos productivos, las medidas debían ir en sintonía con la implementación de la Reforma Rural Integral (RRI). Esta sincronía de actividades no se dio, pues sin avances en la RRI y sin una estrategia que brinde una alternativa que garantice la sostenibilidad económica, no es posible resolver el problema de la hoja de coca.

Según la documentación realizada por Corporación Humanas, en su labor de acompañamiento en casos de mujeres que se acogieron al PNIS, este Programa, concebido en el marco del AFP, buscaba reducir la dependencia económica de las comunidades a estos cultivos y enfrentar el problema de las drogas. Briceño, Antioquia, fue elegido como experiencia piloto tras la firma del acuerdo. Sin embargo, la implementación del programa ha enfrentado serias dificultades que han afectado directamente a las familias campesinas acogidas a esta iniciativa. Entre los principales desafíos se encuentran el incumplimiento estatal, el endeudamiento de las familias, la falta de beneficios prometidos y la persistencia de la violencia. Así, aunque el gobierno considera que el programa debe ajustarse con pilares como la asociatividad, la agroindustrialización y la articulación interinstitucional, sigue sin estar claro cómo se van a viabilizar estas transformaciones (Corporación Humanas, 2024).

En los casos acompañados por Corporación Humanas, se evidencia cómo el programa no solo falló en ofrecer oportunidades reales, sino que también condujo a las mujeres que participan en el PNIS a deudas impagables (Corporación Humanas, 2024). La imposición de operadores externos, la ausencia de infraestructura adecuada y la inseguridad persistente han agravado la situación. Aunque el gobierno actual ha reiterado su compromiso con el PNIS, aún persisten dudas sobre su viabilidad y sostenibilidad. A pesar de todo, las comunidades, especialmente las mujeres, continúan proponiendo soluciones y reafirmando su liderazgo para transformar sus territorios y construir alternativas productivas legales (ibidem).

El no desembolso oportuno de los recursos para los proyectos productivos, dirigidos a las familias que se acogieron al PNIS, ha sido un factor de agravamiento de la situación de extrema pobreza del campesinado. De acuerdo con un informe realizado por la Fundación Ideas para la Paz, de 2024, solo el 1,5% de las familias ha recibido la totalidad del Plan de Atención Inmediata (PAI). Este informe también destaca la falta de evidencia de conexión entre el PAI y la Reforma Rural Integral, así como la falta de datos que indiquen una reduc-

ción en la dependencia a cultivos de uso ilícito. En resumen, se revela una implementación limitada del PAI, con solo un pequeño porcentaje de familias beneficiadas y una falta de evidencia de impacto significativo en la reducción de la dependencia a cultivos ilegales y en la implementación de la RRI. Más recientemente, con el programa Hambre Cero, se están realizando desembolsos pendientes que el Estado colombiano tiene con las familias vinculadas al PNIS, incluyendo aquellas con mujeres como titulares (Instancia Especial de Mujeres, 2024, p. 85).

— Limitada participación de las mujeres en los espacios de discusión y negociación

La participación efectiva de las mujeres en los distintos espacios de discusión, negociación e implementación del AFP es un problema transversal. En lo relacionado con el Punto 4, desde el inicio de la implementación de las medidas se evidencia una brecha enorme en la participación. Al momento de la firma de los acuerdos colectivos departamentales y regionales en 2017, en el marco del PNIS, se constata que, de los 106 acuerdos firmados, solo en 5 hubo participación de las organizaciones de mujeres, lo que equivale al 4,7%. Con relación a los acuerdos individuales de sustitución, la participación de las mujeres, a julio de 2021, era del 36,1% (Instancia Especial de Mujeres para el Seguimiento a las Medidas de Género del Acuerdo Final de Paz, 2024; Ministerio de Igualdad y Equidad, 2024).

Por otro lado, las líderes de municipios con presencia de actores armados enfrentan violencias basadas en género que limitan su participación. En este sentido, la DSCI, en respuesta a una petición de información, manifestó que esta unidad estaría implementando una estrategia de prevención y autoprotección para mujeres líderes que participan en los procesos de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito. De igual forma, se informa sobre la incorporación de acciones específicas para promover la participación de las mujeres vinculadas a los procesos de sustitución voluntaria en el marco de la política nacional de equidad de género para las mujeres, CONPES 4080 de 2022.

Como lo precisó la Corporación Humanas, en el proceso de elaboración del presente informe, además de las violencias basadas en género que han afectado históricamente a las líderes sociales, la presencia de actores armados en los territorios —incluyendo tanto grupos armados organizados, según la clasificación del Derecho Internacional Humanitario, como organizaciones criminales— contribuye a agudizar estas formas de violencia. Adicionalmente, es importante considerar que estos hechos no ocurren únicamente en contextos donde hay presencia de organizaciones criminales, sino también en escenarios donde actúan otros grupos armados con distintas estructuras y fines.

Así, se estarían realizando acciones para la promoción de la participación de las líderes y de defensoras de derechos humanos en espacios de representación y de toma de deci-

siones del PNIS. Los encuentros con mujeres desarrollados en Meta, Córdoba, Putumayo, Caquetá, Antioquia y Valle del Cauca han permitido: i) Mapear los riesgos actuales de las mujeres en los territorios; ii) Identificar sus ecosistemas de cuidado; iii) Diseñar mecanismos comunitarios para el agenciamiento de la prevención y protección en situaciones de violencia contra las mujeres líderes; iv) Crear, implementar y difundir un protocolo de afectaciones con análisis de género para la construcción de planes de trabajo territoriales para generar articulación interinstitucional dando respuesta a sus necesidades (respuesta a derecho de petición por parte de la DSCI-ART, 2024)⁶². Sin embargo, es importante ver qué tanto estas acciones se reflejan en datos concretos que garanticen la reducción de violencias basadas en género en estos territorios, la construcción de espacios seguros y el aumento de la participación de mujeres en los espacios de discusión y de toma de decisiones, pues la DSCI no cuenta con información, por ejemplo, sobre el porcentaje de participación femenina en el diseño de programas para la sustitución de cultivos de uso ilícito.

— **Prevalencia de un enfoque familista en el PNIS**

Uno de los principales obstáculos identificados para la efectiva implementación de las medidas de género en el AFP tiene que ver con el enfoque familista que terminó primando en el abordaje de diferentes puntos, especialmente en materia de RRI (punto 1), con reflejos en la concepción e implementación del PNIS en el punto 4. En este programa se definió que las ayudas y proyectos productivos debían llegar a las familias, a los hogares campesinos, y no de manera diferenciada a hombres y mujeres.

Debe recordarse que, como la literatura lo ha documentado (Meertens, 2000; Deere y León, 2000; León, 2011; Deere, 2011) y lo recapitula la profesional de Dejusticia entrevistada para este informe, el enfoque familista ha sido aplicado extensamente en políticas agrarias en Colombia y en Latinoamérica, y ha afectado de manera desproporcionada a las mujeres, pues, en últimas, desde estos enfoques los recursos o proyectos productivos terminan en cabeza de los hombres. Esto ocurre ya sea porque en la práctica el Estado termina asumiendo que el hombre es la cabeza del hogar o porque el trabajo no remunerado de las mujeres campesinas no está dentro de los indicadores económicos como trabajo productivo y, en ese sentido, se asume que ellas “no trabajan” (entrevista con profesional de Dejusticia, 2024).

Volviendo al contexto de implementación del PNIS, como se desprende del diálogo sostenido con la representante de Corporación Humanas, a diferencia de lo que ocurre con los cultivos tradicionales, en donde la unidad productiva muchas veces es la familia, en el caso del cultivo de coca se constata una separación al interior de la unidad productiva. Las mu-

⁶² En su respuesta, la DSCI-ART no especificó las fechas de los encuentros.

jeros en muchos casos manejan sus propios recursos y pueden tener incluso plantaciones de manera independiente de las de sus parejas. A pesar de lo anterior, el enfoque familista entiende la unidad productiva como indisoluble, como si lo que se recibiera se tradujera en beneficios idénticos para hombres y mujeres. Lo cierto es que no, y particularmente en el caso de la coca, esta división en la unidad familiar es mucho más marcada, por lo que este enfoque resulta perjudicial para las mujeres. Las personas que estaban al frente del PNIS argumentaban que la decisión de trabajar con la unidad familiar era una decisión de las comunidades, sin embargo, como se vio en los otros puntos del AFP, la participación de las mujeres en los espacios de decisión es muy limitada y afecta, por ejemplo, este tipo de decisiones y orientaciones que son tomadas como voluntad de la comunidad, sin que en la práctica haya habido una reflexión, consulta y discusión con las mujeres (entrevista con representante de Corporación Humanas, 2024). Adicionalmente, el enfoque familista es un problema también para las personas LGBTIQ+ que no están insertas en lo que el Estado, en la práctica, reconoce como familia, heterosexual/heteronormativa y sanguínea (información ampliada por la profesional de Colombia Diversa entrevistada, 2024).

Ahora bien, debe destacarse que la DSCI adoptó, en 2021, el Protocolo de Género para la atención a familias vinculadas al PNIS y, de acuerdo con la información obtenida vía derecho de petición, “la DSCI consolidó una Estrategia de Territorialización que estableció el marco de acción necesario para la incorporación del enfoque de género en los procesos de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito en el país, incluyendo el abordaje de las temáticas centrales que caracterizan la dinámica de las mujeres rurales en Colombia, bajo la lógica del contenido y el alcance planteado en el Protocolo” (respuesta a derecho de petición por parte de la DSCI-ART, 2024). Se espera que con la aplicación de este protocolo se logre al menos subsanar algunos de los problemas asociados al enfoque familista que ha predominado en la implementación del Acuerdo, y del Punto 4 en particular.

— **Enfoque securitista, militarista y penalista para enfrentar el problema de drogas**

El enfoque adoptado en el AFP sobre las drogas, se basa en la idea de que es posible acabar con el consumo de sustancias psicoactivas. De acuerdo con lo manifestado por la representante de Corporación Humanas entrevistada, con base en el trabajo de seguimiento a la implementación del punto 4 que esa organización realiza, bajo tal premisa, se entiende que el problema de drogas ilícitas en Colombia se acaba con la erradicación de la planta de coca, amapola o marihuana. Sin embargo, este enfoque se basa en una concepción clásica de seguridad, estadocéntrica y de seguridad patriarcal, y no contempla otras formas de abordar el tema de las drogas ilícitas que permita llegar a soluciones diferentes y que pueden llegar a ser más eficaces, como por ejemplo, regular el consumo y avanzar en políticas de salud pública que regulen su consumo. Esto implica un cambio en el abordaje de la lucha contra las drogas.

— Falta de medidas concretas de salud pública sobre el consumo de sustancias psicoactivas

El Punto 4 plantea como uno de sus ejes el tema de la salud pública para la población consumidora. En el SIPO se reportan avances en esta materia, como la realización de 14 de las 32 estrategias previstas para disminuir el estigma y la discriminación de personas que consumen sustancias psicoactivas con enfoque de género durante 2023 (Ministerio de la Igualdad, 2024). Sin embargo, estas medidas no abarcan la totalidad de los departamentos, y los datos no están desagregados. Cuando lo están, es solo por sexo (hombres y mujeres), sin incluir información desagregada sobre diversidad sexual, étnica y campesina (Instancia Especial de Mujeres para el Seguimiento a las Medidas de Género del Acuerdo Final De Paz, 2024).

Es importante mencionar que, en el caso de las mujeres consumidoras, estas se ven expuestas a mayores riesgos de violencia de género por el hecho de ser consumidoras de drogas ilegales, y el Punto 4 del acuerdo no parece incluir esta dimensión en toda su complejidad. Muchas veces el consumo lleva a intercambios sexuales para poder acceder a psicoactivos. Estos intercambios suelen realizarse sin protección lo que resulta en infecciones de transmisión sexual y embarazos no deseados.

A nivel departamental y municipal, los informes mencionados de Corporación Humanas en Chocó, Montes de María y en territorios de mujeres zenú, los cuales hicieron uso del derecho de petición ante entidades nacionales, departamentales y municipales para el acceso a la información, muestran algunas acciones puntuales por parte del Ministerio de Salud. No obstante, en lo relacionado con planes departamentales y municipales frente al consumo de drogas ilícitas; medidas para disminuir el estigma y discriminación de acuerdo con particularidades territoriales y con grupos poblacionales LGBTI, indígenas y población negra, y sobre personas que recibieron tratamiento por consumo de sustancias psicoactivas, los informes mencionan la poca o nula información al respecto por parte de entidades departamentales y municipales. En los casos en que se reporta información, esta no incluye las especificidades de género y étnico-raciales. Por lo tanto, estos informes concluyen que prácticamente no ha habido avances significativos frente al consumo de drogas ilícitas en los territorios estudiados.

Propuestas de acciones aceleradoras o habilitadoras //

En atención a los obstáculos identificados, se proponen las siguientes acciones aceleradoras o habilitadoras:

- » Plantear un nuevo enfoque para enfrentar el problema de drogas que, específicamente en lo relacionado con el consumo de sustancias psicoactivas, camine hacia

la regulación del consumo y el enfoque de reducción de daños a través de políticas de salud pública.

- » Implementar espacios de cuidado en las reuniones y encuentros del PNIS para incentivar la participación de las mujeres en los espacios de discusión y de toma de decisiones.
- » Capacitar al funcionariado de instituciones a nivel nacional, departamental y municipal en los lineamientos y protocolos de género, que permitan reconocer las diversidades de las mujeres, su autonomía como beneficiarias de los programas de sustitución, las violencias específicas que enfrentan y, así, se puedan establecer rutas que permitan el ejercicio de la participación de forma segura.
- » Promover la articulación entre el PNIS y el PIGMLD, considerados los riesgos que enfrentan las mujeres líderes y defensoras con agendas de trabajo relacionadas con el punto 4 del AFP.



Punto 5 //// Víctimas del Conflicto Armado

El Punto 5 sobre las Víctimas del Conflicto Armado, reconoce que “el conflicto armado, que tiene múltiples causas, ha ocasionado un sufrimiento y un daño a la población sin igual en nuestra historia”. En línea con ese reconocimiento, el Punto 5 contiene los acuerdos centrales sobre el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición y en lo que respecta al compromiso con la promoción, el respeto y la garantía de los derechos humanos. Estos acuerdos se abordan en el PMI, a través de 38 indicadores distribuidos en tres pilares: “Justicia y Verdad”; “Reparación Integral para la Construcción de Paz”; y “Derechos Humanos”.

