

INFORME SOBRE LA INCORPORACIÓN DEL ENFOQUE DE GÉNERO EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE PAZ

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

Abril 2021



PROCUREMOS
la paz

Informe sobre la incorporación del enfoque de género en la implementación del Acuerdo de Paz

República de Colombia

Procuraduría General de la Nación
Defensoría del Pueblo

Margarita Cabello Blanco
Procuradora General

Carlos Ernesto Camargo Assis
Defensor del Pueblo

Diana María Cadena Lozano
Directora del Informe
Procuradora Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz

Viviana Mercedes de Jesús Mora Verbel
Procuradora Delegada para la defensa de los derechos de la Infancia la Adolescencia la Familia y las Mujeres

Angela Maria Benedetti Villaneda
Defensora Delegada para los derechos de las Mujeres y Asuntos de Género

Supervisión y dirección del informe:

Sofía Díaz Echeverri

Consultora apoyada por ONU Mujeres:

July Samira Fajardo

Equipo asesor de la Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz

Reforma Rural Integral:

José Luis Rodríguez Arévalo
Erika Enríquez Chacón

Participación política:

Jessica Escalante Jiménez

Fin del conflicto:

Patricia Paola Padilla Lara
Sofía Díaz Echeverri
Carol Vanessa Bajaras Ramírez
Jessica Escalante Jiménez

Drogas ilícitas:

María Catalina Rocha Buitrago
José Luis Rodríguez Arévalo

Diseño y diagramación

.PuntoAparte Editores

Víctimas del conflicto:

Carol Vanessa Barajas Ramírez
Sofía De Vega Mujica
Ana María Gómez
Silvia Juliana Pradilla Rivera
Claudia Santamaría Vecino

Verificación:

Patricia Paola Padilla Lara
Sofía Díaz Echeverri

Colaboradoras:

Fiorella del Pilar Olivera Rojas
Paula Andrea Torres Puerto

Procuraduría Delegada para la Defensa de los derechos de la Infancia, la Adolescencia la Familia y las Mujeres

Andrés Felipe Orozco Velasco

Defensoría Delegada para los Derechos de las Mujeres y Asuntos de Género

Con el apoyo de ONU Mujeres



Contenido

5 **Introducción**

1 **Reforma Rural Integral** 9

10	Descripción
11	Revisión normativa en clave de género
17	Acceso a tierras y uso del suelo rural
18	Adjudicación y formalización de tierras
22	Subsidio Integral de Acceso a Tierras
22	Línea Especial de Crédito para Compra de Tierras
25	Fortalecimiento de mecanismos de conciliación y resolución de conflictos de uso y tenencia de la propiedad rural
28	Planes Nacionales Sectoriales
29	Desarrollo social
34	Estímulos a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa.
39	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR)
44	Recomendaciones

2 **Participación política: apertura democrática para construir la paz** 46

47	Descripción
49	Revisión normativa en clave de género
51	Mecanismos democráticos de participación ciudadana
51	Control y veedurías ciudadanas
56	Reconciliación, convivencia, tolerancia y no estigmatización
58	Planeación democrática y participativa
61	Medidas para una mayor participación en la política nacional, regional y local
61	Cultura política democrática y participativa, y participación de las mujeres en el marco del Acuerdo de Paz
63	Participación electoral
66	Recomendaciones

3 **Fin del conflicto** 68

69	Descripción
71	Revisión normativa en clave de género
74	Balance de las acciones de género del CONPES 3931 de 2018
85	Garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales
89	Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (2.1.2.1)
98	Recomendaciones

4 Solución al problema de las drogas ilícitas 101

102	Descripción
104	Revisión normativa en clave de género
107	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos
107	Acuerdos con las comunidades
115	Planes de Atención Inmediata (PAI)
122	Prevención del consumo y salud pública
126	Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos
127	Recomendaciones

5 Víctimas del conflicto 128

129	Descripción
131	Revisión normativa en clave de género
138	Reparación integral para la construcción de paz
138	Reparación colectiva
140	Procesos colectivos de retorno
143	Rehabilitación psicosocial
145	Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas
149	Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición
156	Jurisdicción Especial para la Paz
163	Compromiso con la promoción, el respeto y la garantía de los derechos humanos
165	Recomendaciones

6 Verificación 167

168	Descripción
169	Revisión normativa en clave de género
174	Recomendaciones
175	Conclusiones generales

7 Anexos 177

178	Anexo 1
192	Anexo 2

Introducción

A cuatro años de la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Acuerdo de Paz), la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, en cumplimiento de su función preventiva de seguimiento a este Acuerdo, establecida en el Acto Legislativo 01 de 2016, presentan el Primer informe sobre el avance en la incorporación del enfoque de género en la implementación del Acuerdo de Paz.

En el marco del Acuerdo de Paz el enfoque de género se refiere al

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

De igual manera, en el punto 6 se establece como un principio orientador de la implementación del Acuerdo Final el respeto a la igualdad y no discriminación en el acceso a los planes y programas contemplados en este pacto. En ese sentido,

Ningún contenido del Acuerdo Final se entenderá e interpretará como la negación, restricción o menoscabo de los derechos de las personas independientemente de su sexo, edad, creencias religiosas, opiniones, identidad étnica, por pertenencia a la población LGBTI, o por cualquier otra razón; ni tampoco del derecho al libre desarrollo de la personalidad y del derecho a la libertad de conciencia.

El enfoque de género reconoce el impacto diferenciado del conflicto armado en la vida de las mujeres y la población LGBTI, la importancia de su participación en la construcción de paz, y las consecuencias que las desigualdades históricas basadas en el género tienen para las mujeres en la garantía de sus derechos. Este reconocimiento se hace transversal en el Acuerdo de Paz mediante

la incorporación de medidas específicas dirigidas a las mujeres y a las personas LGBTI, entendiendo, tal como se expresó en el Comunicado Conjunto 82 de 2016, que "las transformaciones que necesita el país para construir la paz no podrán ser posibles sin una sociedad que reconozca y respete las diferencias y en donde queden en el pasado las estigmatizaciones y discriminaciones en razón del género"¹.

La incorporación del enfoque de género es resultado del ejercicio de incidencia de las organizaciones LGBTI, de mujeres y feministas de la sociedad civil, del trabajo de las mujeres de ambas delegaciones en la negociación, y del apoyo de organismos internacionales que trabajan en la materia, así como de otros actores de la cooperación internacional.

El Acuerdo de Paz, al incluir el género como uno de sus enfoques transversales, marca un precedente histórico para la construcción de paz en Colombia y en el mundo, dado que pocos acuerdos de este tipo

¹ Comunicado Conjunto No. 82, 2016. Disponible desde: [comunicadoconjunto82.pdf](#) (cancilleria.gov.co).

lo incluyen explícitamente². Esta adición responde a lineamientos internacionales fundamentales en la materia como la Resolución 1325 de 2000 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, o la Recomendación 30 de 2013, sobre las mujeres en la prevención de conflictos, en situaciones de conflictos y posteriores a ellos, así como del Comité de Evaluación para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité de la CEDAW) sobre las mujeres en la prevención de conflictos, en situaciones de conflictos y posteriores a ellos.

Este informe contribuye al ejercicio de seguimiento a los compromisos en materia de género establecidos en el Acuerdo de Paz, que el Ministerio Público reconoce como fundamentales para avanzar en la construcción de paz y el fortalecimiento de la democracia. Además, constituye un insumo para la toma de decisiones de las entidades encargadas del diseño e implementación de políticas públicas que respondan a la situación de las mujeres y la población LGBTI, en un contexto con pocos precedentes. En últimas, el

² Bell, Christine. (2015). *Text and context: evaluating peace agreements for their "gender perspective"*. UN Women.

fortalecimiento institucional en materia de género es fundamental para continuar avanzando en el cumplimiento del Acuerdo.