No obstante, lo que interesa en este informe es enfatizar que, en el AFP, además de reconocerse que las víctimas del conflicto armado son el eje central, es imprescindible atender los impactos diferenciales del conflicto armado para las mujeres, las personas LGBTIQ+ y otros grupos diferencialmente afectados. Por ello, las instancias para la garantía de los derechos humanos de las víctimas son fundamentales para la reparación integral y para la construcción de la paz, al igual que el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRN) integrado por la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV), la Jurisdicción para la Paz (JEP) y la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas (UBPD).

De acuerdo con las medidas categorizadas por GPAZ, en el Punto 5 se identifican 20 medidas. A continuación, se presenta la valoración sobre el estado de implementación de estas medidas, a ocho años del AFP, abordando el bienio entre el segundo semestre de 2022 y el primer semestre de 2024. Para esta valoración, en la sección 1, actualizamos el semáforo; en la sección 2, describimos los obstáculos estructurales identificados, con base en la información cualitativa disponible (entrevista con representantes de Corporación Humanas y Colombia Diversa y datos consultados en fuentes secundarias); finalmente, en la sección 3, hacemos un ejercicio de formulación de propuestas aceleradoras o habilitadoras para enfrentar los obstáculos identificados.

Semáforo

El PMI vigente hasta 2024 contemplaba, para el Punto 5, solo 3 indicadores etiquetados como indicadores de género. No obstante, al revisar la matriz general de indicadores, es posible identificar otros 5 indicadores generales cuyo enunciado contempla la transversalización del enfoque de género (o se presupone que la deba contemplar) y algunos indicadores étnicos (7) que en su formulación integran categorías diferenciales mixtas (étnica, de género y/o generacional). Así, puede decirse que 15 indicadores del PMI vigente hasta 2024 potencialmente estarían destinados a asegurar o favorecer la implementación de las medidas de género relativas al Punto 5 del AFP.

De las 20 medidas de género de GPAZ del Punto 5, 13 (65%) están asociadas a indicadores del PMI. Las medidas no contempladas en el PMI se refieren a algunos de los componentes del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición. Aunque su implementación no está incluida en el seguimiento del PMI y por tanto escapa a la medición a través del sistema centralizado de indicadores, existen referencias sobre su implementación en la información de acceso abierto divulgada por los órganos del SIVJRN.

En la Tabla 18 actualizamos el semáforo al corte de junio de 2024 (V Informe de GPAZ) y mantuvimos la información del IV informe de GPAZ con el fin de facilitar el contraste entre el anterior semáforo y el actual.

Tabla 18. Semáforo 2024 x Semáforo 2022 - Punto 5 del AFP

No hay información	No existe	En desarrollo	Existe	Introducido	Cumplido	Total de medidas	Informe GPAZ
2	0	0	0	8	10	20	V Informe (ago/22 - jun/24)
10%	0%	0%	0%	40%	50%	100%	
14	2	0	0	4	0	20	IV Informe (ene/21 - jun/22)
70%	10%	0%	0%	20%	0%	100%	

Fuente: Elaboración propia con datos del IV Informe de GPAZ y con base en la matriz de sistematización de datos a partir de la consulta de avances cuantitativos y cualitativos reportados en el SIIPO.

Es posible percibir variaciones que reflejan progresos: disminución en las categorías “no hay información” (de 14 para 2) y “no existe” (de 2 para 0) y aumento en las categorías de “introducido” (de 4 para 8) y “cumplido” (de 0 para 10) —aunque el cumplimiento es anterior al período valorado en esta ocasión y se refiere a la creación y puesta en marcha de la CEV y la JEP—. ⁶³

El cotejo de la clasificación semafórica de 2022 y de 2024 permite percibir la evolución, medida por medida. Como se detalla en la Tabla 19, hubo progreso en 13 medidas, mientras que 7 permanecen en el mismo estado.

Tabla 19. Evolución de la clasificación semafórica de las medidas categorizadas por GPAZ

Nº medida GPAZ	Categoría GPAZ	Semáforo GPAZ 2022	Semáforo GPAZ 2024	Evolución
84	Violencias	No información	Cumplido	Avanzó
85	Enfoque de género	No información	Cumplido	Avanzó
86	Violencias	No información	Cumplido	Avanzó
87	Instancias de género	No información	Cumplido	Avanzó
88	Participación	No información	Cumplido	Avanzó
89	Enfoque de género	No información	Cumplido	Avanzó
90	Violencias	No información	Cumplido	Avanzó
91	Participación	No información	Cumplido	Avanzó
92	Participación	No información	Cumplido	Avanzó
93	Participación	No información	No información	Igual
94	Instancias de género	No información	Introducido	Avanzó
95	Violencias	No información	No información	Igual
96	Participación	No existe	Introducido	Avanzó
97	Enfoque de género	No existe	Introducido	Avanzó

⁶³ La ausencia de información identificada en el anterior informe deriva fundamentalmente de las fuentes utilizadas: “Las principales fuentes de información para la realización del presente Informe son el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto – SIIPO-, los informes sobre los avances de los 51 indicadores de género del Plan Marco de Implementación –PMI- realizados por la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación – CPEC- y la respuesta a los derechos de petición a entidades nacionales” (GPAZ, IV Informe, p. 13). En esa oportunidad se constató que “uno de los principales obstáculos para medir los avances es la falta de información sobre el cumplimiento de los indicadores del PMI”, lo que corresponde, entre otras cosas, a la falta de alimentación y actualización de los reportes cuantitativos y cualitativos en el SIIPO. Para la valoración actual (V Informe), aunque la información en el SIIPO continúa incompleta, es un hecho notorio que la CEV y la JEP fueron creadas. También se sabe, por diversas fuentes (el informe final de la CEV ampliamente difundido, las páginas de internet de la CEV y la JEP y las entrevistas realizadas para este informe), que los mínimos previstos con perspectiva de género para el mandato de la CEV se cumplieron y la conformación equitativa de género de la JEP también se ha verificado.

98	Violencias	Introducido	Introducido	Igual
99	Enfoque de género	Introducido	Introducido	Igual
100	Enfoque de género	Introducido	Introducido	Igual
101	Violencias	No información	Cumplido	Avanzó
102	Violencias	No información	Introducido	Igual
103	Enfoque de género	Introducido	Introducido	Igual

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del IV informe de GPAZ y la matriz de contraste construida para analizar los avances con corte a junio de 2024.

Al indagar sobre la asociación de las medidas de género categorizadas por GPAZ, en el Punto 5, con los indicadores de género del PMI y con el PND, observamos que 5 medidas (la cuarta parte)⁶⁴ están cobijadas por indicadores de género del PMI. Hay relación directa de esas medidas con 3 indicadores de género del PMI.

En cuanto a la vinculación al PND 2022-2026, identificamos solo una correspondencia: la medida 100, relativa a los “procesos colectivos de retorno de personas en situación de desplazamiento y reparación de víctimas en el exterior”. Esta medida está vinculada, por medio de 3 indicadores (de género, étnico y general) del PMI, a la transformación del PND 2022-2026 “Colombia, potencia mundial de la vida” denominada “reparación efectiva e integral a las víctimas”.

Tabla 20. Asociación de las medidas de género de GPAZ del Punto 5 con indicadores de género del PMI y con transformaciones e indicadores del PND.

Asociado a indicadores de género en PMI	Asociado al PND
5	1
25%	5%

Fuente: Elaboración propia, con base en la matriz de sistematización de datos construida a partir de la consulta de avances cuantitativos y cualitativos reportados en el SIPO y de los datos entrecruzados del PMI y del PND disponible en la plataforma Sinergia.

Obstáculos estructurales

A continuación, describimos los obstáculos estructurales identificados con base en la entrevista realizada con representantes de la Corporación Humanas y Colombia Diversa, y a partir de la consulta de fuentes secundarias.

⁶⁴ Medidas 96, 97, 98, 99, 100.

Los obstáculos estructurales identificados se relacionan con 8 escenarios de problemas: (a) dificultades para la acreditación de víctimas ante la JEP; (b) barreras en el acceso a la información e interlocución con la JEP; (c) dificultades asociadas a la prevención y protección a víctimas por parte de la Unidad de Investigación y Acusación (UIA); (d) demora en los procesos y riesgos en materia de justicia transicional; (e) insuficiente formulación de indicadores de género en el PMI; (f) dificultades en la interlocución, acceso a información y registro de víctimas ante la UARIV; (g) dificultades en el acceso a información, rezagos y alcance real de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD); (h) dificultades para lograr la reparación de víctimas de violencias basadas en género a través de los TOAR.

—— **Dificultades para la acreditación de víctimas ante la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)**

En la implementación de las medidas de género del Punto 5, una de las barreras identificadas se relaciona con la acreditación de víctimas ante la JEP. Esta barrera se divide en dos aspectos: el acceso a información clara y transparente para que las víctimas sean acreditadas y la demora en los trámites. En relación con el primer aspecto, aunque el sistema de justicia transicional está abierto para que cualquier víctima pueda acceder al mismo desde que sea víctima de uno de los actores que están siendo juzgados, sigue siendo un proceso muy difícil de cumplir. La JEP cuenta con equipos de funcionarios y funcionarias a nivel territorial que tienen como objetivo dar información y facilitar el proceso de acreditación. Sin embargo, se ha podido identificar que muchas veces no hay actividades pedagógicas para este proceso, los equipos no cuentan con herramientas metodológicas pertinentes para dar respuestas claras a las víctimas y, por lo tanto, la información suministrada termina generando confusión e induciendo a errores. Un ejemplo de lo anterior tiene que ver con el Macrocaso 11, en donde las jornadas de la JEP de pedagogía y acreditación generaron confusión entre los grupos de víctimas porque ya se había avanzado en algunos de estos procesos con las organizaciones. Así, se estaba generando doble acreditación y volviendo a tomar testimonios de las víctimas.

Con relación a la demora en la acreditación, existe un extenso lapso de tiempo entre el momento en que las víctimas hacen la solicitud de acreditación y la asignación de las organizaciones que las representarán. Algunas de las organizaciones de GPAZ hasta ahora están recibiendo información para la representación de víctimas de las que hace dos años o más entregaron la solicitud de acreditación. Esa demora en el proceso lleva a que las víctimas pierdan el interés en el mismo y sientan que el sistema transicional es lejano e ineficiente. En algunos casos, los contextos de seguridad cambian y las víctimas deciden no participar porque se han elevado los riesgos.

— Barreras en el acceso a información e interlocución con la JEP

Otra barrera identificada se relaciona con las dificultades en el acceso a información y la interlocución con la JEP. Tanto las víctimas, una vez acreditadas, como sus representantes, tienen limitaciones para el acceso a información. Muchas veces la información sobre enfoque de género y reparación de mujeres y personas LGBTQ+ que son víctimas de violencias basadas en género se da a través de contactos directos con los despachos de las o los magistrados o por medio de derechos de petición, cuyas respuestas en ocasiones son ambiguas. Por ejemplo, después de siete años de funcionamiento de la JEP, aún no se tiene claridad sobre la forma como se va a hacer la reparación de las víctimas de violencias basadas en género, reproductivas y por prejuicio sobre la OSEIG. Esto impide que las víctimas se preparen y participen de actividades con fines reparadores. Adicionalmente, otros macrocasos se encuentran en etapas avanzadas del proceso y se espera que se profieran sanciones para casos de reconocimiento de responsabilidad. Mientras tanto, el Macrocaso 11 apenas inicia su fase dialógica. La etapa dispuesta para las reparaciones aún se encuentra lejos. En ese sentido, nos preocupa la falta de claridad sobre la forma en que se calcularán las sanciones de los comparecientes. No tenemos la certeza de que las sanciones que los comparecientes cumplan en los demás macro casos incluyan enfoque de género y no hemos recibido información sobre aquellos casos en que los comparecientes cumplan con el máximo temporal que la ley admite para sancionarlos, antes de iniciar la fase de reparación en el Caso 11.

Los comparecientes tienen un tope temporal para cumplir con las sanciones que es posible asignarles, de manera que si no se les imputa pronto por este tipo de violencias se tiene el riesgo de que no las reparen. Por otro lado, la ciudadanía enfrenta barreras para acceder a información pública, transparente y clara. Así, la información sobre la actuación de la JEP y los avances en justicia transicional, que incluye el reconocimiento de responsabilidades por parte de los actores del conflicto, aún continúa siendo muy limitada, principalmente para personas que no están dentro del sistema de justicia.

Por otro lado, las organizaciones de la sociedad civil encuentran también dificultades en la interlocución con algunos despachos de magistradas y magistrados. Aunque con algunos hay un diálogo, e incluso las organizaciones de derechos humanos son accionadas para algunos casos específicos, con otros despachos esta interlocución ha sido difícil y esto impide tener acceso al desarrollo y avance de los casos.

— Dificultades asociadas a prevención y protección a víctimas por parte de la Unidad de Investigación y Acusación (UIA)

Dentro de la JEP, la UIA tiene como funciones la prevención y protección a las víctimas, y colabora en la documentación y juzgamiento de los crímenes. Sin embargo, se reconocen

dificultades con esta unidad tanto en la protección a las víctimas como en la documentación de los casos. Para las víctimas, la inseguridad continúa siendo un factor de riesgo importante que aumenta con su participación en la JEP (Alianza de Litigio de Género, 2023). Sin embargo, no hay mucha flexibilidad por parte de la UIA en relación con los criterios de protección de las víctimas. Se exige, por ejemplo, que se establezca un nexo causal entre situaciones de riesgo y la participación de las víctimas en espacios como las audiencias. Sin embargo, las amenazas no necesariamente ocurren cerca de la fecha de una audiencia, por lo que en muchos casos la UIA termina concluyendo que “no hay riesgos” relacionados con la participación en la JEP y, por lo tanto, no hay medidas de protección.

A nivel técnico, también se identifican deficiencias para lograr el acumulado probatorio, lo que termina perjudicando a las víctimas. Como fue puesto de presente en la entrevista con la profesional de Colombia Diversa para este informe, las organizaciones han intentado dialogar con la Unidad para ayudar a esta con material probatorio, pero esta articulación no se ha dado. En este sentido, se identifica hermetismo y resistencia a entregar información por parte de la UIA, y a articular y dialogar con las organizaciones. A esto se suman las dificultades que hay en la interlocución y articulación con la UIA al interior de la JEP. Se reconoce, por ejemplo, que desde los despachos hay solicitudes hechas a la UIA que no son debidamente atendidas, y la UIA funciona como una entidad independiente.

— Demora en los procesos y riesgos en materia de justicia transicional

Con relación a la JEP también se identifican problemas relacionados con el ritmo lento en el que se dan los procesos. La JEP tiene una vigencia de veinte años y se estima que hacia 2030 ya debería tener los casos investigados para pasar a las sentencias. No obstante, hay varios casos que llevan muchos años abiertos, sin que se haya culminado aún la etapa de investigación y, en algunos casos, ni siquiera se han recogido testimonios. En este sentido, la idea de una justicia celeré, efectiva y rápida, de acuerdo con la idea de justicia transicional, no parece estar cumpliéndose debido a las demoras en los procesos. Así, se hace necesario que las y los magistrados de la JEP cumplan con la prestación jurisdiccional que les corresponde, resolviendo el proceso de forma rápida, para de esta forma lograr administrar justicia, que es lo que las víctimas necesitan. Las demoras en la investigación de los casos han llevado a resultados desfavorables, como la pérdida de interés de las víctimas en los procesos, la incredulidad de las comunidades y riesgos asociados a la falta de celeridad, que afectan el derecho a justicia (Alianza de Litigio de Género, 2023).

De acuerdo con la información suministrada por Colombia Diversa y Corporación Humanas, preocupa particularmente el acceso a justicia para víctimas de violencias basadas en género y crímenes por prejuicio en el marco del conflicto armado, especialmente en lo asociado al Macrocaso 11, que trata sobre “violencia basada en género, violencia sexual,

violencia reproductiva, y otros crímenes cometidos por prejuicio basados en la orientación sexual, la expresión y/o identidad de género diversa en el marco del conflicto armado colombiano.” Se han identificado situaciones en las que los comparecientes parecieran estar usando instrumentos para la dilación de los procesos, como recusaciones, apelaciones, aplazamiento y, por lo tanto, se requiere de posiciones más firmes que garanticen el acceso a la justicia, interpelando a los comparecientes cuando no se estén alcanzando los objetivos de la justicia restaurativa, en un marco de respeto también por los derechos de las víctimas.

Aunque la apertura del Macrocaso 11, en septiembre de 2023, significó un avance sin precedentes en materia de justicia transicional y garantía de derechos para las personas LGBTIQ+, hasta junio de 2024 (dentro del período valorado en este informe de GPAZ), no se había acreditado a ninguna de las personas LGBTIQ+ víctimas del conflicto armado presentadas por organizaciones sociales por medio de diversos informes entregados a la JEP desde 2021, con el fin de ser reconocidas judicialmente para participar en este caso (Colombia Diversa, 2025).⁶⁵ Dado que la JEP ostenta un mandato de estricta temporalidad, aumenta el riesgo de que estos crímenes no puedan ser efectivamente judicializados dentro del límite temporal del mandato de la JEP.

Adicionalmente, los riesgos de seguridad de las víctimas no son atendidas adecuadamente por la Unidad de Investigación de la JEP, lo que se ha convertido en un desincentivo a la participación de las víctimas.

— El no reconocimiento de los comparecientes en torno a la ocurrencia de hechos de violencia sexual, violencia reproductiva y violencia por prejuicio motivada en la orientación sexual, expresión e identidad de género

Como lo puso de manifiesto la profesional de Colombia Diversa entrevistada, el no reconocimiento de los comparecientes en torno a la ocurrencia de hechos de violencia sexual, violencia reproductiva y violencia por prejuicio motivada en la orientación sexual, expresión e identidad de género socava el derecho a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición para las víctimas. En lo que se refiere a las violencias por prejuicio, tal conducta de los comparecientes es frecuente frente a este tipo de violencias y perjudica directamente el proceso de reparación y reconocimiento integral de las víctimas. Además, demuestra un escaso entendimiento por parte de los comparecientes de las distintas dimensiones que tiene la violencia por prejuicio en el marco del conflicto armado. La situación es grave si se considera que, en caso de que estos reconocimientos no se concreten en la etapa

⁶⁵ Tal como se ha actualizado en documentos recientes de Colombia Diversa, solo a partir de 2025 se están dando las primeras acreditaciones de personas LGBTIQ+ víctimas del conflicto armado.

dialógica del juicio, las víctimas se verán obligadas a participar en procesos adversariales desgastantes y revictimizantes. Se espera, por lo tanto, que la JEP continúe fortaleciendo la aplicación transversal del crimen de violencia por prejuicio en todos sus macro casos y que se den los espacios idóneos de reconocimiento por parte de los comparecientes, compromisos para la no repetición y reparación de las víctimas (Colombia Diversa, 2025).

Por otro lado, se sigue desconociendo el carácter probatorio que pueden tener los informes presentados por organizaciones de la sociedad civil y de víctimas, así como los relatos de las víctimas en materia de violencia sexual. Las víctimas han aportado información detallada sobre las afectaciones que han sufrido y, por lo tanto, no debería exigirse la identificación plena del agresor o testigos del abuso sexual como mecanismo para el esclarecimiento del crimen (Alianza de Litigio de Género, 2023; 2024).

— **Indicadores de género en el PMI**

Uno de los obstáculos para conocer el avance de los logros con relación al Punto 5 tiene que ver con problemas en el PMI, en el cual solo se incluyeron tres indicadores de género para este punto del AFP (Instancia Especial de Mujeres, 2024). Además de lo anterior, los indicadores se enfocan en aspectos como la cantidad de espacios de participación para la definición de prioridades en la implementación de medidas de reparación colectiva; la cantidad de comunidades reubicadas o retornadas, o la cantidad de mujeres víctimas con atención y/o acompañamiento psicosocial. El énfasis de los indicadores está en la cantidad, pero más allá de esto no se evalúa la calidad de los espacios de participación, si los procesos de reubicación o retorno efectivamente incluyen el enfoque de género, o la calidad del acompañamiento psicosocial (Instancia Especial de Mujeres, 2024). Cabe mencionar que las organizaciones de mujeres contaban con insumos para incluir en los ajustes al PMI, pero no se dieron suficientes espacios participativos y de interlocución para incluir estos aspectos en la reformulación.

— **Dificultades en interlocución, acceso a información y registro de víctimas en la UARIV**

En la relación con la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) se destacan tres barreras importantes. Por un lado, hay dificultades en la interlocución, esta suele ser compleja, difícil y, adicionalmente, algunas personas con experiencia dentro de la Unidad, salieron del cargo. Por otro lado, el acceso a la información es complejo. No se responden las solicitudes de información y no hay actualización de los datos para las mujeres víctimas de violencia. Por último, se evidencia otro problema relacionado con las dificultades y requisitos para la inclusión de víctimas en el Registro Único de Víctimas (RUV). Aunque el registro parece sencillo, a través de WhatsApp, en la práctica es demorado y requiere de mucha insistencia para lograr una cita.

En 2023 entraron en vigor las modificaciones a la ley 1448 de 2011 y se ampliaron los términos para recibir declaraciones de hechos victimizantes por parte del ministerio público. Con esta modificación, las víctimas del conflicto tienen más tiempo para declarar su caso. De igual forma, se espera que las modificaciones a esta ley permitan un registro de las víctimas mucho más rápido y expedito. Sin embargo, se identifican problemas con la difusión de los nuevos plazos para el registro y, además, continúa habiendo riesgos para que las víctimas declaren (Instancia Especial de Mujeres, 2024).

— **Dificultades en acceso a información, rezagos y alcance real de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD)**

Con relación a la UBPD se identifican dificultades en términos de acceso a información, atrasos en las labores de búsqueda e identificación y alcance de las funciones de la misma. Se considera que la UBPD ha estado muy invisibilizada dentro del sistema integral de verdad, justicia y reparación. En materia de acceso a información, como lo puso de manifiesto Colombia Diversa, hay barreras, por ejemplo, en lo relacionado con el número de personas LGBTIQ+ dadas por desaparecidas. La cifra no es clara y hay dificultades para acceder a esta información en tiempo real, por lo que las organizaciones han tenido que recurrir al ejercicio del derecho de petición. Un ejemplo de esto reportado por Colombia Diversa (2025) es que, en septiembre de 2023, la UBPD informó sobre 47 casos de personas LGBTIQ+ desaparecidas. No obstante, un mes después, al responder una solicitud de Colombia Diversa sobre estos datos, la misma entidad reportó únicamente 22 casos. Resulta alarmante que la información proporcionada por la autoridad responsable de esta labor sea inconsistente, incompleta y que, con el tiempo, el número de casos reportados se haya reducido drásticamente. Además, preocupa que estos registros no reflejen adecuadamente la magnitud real de las desapariciones de personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas en el contexto del conflicto armado.⁶⁶

El subregistro de personas dadas por desaparecidas LGBTIQ+ es notorio y está más relacionado con una ausencia de acción estatal para la búsqueda activa de estas personas que con la supuesta baja incidencia de desaparición forzada victimizándolas. Como lo manifestó la profesional de Colombia Diversa entrevistada, “a las personas LGBTIQ+ nadie las busca”, pues “se ha normalizado su desaparición por el continuum de violencias y, cuando les buscan, lo hacen como Juan y no como María, en el caso de las mujeres trans. Además, como su desaparición suele ser por prejuicio, no están agrupadas en los casos masivos que está priorizando la UBPD”. El derecho a la búsqueda de las personas LGBTIQ+

⁶⁶ Datos incluidos en el documento de contribuciones escritas de Colombia Diversa en preparación de la visita a Colombia (en mayo de 2025) del Experto independiente sobre la protección contra la violencia y la discriminación basadas en la orientación sexual y la identidad de género (2025). Documento compartido por Colombia Diversa en: https://drive.google.com/file/d/1Jn4oA5t8_YcS4ETgPopDEj7JFpWIFBGO/view.

se ve condicionado también por otras barreras estructurales, fruto del prejuicio, como el temor, y la vergüenza que las personas buscadoras pueden sentir al momento de reportar la orientación sexual o identidad de género de la víctima. Esos sentimientos pueden llevar a que los consanguíneos, aunque sepan que la víctima es LGBTIQ+, prefieran ocultar esta información (Colombia Diversa, 2021, p. 44). También hay barreras de acceso a la búsqueda que enfrentan personas LGBTIQ+ al acercarse a la institucionalidad y pueden incluir la desconfianza en las instituciones de las personas LGBTIQ+ y la familia social. Además, el desconocimiento de lo que es una desaparición o la normalización de las desapariciones de las personas LGBTIQ+ que está ligada a la tendencia generalizada de excusar la ausencia de las personas LGBTIQ+ a partir de prejuicios (Colombia Diversa, 2025). En suma, “ser LGBT empeora la situación de la víctima o de sus buscadores” (Colombia Diversa, 2022, p. 7).

De igual forma, la representante entrevistada de Sisma Mujer relató que se identifican dificultades presupuestales y de alcance dentro de la UBPD. En este sentido, la labor de las organizaciones de la sociedad civil ha sido fundamental, pues ha permitido que se realicen actividades en torno a la búsqueda de personas desaparecidas. Sin embargo, estas acciones de apoyo para la documentación de casos ponen una responsabilidad muy grande sobre las organizaciones de la sociedad civil.

Asimismo, se identifica que los riesgos para las mujeres buscadoras persisten, como se desprende del diálogo con Sisma Mujer. Ellas están en un nivel de riesgo muy alto y se conocen casos de agresiones específicas asociadas a casos de búsqueda, de toma de muestras, de impulso de diligencias, entre otras. Se destaca la iniciativa Red de Búsqueda Arcoiris, de la que participan la UBPD, organizaciones de víctimas y de derechos humanos, que está haciendo esfuerzos mediante las ciencias forenses para superar el subregistro de las personas LGBTIQ+. Sin embargo, no se cuenta con un mecanismo claro de rendición de cuentas que permita conocer los resultados de este importante proceso.

— Dificultades para lograr la reparación de víctimas de violencias basadas en género a través de los TOAR

Los Trabajos, Obras y Actividades con contenido Restaurador- Reparador (TOAR) son acciones que deben realizar algunos de los comparecientes ante la JEP, aunque también es voluntario para aquellos que no han sido sancionados. Sin embargo, frente a este sistema de reparación, se encuentran algunas barreras, ya que las medidas no necesariamente conducen a la restauración e incluso pueden tornarse experiencias de revictimización, ya que no necesariamente reflejan enfoques diferenciales (Alianza de Litigio de género, 2023). De igual forma, los crímenes asociados a violencias basadas en género, como la violencia sexual, es un crimen sobre el que es difícil que haya reconocimiento. Esto evidencia un serio problema y es que hay pocas expectativas de que la reparación efec-

tivamente se dé, especialmente en los casos de violencias de género. Las víctimas del conflicto necesitan medidas para transformar el daño que se causó y que este crimen no se repita, por lo que la reparación efectiva debe ser garantizada.

Ahora bien, como lo manifestó la profesional de Colombia Diversa entrevistada, está en riesgo la existencia de reparaciones para las víctimas de VBG y de violencia por prejuicio (mujeres y personas LGBTIQ+) en la JEP, debido al riesgo de que el tope de sanciones que van a recibir los comparecientes se cumpla sin incluir sanciones y reparaciones sobre este tipo de violencias, así como debido a la tardanza en la apertura y puesta en marcha del funcionamiento del caso 11 (hasta ahora se están empezando a acreditar víctimas).