Ahora bien, a pesar de los importantes avances para incorporar el enfoque de género en la implementación del Acuerdo de Paz, diversos actores encargados del seguimiento coinciden en que este presenta rezagos importantes en su implementación, incluso en comparación con los demás compromisos del Acuerdo (Kroc, 2020). Esto plantea un gran reto en su puesta en marcha, por lo cual el Ministerio Público debe impulsar, a través de sus recomendaciones, acciones que aceleren el cumplimiento de enfoque de género.

De esta forma, este informe analiza de manera exhaustiva e integral la incorporación del enfoque de género en cada uno de los puntos del Acuerdo, desde el inicio de la implementación hasta septiembre de 2020, mediante el avance de los 51 indicadores de género incluidos en el Plan Marco de Implementación (PMI), dentro de los cuales se contempla la Ruta de Transversalización del Enfoque de Género. Además, se incluyen otros indicadores del PMI que, pese a no tener clasificación

de género, permiten una mejor comprensión y contextualización de los avances en este sentido y responden a medidas de género incluidas en el Acuerdo, pero no identificadas de la misma manera en el PMI. También se analizan los avances en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR), las acciones de género incluidas en el CONPES 3931, "Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica de Exintegrantes de las FARC-EP", y el Programa Integral de Garantías para Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos.

El presente documento cuenta con una sección de notas metodológicas para la construcción del informe, con seis capítulos que abordan cada uno de los puntos del Acuerdo de Paz, y un capítulo de conclusiones. Cada uno de estos apartados contiene: i) descripción del punto, el alcance del análisis y resumen de los indicadores del PMI (avances con respecto a las fichas técnicas y reportes en el SIIPO); ii) revisión normativa en clave de género de los desarrollos normativos más relevantes del punto; iii) análisis de los avances y dificultades del punto, organizados según sus componentes, y iv) recomendaciones.

1
2
3
4
5
6

Notas metodológicas

El presente informe analiza el avance en la incorporación del enfoque de género en la implementación del Acuerdo de Paz, desde el inicio de la implementación hasta septiembre de 2020. No obstante, para el caso de algunas medidas, este corte temporal varía dependiendo de la disponibilidad de la información durante la elaboración de esta publicación y el corte de la información recibida por parte de las diferentes entidades, que en algunos casos fue de octubre o noviembre de 2020.

Este documento fue realizado principalmente con base en: i) la información recibida en respuesta a los requerimientos enviados a las entidades con responsabilidad en el cumplimiento de las medidas para la implementación del enfoque de género; ii) los informes sobre avances en la implementación de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (CPEC), especialmente los relacionados con los 51 indicadores de género, pero también sobre otros enfoques y componentes específicos, y iii) los

reportes disponibles en el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO).

También se tuvieron en cuenta los informes realizados por la Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz, así como los del componente de acompañamiento internacional y apoyo técnico: Instituto Kroc de Estudios Internacional de Paz de la Universidad de Notre Dame, ONU Mujeres, Federación Democrática Internacional de Mujeres (FDIM) y Suecia. Asimismo, se contemplaron los reportes de la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC y de las organizaciones y plataformas de mujeres como el Grupo de Género en la Paz (GPAZ) y la Cumbre Nacional de Mujeres y Paz.

Adicionalmente, entre los meses de octubre y diciembre de 2020 se realizaron reuniones³ con instituciones y organizaciones del

³ Se realizaron reuniones con organizaciones de mujeres y LGBTI de Putumayo, Chocó, Cauca y Arauca, la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, la Consejería

componente de acompañamiento y verificación internacional, entidades y plataformas de mujeres y personas LGBTI, y la Instancia Especial de Mujeres⁴.

El presente informe reconoce que el enfoque de género en el Acuerdo de Paz es transversal, así como que, en virtud del Acto Legislativo 002 de 2017, el Estado tiene la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo. En ese marco, el principal referente para la elaboración de este informe es el Acuerdo. Por este motivo, los análisis del Ministerio Público se realizan teniendo en cuenta los principios y objetivos acordados, y la estructura del documento es coherente con los puntos de este.

Un segundo referente para la elaboración del informe es el Plan Marco de Implementación (PMI), aprobado por la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación

Presidencial para la Equidad de la Mujer, CSIVI FARC, GPAZ, la Alianza 5 Claves, la Cumbre Nacional de Mujeres y Paz, ONU Mujeres, Instituto Kroc, FDIM, CINEP/PPP-CERAC, Embajada de Suecia, la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y la Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz.

a la implementación del Acuerdo Final (CSIVI). Un tercer referente es el CONPES 3931 de 2018, "Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica de Exintegrantes de las FARC-EP".

De esta manera, se analizan prioritariamente 51 indicadores de género del PMI y 18 acciones de género del CONPES 3931 de 2018. Adicionalmente, como se mencionó, se analizan también 28 indicadores del PMI que no tienen clasificación de género, las medidas adelantadas por el SIVJRNR que no cuentan con indicador en el PMI y los avances en el Programa Integral de Garantías para Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos

Si bien el informe se centra principalmente en las medidas que exigen la incorporación del enfoque de género y diferencial, es importante resaltar que todos los indicadores que permiten medir los avances en la implementación del Acuerdo de Paz son necesarios, interdependientes y tienen un impacto en la vida de las mujeres. Así pues, los 51 indicadores de género del PMI resultan importantes para tener un impacto en la vida de las mujeres, pero no son las únicas medidas que deben evaluarse a la hora de hacer un balance sobre la efectiva incorporación del enfoque de género en la implementación del Acuerdo.

Tabla 1. Distribución de indicadores del PMI incluidos en el informe

Punto	Indicadores de género	Otros indicadores	
Reforma Rural Integral	19	7	
Participación política	9	11	
Fin del conflicto	2	2	1
Solución a las drogas ilícitas	13	3	2
Víctimas	3	5	3
Verificación	5	0	4
Total	51	28	5
			6



PROCUREMOS
la paz

1

Reforma Rural Integral

- 1
- 2
- 3
- 4
- 5
- 6



Descripción

En el Acuerdo de Paz se establece que el desarrollo social y económico equitativo del país es posible si se avanza en el desarrollo rural integral que cierre las brechas entre las regiones, erradique la pobreza, promueva la igualdad, garantice el pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía y prevenga la repetición del conflicto armado. Para ello, el Acuerdo de Paz apunta, mediante la Reforma Rural Integral (RRI), a sentar las bases para la transformación estructural del campo que haga posible crear condiciones de bienestar para todas las personas y comunidades que habitan la ruralidad. Dicha transformación, requiere, entre otras, de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el campo colombiano. Por ello, dentro de los principios para la implementación de la RRI se incluyen la igualdad y el enfoque de género así:

Reconocimiento de las mujeres como ciudadanas autónomas, sujetos de derechos que, independientemente de su estado civil, relación familiar o comunitaria, tienen acceso en condiciones de igualdad con respecto a los hombres a la propiedad de la tierra y proyectos productivos, opciones de financiamiento, infraestructura, servicios técnicos y formación,

entre otros; atendiendo las condiciones sociales e institucionales que han impedido a las mujeres acceder a activos productivos y bienes públicos y sociales. Este reconocimiento implica la adopción de medidas específicas en la planeación, ejecución y seguimiento a los planes y programas contemplados en este acuerdo para que se implementen teniendo en cuenta las necesidades específicas y condiciones diferenciales de las mujeres, de acuerdo con su ciclo vital, afectaciones y necesidades⁴.