Propuestas de acciones aceleradoras o habilitadoras //

En atención a los obstáculos identificados, se proponen las siguientes acciones aceleradoras o habilitadoras:

- » Diálogo más periódico, fluido, estratégico y técnico con las organizaciones de víctimas y con organizaciones defensoras de derechos humanos para acelerar los procesos de los crímenes de violencia basada en género, especialmente en lo relacionado con la violencia sexual y la violencia por prejuicio sobre la OSIEG. Esto significa dialogar con las organizaciones, compartir y ajustar metodologías y valorar los insumos y aportes que pueden dar desde su trayectoria y experiencia acompañando estos casos.
- » Es necesario que la JEP fortalezca sus metodologías para la búsqueda del reconocimiento por parte de los comparecientes (FARC, Fuerza Pública y demás), con el fin de que éstas garanticen la efectiva comprensión de las diferentes dimensiones de los crímenes por prejuicio, los daños cometidos en contra de la población LGBTIQ+ y la sociedad en general, la construcción de verdad y compromisos de reparación y no repetición.
- » En materia de justicia transicional se recomienda realizar esfuerzos para dar celeridad a los procesos, incluyendo y valorando los relatos de víctimas de violencias basadas en género como pruebas, y complementando la información disponible por medio de testigos y expertos que den cuenta del contexto para, de esta forma, comprender las violencias basadas en género como parte de los mecanismos de dominación usados por los actores armados (Alianza de Litigio de Género, 2023). En especial, esto pasa por la necesidad de acelerar la acreditación de víctimas ante la JEP, especialmente en el ámbito del macrocaso 11.

- » La JEP y la cooperación internacional que apoya la representación de víctimas en ese tribunal deben dar prioridad a la implementación de estrategias que promuevan el reconocimiento de los comparecientes sobre la ocurrencia de VBG y violencia por prejuicio basada en la orientación sexual, la expresión y la identidad de género (OSEIG).
- » Se recomienda que la JEP fortalezca el acceso a información pública para que la ciudadanía conozca los avances en los casos, especialmente en lo relacionado con el Macrocaso 11. Para esto, es necesario llamar la atención sobre los crímenes asociados a violencias basadas en género, enviar un mensaje al país de rechazo y repudio a los actores armados que cometieron estas violencias sexuales (Alianza de Litigio de Género, 2024) y brindar información sobre las medidas adoptadas en materia de justicia transicional.
- » Se recomienda establecer protocolos de protección a las víctimas, especialmente para las que participan en el Macrocaso 11. Para esto, es imprescindible que la UIA amplíe su valoración del riesgo, considerando riesgos anteriores que pueden profundizarse con la participación de las víctimas en la JEP, y valorar también, como factor de riesgo, la persistencia del conflicto en los territorios. Se hace necesario que los mecanismos de protección sean comunicados a las víctimas de manera asertiva y que genere confianza en los procesos. La UIA debe proteger a las víctimas en riesgo y dejar de exigir un nexo causal y un estándar probatorio tan rígidos entre la participación en la JEP y el riesgo sufrido.
- » La JEP y la cooperación internacional que apoya la representación de víctimas en ese tribunal deben habilitar con urgencia espacios para promover que los comparecientes deseen cumplir con proyectos restaurativos o TOAR (anticipados) sobre VBG y por prejuicio sobre la OSIEG. Además, con relación a los TOAR, se recomienda tener en cuenta las recomendaciones ya formuladas en oportunidades anteriores por la Alianza de Litigio de Género (2023; 2024), de la que algunas organizaciones de GPAZ también hacen parte:
 - Incluir el concepto de reparación transformadora mediante el cual se busca impactar causas estructurales y culturales que han permitido y naturalizado las violencias.
 - En la definición de los TOAR se debe promover la participación efectiva de las mujeres víctimas y personas LGBTIQ+ y de sus representantes, garantizando la participación voluntaria, libre e informada.

- Las personas que participen en el diseño e implementación de los TOAR, tanto comparecientes como otros participantes, deben contar con formación y sensibilización en género, no violencia contra las mujeres, lenguaje no sexista y trato respetuoso a las personas LGBTQ+.
- Las acciones reparadoras-restauradoras definidas deben incluir enfoques diferenciales, adaptarse a las necesidades del territorio y a las demandas de las víctimas, así como a los intereses de la comunidad receptora.
- Los TOAR deben también pasar por revisiones constantes para garantizar que las medidas se construyan con enfoque de género y que incluyan compromisos para la no repetición. ⁶⁸

⁶⁸ Otras recomendaciones sobre los TOAR pueden encontrarse en los documentos “Esencia de cacao, cosechando saberes para una justicia reparadora: recomendaciones a la JEP para el caso 11 y el Sistema Restaurativo” (Alianza de Litigio de Género, 2024) y “Cosechando saberes para una justicia reparadora” (Alianza de Litigio de Género, 2023).



Punto 6 //// Implementación, Verificación y Refrendación del Acuerdo

El Punto 6 sobre “Implementación, Verificación y Refrendación” presenta la ruta para la implementación y los compromisos establecidos en términos de seguimiento, verificación y garantías al cumplimiento del AFP. En este capítulo se consignan las funciones de sus mecanismos de verificación, así como los principios rectores, y los colaboradores y sus roles en las distintas instancias de verificación, todo esto en el entendido de que los mecanismos de implementación y verificación, así como el acompañamiento internacional son esenciales para garantizar el proceso transicional que debe llevar a la construcción de una paz estable y duradera.

De acuerdo con las medidas categorizadas por GPAZ, en el Punto 6 se identifican 6 medidas. A continuación, se presenta la valoración sobre el estado de implementación de estas medidas, a ocho años del AFP, abordando el bienio entre el segundo semestre de 2022 y el primer semestre de 2024. Para esta valoración, en la sección 1, actualizamos el semáforo; en la sección 2, describimos los obstáculos estructurales identificados con base en la información cualitativa disponible (entrevista con representantes de Corporación Humanas y Colombia Diversa y datos consultados en fuentes secundarias); finalmente, en la sección 3, hacemos un ejercicio de formulación de propuestas aceleradoras o habilitadoras para enfrentar los obstáculos identificados.

Semáforo

El PMI vigente hasta 2024 contemplaba, para el Punto 6, 5 indicadores etiquetados como indicadores de género. No obstante, al revisar la matriz general de indicadores, es posible identificar otros 4 indicadores generales cuyo enunciado contempla la transversalización del enfoque de género (o se presupone que la deba contemplar). Así, puede decirse que 9 indicadores del PMI vigente hasta 2024 potencialmente estarían destinados a asegurar o favorecer la implementación de las medidas de género relativas al Punto 6 del AFP.

De las 6 medidas de género de GPAZ del Punto 6, todas menos una están asociadas a indicadores del PMI. La única medida no contemplada (medida 106 de GPAZ), es la referida al tratamiento penal diferenciado para delitos relacionados con los cultivos de uso ilícito, considerando la realidad de las mujeres campesinas en situación de pobreza, con cargas familiares.⁶⁹

En la Tabla 21 actualizamos el semáforo del punto 6 al corte de junio de 2024 (V Informe de GPAZ) y mantuvimos la información del IV informe de GPAZ con el fin de facilitar el contraste entre el anterior semáforo y el actual.

Tabla 21. Semáforo 2024 x Semáforo 2022 - Punto 6 del AFP

No hay información	No existe	En desarrollo	Existe	Introducido	Cumplido	Total de medidas	Informe GPAZ
2	0	0	0	3	1	6	V Informe (ago/22 - jun/24)
33%	0%	0%	0%	50%	17%	100%	
4	0	0	0	2	0	6	IV Informe (ene/21 - jun/22)
67%	0%	0%	0%	33%	0%	100%	

Fuente: Elaboración propia con datos del IV Informe de GPAZ y con base en la matriz de sistematización de datos a partir de la consulta de avances cuantitativos y cualitativos reportados en el SIIPO.

⁶⁹ El PMI vigente hasta el período valorado en este informe, en el punto 4, contempla un indicador que aborda el tratamiento penal diferenciado (indicador D.E.14), únicamente para personas pertenecientes a pueblos étnicos.

Es posible percibir variaciones que reflejan progresos: disminución en las categorías “no hay información” (de 4 para 2) y una de las medidas se encuentra cumplida, aunque el cumplimiento es anterior al período valorado en esta ocasión y se refiere a la mera creación de la instancia especial conformada por representantes de organizaciones de mujeres y a su interlocución con la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI).

El cotejo de la clasificación semafórica de 2022 y de 2024 permite percibir la evolución, medida por medida. Como se detalla en la Tabla 22, hubo progreso en 3 de las 6 medidas de género, mientras que las demás permanecen en el mismo estado.

Tabla 22. Evolución de la clasificación semafórica de las medidas categorizadas por GPAZ

Nº medida GPAZ	Categoría GPAZ	Semáforo GPAZ 2022	Semáforo GPAZ 2024	Evolución
104	Instancias de género	Introducido	Cumplido	Avanzó
105	Enfoque de género	Introducido	Introducido	Igual
106	Afirmativas	No información	No información	Igual
107	Afirmativas	No información	No información	Igual
108	Enfoque de género	No información	Introducido	Avanzó
109	Instancias de género	No información	Introducido	Avanzó

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del IV informe de GPAZ y la matriz de contraste construida para analizar los avances con corte a junio de 2024.

Al indagar sobre la asociación de las medidas de género categorizadas por GPAZ, en el Punto 6, con los indicadores de género del PMI y con el PND, observamos que solo 2 medidas (medidas 104 y 105) están cobijadas por indicadores de género del PMI. Hay relación directa de esas medidas con 5 indicadores de género del PMI.

En cuanto a la vinculación al PND 2022-2026, identificamos correspondencia en un caso: la medida 105, relativa a la creación y funcionamiento del PMI. Esta medida está vinculada a la transformación del PND 2022-2026 “Colombia, potencia mundial de la vida” denominada “Paz Total e Integral”.

Tabla 23. Asociación de las medidas de género de GPAZ del Punto 6 con indicadores de género del PMI y con transformaciones e indicadores del PND

Asociado a indicadores de género en PMI	Asociado al PND
5	1
25%	5%

Fuente: Elaboración propia, con base en la matriz de sistematización de datos construida a partir de la consulta de avances cuantitativos y cualitativos reportados en el SIPO y de los datos entrecruzados del PMI y del PND disponible en la plataforma Sinergia.

Obstáculos estructurales

A continuación, describimos los obstáculos estructurales identificados con base en algunas de las entrevistas realizadas, la consulta del SIPO y lectura de fuentes secundarias. Los obstáculos estructurales identificados se relacionan con 3 escenarios de problemas: (a) limitaciones en el PMI como herramienta de seguimiento de las medidas adoptadas para el cumplimiento del AFP; (b) dificultades en el funcionamiento de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación (CSIVI); (c) eficacia limitada de la Instancia Especial de Mujeres.

Limitaciones en el PMI como herramienta para conocer el impacto de las medidas adoptadas para el cumplimiento del AFP

Como una de las medidas para hacer el seguimiento al AFP se desarrolló el PMI, el cual incluye indicadores específicos en materia de género y otros indicadores que, aunque no estén catalogados como de género, se refieren de manera transversal o tangencial a asuntos de género y diversidad o, aunque su formulación sea general, tienen el potencial de favorecer el cumplimiento de las medidas de género.

La manera como se ha formulado el PMI desde sus inicios, en 2017, representa desafíos mencionados a lo largo de este informe que tienen que ver, principalmente, con la ausencia de indicadores que permitan medir y conocer qué tanto las acciones adoptadas en cumplimiento de lo acordado están teniendo un impacto en la vida de las mujeres y personas LGBTIQ+.

La actualización del PMI se dio, por primera vez, en 2024. Sin embargo, esta actualización no parece tener el potencial de subsanar esas limitaciones mencionadas a lo largo del informe, pues su diseño sigue ateniéndose a criterios descriptivos, centrados en relatar el proceso. Si bien esta es una dimensión cualitativa imprescindible del monitoreo y seguimiento, es evidente que se limita a describir aspectos como número de reuniones,

publicación de documentos, número de participantes, entre otros, sin incorporar parámetros de medición de impacto para comprender los verdaderos resultados de las acciones desarrolladas.

Específicamente en el Punto 6, con relación a los 5 indicadores del capítulo de género previstos en el PMI, estos se refieren a creación de la Alta Instancia de Género de Gobierno; interlocución con la Instancia Especial de Mujeres; espacios de diálogo entre la instancia de alto nivel de Gobierno y la Instancia Especial de Mujeres; lineamientos para incorporación del enfoque de género en planes y programas; elaboración de informes periódicos para analizar el avance de las medidas de género en el AFP (SIIPO, 2024; Ministerio de Igualdad y Equidad, 2024).

Sobre estos indicadores, cabe destacar que, aunque se creó la Alta Instancia de Género de Gobierno y se han sostenido, vigencia tras vigencia, reuniones de la Instancia Especial de Mujeres y de la Alta Instancia de Género, los indicadores formulados no permiten medir el alcance de estas instancias ni la forma como se ha avanzado en el enfoque transversal de género en todo el AFP.

—— **Dificultades en el funcionamiento de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación (CSIVI)**

Con relación a la CSIVI, se identifican limitaciones como la inconstancia en el financiamiento de esta instancia, lo que afecta su funcionamiento. Por otro lado, aunque se han desarrollado espacios pedagógicos para trabajar el enfoque de género en algunos departamentos, hay preocupación por la regularidad en la que sesiona la CSIVI (Instancia Especial de Mujeres, 2024). Además, algunas de las actividades organizadas tienen carácter más informativo que de diálogo y deliberación.

Más allá de los problemas en su financiación, como lo puso de presente la representante de Sisma Mujer, con base en su vivencia de incidencia en materia de garantías, se observa una desarticulación y bajo compromiso en el cumplimiento del mandato de la CSIVI. La CNGS debe contar con la participación de una persona delegada de la CSIVI, pero hasta el momento de elaboración de este informe, esa participación no se había concretado.

—— **Instancia Especial de Mujeres (IEM)**

Esta instancia fue creada con el objetivo de contribuir a garantizar que el enfoque de género estuviera presente en la implementación del AFP. Aunque la IEM no tiene un carácter decisorio, sí se constituye en un espacio de representación de las organizaciones de mujeres en el seguimiento a la implementación del Acuerdo. Sin embargo, se reconoce que el diálogo entre la Instancia y las organizaciones de la sociedad civil podría ser mucho

más fluido y haber más consultas con las organizaciones, considerando la trayectoria y experiencia que estas tienen en territorio, acompañando las medidas de género en el AFP. Por otro lado, algunas consultas, como la actualización del PMI, incluyó a la Instancia y no a las plataformas de mujeres, por lo que en ocasiones la Instancia parece ser suficiente para el tema de género, lo cual deja de lado las contribuciones de las otras organizaciones.

Propuestas de acciones aceleradoras o habilitadoras //

En atención a los obstáculos identificados, se proponen las siguientes acciones aceleradoras o habilitadoras:

- » Continuar el proceso de revisión y ajuste del PMI que permita no solo incluir indicadores de proceso y resultado, sino también de impacto. En ese proceso, es indispensable que el diálogo promovido por el gobierno nacional con la sociedad civil organizada incluya a las plataformas de mujeres, sin restringirse a la Instancia Especial de Mujeres.
- » Complementar las evaluaciones de los indicadores del PMI con evaluaciones cualitativas que permitan comprender mejor en qué medida el enfoque de género efectivamente se ha incorporado en las diferentes medidas, qué limitaciones hay y cómo estas medidas de género pueden estar impactando positivamente a las mujeres y población LGTBIQ+.
- » Establecer un diálogo más cercano con las organizaciones de mujeres y organizaciones de derechos humanos que vienen acompañando la implementación del AFP y tienen insumos que pueden servir a este propósito.
- » Fortalecer financieramente las diferentes instancias de seguimiento y verificación del AFP, como la Instancia Especial de Mujeres.

Análisis global sintético

En esta sección recopilamos los resultados de la evaluación desarrollada en este V Informe de GPAZ. En primer lugar, traemos la visión global y observaciones generales que se desprenden de la actualización del semáforo. Después, presentamos una síntesis de hallazgos del análisis cualitativo sobre los obstáculos, con base en el cual construimos el árbol de problemas relativo a las medidas de género en cada punto del AFP.

Semáforo global

En una mirada global del actual balance, con aplicación de la herramienta del semáforo, para el período entre el segundo semestre de 2022 y el primer semestre de 2024, al comparar con el período anterior (IV Informe), se verifica un aumento en la proporción de medidas cumplidas e introducidas —del 2% al 13% y del 34% al 43% respectivamente—. Hubo una disminución importante en la cantidad de medidas sobre las que no había información —40% en el período anterior y 18% en el actual— y en la cantidad de medidas clasificadas como “no existe” —de 18% en el período anterior a 7% en el actual—.

Tabla 24. Semáforo global integrado — Comparativo de implementación de medidas de género en informes IV y V de GPAZ

No hay información	No existe	En desarrollo	Existe	Introducido	Cumplido	Total de medidas	Informe GPAZ
20	8	3	17	47	14	109	V Informe (ago/22 - jun/24)
18%	7%	3%	16%	43%	13%	100%	
44	20	0	6	37	2	109	IV Informe (ene/21 - jun/22)
40%	18%	0%	6%	34%	2%	100%	

Fuente: Elaboración propia.

Al observar el detalle discriminado de cada punto en el balance actual, como se visualiza en la Tabla 25 y en el Gráfico 1, es posible deducir que hay avances de la mitad o más medidas, en todos los puntos menos en el punto 3 (sobre fin del conflicto). En el punto 1, sobre Reforma Rural Integral, hay 13 medidas (de 25) con implementación parcial. En el

punto 2 (participación política), de 26 medidas, hay 3 cumplidas y 14 en proceso de implementación. En el punto 4 (sobre drogas ilícitas), hay 6 medidas que se vienen implementando, de un total de 12 contenidas en ese punto. En el punto 5, de las 20 medidas de género relativas a las víctimas del conflicto, hay 10 medidas cumplidas y 8 en implementación. Finalmente, en el punto 6 (sobre implementación, verificación y refrendación), que contiene 6 medidas de género, 1 está cumplida y 3 (el 50%) tiene implementación parcial.

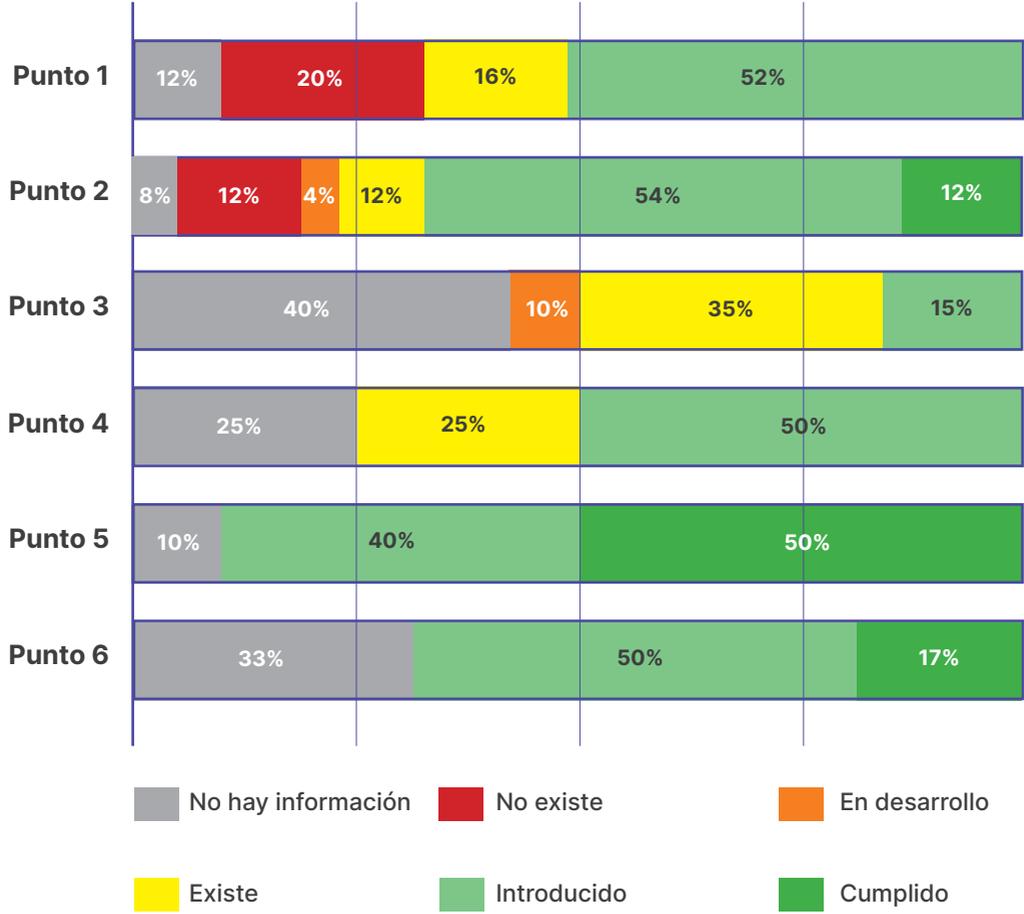
Tabla 25. Semáforo global de implementación de medidas de género de GPAZ (segundo semestre de 2022 a primer semestre de 2024)

	No hay información	No existe	En desarrollo	Existe	Introducido	Cumplido	Total de medidas
Punto 1	3	5	0	4	13	0	25
	12%	20%	0%	16%	52%	0%	100%
Punto 2	2	3	1	3	14	3	26
	8%	12%	4%	12%	54%	12%	100%
Punto 3	8	0	2	7	3	0	2
	40%	0%	10%	35%	15%	0%	100%
Punto 4	3	0	0	3	6	0	12
	25%	0%	0%	25%	50%	0%	100%
Punto 5	2	0	0	0	8	10	20
	10%	0%	0%	0%	40%	50%	100%
Punto 6	2	0	0	0	3	1	6
	33%	0%	0%	0%	50%	17%	100%

109

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 1. Semáforo global de implementación de medidas de género de GPAZ (segundo semestre de 2022 a primer semestre de 2024).



Fuente: Elaboración propia.

Síntesis de obstáculos estructurales y árbol de problemas //

Los obstáculos identificados a lo largo del análisis particularizado de los avances en las medidas de género recogidas en cada punto del AFP dan cuenta de problemas centrales que son comunes a todos, aunque con manifestaciones diversas. En una lectura global y sintética, observamos que los escenarios de problemas más presentes en las barreras relatadas, se resumen en:

- (i) deficiencias en el diseño y funcionamiento institucional y en los procedimientos;
- (ii) deficiencias en la garantía del acceso a la información;
- (iii) factores sociales y culturales estructurales, como el predominio de manifestaciones patriarcales que acaban por fundamentar criterios de decisión pública u obstaculizar operativamente la implementación de las medidas del AFP;
- (iv) intensificación del conflicto armado y recrudecimiento de las violencias y riesgos de

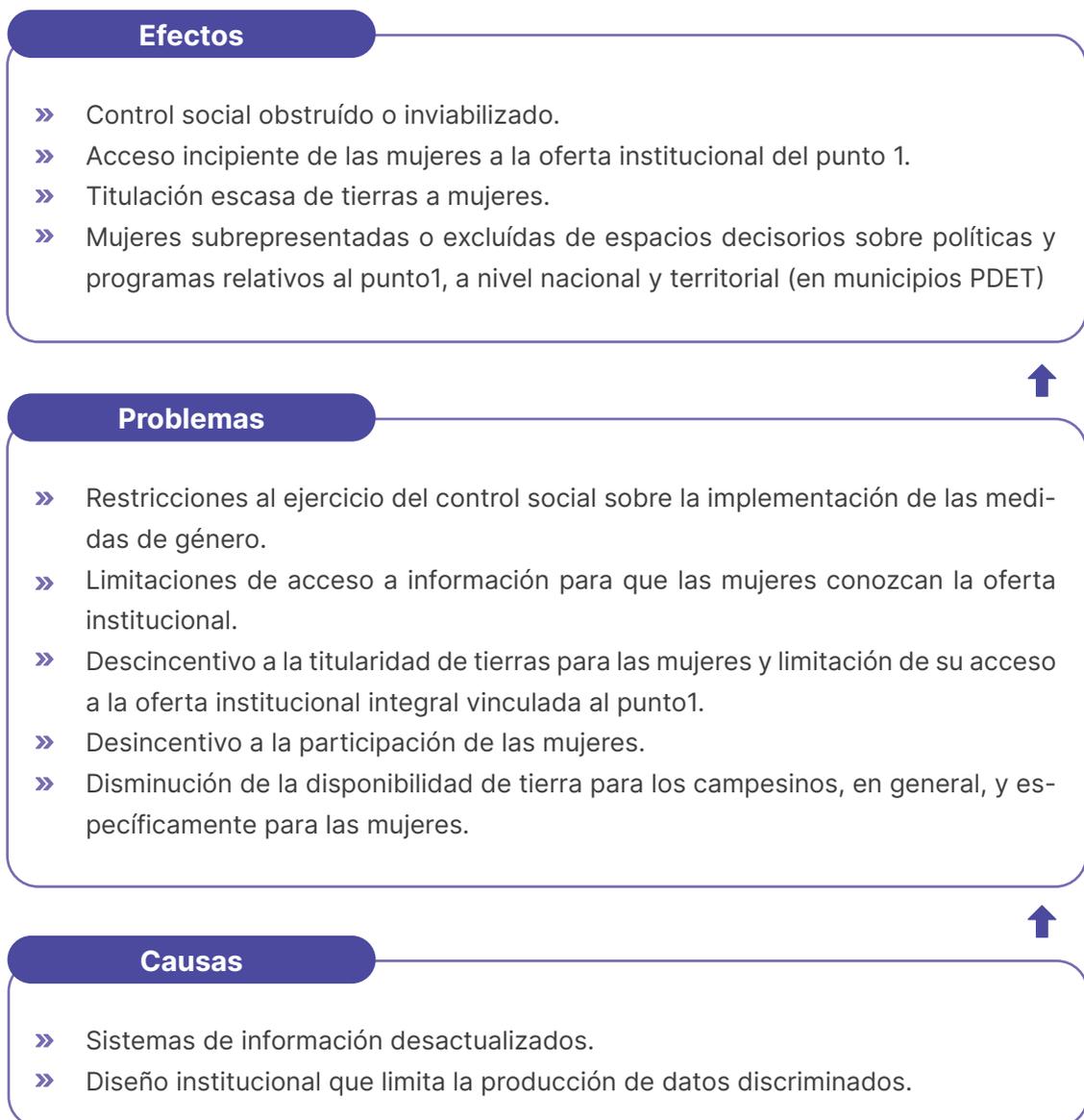
género asociados a dicho conflicto;

(v) continuidad del enfoque securitista, militarista y punitivista que contradice los enfoques de seguridad humana, de salud pública, de derechos humanos y de género;

(vi) vigencia de un modelo de desarrollo que privilegia las dinámicas extractivistas.

En los gráficos 2 a 7 (en las siguientes páginas) elaboramos un resumen individualizado del árbol de problemas en la implementación de las medidas de género de cada punto del AFP. Como puede observarse, varios de los escenarios de problemas que acabamos de sintetizar son recurrentes (aunque se materialicen de diversas maneras), así como sus causas y efectos, a lo largo de los diferentes puntos.

Gráfico 2. Árbol de problemas de implementación de las medidas de género del Punto 1 del AFP



- » Deficiente suministro de información sobre programas existentes.
- » Falta de celeridad en los procedimientos administrativos.
- » Manutención de las manifestaciones del sistema patriarcal en los diferentes contextos (familiar y en la relación con el Estado).
- » Intensificación del conflicto armado.
- » Modelo económico que privilegia las dinámicas extractivistas.
- » Limitaciones impuestas a la participación de las mujeres en las instancias del AFP y en escenarios locales de toma de decisión sobre políticas y programas.

Implementación de medidas de género en el punto 1 del AFP - Reforma Rural Integral

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 3. *Árbol de problemas de implementación de las medidas de género del Punto 2 del AFP.*

Efectos

- » Control social obstruido o inviabilizado.
- » Las mujeres no acceden a cargos de elección popular en condiciones equilibradas.
- » Las mujeres y personas trans se ven desincentivadas a votar o impedidas de ejercer su derecho al voto.
- » Plan Marco de implementación no recoge adecuadamente parámetros de seguimiento y evaluación con enfoque de género.



Problemas

- » Restricciones al ejercicio del control social sobre la implementación de las medidas de género.
- » Persistencia de brechas y barreras de género en la participación política (Cargos de elección popular)
- » Restricciones en el ejercicio del derecho al voto de las mujeres y personas trans.
- » Decisiones públicas y técnicas del gobierno poco abiertas a recibir aportes de las organizaciones de mujeres.



Causas

- » Sistemas de información desactualizados.
- » Diseño institucional que limita la producción de datos discriminados y omite mecanismos de evaluación de impacto.
- » Manutención de las manifestaciones del sistema patriarcal en los diferentes contextos (familiar, social y en la relación con el estado)
- » Persistencia e intensificación del conflicto armado.
- » Falta de diálogo y consulta con organizaciones de mujeres.