Son tres los componentes principales de la RRI establecidos en el Acuerdo de Paz y en los que se incluyeron medidas específicas para el desarrollo del enfoque diferencial y de género: el acceso a tierras y uso del suelo rural, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y los Planes Nacionales Sectoriales. En este capítulo se presenta el avance de las medidas de género en cada componente, principalmente mediante los indicadores de género del PMI y otros indicadores generales de este instrumento.

⁴ Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, p. 12.

En el PMI, de los 210 indicadores correspondientes a la implementación del punto 1, 19 son clasificados como de género⁵. En el pilar de ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo son siete; en el pilar de PDET, uno, y en los pilares asociados a los Planes Nacionales Sectoriales, 11.

De estos indicadores, para la fecha de corte de este informe, tres no cuentan con ficha técnica en el SIPO⁶ y siete no presentan reportes de avance en SIPO⁷; dos indicadores se encuentran terminados⁸, y a juicio del Ministerio Público su objetivo fue cumplido, y dos indicadores no han iniciado implementación⁹. Los demás se encuentran en ejecución.

Sin embargo, hay indicadores con retrasos importantes y otros, en los que, a pesar de presentar avances de acuerdo con las metas establecidas, el Ministerio Público considera que no logran los impactos esperados desde la perspectiva del Acuerdo de Paz, dado que sus metas son muy limitadas, como se detalla a lo largo del capítulo.

⁵ Ver Anexo 1.

⁶ A.G.1, A.G.4 y A.G.7.

⁷ A.G.1, A.G.4, A.G.6, A.G.7, A.G.11, A.G.13, y A.G.16.

⁸ A.G.2 y A.G.10.

⁹ A.G.16 y A.G.5.



Revisión normativa en clave de género

Tabla 2. Revisión normativa del punto

1Fuente: elaboración propia

Normatividad derivada	Enfoque de género
<p>Decreto Ley 902 de 2017. Facilitar la implementación de la RRI contemplada en el Acuerdo de Paz en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras.</p> <p>Acceso a tierra</p>	<p>Se incluyen menciones y disposiciones específicas para las mujeres en varios componentes, aunque no en todos, y se reconoce la economía del cuidado. Con respecto a las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversa, se reconocen dentro del enfoque diferencial, pero no hay medidas específicas para esta población.</p> <p>Dentro de las condiciones para ser valorados en el Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO) a título gratuito y parcialmente gratuito, como sujetos de ordenamiento, se incluyen asociaciones de víctimas, mujeres rurales y cabeza de familia que cumplan concurrentemente con los requisitos establecidos en esta ley. En todos los procesos de adjudicación y formalización de tierras se reconocerán como actividades de aprovechamiento de los predios rurales, a efectos de la configuración de los hechos positivos constitutivos de ocupación o posesión y especialmente para la formulación de los proyectos productivos en los programas de acceso a tierras, las actividades adelantadas por las mujeres bajo la denominación de economía del cuidado conforme a lo previsto por la Ley 1413 de 2010.</p> <p>La asignación de puntos para la calificación de los sujetos de ordenamiento en el RESO se organiza mediante un sistema de calificación que integra 11 variables, entre las cuales se encuentra el hecho de ser mujer campesina. Como complemento de esas variables, el Consejo Directivo de la ANT establecerá una valoración adicional en la puntuación cuando se trate de núcleos familiares, promediando las obtenidas por cada uno de sus integrantes, y adicionará un porcentaje para madres y padres cabeza de familia que asuman en su totalidad las obligaciones familiares y las mujeres en condición de viudez.</p> <p>En relación con los proyectos productivos sostenibles para los pueblos y comunidades étnicas se establece que se implementarán con base en los Planes de Vida y Planes de Salvaguarda o sus equivalentes, teniendo en cuenta las actividades adelantadas por las mujeres de los pueblos y comunidades étnicas en concertación con sus propias autoridades.</p> <p>Dentro de los criterios mínimos en el marco del proceso de formulación, implementación y mantenimiento de Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural -POSPR se incluye el enfoque Diferencial, el cual reconoce que hay poblaciones con características particulares en razón a su edad, género, raza, etnia, orientación sexual y situación de discapacidad.</p>

1
2
3
4
5
6



Normatividad derivada	Enfoque de género
<p>Resolución 740 de 2017 de la ANT. Por el cual se expide el Reglamento Operativo de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad, el Proceso Único de Ordenamiento Social de la Propiedad y se dictan otras disposiciones.</p>	<p>Se tiene en cuenta el enfoque diferencial dentro de las etapas de formulación, implementación y mantenimiento de los POSPR. Así mismo, dentro de las estrategias de la ANT para vincular a la comunidad en las distintas fases del POSPR está la de Semilleros de la tierra y el territorio en la que se considera el enfoque diferencial y de acción sin daño.</p> <p>En esta resolución se establece la transversalización del enfoque diferencial en la que se plantea que, en todas las fases de los planes se incluirán medidas, acciones y actividades específicas que reconozcan la diferencia, promuevan la protección de las poblaciones vulnerables, favorezcan la disminución de las desigualdades, y en términos concretos garanticen su participación y disponibilidad, accesibilidad, calidad y aceptabilidad de los derechos a la tierra en el territorio.</p> <p>En la fase administrativa de valoración e inscripción de los sujetos de ordenamiento al RESO, la calificación de la persona aspirante al módulo de Acceso a Tierras que cumpla con los requisitos de elegibilidad establecidos en el Decreto Ley 902 de 2017, se efectuarán de acuerdo con 12 criterios y puntajes, dentro de los cuales se estipulan para el caso de la vinculación a una organización campesina lo siguiente: "(...) la puntuación será duplicada siempre que se trate de mujeres aspirantes y triplicada si ellas pertenecen a las directivas de la respectiva organización". También será triplicada la puntuación para todas sus integrantes si la organización es compuesta solo por mujeres.</p> <p>Para el caso del factor de educación y/o formación en ciencias agropecuarias, se plantea que: "En cualquiera de las modalidades establecidas la puntuación será duplicada tratándose de mujeres aspirantes y de personas en situación de discapacidad". Las aspirantes deberán allegar los soportes con los que acreditan los supuestos de hecho establecidos en el presente numeral".</p> <p>De otra parte, es necesario mencionar que esta resolución no incorpora ninguna medida específica para personas LGBTI.</p>
<p>Resolución 130 de 2017. Se adopta la metodología de la focalización territorial para la planificación y gestión territorial por barrido predial masivo de la ANT.</p>	<p>Para establecer el orden de prioridad de las zonas focalizadas que deberán ser atendidas mediante la modalidad de barrido predial, dentro de las variables que se deben considerar se incluye el porcentaje de mujeres rurales cabeza de hogar que habiten en los municipios. Esta no incorpora ninguna medida específica para personas LGBTI.</p>
<p>Acuerdo 58 de 2018 de la ANT. Reglamento de Otorgamiento de derecho de uso sobre predios baldíos inadjudicables.</p> <p>Uso del suelo rural y catastro</p>	<p>Se determinan como beneficiarios o beneficiarias de este instrumento: campesinos, campesinas, trabajadores, trabajadoras y las asociaciones con vocación agraria o las organizaciones cooperativas del sector solidario con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente, así como personas y comunidades que participen en programas de asentamiento y reasentamiento con el fin de proteger el medio ambiente, sustituir cultivos ilícitos y fortalecer la producción alimentaria, población rural victimizada, incluyendo sus asociaciones de víctimas, las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y la población desplazada, con el interés de acceder el otorgamiento de derechos de uso sobre baldíos inadjudicables, de conformidad con las disposiciones que este acuerdo prevé.</p> <p>Con respecto a los nuevos sujetos/nuevos aspirantes, serán calificados teniendo en cuenta 6 criterios como norma especial. Dentro de los criterios se encuentran las mujeres cabezas de hogar, a quienes se asignarán diez (puntos) cuando sean vecinas del lugar donde se encuentra ubicado el baldío. También se incluye como criterio la experiencia, en la que se dará un punto por cada mes de experiencia en actividades agropecuarias, pecuarias, acuícolas o forestales y de economía del cuidado.</p> <p>Este Acuerdo no incorpora ninguna medida específica para personas LGBTI</p>