Implementación de medidas de género en el punto 2 del AFP - Participación política

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 4. *Árbol de problemas de implementación de las medidas de género del Punto 3 del AFP.*

Efectos

- » Control social obstruido o inviabilizado.
- » Altas instancias con bajo nivel de participación de las organizaciones de mujeres.
- » Agravamiento de riesgos y violencias de género.
- » Enfoque de género diluido o poco presente en el actual escenario de gestión política para la paz total y desmantelamiento de organizaciones criminales.
- » Ineficacia de políticas de paz y seguridad como un todo.



Problemas

- » Persistencia de riesgos y amenazas para mujeres lideresas y defensoras.
- » Persistencia de violencias contra ex combatientes.
- » Limitaciones en la reincorporación de mujeres ex combatientes firmantes del AFP.
- » Política de desmantelamiento de organizaciones criminales sin enfoque de género claro.
- » Desarticulación e inadecuación en perspectiva de género y derechos de las mujeres de políticas, programas y planes coexistentes (Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad; PIGMLD, Paz Total y de Desmantelamiento).

Causas

- » Sistemas de información desactualizados o con diseño limitado.
- » Diseño institucional que restringe la producción de datos discriminados y omite mecanismos de evaluación de impacto.
- » Manutención de las manifestaciones del sistema patriarcal en los diferentes contextos (familiar, social y en la relación con el Estado)
- » Agravamiento de violencias sociopolíticas en un escenario de reconfiguración y recrudecimiento del conflicto armado.
- » Limitada participación de las organizaciones de mujeres en la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad.
- » Rezagos en la implementación del Programa Integral para Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos (PIGML)
- » Políticas de Paz Total y Desmanteamiento organizaciones criminales sin enfoque de género claro.

Implementación de medidas de género en el punto 3 del AFP - Fin del conflicto

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 5. Árbol de problemas de implementación de las medidas de género del Punto 4 del AFP.

Efectos

- » Control social obstruido o inviabilizado.
- » Ineficacia de políticas de combate a estructuras del narcotráfico.
- » Implementación territorial insuficiente.
- » Bajo protagonismo de organizaciones en procesos de toma de decisiones para definir enfoques adecuados en la agenda pública.
- » Falta de medidas concretas de salud pública sobre el consumo de sustancias psicoactivas.

Problemas

- » Acceso a información limitado.
- » Desarticulación entre lineamientos a nivel nacional y la implementación en los

territorios y correlativas dificultades en inversiones del PNIS y desembolso a la comunidades.

- » Falta de articulación entre instituciones y políticas para combatir estructuras del narcotráfico.
- » Contradicción de enfoques. Prevalece el enfoque securitista, militarista y penalista en detrimento de enfoques de seguridad humana, de salud pública, de derechos humanos y de género.
- » Predominio del enfoque familista en el PNIS.



Causas

- » Sistemas de información desactualizados o con diseño limitado.
- » Diseño institucional que restringe la producción de datos discriminados y omite mecanismos de evaluación de impacto y dificulta el flujo de inversiones del PNIS y desembolso a las comunidades.
- » Manutención de las manifestaciones del sistema patriarcal en los diferentes contextos (familiar, social y en la relación con el Estado)
- » Prevalencia de un enfoque securista, militarista y penalista para enfrentar el problema de las drogas ilícitas.
- » Limitada participación de las mujeres en espacios de discusión y negociación.

Implementación de medidas de género en el punto 4 del AFP - Drogas Ilícitas

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 6. *Árbol de problemas de implementación de las medidas de género del Punto 5 del AFP.*

Efectos

- » Control social obstruido o inviabilizado.
- » Inadecuación e ineficacia de los procedimientos y mecanismos de acceso a justicia, protección y reparación en el ámbito de la JEP.
- » Falta de reconocimiento pleno de las víctimas de violencias basadas en género (mujeres y personas LGBTIQ+).
- » Limitado acceso mecanismos de atención y reparación administrativa antes la UARIV.



Problemas

- » Acceso a información limitado.
- » Dificultades para la acreditación de las mujeres y personas LGBTIQ+ víctimas ante la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)
- » Barreras en el acceso a la información y en la interlocución con la JEP.
- » Dificultades asociadas a la prevención de riesgos y protección a las víctimas en el ámbito de la competencia de la Unidad de Investigación y Acusación (UIA).
- » Demora en los procesos.
- » Dificultades para lograr la reparación de las víctimas de violencias basadas en género a través del mecanismo de los trabajos, Obras y Actividades con Contenido Reparador-TOAR.
- » Dificultades en el acceso a información y en el registro de víctimas ante la UARIV.



Causas

- » Sistemas de información desactualizados o con diseño limitado.
- » Diseño institucional, procedimientos y mecanismos no adecuados suficientemente a las necesidades y estándares de protección, acceso a justicia y reparación de las víctimas (mujeres y personas LGBTIQ+)
- » Diálogo restringido con organizaciones de mujeres LGBTIQ+.
- » Instituciones del Sistema Integral de Justicia, Verdad, Reparación y No Repetición (JEP y UBPD) herméticas o con limitada apertura a los aportes de las organizaciones de mujeres.
- » Insuficiente formulación de indicadores de género para el Punto 5 en el Plan Marco de implementación (PMI)

Implementación de medidas de género en el punto 5 del AFP - Víctimas del Conflicto

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 7. Árbol de problemas de implementación de las medidas de género del Punto 6 del AFP.

Efectos

- » Control social obstruído o inviabilizado.
- » Ineficacia y bajo alcance de las altas instancias (de género y de mujeres)
- » Debilitamiento del funcionamiento de la Comisión de Seguimiento, Impulso y verificación a la implementación del AFP (CSIVI)
- » Seguimiento sin evaluación de impacto en materia de medidas de género.



Problemas

- » Acceso a información limitado.
- » Limitada interlocución con las organizaciones.
- » Insuficiente adopción y adecuación de indicadores de género en el PMI.
- » Implementación de altas instancias sin un diálogo consistente, fluida y permanente con las organizaciones de mujeres y LGBTIQ+.
- » Falta de priorización del fortalecimiento de la Comisión de Seguimiento, Impulso y verificación a la implementación del AFP (CSIVI)



Causas

- » Sistemas de información desactualizados o limitados.
- » Inadecuación del Plan Marco de Implementación (PMI) como herramienta de seguimiento de las medidas de género del AFP.
Inconstancia en el financiamiento y el funcionamiento de la Comisión de seguimiento, impulso y verificación a la implementación del AFP (CSIVI).
- » Funcionamiento limitado de altas instancias y con limitado diálogo con los movimientos de mujeres, feminista y LGBTIQ+.

**Implementación de medidas de género en el punto 6 del AFP -
Implementación, verificación y Refrendación del Acuerdo**

Fuente: Elaboración propia.



Observaciones sobre el proceso de actualización del Plan Marco de Implementación

Como una de las medidas para hacer el seguimiento al AFP se desarrolló el PMI, el cual incluye indicadores específicos en materia de género y otros indicadores que, aunque no estén catalogados como de género, se refieren a asuntos de género y diversidad. El principal desafío del PMI tiene que ver con algo que ha sido mencionado en los puntos anteriores de este informe, que es justamente la falta de indicadores de impacto que permitan conocer qué tanto las acciones adoptadas en cumplimiento de lo acordado están teniendo un impacto en la vida de las mujeres y personas LGBTIQ+.

La actualización del PMI se dio, por primera vez, en 2024. Sin embargo, esta actualización no parece tener el potencial de subsanar todos los obstáculos mencionados a lo largo del informe, relacionados con las metas establecidas de cumplimiento de los indicadores, las cuales están muy enfocadas en relatar el proceso, como número de reuniones, publicación de documentos, número de participantes, pero sin comprender los verdaderos resultados e impactos de estas acciones. No obstante, es importante destacar que la actualización del PMI realizada y lanzada en noviembre de 2024 (posterior al período valorado en este informe), contempló la inclusión de 81 nuevos indicadores e introdujo ajustes para 121 de los indicadores preexistentes (ver documento Proceso de actualización del Plan Marco de Implementación (PMI), 2024).

En materia de enfoque de género, en el PMI de 2017 se habían definido originalmente 54 indicadores (22 en la RRI; 9 en Participación Política; 2 en Fin del Conflicto; 13 en Solución al problema de drogas ilícitas; 5 en el acuerdo sobre las víctimas, y 5 para la implementación y verificación). Con la actualización del PMI efectuada al final de 2024, se crearon 14 indicadores de género adicionales.

En las Tablas 26 y 27 se detallan las modificaciones y adiciones realizadas en el PMI, en materia de indicadores de género.

Tabla 26. Indicadores de género nuevos creados en la actualización del PMI de 2024

Punto	Pilar del acuerdo	Indicador nuevo	Entidad responsable
Reforma Rural Integral	1.0. Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral	Incidencia de la pobreza multidimensional en hogares con jefatura femenina	Ministerio de Igualdad y Equidad

Reforma Rural Integral	1.0. Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral	Planes Nacionales Sectoriales de la RRI que cuentan con un plan de acción con enfoque de género	Unidad de Implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (DAPRE)
Reforma Rural Integral	1.1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo	Mujeres rurales formadas sobre derechos y acceso a la justicia	Ministerio de Justicia y del Derecho
Reforma Rural Integral	1.4. Desarrollo social: Educación rural	Cupos a los que acceden las mujeres campesinas y en sus diversidades de las zonas rurales en formación técnica, tecnológica y universitaria	Ministerio de Educación Nacional
Reforma Rural Integral	1.8. Planes de acción para la transformación regional	Proyectos con enfoque de género implementados en territorios PDET	Agencia de Renovación del Territorio
Participación política	2.2. Mecanismos democráticos de participación ciudadana	Medidas para evitar que las tareas de cuidado/reproductivas obstaculicen la participación de las mujeres en la planeación y formulación de políticas a nivel local/territorial	Ministerio de Igualdad y Equidad
Participación política	2.3. Promover una mayor participación en la política nacional, regional y local, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad	Campañas con acceso a espacios en medios regionales, con enfoque de género	Consejo Nacional Electoral
Participación política	2.3. Promover una mayor participación en la política nacional, regional y local, en igualdad	Personas que participan anualmente en los procesos de fortalecimiento sobre los dere-	Ministerio del Interior

	de condiciones y con garantías de seguridad	chos políticos y formas de participación política y ciudadana con enfoque de género	
Participación política	2.3. Promover una mayor participación en la política nacional, regional y local, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad	Personas, con especial énfasis en los grupos poblacionales de campesinos, mujeres, minorías religiosas, pueblos y comunidades étnicas y población LGBTI, que participan anualmente en el proceso de fortalecimiento del programa de liderazgo político y social para miembros de partidos y de organizaciones sociales	Ministerio del Interior
Solución al problema de drogas ilícitas	4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)	Formación en prevención de las violencias de género asociadas a las drogas, con enfoque étnico, implementada	Ministerio de Igualdad y Equidad
Solución al problema de drogas ilícitas	4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)	Organizaciones solidarias de mujeres fortalecidas en capacidades productivas y administrativas en territorios PNIS	Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS)
Víctimas	5.1. Justicia y Verdad	Mujeres buscadoras que participan de acciones humanitarias de búsqueda adelantadas por la UBPD	Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas
Implementación, verificación y refrendación	6.1. Mecanismos de implementación y verificación	Plan de Trabajo de la Instancia Especial de Mujeres concertado y con garantía presupuestal anual y oportuna	Unidad de Implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (DAPRE)

Fuente: DNP (2024).

Tabla 27. Ajustes realizados en indicadores de género preexistentes como resultado del proceso de actualización del PMI llevado a cabo en 2024

Punto	Pilar	Número	Indicador actual	Ajuste	Entidad responsable
2. Participación política	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	B.G.1	SISEP con medidas especiales para las mujeres	Llevar a 2031 SISEP con medidas especiales para las mujeres y población OSIGD	Unidad de Implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera
2. Participación política	2.2. Mecanismos democráticos de participación ciudadana	B.E.11	Producciones del servicio de radio comunitaria y de interés público de las mujeres pertenecientes a los pueblos étnicos con contenidos orientados a fomentar contenidos de paz con financiación para la producción y la divulgación	Llevar a 2031	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
2. Participación política	2.2. Mecanismos democráticos de participación ciudadana	B.G.2	Mecanismos de control y veedurías ciudadanas que se prevean con participación de mujeres, implementados	Llevar a 2031	Ministerio del Interior
2. Participación política	2.2. Mecanismos democráticos de participación ciudadana	B.G.3	Estrategia de promoción de reconciliación, convivencia y tolerancia, especialmente en las poblaciones	Llevar a 2031	Ministerio del Interior

			más afectadas por el conflicto y población LGTBI, teniendo en cuenta el impacto desproporcionado del conflicto, implementada		
2. Participación política	2.2. Mecanismos democráticos de participación ciudadana	B.G.4	Estrategia de no estigmatización a grupos en condiciones de vulnerabilidad o discriminados como las mujeres, los pueblos y comunidades étnicas, población LGTBI, los jóvenes, niños y niñas y adultos mayores, las personas en condición de discapacidad, las minorías políticas y las minorías religiosas	Llevar a 2031	Ministerio del Interior
2. Participación política	2.2. Mecanismos democráticos de participación ciudadana	B.G.5	Estrategia de promoción para la participación equilibrada de hombres y mujeres en instancias de participación ciudadana, partidos y movimientos, implementada	Retomar	Ministerio del Interior
2. Participación política	2.3. Promover una mayor participación en la política nacional, regional y local, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad	B.425	Campaña nacional de cedulación masiva, con prioridad en las zonas marginadas de los centros urbanos y en las zonas rurales, particularmente en las más afectadas	Llevar a 2031	Registraduría Nacional del Estado Civil

			por el conflicto y el abandono, previendo medidas para facilitar el acceso a esta campaña por parte de las mujeres rurales		
2. Participación política	2.3. Promover una mayor participación en la política nacional, regional y local, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad	B.E.18	Medidas afirmativas para garantizar la participación de las mujeres indígenas, NARP y Rrom	Llevar a 2031	Ministerio del Interior
3. Fin del Conflicto	3.3. Garantías de Seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales	C.434	Sistema de Prevención y Alerta para la reacción rápida con enfoque territorial, diferencial y de género, reglamentado e implementado	Llevar a 2031	Defensoría del Pueblo
3. Fin del Conflicto	3.3. Garantías de Seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales	C.E.2	Indicador PMI de SAT con enfoque étnico. (Sistema de Prevención y Alerta para la reacción rápida con enfoque territorial, diferencial y de género, reglamentado e implementado)	Llevar a 2031	Defensoría del Pueblo
3. Fin del Conflicto	3.3. Garantías de Seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales	C.G.2	Sistema de Prevención y Alerta para la reacción rápida con enfoque territorial, diferencial y de	Llevar a 2031	Defensoría del Pueblo

			género, reglamentado e implementado		
3. Fin del Conflicto	3.3. Garantías de Seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales	C.MT.3	Programa integral de seguridad y protección para comunidades, líderes, dirigentes, representantes y activistas de organizaciones sociales, populares, étnicas, de mujeres y de género, presentado e implementado	Llevar a 2031	Ministerio del Interior
4. Solución a problema de Drogas Ilícitas	4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)	D.E.4	Número de mujeres de pueblos y comunidades étnicas que hacen parte de la comisión municipal de planeación participativa y del consejo municipal de seguimiento y evaluación, en el marco del PNIS.	Llevar a 2026	Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos
4. Solución a problema de Drogas Ilícitas	4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)	D.G.11	Porcentaje de mujeres responsables de recibir el pago a las familias	Llevar a 2026	Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos
4. Solución a problema de Drogas Ilícitas	4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)	D.G.3	Informes de seguimiento de acceso público que reporten el avance de la incorporación del enfoque de género en los PNIS, elaborados	Llevar a 2026	Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos

<p>4. Solución a problema de Drogas Ilícitas</p>	<p>4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)</p>	<p>D.G.5</p>	<p>Porcentaje de recolectores y recolectoras asentados y no asentados vinculados a programas de empleo rural temporal</p>	<p>Retomar</p>	<p>Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos</p>
<p>5. Víctimas</p>	<p>5.6. Derechos humanos</p>	<p>E.E.6</p>	<p>Plan Nacional de Derechos Humanos específico, incluyendo derechos económicos, sociales, culturales y ambientales para pueblos indígenas, NARP y Rrom, concertado atendiendo a los principios de igualdad, progresividad y no regresividad con enfoque cultural y étnico y enfoque diferencial de género, mujer, familia y generación</p>	<p>Unificar con el E.E.7.</p>	<p>Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario</p>
<p>5. Víctimas</p>	<p>5.6. Derechos humanos</p>	<p>E.E.7</p>	<p>El Plan Nacional de Derechos Humanos contiene Estrategias y lineamientos específicos de protección y prevención con enfoque étnico, por pueblo, pertenencia cultural y perspectiva de mujer, género, familia y generación</p>	<p>Plan Nacional de Derechos Humanos específico con estrategias y lineamientos específicos de protección y prevención, incluyendo derechos económicos, sociales, culturales y ambientales para pueblos indígenas, NARP y Rrom, concertado atendiendo a los principios de igualdad, progresividad y no regresividad con enfoque cultural y étnico y enfoque diferencial de género, mujer, familia y generación</p>	<p>Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario</p>

Fuente: DNP (2024).



- » Terminar de consolidar la base normativa que sigue pendiente para el cumplimiento de todos los compromisos contemplados en el AFP y asegurar los recursos técnicos, humanos y financieros para su efectiva implementación. Ese marco normativo, organizacional, técnico y presupuestal debe orientarse especialmente a crear condiciones para iniciar la implementación de las medidas de género que se encuentran rezagadas —clasificadas como “no existe”, “no hay información” y “existe” en la valoración semafórica de este informe—.
- » Incorporar a la actualización del PMI llevada a cabo al final de 2024, metas y métodos de medición cuantitativos y cualitativos que permitan medir los avances en la implementación del AFP, no solo a partir de los procesos y las gestiones adelantadas, sino con alcance a la dimensión de evaluación del impacto de las acciones realizadas. Esto implica partir de una teoría del cambio consistente, para la cual pueden ser útiles los insumos cualitativos presentados en este informe.
- » Incluir en el seguimiento propuesto a través del PMI una medición de impacto que priorice las necesidades y especificidades de las mujeres en toda su diversidad, así como de las personas LGBTQ+. Los indicadores y formas de medición del PMI deben tener alcance expreso a las personas LGBTQ+, pues hasta antes de la actualización del PMI solo en 4 indicadores había referencia explícita a ellas y tras la última actualización realizada en el segundo semestre de 2024, se creó solamente un indicador nuevo que contempla a las personas LGBTQ+.
- » Asegurar mecanismos de participación reales y efectivos para las mujeres y las organizaciones de los movimientos de mujeres, feminista y LGBTQ+, que favorezcan las condiciones para el ejercicio del control social, indispensable en el seguimiento y evaluación el cumplimiento del AFP.
- » A los mecanismos de participación debe sumarse la garantía de transparencia en los procesos administrativos, con actualización oportuna y completa del SIPO y con la entrega oportuna, precisa, clara y suficiente de información cuantitativa y cualitativa sobre los avances en la implementación de las medidas de género del AFP, cuando esta sea solicitada por las organizaciones de mujeres y LGBTQ+.
- » Incorporar adecuadamente un abordaje interseccional que prevenga el debilitamiento del enfoque de género en las acciones afirmativas para las mujeres y niñas que están contenidas en indicadores clasificados como indicadores étnicos dentro del PMI.
- » Adecuar el SIPO, de modo que funcione como un sistema de información integrado, que permita hacer el monitoreo, seguimiento y evaluación de las medidas del AFP

- » Promover formas más eficaces de participación que permitan una participación más calificada, con consultas a las organizaciones de la sociedad civil (incluidas las organizaciones de mujeres), de tal forma que se logre impactar la elaboración, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.
- » Definir una instancia clara, del ámbito nacional, encargada de hacerle seguimiento a los compromisos del AFP en materia de género y de realizar informes periódicos sobre los avances y obstáculos.
- » Repensar el diseño de la elección de las curules de paz para que pueda haber mayor participación de las mujeres.
- » Apoyar financieramente las candidaturas de mujeres y personas LGBTIQ+ para lograr cerrar la brecha en materia de candidaturas y de efectiva participación política en los cargos de elección.
- » Implementar acciones para enfrentar y superar las barreras en el ejercicio del derecho al voto de las mujeres y personas LGBTIQ+, con base en los hallazgos y recomendaciones contenidos en el “Diagnóstico de las barreras que impiden a poblaciones vulnerables y subrepresentadas en Colombia el ejercicio de su derecho al voto” elaborado por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Recomendaciones al gobierno de Gustavo Petro y Francia Márquez concernientes al desbloqueo y aceleración de las medidas de género del Punto 3 del AFP

- » Incorporar a la Política de Desmantelamiento y a la Política de Paz Total el reconocimiento claro de las diferentes violencias que enfrentan las mujeres y personas LGBTIQ+ y promover su participación efectiva en las instancias de decisión.
- » Priorizar las acciones e iniciativas sobre cuidado comunitario que permitan identificar y balancear las cargas asumidas por las mujeres firmantes de paz.
- » Fortalecer el apoyo a iniciativas económicas de las mujeres firmantes de paz. Acelerar la implementación efectiva del Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderes y Defensoras de Derechos Humanos (PIGMLD).
- » Adoptar mecanismos que aseguren que el Plan de Acción Nacional de la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad (PAN 1325) cuente con recursos técnicos, humanos y financieros para su implementación y posterior localización, y que además dialogue y garantice la aceleración en la implementación de las medidas de género en el AFP.

- » Garantizar la sostenibilidad de la Paz en cualquier negociación y en cualquier proceso de paz, teniendo en cuenta las lecciones aprendidas en las negociaciones con las FARC-EP, mediante la participación efectiva de las mujeres en las mesas de negociación así como la incorporación de la perspectiva de género y los derechos humanos de las mujeres y de las personas LGBTIQ+.
- » Ante cualquier mesa de negociación y/o eventual acuerdo que resulte de diálogos de paz, crear los mecanismos necesarios para incluir la perspectiva de género y las voces, necesidades y demandas de las mujeres y de las personas LGTBIQ+.
- » Articular adecuadamente las diferentes políticas, planes y programas coexistentes que tienden a la implementación de la Paz Total como política de Estado, preservando el enfoque de género original del AFP.
- » Garantizar la regularidad del funcionamiento y financiamiento suficiente para el papel que desarrolla la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS).
- » Avanzar en el cumplimiento de las órdenes emitidas por la Corte Constitucional en la sentencia SU-546 de 2023 que declara el Estado de Cosas Inconstitucionales para Personas Defensoras de Derechos Humanos y que incluye medidas específicas en materia de garantías para el ejercicio de la labor de defensa de los derechos humanos de las mujeres lideresas y defensoras.
- » En el marco de los ceses al fuego, las nuevas negociaciones deben promover acuerdos humanitarios territoriales, en relación con el respeto a la integridad y la vida de las mujeres y las personas LGBTIQ. Es necesario que se establezcan mesas de diálogo regionales o subregionales para abordar particularidades del conflicto con cada actor armado, en cada territorio, y sus repertorios de acción frente a las mujeres y la población LGBTIQ+.
- » Es necesario continuar buscando mecanismos de protección integral para todas las personas de acuerdo con sus necesidades y riesgos diferenciales que no sean solo de carácter militar y generen más riesgo a las personas LGBTIQ+. En ese marco, se deben fortalecer políticas ya existentes como el Programa Integral de Garantías para el Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos y las mesas territoriales de garantías (PIGMLD), así como estrategias de la seguridad humana en clave de la agenda de la Resolución 1325, incluyendo en ellos un claro enfoque por OSEIG.
- » Para lograr la implementación del Acuerdo de Paz para las personas LGBTIQ+ es necesario un trabajo adicional con las gobernaciones y alcaldías que promueva su inclusión en las políticas de paz con enfoque de género.

Recomendaciones al gobierno de Gustavo Petro y Francia Márquez concernientes al desbloqueo y aceleración de las medidas de género del Punto 4 del AFP

- » Plantear un nuevo enfoque para enfrentar el problema de drogas, específicamente en lo relacionado con el consumo de sustancias psicoactivas, que camine hacia la despenalización del consumo y a la regulación, a través de políticas de salud pública, con enfoque de género.
- » Implementar espacios de cuidado en las reuniones y encuentros del PNIS para incentivar la participación de las mujeres en los espacios de discusión y de toma de decisiones.
- » Capacitar a funcionarios de instituciones a nivel nacional, departamental y municipal en los lineamientos y protocolos de género, que permitan reconocer las diversidades de las mujeres, su autonomía como beneficiarias de los programas de sustitución, las violencias específicas que enfrentan, y se puedan establecer rutas que permitan el ejercicio de la participación de forma segura.

Recomendaciones a la Jurisdicción Especial para la Paz concernientes a la necesaria aceleración de las medidas de género del Punto 5 del AFP

- » Promover el diálogo más periódico, fluido, estratégico y técnico con las organizaciones de víctimas y con organizaciones defensoras de derechos humanos para acelerar los procesos relativos a los crímenes de violencia basada en género, especialmente en lo relacionado con la violencia sexual, a la violencia por prejuicio y a la violencia reproductiva. Esto significa dialogar con las organizaciones, compartir y ajustar metodologías y valorar los insumos y aportes que pueden dar desde su trayectoria y experiencia acompañando estos casos.
- » Imprimir celeridad a los procesos, incluyendo y valorando los relatos de las víctimas de violencias basadas en género como pruebas y complementando la información disponible a través de testigos y expertos que den cuenta del contexto, de modo que se promueva una comprensión suficiente de las violencias basadas en género como parte de los mecanismos de dominación usados por los actores armados.
- » Acelerar la acreditación de víctimas ante la JEP, especialmente en el ámbito del Macrocaso 11.

- » Fortalecer el acceso a información pública para que la ciudadanía conozca los avances en los casos, especialmente en lo relacionado con el Macrocaso 11.
- » Establecer protocolos de protección a las víctimas, especialmente para las que participan en el Macrocaso 11. Para esto, es imprescindible que la UAI amplíe su valoración del riesgo, considerando riesgos anteriores que pueden profundizarse con la participación de las víctimas ante la JEP, y valorar también, como factor de riesgo, la persistencia del conflicto en los territorios. Se hace necesario que la comunicación sobre los mecanismos de protección sean transmitidos a las víctimas de manera asertiva y generando confianza en los procesos.
- » Incluir en los TOAR el concepto de “reparación transformadora” mediante el cual se busca impactar causas estructurales y culturales que han permitido y naturalizado las violencias. Para ello, es esencial que se asegure la participación efectiva de las mujeres víctimas y personas LGBTIQ+ y de sus representantes y la incorporación de enfoques diferenciales/interseccionales, que tengan en cuenta las necesidades de los territorios y las demandas de las víctimas, así como los intereses de la comunidad receptora.

Recomendaciones al gobierno de Gustavo Petro y Francia Márquez concernientes al desbloqueo y aceleración de las medidas de género del Punto 6 del AFP

- » Continuar el proceso de revisión y ajuste del PMI que permita no solo incluir indicadores de proceso y resultado, sino también de impacto.
- » Complementar las evaluaciones de los indicadores del PMI con evaluaciones cualitativas que permitan comprender mejor en qué medida el enfoque de género efectivamente se ha incorporado en las diferentes medidas, qué limitaciones hay y cómo estas medidas de género pueden estar impactando positivamente a las mujeres y población LGTBIQ+.
- » Establecer un diálogo más cercano con las organizaciones de mujeres, organizaciones LGBTIQ+ y de derechos humanos que vienen acompañando la implementación del AFP y tienen insumos que pueden servir a ese proceso de revisión y actualización del PMI.
- » Fortalecer financieramente las diferentes instancias de seguimiento y verificación del AFP, como la Instancia Especial de Mujeres.