1
2
3
4
5
6



	Normatividad derivada	Enfoque de género
	<p>Acuerdo 118 de 2020 de la ANT. Modifica y adiciona el Acuerdo 058 de 2018</p>	<p>Dentro de las modificaciones y adiciones que se incluyen al Acuerdo 058 de 2018, centradas en la administración y otorgamiento de derechos de uso en zonas de reserva forestal Tipo A y otras áreas inadjudicables, no se incorporan medidas diferenciales desde el enfoque de género.</p>
	<p>Decreto Ley 870 de 2017. Por el cual se establece el Pago por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación.</p>	<p>No incorpora el enfoque de género</p>
<p>Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET</p>	<p>Decreto 2366 de 2015. Por el cual se crea la ART</p>	<p>No incorpora el enfoque de género</p>
	<p>Decreto 2096 de 2016. Modifica la estructura de la ART</p>	<p>No incorpora el enfoque de género</p>
	<p>Decreto Ley 893 de 2017. Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET.</p>	<p>Dentro de la finalidad de los PDET se incluye el reconocimiento y la promoción de las organizaciones de mujeres rurales. Los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) tendrán en cuenta como mínimo: el enfoque de género que reconozca las necesidades particulares de las mujeres rurales. Para garantizar la adecuada participación de los actores en el territorio se tomarán medidas para fortalecer las capacidades de gobernanza, gestión y planeación respetando la diversidad étnica y cultural e incorporando el enfoque de género. Con relación a los PDET que incluyan territorios de pueblos y comunidades étnicas dentro de los lineamientos se tendrá en cuenta el lineamiento de mujer, familia y generación.</p> <p>En el Decreto no se incorpora ninguna medida específica para personas LGBTI</p>
	<p>Decreto 1223 de 2020. Modifica la estructura de la ART</p>	<p>Solo se incorporan funciones relacionadas con la implementación del enfoque de género en dos de las direcciones, subdirecciones y otras oficinas de la ART de que trata el Decreto:</p> <p>Dirección de programación y gestión para la implementación, dentro de las funciones se incluye: Orientar la perspectiva diferencial étnica, cultural, de género, y generacional en la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET de conformidad con las normas vigentes.</p> <p>Dirección de Estructuración y Ejecución de Proyectos, dentro de las funciones se incluye: Incorporar la perspectiva diferencial étnica, cultural, de género, y generacional en la estructuración y ejecución de los proyectos cuando así se requiera.</p>

1
2
3
4
5
6



Planes Nacionales	Normatividad derivada	Enfoque de género
	<p>Resolución 40809 de 2018 del Ministerio de Minas y Energía. Plan Nacional de Electrificación Rural 2018 – 2031 con focalización en las áreas de posconflicto.</p>	<p>El Plan Nacional de Electrificación Rural tiene un componente de asistencia técnica y capacitación a comunidades que incorpora el enfoque diferencial y de género. Este componente busca fortalecer las competencias de los prestadores del servicio y las capacidades organizativas de las comunidades interesadas en asumir la Administración, Operación y Mantenimiento-AOM de los sistemas energéticos implementados. Se trabaja sobre los conceptos y elementos básicos de eficiencia energética y uso adecuado de la energía con las comunidades ubicadas en territorios de posconflicto, hoy priorizados en municipios PDET, a través de actividades de formación para el trabajo y articulación de los temas energéticos con procesos productivos. En este componente se contempla el proyecto “mujeres, energía y paz” cuyo planteamiento reconoce las necesidades y el uso diferenciado de la energía que hacen hombres y mujeres a partir de roles sociales y culturales.</p> <p>No incorpora ninguna medida específica para personas LGBTI.</p>
	<p>Resolución 1722 de 2019 del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Plan de Conectividad Rural formulado en cumplimiento de lo establecido en el punto 1.3.1.3 del Acuerdo Final para la Terminación</p>	<p>No incorpora el enfoque de género. En el documento se enmarcan claramente los indicadores PMI a los que el Plan aporta resaltando los enfoques de género, y de mujer, familia y generación en el enfoque étnico. Sin embargo, no se incluyen medidas específicas que desarrollen estos enfoques.</p>
	<p>Resolución 0003260 de 2018 del Ministerio de Transporte. Plan Nacional de Vías para la Integración Regional</p>	<p>En el Plan Nacional de Vías no se incorpora el enfoque de género en ninguno de sus componentes.</p> <p>El Plan incluye como uno de sus objetivos específicos: generar esquemas de participación activa de los beneficiarios en la priorización y ejecución de los proyectos para la integración regional. Sin embargo, en el componente dentro de la definición del plan que desarrolla las modalidades comunitarias para la participación, no se incorporan medidas diferenciales desde el enfoque de género.</p> <p>En el Acuerdo de Paz se estableció como uno de los criterios para el desarrollo de este Plan: la participación activa de las comunidades -hombres y mujeres- en la priorización, ejecución y seguimiento de la obra. Este criterio se resalta en el Plan, pero no se materializa para las mujeres ni para las personas LGBTI en ninguna acción.</p>
	<p>Resolución 40809 de 2018 del Ministerio de Minas y Energía. Plan Nacional de Electrificación Rural</p>	<p>El Plan contempla una estrategia de Asistencia Técnica y Capacitación a Comunidades con enfoque de género. Asimismo, se incluye el programa Mujer, Energía y Paz, el cual busca empoderar a las mujeres líderes de la comunidad y las reintegradas a través de una estrategia educativa para que la mujer reconozca su papel en la cadena energética como actor importante en la generación, distribución, uso y consumo energético.</p>

1
2
3
4
5
6



Normatividad derivada	Enfoque de género
<p>Resolución 1722 de 2019 del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Plan de Conectividad Rural</p>	<p>El Plan no contempla el enfoque de género por tratarse de redes de infraestructura y servicios de carácter universal.</p>
<p>Resolución 179 de 2017 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Plan Nacional Sectorial de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural¹⁰.</p>	<p>Este Plan incluye dentro de sus objetivos específicos: Fortalecer el enfoque diferencial en el acceso a soluciones de vivienda social rural orientado a población en pobreza extrema, las víctimas del conflicto armado interno, los grupos étnicos, los beneficiarios del plan de distribución de tierras y la mujer cabeza de familia principalmente, entre otros.</p> <p>Para el desarrollo de este objetivo, el Plan cuenta con un componente específico. En este componente se retoman los criterios de calificación de hogares postulados al subsidio por entidades oferentes (Decreto 1071 de 2015). Dentro de los criterios allí establecidos se incluye el de Mujer rural (mujer cabeza de hogar, trabajadores del sector informal, Madres Comunitarias). El Plan propone una actualización de los puntajes de calificación, teniendo en cuenta cuatro criterios que se derivan del Acuerdo de Paz, uno de los cuales es el de incrementar el puntaje para mujeres cabeza de familia. Se propone también el desarrollo de una Metodología de Acceso Equitativo al subsidio entre hombres y mujeres.</p> <p>No existe ninguna medida dirigida a la población LGBTI en este plan.</p>
<p>Resolución 00006 de 2020 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria</p>	<p>Se incluyen medidas diferenciales desde el enfoque de género en varias líneas y estrategias de los dos componentes principales del Plan, y dentro de sus aspectos diagnósticos:</p> <p>(Línea 1 - E1) Dentro de las funciones de la Mesa Técnica Nacional para la Comercialización Rural se incluye: Recomendar para la mujer rural y otras poblaciones con enfoque diferencial, el desarrollo tanto de análisis que identifiquen cuellos de botella e impactos diferenciados para la comercialización rural, como de esquemas de trato preferencial -acceso y seguimiento, en el marco de la implementación de esquemas alternativos de comercialización.</p> <p>(Línea 1 - E2) La revisión anual que a partir de 2021 realizará la Mesa Técnica Nacional para la Comercialización Rural sobre el portafolio de metodologías para la comercialización rural – ComercieRural, incluirá: el abordaje de los esquemas de trato preferencial principalmente a la mujer rural y otras poblaciones con enfoque diferencial.</p> <p>(Línea 3 - E1) La Mesa Técnica Nacional para la Comercialización Rural desarrollará lineamientos que permitan contar con: esquemas de trato preferencial – acceso y seguimiento- para productores y organizaciones, principalmente a la mujer rural y otras poblaciones con enfoque diferencial.</p> <p>Aunque, en el marco de estas medidas se menciona el trato a otras poblaciones con enfoque diferencial, no es posible conocer si la población LGBTI se encuentra allí incluida. Las medidas diferenciales requieren que el grupo o grupos a los que se dirigen sean nombrados de manera explícita.</p>



1
2
3
4
5
6

¹⁰ Este plan será actualizado por el Ministerio de Vivienda, en el marco de las disposiciones establecidas en la Ley 1955 de 2019 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018–2022 "Pacto por Colombia – Pacto por la Equidad.

Normatividad derivada

Enfoque de género

Resolución 000091 de 2020 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Plan Nacional de Riego y Drenaje para la Economía Campesina y Comunitaria

El Plan contempla un componente de promoción de la asociatividad que tiene dos mecanismos: 1) asociatividad desde los Planes Integrales de Desarrollo Agropecuario Rural (PIDAR); 2) asociaciones de usuarios de distritos de riego. El primero se enmarca en los aspectos generales de los PIDAR que buscan garantizar un desarrollo rural equitativo, por lo que velarán por la atención de las necesidades y requerimientos específicos de los siguientes grupos poblacionales: mujeres rurales, grupos étnicos, jóvenes, víctimas y personas en reincorporación. Sin embargo, no se plantean acciones diferenciales específicas que desarrollen dicha atención en el marco de este Plan. El segundo, incluye capacitaciones y asistencia técnica, sobre lo que se plantea "dentro de estas capacitaciones la ADR promoverá la participación de las mujeres en las asociaciones de usuarios, asistencia técnica, tanto para hombres como para mujeres rurales en competencias para la gestión de distritos de riego, y sensibilizará en género a las asociaciones".

No se incluyen acciones tendientes a la promoción de la participación de las personas LGBTI en los mecanismos de asociatividad en riego.

Resolución 000209 de 2020 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Plan para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria

Se incluyen medidas diferenciales desde el enfoque de género en varias líneas y estrategias de los dos componentes principales del Plan, y dentro de su diagnóstico, entre las cuales:

(Línea 1 - E1) dentro de las funciones de la Mesa Técnica del PNGI_ECFC se incluye: Recomendar el desarrollo de análisis que identifiquen cuellos de botella e impactos diferenciados en las mujeres rurales y otros grupos poblacionales vulnerables, así como, de lineamientos con enfoque diferencial, incluyendo acciones afirmativas, que garanticen el acceso equitativo a la oferta para la generación de ingresos a través del emprendimiento rural, la asociatividad rural productiva, el acceso y el uso de mecanismos de financiación y gestión del riesgo.

(Línea 1 - E2) dentro de los Lineamientos Técnicos para el Emprendimiento Rural que desarrollará la Mesa Técnica, se incluirá el desarrollo de estrategias y acciones dirigidas, entre otras, a fomentar el desarrollo de competencias emprendedoras en mujeres rurales profundizando en la igualdad de género y el empoderamiento, y sensibilizar a los prestadores de servicios en enfoques diferenciales y promover la formación y la incorporación de jóvenes y mujeres a los equipos de los prestadores de servicios.

(Línea 2 - E1) en el marco del fortalecimiento de las capacidades de gestión, articulación y acompañamiento a las entidades y organizaciones que intervengan en la atención y prestación de servicios de apoyo al emprendimiento se incluye: la formación y la incorporación de jóvenes y mujeres a los equipos de los prestadores de servicios y la sensibilización de personal nacional y en territorio sobre el enfoque diferencial, en particular sobre las necesidades específicas de las mujeres relacionadas con el emprendimiento.

(Línea 4 - E1) como parte del diseño de una Estrategia de Inclusión Financiera Rural se contempla: (a nivel público) sensibilizar a los asesores comerciales y corresponsables bancarios, y revisar los esquemas de incentivos de este personal, para garantizar el acceso efectivo de las mujeres, jóvenes y otros grupos de población vulnerable a la oferta de servicios financieros. (A nivel privado) Analizar las condiciones para el diseño e implementación de productos microfinancieros para población vulnerable IV, mujeres rurales, entre otros.

1

2

3

4

5

6



Acceso a tierras y uso del suelo rural

Un factor histórico de desigualdad en el campo colombiano es el inequitativo y limitado acceso a la tierra de la mayoría de quienes lo habitan. Esto se ha dado en una magnitud mayor en el caso de las mujeres, dada la existencia de patrones culturales que han obstaculizado su derecho a la propiedad y desconocido su trabajo en el campo y su aporte a la economía campesina.

Para democratizar el acceso a la tierra, en beneficio de los campesinos y en especial de las campesinas sin tierra o con tierra insuficiente, se estableció en el Acuerdo de Paz la creación del Fondo de Tierras para la adjudicación de tres millones de hectáreas, al igual que otros mecanismos para promover el acceso a la tierra tales como: (i) Subsidio Integral para la Compra de Tierra; (ii) Línea Especial de Crédito para Compra, y (iii) otorgamiento de derechos de uso en áreas inadjudicables. A su vez, con el fin de resolver los altos índices de informalidad de la propiedad rural, se acordó formalizar siete millones de hectáreas en 10 años, contados a partir de la firma del Acuerdo de Paz. En los diferentes mecanismos señalados se establece

que debe contarse con medidas específicas para facilitar el acceso de las mujeres.

Para identificar a las personas beneficiarias de los mecanismos de acceso a la tierra y formalización de la propiedad privada rural mencionados, la Agencia Nacional de Tierras (ANT) implementa el Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO)¹¹. Por otra parte, para valorar y calificar a quienes solicitan inclusión en el RESO, la ANT dispone del Formulario de Inscripción de Sujetos de Ordenamiento (FISO), el cual permite recoger características sociales y económicas de las personas aspirantes, acordes a los requisitos de sujetos de acceso y formalización de la tierra a título gratuito y parcialmente gratuito señalados en los artículos 4º y 5º del Decreto Ley 902 de 2017. Es preciso señalar que este registro incluye medidas específicas de asignación de puntos para mujeres rurales, tal como se presentó en la revisión normativa.