Bibliografía

Alianza de Litigio de Género. (2023). Cosechando saberes para una justicia reparadora: Recomendaciones a la JEP. Corporación Humanas, Colombia Diversa, Corporación Caribe Afirmativo, Corporación 8 de Marzo, Colectivo de Abogadas Helenita González, Red Nacional de Mujeres, Corporación Colectiva Justicia Mujer. <https://www.humanas.org.co/wp-content/uploads/2023/04/COSECHANDO-SABERES-PARA-UNA-JUSTICIA-REPARADORA-RECOMENDACIONES-A-LA-JEP.pdf>

Alianza de Litigio de Género. (2024). Esencia de cacao: Cosechando saberes para una justicia reparadora. Entrega de recomendaciones ante la JEP. Corporación Humanas, Corporación 8 de Marzo, Corporación Caribe Afirmativo, Red Nacional de Mujeres, Corporación Colectiva Justicia Mujer, Colectivo de Abogadas Helenita González, Colombia Diversa, Women's Link Worldwide. <https://colectivajusticiamujer.org/wp-content/uploads/2024/07/Recomendaciones-ante-la-JEP.-Esencia-de-cacao-cosecha-para-una-justicia-reparadora.pdf>

Bermán-Arevalo, E., & Ojeda, D. (2020). Ordinary Geographies: Care, Violence and Agrarian Extractivism in “Post-conflict” Colombia. *Antipode*, 52(6), 1583–1602. <https://doi.org/10.1111/anti.12667>

Cabrera, L., Márquez, L., & Mosquera, C. (2024). Paz feminista: Un modelo incluyente para la construcción de paz. Corporación Sisma Mujer. <https://sismamujer.org/wp-content/uploads/2025/01/Libro-paz-feminista.pdf>

Cardona, J., Falla, A., Morales, M., Quiñones, H., Botero, E., & Cardona, M. (2017). Profundizar la inclusión electoral: Diagnóstico de las barreras que impiden a poblaciones vulnerables y subrepresentadas en Colombia el ejercicio de su derecho al voto. Registraduría Nacional del Estado Civil. https://drive.google.com/file/d/1r1oJfJl1seS5AYtMwp1K_YpoTQmu2d2c/view?usp=sharing

Colombia Diversa. (2025, marzo 16). Contribución para la visita del experto independiente sobre la protección contra la violencia y la discriminación basadas en la orientación sexual y la identidad de género de Naciones Unidas. https://drive.google.com/file/d/1Jn4oA5t8_YcS4ETgPopDEj7jFpWIFBGO/view?usp=sharing

Contraloría General de la República. (2023). Cuarto informe de la Comisión de Seguimiento de Defensa de la Mujer Rural. En *Mujeres rurales – 2023*. Procuraduría General de la Nación.

Corporación Humanas. (2022). Paz territorial, promesa por cumplir: ¿Cómo va la implementación de las medidas de género del Acuerdo de Paz en Montes de María? Bogotá. Disponible en: <https://www.humanas.org.co/paz-territorial-promesa-por-cumplir/>

Corporación Humanas. (2024a). Juntas por la paz en Chocó: ¿Cómo va la implementación de las medidas de género del Acuerdo de Paz en cinco municipios de Chocó? Bogotá. <https://www.humanas.org.co/juntas-por-la-paz-en-choco-como-va-la-implementacion-de-las-medidas-de-genero-del-acuerdo-de-paz-en-cinco-municipios-de-choco/>

Corporación Humanas. (2024b). Trenzando caminos de paz: ¿Cómo va la implementación de las medidas de género del Acuerdo Final de Paz para las mujeres zenú? Bogotá. <https://www.humanas.org.co/trenzando-caminos-de-paz/>

Deere, C., & León, M. (2000). Género, propiedad y empoderamiento: Tierra, Estado y mercado en América Latina. Tercer Mundo Editores. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/2984>

Deere, C. (2011). Tierra y autonomía económica de la mujer rural: Avances y desafíos para la investigación. En P. Costas (Coord.), Tierra de mujeres: Reflexiones sobre el acceso de las mujeres rurales a la tierra en América Latina (pp. 23–40). Fundación Tierra, Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra. https://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1377805458tierramujeresreflexionesaccesotierraenamericalatina.pdf

Defensoría del Pueblo. (2024, marzo 18). Conflictos sociales asociados a cultivos ilícitos se deben a incumplimiento de programas de sustitución. <https://www.defensoria.gov.co/-/conflictos-sociales-asociados-a-cultivos-il%C3%ADcitos-se-deben-a-incumplimiento-de-programas-de-sustituci%C3%B3n>

Defensoría del Pueblo, Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos. (2023, mayo 19). Alerta temprana 019. <https://alertasstg.blob.core.windows.net/alertas/019-23.pdf>

Defensoría del Pueblo, Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos. (2024, marzo 18). Alerta temprana 07. <https://alertasstg.blob.core.windows.net/alertas/007-24.pdf>

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2024). Proceso de actualización del Plan Marco de Implementación (PMI): Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Resumen ejecutivo. DNP y Unidad de Implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. https://portalparalapaz.gov.co/wp-content/uploads/2024/11/Proceso_Actualizacion_PMI.pdf

Dore, E. (1995). El patriarcado público en la Nicaragua rural. Diriomo (1830–1875). *Revista de Historia*, (32), 9–39. <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/historia/article/view/10196>

Fundación Ideas para la Paz. (2024). La nueva ruta para implementar el PNIS: Los retos que persisten siete años más tarde. FIP. https://storage.ideaspaz.org/documents/fip_retospnis_final_v03.pdf

Grajales, J. (2021). *Agrarian capitalism, War and Peace in Colombia: Beyond Dispossession*. Routledge.

Instancia Especial de Mujeres para el Seguimiento a las Medidas de Género del Acuerdo Final de Paz. (2024). Informe de seguimiento al enfoque de género en el Acuerdo Final de Paz: ¿Igualdad en la paz? De promesas a realidades, medidas de género del acuerdo en la paz. Bogotá. <https://drive.google.com/file/d/1hZclQOYjwOiftCkgJOepjeWnC34IEf0h/view>

Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (INDEPAZ). (2023). Observatorio de Derechos Humanos y Conflictividades: Líderes sociales, defensores de DD. HH. y firmantes de acuerdo asesinados en 2023. <https://indepaz.org.co/lideres-sociales-defensores-de-dd-hh-y-firmantes-de-acuerdo-asesinados-en-2023/>

Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (INDEPAZ). (2024). Observatorio de Derechos Humanos y Conflictividades: Líderes sociales, defensores de DD. HH. y firmantes de acuerdo asesinados en 2024 y 2025. <https://indepaz.org.co/lideres-sociales-defensores-de-dd-hh-y-firmantes-de-acuerdo-asesinados-en-2024/>

Jaramillo, I. C. (Ed.). (2020). *Género en transición: Estudios sobre el papel del derecho en la distribución de recursos para y en el posconflicto colombiano* [Libro electrónico]. Peter Lang Publishing Inc.

Jiménez, M. F. (1990). Mujeres incautas y sus hijos bastardos. Clase, género y resistencia campesina en la región cafetera de Cundinamarca (1900–1930) (Segunda parte). *Historia Crítica*, 4. <http://journals.openedition.org/histcrit/39343>

Kroc Institute. (2024). Lanzamiento del octavo informe comprensivo del Instituto Kroc sobre la implementación del Acuerdo Final de Paz de Colombia [Video]. YouTube. <https://youtu.be/J80Am41PbvM>

León Amaya, A. C. (2022). Entre víctimas e defensoras: Sentidos e estratégias de coletivos de mulheres rumo à participação na justiça de transição na Colômbia (Tesis doctoral, Universidade Federal Fluminense).

León Amaya, A. C., & Jurado, K. (2024). Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos (PIGMLD): III Balance. Corporación Sisma Mujer. <https://sismamujer.org/wp-content/uploads/2024/02/PIGMLD-III-Balance-y-Propuesta-Plan-de-Accion-2023-2026-digital-6febrero.pdf>

León Amaya, A. C., Jurado, K., Córdon, J., & Bejarano, V. (2022). Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos (PIGMLD): II Balance Plan de Acción cuatrienal (2019–2022). Corporación Sisma Mujer. https://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2023/01/VF-Balance_PIGMLD_digital_6ENERO.pdf

Leach, M. (2012). Green Grabbing. The Social Costs of Putting a Price on Nature. Transnational Institute - TNI. <https://www.tni.org/en/article/green-grabbing>

Meertens, D. (2000). Ensayos sobre tierra, violencia y género: Hombres y mujeres en la historia rural de Colombia 1930–1990. Universidad Nacional de Colombia, Centro de Estudios Sociales. <https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/2952/01PREL01.pdf?s>

Ministerio de Igualdad y Equidad. (2024). Informe semestral de seguimiento al avance sobre las medidas para la transversalización del enfoque de género en los planes y programas del Acuerdo de Paz: Balance de los 54 indicadores de género del Plan Marco de Implementación. Bogotá. https://www.minigualdadyequidad.gov.co/827/articles-277568_recurso_83.pdf

Observatorio Mujeres, Paz y Seguridad de la Corporación Humanas. (s. f.). <https://humanas.org.co/pazconmujeres/observatorio-de-seguridad-y-convivencia/>

Ojeda, D., Petzl, J., Quiroga, C., Rodríguez, A. C., & Rojas, J. G. (2015). Paisajes del despojo cotidiano: acaparamiento de tierra y agua en Montes de María, Colombia. Revista de Estudios Sociales, (54). <https://journals.openedition.org/revestudsoc/9499>

Peralta, M., Sánchez, M., & Hinestrosa, A. (2021). Me he quedado con tantas cosas por decirte: Violencia por prejuicio y búsqueda humanitaria de personas LGBT dadas por desaparecidas en el conflicto armado colombiano. Alianza Voces - Caribe Afirmativo & Colombia Diversa. <https://colombiadiversa.org/c-diversa/wp-content/uploads/2023/01/Me-he-quedado-con-tantas-cosas-por-decirte.pdf>

Pohl Schnake, V., & Vallejos, V. (2019). Acaparamiento verde de tierras y áreas naturales protegidas. Aportes para su discusión. En A. Costantino (Comp.), Fiebre por la tierra: Debates sobre el land grabbing en Argentina y América Latina (pp. 201–235). El Colectivo. <https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/libros/pm.5128/pm.5128.pdf>

Presidencia de la República. (2023). Política pública de desmantelamiento de organizaciones criminales que atentan contra la construcción de la paz, incluidas las denominadas sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo. https://portalparalapaz.gov.co/wp-content/uploads/2023/10/Documento-comision-nacional-de-garantias-de-seguridad_02.pdf

Quesada, C.; Guerrero, Juan Pablo. (2024). ¿Acaparamiento verde en el Bosque de Galilea? Bogotá: Dejusticia. <https://www.dejusticia.org/acaparamiento-en-el-bosque-de-galilea/>

Rojas, Y. (2024). Los riesgos que enfrentan las mujeres defensoras de derechos humanos y cómo afecta su participación política y comunitaria debido a las brechas y los estereotipos de género en los territorios de Antioquia, Cauca y Nariño. Red Nacional de Mujeres, Asociación REDEMUC, Fundación Mujeres en Acción de Barbacoas, Red Mujeres. <https://www.rednacionaldemujeres.org/documentacion/los-riesgos-que-enfrentan-las-mujeres-defensoras-de-derechos-humanos-y-como-afecta-su-participacion-politica-y-comunitaria-debido-a-las-brechas-y-los-estereotipos-de-genero-en-los-territorios-de-antioquia-cauca-y-narino>

Ronderos, K., Beltrán, L., Ramos, J., Cabrera, L., & Salamanca, R. (2022). Miradas feministas para transformar la seguridad. CIASE, Sisma Mujer, Colombia Diversa, Colectivo de Pensamiento y Acción Mujeres, Paz y Seguridad. <https://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2022/10/Miradas-Feministas-para-transformar-la-seguridad.pdf>

Ruta Pacífica de las Mujeres. (2024). Sexto informe de seguimiento a la implementación del acuerdo de paz 2023: “Siete años resistiendo y avanzando en los derechos de las mujeres”. Ruta Pacífica de las Mujeres. <https://rutapacifico.org.co/wp/wp-content/uploads/2024/08/Sexto-Informe-de-Seguimiento-a-la-Implementacion-del-Acuerdo-de-Paz.pdf>

Sánchez, M., & Gallón, E. (2022). Alguien te busca: Herramientas para la búsqueda de personas LGBT dadas por desaparecidas. Colombia Diversa. https://colombiadiversa.org/c-diversa/wp-content/uploads/2022/06/Cartilla-Busqueda-LGBT_-Colombia-Diversa.pdf

Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación del Acuerdo Final de Paz, CINEP/PPP-CERAC. (2022). Informe regional de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en las 16 Zonas PDET. CINEP/PPP-CERAC. <https://cinep.org.co/wp-content/uploads/2024/04/Informe-regional-de-verificacion-de-la-Implementacion-del-Acuerdo-Final-de-Paz-en-las-16-zonas-PDET.pdf>

Sisma Mujer. (2022). Manifiesto de las mujeres para la construcción de paz. <https://sis-mamujer.org/wp-content/uploads/2023/08/Manifiesto.pdf>

Tinsman, H. (2008). La tierra para el que la trabaja. *Revista Perspectivas*, (19), 53–67. <https://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-126863.html>

Tinsman, H. (2020). Patriarcado y políticas de género y trabajo: Desafíos teóricos y metodológicos. *Mora*, (25), 199–214. <https://doi.org/10.34096/mora.n25.8531>

Ulloa, A., & Coronado, S. (2016). Extractivismos y posconflicto en Colombia: Retos para la paz territorial. Centro de Investigación y Educación Popular & Universidad Nacional de Colombia. <https://www.humanas.unal.edu.co/2017/investigacion/centro-editorial/libros/extractivismos-y-postconflicto-en-colombia-retos-para-la-paz-territorial>

Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz. (2024). Entra en vigor la política pública de desmantelamiento de organizaciones criminales que atentan contra la paz. <https://portalparalapaz.gov.co/2024/06/13/entra-en-vigor-la-politica-publica-de-desmantelamiento-de-organizaciones-criminales-que-atentan-contra-la-paz/>

Vergel Tovar, C. (2020). A las mujeres también las están matando y no sabemos muy bien por qué: El asesinato de lideresas sociales en el pos-Acuerdo de Paz en Colombia. En I. C. Jaramillo (Ed.), *Género en transición: Estudios sobre el papel del derecho en la distribución de recursos para y en el posconflicto colombiano* [Libro electrónico]. Peter Lang Publishing Inc.