¹¹ Herramienta administrativa que consigna públicamente a todas las personas y las comunidades cuyas relaciones con la tierra deben ser resueltas, tramitadas o gestionadas por la ANT. Igualmente, constituye: i) un instrumento de planeación y de ejecución gradual de la política pública de acceso y formalización de tierras, y ii) una herramienta para identificar a los beneficiarios del Fondo de Tierras.

Adicionalmente, el RESO es un instrumento que permite identificar los sujetos de ordenamiento para la implementación de la metodología de intervención por oferta en municipios priorizados a través de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR). Estos últimos tienen una forma de intervención territorial por fases: (i) formulación, (ii) implementación y (iii) mantenimiento y evaluación, con el fin garantizar mayor eficiencia y eficacia en la gestión orientada a fomentar la distribución equitativa, el acceso a la tierra y la seguridad de la propiedad rural¹².

En cuanto a la implementación del RESO, la Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz (2019) ha reconocido la priorización dada a las mujeres en el proceso, pero señala que el FISO contiene aspectos que pueden generar exclusión de las mujeres rurales porque desconoce algunas de sus realidades: “por ejemplo, en el registro se puntuaba si las mujeres tenían una carrera,

¹² Procuraduría General de la Nación. (2020). *Segundo informe sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz*. Bogotá D. C.



formación o conocimientos técnicos y experiencia en actividades productivas. Aspectos que, por las condiciones de vida en el campo, por las condiciones socioeconómicas y en razón a la estructura social del género son el reflejo de las condiciones de desigualdad que viven las mujeres en zonas rurales, y no pueden marcar el acceso o no a un determinado programa o beneficio"¹³.

A agosto 31 de 2020, la ANT había recibido 71 512 solicitudes de inscripción al RESO, 48 % realizadas por mujeres. El 37,3 % del total de las solicitudes están inscritas y, del total de inscripciones al RESO, en el 2 % se materializó la adjudicación y/o formalización, lo que equivale a 252 mujeres beneficiarias. Ahora bien, es importante aclarar que no todas las materializaciones de adjudicación/formalización que se presentan en los reportes de la ANT desde el inicio de la implementación a la fecha de corte de este informe se han hecho mediante solicitudes al RESO; algunas corresponden a rezagos del extinto Incoder, que fueron tramitadas mediante la Ley 160 de 1994 y no bajo el Decreto Ley 902 de 2017.

¹³ Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz. (2019). *Enfoque de género y paz territorial "Balance a tres años de la firma del Acuerdo de Paz"*. Bogotá D. C.

Adjudicación y formalización de tierras

Para implementar la entrega de tierras a través del Fondo de Tierras, el PMI estableció el indicador *hectáreas (ha) entregadas a mujeres rurales a través de este Fondo (A.G.1)*, que se enmarca en el indicador con meta trazadora sobre la entrega de los tres millones de hectáreas del Fondo de Tierras (A.T.M1). Para la fecha de corte de este informe, ninguno de estos indicadores contaba con ficha en el SIPO y, por tanto, tampoco con reporte de avance. Con respecto al indicador específico para las mujeres, la ANT ha informado en respuesta escrita que ha sido reformulado y alineado con el Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural, y se encuentra en revisión por parte del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

El Fondo de Tierra dispone de predios baldíos y bienes fiscales que provienen de varias fuentes, entre las que se destacan: tierras recuperadas en favor de

la nación a través de procesos agrarios¹⁴; bienes de extinción judicial del dominio administrados por la Sociedad de Activos Especiales; tierra proveniente de procesos de sustracción de zonas de reserva forestal, y los bienes que transfirió el extinto Incoder a la ANT que provenían del antiguo Fondo Nacional Agrario. En el *Segundo informe sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz* de la Procuraduría, presentado ante el Congreso de la República en 2020, este órgano de control pudo identificar que gran parte de los predios ingresados al Fondo de Tierras, los cuales representan un área de alrededor de un millón cien mil hectáreas, no se encuentran disponibles para efectos de redistribución, toda vez que el 90 % presentan ocupaciones previas, razón por la cual procede la formalización de estos y no la adjudicación a campesinos o campesinas sin tierra o con tierra insuficiente.

Así pues, en lo que respecta a la formalización de predios fiscales y baldíos con ocupaciones previas, la ANT reporta que se han formalizado 1 089 929,62

¹⁴ Procesos administrativos adelantados por la ANT para recuperar tierras en favor de la nación, tales como: (i) recuperación de baldíos por indebida ocupación, (ii) extinción administrativa del dominio, (iii) clarificación de la propiedad rural, y (iv) deslinde de tierras de la nación.



hectáreas, que benefician a 34 176 familias desde el inicio de implementación del Acuerdo de Paz hasta el 31 de agosto de 2020. De las personas que se beneficiaron de este total de hectáreas formalizadas sobre bienes baldíos y fiscales patrimoniales, el 30 % son mujeres. Por otra parte, es preciso señalar que 272 predios —que corresponden a 1801,26 hectáreas— fueron titulados a parejas¹⁵.

En seguimiento a este indicador (A.G.1), la CPEC, en su informe trimestral (julio a septiembre 2020) sobre los 51 indicadores de género del PMI, señaló que 1325,5 hectáreas se entregaron a 775 mujeres entre el inicio de la implementación del Acuerdo de Paz y el 30 de septiembre de 2020¹⁶. De acuerdo con este informe, el 53 % de quienes se beneficiaron son mujeres. Sin embargo, existe una diferencia desde el punto de vista del promedio de hectáreas entregadas: en el caso de las mujeres, el promedio es de 1,7 hectáreas, mientras que en el de los hombres es de 3,4 hectáreas.

En respuesta escrita, la ANT ha informado que, en las zonas focalizadas con implementación de los POSPR, al 31 de agosto de 2020, 591 mujeres se han beneficiado de manera directa de procesos de adjudicación de predios baldíos, que corresponde al 60 % de las personas beneficiarias directas, todas ellas en el municipio de Ovejas (Sucre) en el año 2019. Asimismo, 212 mujeres beneficiarias con cónyuge fueron adjudicatarias de predios baldíos, con resoluciones de adjudicación de 2019¹⁷. En el caso de las 591 mujeres beneficiarias directas, se adjudicaron 24,4 hectáreas, con un promedio por predio de 0,041 hectáreas, mientras que entre las mujeres beneficiarias con cónyuge —212 en total— se adjudicaron 9,1 hectáreas, con un promedio por predio de 0,042 hectáreas.

En cuanto a la adjudicación de bienes fiscales patrimoniales en zonas focalizadas, ninguna mujer ha sido beneficiaria de adjudicación directa durante la implementación del Acuerdo de Paz. A 21 mujeres con cónyuge se les adjudicaron bienes fiscales

patrimoniales mediante resoluciones del Incora y el Incoder expedidas en 1989, 1990, 1992 y 2014, pero registrados entre 2019 y 2020, todos en el municipio de Ovejas (Sucre)¹⁸.

Los datos presentados sobre adjudicación de baldíos en zonas focalizadas con POSPR permiten evidenciar dos situaciones de particular preocupación para el Ministerio Público:

1. Los procesos de adjudicación están extendiendo el microfundio, principalmente en las zonas focalizadas, en tanto el promedio de hectáreas por predio es inferior a una. Los microfundios no cumplen con las condiciones adecuadas para el desarrollo de proyectos productivos agropecuarios, que es un aspecto central en los procesos de adjudicación establecidos en el Acuerdo de Paz. Esto significa que se están formalizando áreas para centros poblados, pero no bienes con vocación agropecuaria.

15 No fue posible acceder a información más completa para el caso de las titulaciones a parejas.

16 No es claro, porque sobre el mismo periodo de tiempo los reportes son diferentes.

17 De acuerdo con la organización de los datos entregados por la ANT, se asume que la clasificación de beneficiaria directa está determinada según la persona que realizó la solicitud de adjudicación. Las mujeres beneficiarias con cónyuge son entonces aquellas que son beneficiarias pero cuya solicitud realizó el cónyuge.

18 Agencia Nacional de Tierras (ANT). (2020). *Rta. Radicado núm. 20206001406411 del 21 de diciembre de 2020*.



2. El promedio adjudicado de tierra es menor cuando las mujeres son las beneficiarias en comparación con los hombres. Es decir, que las mujeres constituyen el grupo principal de personas beneficiarias de entrega de tierras no garantiza que se estén beneficiando con igualdad de condiciones del acceso a tierra, ni marca el énfasis especial que el Acuerdo de Paz señala para las mujeres campesinas sin tierra o con tierra insuficiente. Aunque la diferencia parezca poca, lo cierto es que no debería darse en los procesos de adjudicación.

Adicionalmente, teniendo en cuenta que se presenta un bajo nivel de implementación de los POSPR, la totalidad de formalizaciones de tierras a mujeres en zonas focalizadas están concentradas en un solo municipio (Ovejas) tras cuatro años de implementación del Acuerdo de Paz. Esta situación evidencia un retraso en los procesos de adjudicación y formalización del resto de municipios focalizados en los POSPR, que afecta la materialización del derecho a la tierra de miles de mujeres. Adicionalmente, llama la atención que no se reporten adjudicaciones de tierra de bienes fiscales expedidos durante la implementación del Acuerdo de Paz, sino solo registros de bienes adjudicados

en vigencias previas a su firma, que por lo mismo no pueden contabilizarse como parte de las metas derivadas del acuerdo.

Dentro del indicador del PMI referente a las hectáreas formalizadas para mujeres que viven en el campo (A.G.4), que no cuenta con ficha técnica, la ANT reporta la gestión sobre la formalización de predios privados rurales. Desde el inicio de la implementación del Acuerdo de Paz hasta el 11 de diciembre de 2020, hay 5690 títulos de formalización de predios privados a nombre de mujeres beneficiarias en ORIP¹⁹, lo que equivale al 47,4 % del total de predios formalizados en el periodo de referencia.

Los 5690 títulos formalizados a mujeres suman en total un área de 7772 hectáreas. En promedio, cada predio formalizado es de 1,3 hectáreas, comparado con la formalización de predios a hombres solicitantes, con 8156,95 hectáreas en total, y un promedio de 1,6 hectáreas por predio.

¹⁹ Es decir, en los que las mujeres figuran como solicitantes.

Tabla 3. Formalización de predios privados a mujeres (2017 a diciembre 11 de 2020)

Fuente: Agencia Nacional de Tierras (ANT). (2020). Rta. Radicado núm. 20206001406411 del 21 de diciembre de 2020.

Modalidad de formalización de bienes privados ²⁰	Títulos registrados a mujeres (Formalización)	Hectáreas
Judicial	2.329	2093.82
Notarial	652	2544.15
Administrativa bienes fiscales	462	13.55
Administrativa Decreto 902	2247	3120.88
Total general	5.690	7772.37

²⁰ Judicial: hace referencia al saneamiento de predios privados, titulación de la propiedad o de la posesión material. Notarial: se resuelven solicitudes de liquidación de sucesiones, otorgamiento de escrituras públicas que protocolicen negocios jurídicos. Administrativa: entrega de títulos de procesos de formalización adelantados por la ANT cuando no hay oposición. Registral: solicitudes de acompañamiento a los adjudicatarios del INCODER que no registraron su título ante las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos.

1
2
3
4
5
6



Los departamentos en los que se ha formalizado un mayor número de predios a mujeres durante el periodo mencionado son Cauca, Boyacá y Huila, pero no necesariamente son los departamentos en los que el promedio de hectáreas por predio es mayor, como se muestra en la tabla 4.

Tabla 4. Títulos registrados a mujeres (formalizados) según departamento.

Fuente: elaboración propia con información de la Agencia Nacional de Tierras (ANT). (2020). Rta. Radicado núm. 20206001406411 del 21 de diciembre de 2020.

Departamento	Títulos registrados a mujeres (formalización)	% títulos con respecto al total	Total de Ha	Promedio de Ha por predio
Antioquia	440	7,7%	502,36	1,141
Boyacá	1063	18,7%	914,12	0,860
Caldas	169	3,0%	51,69	0,305
Caquetá	4	0,1%	36,46	9,11
Cauca	1528	26,9%	1530,48	1,002
Cesar	40	0,7%	0,532	0,013
Cundinamarca	130	2,3%	258,051	1,985
Huila	845	14,9%	822,845	0,973
La Guajira	116	2,0%	4,965	0,0428
Magdalena	92	1,6%	2,331	0,025
Meta	50	0,9%	9,447	0,1889
Nariño	190	3,3%	123,341	0,649
Norte de Santander	45	0,8%	226,319	5,029
Putumayo	47	0,8%	124,267	2,644
Risaralda	203	3,6%	75,131	0,370
Santander	234	4,1%	1914,384	8,181
Sucre	218	3,8%	796,129	3,652
Tolima	133	2,3%	373,008	2,805
Valle del Cauca	143	2,5%	6,510	0,045
Total general	5.690	100,0%	7772,37	1,366

1
2
3
4
5
6



Aun cuando es necesario tener una meta establecida para poder determinar el nivel de avance de estos indicadores, la información suministrada por la ANT evidencia que en la formalización de predios privados rurales hay una mayor materialización del derecho de acceso a la tierra para las mujeres.

Subsidio Integral de Acceso a Tierras

Sobre este subsidio²¹, mediante el indicador mujeres beneficiarias del subsidio integral (A.G.3), los avances que se reportan tanto en el SIIPO como en los diferentes informes del Gobierno (CPEC) y la respuesta recibida por parte de la ANT para la elaboración de este informe no coinciden, pese a tratarse del mismo periodo de referencia, lo que dificulta la identificación real del avance y genera confusiones sobre la entrega de este subsidio a

21 De acuerdo con la ficha de indicador en el SIIPO, el subsidio se materializa con la compra efectiva del predio y el pago de los gastos notariales y registrales y del proyecto productivo.

las mujeres²². Teniendo en cuenta que el SIIPO es el sistema que debe centralizar la información de los avances en el PMI, se toman los avances allí reportados como referencia principal.

La meta establecida en la ficha del indicador es de 270 mujeres beneficiarias del Subsidio Integral de Tierras entre 2017 y 2019, y 31 mujeres en 2020. Entre 2017 y 2018 se dio cumplimiento a la meta, con 63 mujeres y 156 mujeres beneficiarias respectivamente. En 2019, se entregaron subsidios a 27 mujeres, aunque la meta era de 51. En el 2020, la meta establecida es de 31 subsidios. De acuerdo con el informe trimestral de julio a septiembre de la CPEC sobre los 51 indicadores de género del PMI, se habían entregado 48 subsidios a mujeres. Ahora bien, en los reportes no es posible conocer en detalle el número de hectáreas compradas mediante el subsidio integral, en tanto esta información no se incluye para todos los años. Conocer el número de hectáreas es fundamental, pues permite conocer las características en las que se garantiza el acceso a

22 De acuerdo con la información reportada en el SIIPO, entre 2017 y 2019 se entregaron subsidios integrales para compra a 246 mujeres. De acuerdo con los informes trimestrales de la CPEC en 2020, para el mismo periodo, 327 mujeres se beneficiaron del subsidio integral. De acuerdo con respuesta escrita por parte de la ANT, entre 2017 y 2019, 584 mujeres fueron beneficiarias con la materialización del subsidio integral.

tierras para las mujeres mediante este mecanismo, e identificar si se está avanzando en el cierre de brechas de género al respecto.

Así, en perspectiva de las metas establecidas en la ficha del indicador, el número de mujeres beneficiarias entre 2017 y 2020 se ha cumplido a fecha de corte de este informe, aunque con rezagos en el 2019. No obstante, a juicio del Ministerio Público, el impacto de esta medida se ve limitado por el establecimiento de metas anuales bajas.

Línea Especial de Crédito para Compra de Tierras

En cuanto al indicador Línea Especial de Crédito para la Compra de Tierras (A.G.2), cuya implementación es liderada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) y Finagro, se reporta en mayo de 2019 la aprobación por parte de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario (CNCA) de la Línea Especial para Crédito (LEC) con tasa subsidiada para la

compra de tierras para uso agropecuario, mediante la Resolución 04 de 2019, en la que se establecen las condiciones financieras señaladas en la tabla 5 (las personas beneficiarias deben estar registradas en el RESO).

Tabla 5. Condiciones financieras según tipo de productor LEC
Fuente: CNCA, Resolución 04 de 2019.

Tipo de productor	Tasa redescuento	Tasa de interés	Subsidio	Tasa de interés final
Pequeño productor	DTF - 2,5% e.a.	Hasta DTF + 7% e.a		Hasta DTF + 4% e.a
Mediano productor	DTF +1% e.a.	HastaDTF+10% e.a	3%	Hasta DTF + 7% e.a
Mujer Rural de bajos ingresos	DTF -2,5% e.a.			Hasta DTF +2% e.a

Adicionalmente, en esta resolución también se determina que los créditos que se otorgan por LEC tendrán acceso a la garantía otorgada por el Fondo Agropecuario de Garantías (FAG), que para las mujeres productoras en zonas rurales es hasta del 50 %. De este modo, se cumple con el compromiso adquirido en el PMI de ajustar la línea de crédito para mujeres para la compra de tierra en 2019, lo que de todas formas se logra con un retraso de dos años.

La implementación de la LEC para compra de tierras no ha iniciado, es decir, ninguna mujer hasta septiembre 30 de 2020 había sido beneficiaria de este tipo de créditos, lo que da cuenta de retrasos en el indicador "porcentaje de mujeres que acceden a líneas de crédito especial para la compra de tierras" (A.G.5). De acuerdo con la información publicada sobre esta medida en el SIIPO en el segundo trimestre de 2020, aún no se han realizado operaciones por LEC para compra de tierras por dificultades tales como el requisito de pertenecer al RESO, dado el tiempo que se toma actualmente dicho procedimiento, y demoras para el acuerdo de confidencialidad entre la ANT y el Banco Agrario, que finalmente fue firmado en diciembre de 2019.

1
2
3
4
5
6



Para contrarrestar las dificultades frente al inicio de la implementación de esta LEC, Finagro ha facilitado junto con la ANT la operativización del RESO ante el Banco Agrario de Colombia en marzo de 2020. En ese mismo sentido, dicha entidad realizó un acuerdo de trabajo con la Dirección de Mujer Rural del MADR para el fortalecimiento de las capacidades financieras con organizaciones de mujeres, al tiempo que ha formalizado un acuerdo de cooperación entre el Gobierno canadiense y Desjardins, en el que Finagro es aliado, para el desarrollo del proyecto "Aumento del empoderamiento económico y social de las mujeres y los jóvenes rurales en Colombia". Asimismo, cabe mencionar las socializaciones realizadas: 826 a intermediarios financieros y 109 a organizaciones de mujeres en las regiones en LEC para compra de tierra y créditos de línea blanda, entre otras²³.

El Ministerio Público valora las actividades de fortalecimiento y socialización que se encuentra realizando Finagro con organizaciones de mujeres, pero insta a la urgente resolución de las dificultades que impiden el inicio de la operación de la LEC. El

23 Finagro. (2020). Rta. Radicado No. 2020008880 del 14 de octubre de 2020.

retraso acumulado en la entrega de estos créditos es ya amplio y repercute en la posibilidad de que miles de mujeres puedan acceder a la tierra para uso agropecuario.

Las medidas de acceso a la tierra lideradas por la ANT son fundamentales y pueden marcar una diferencia importante en la garantía de los derechos de las mujeres en el campo en Colombia. Sin embargo, para lograrlo se requiere fijar metas (en todas las medidas) y que estas sean de amplia cobertura, capaz de impactar las brechas de género que existen en el acceso a la tierra. En ese sentido, el Ministerio Público coincide con el Instituto Kroc cuando plantea, en su informe de 2020 sobre la implementación del enfoque de género, que los indicadores del punto de tierras "necesitarán unos objetivos ambiciosos para poder generar un cambio significativo"²⁴.

Adicionalmente, como ya lo señaló la Procuraduría en su *Informe Sobre el estado de avance en la implementación de las estrategias de acceso a tierras y uso del suelo rural contempladas en el*

24 Instituto Kroc. (2020). *Hacia la implementación del Enfoque de Género en el Acuerdo Final de Paz de Colombia: avances, oportunidades y retos. Informe especial sobre el seguimiento del Enfoque de Género*. Notre Dame y Bogotá: Universidad de Notre Dame.

Acuerdo de Paz, de enero de 2021, los logros de la implementación presentados por el Gobierno nacional incluyen todos los resultados de la gestión institucional de tierras que realiza la ANT, lo que se evidencia en el significativo número de procesos rezagados de vigencias anteriores, que no atienden la priorización territorial establecida en el Acuerdo Final. La gestión sigue enmarcada en la demanda y no en la gestión por oferta, como quedó establecido en el Decreto Ley 902 de 2017. El reducido avance en la adjudicación y formalización en zonas focalizadas con POSPR es un ejemplo de ello.

En ese orden de ideas, no se está avanzando de manera oportuna en la garantía del derecho a la tierra de los pobladores del campo sin tierra o con tierra insuficiente. No obstante, en el caso de las mujeres campesinas los efectos de no garantizar este derecho suelen ser mayores porque mantienen inalteradas las brechas históricas en la propiedad de la tierra. La propiedad en general —y la propiedad rural en particular— ha sido altamente restringida para las mujeres en el país; solía estar siempre a nombre de los hombres, ya fueran esposos, hijos o padres, lo que las ubicaba en desventaja para demostrar sus derechos sobre la tierra. Además,



el campo colombiano se caracteriza por una feminización de la pobreza, lo que significa que las mujeres tienen menos poder adquisitivo (por lo menos vía ingresos propios) para acceder a la tierra y/o a activos productivos para trabajarla.

De otro lado, es importante mencionar que, para los procesos de acceso a la tierra, la ANT no cuenta con información diferencial sobre personas LGBTI, lo que dificulta el análisis sobre la implementación completa de los enfoques diferencial y de género transversales a todo el Acuerdo de Paz. El Ministerio Público considera conveniente avanzar en la adecuación de las estrategias y sistemas de información para su incorporación en el marco del trabajo que viene adelantando la Unidad Coordinadora de Género y Mujer Rural de la entidad.

En general, el Ministerio Público observa con preocupación los avances limitados que a cuatro años de inicio de la implementación del Acuerdo de Paz se presentan en las medidas de género definidas para el acceso a la tierra. Esta situación se enmarca en dificultades estructurales que se presentan en todo el subpunto 1.1 de la Reforma Rural Integral establecida en el Acuerdo de Paz.

Fortalecimiento de mecanismos de conciliación y resolución de conflictos de uso y tenencia de la propiedad rural

De manera adicional al acceso a la tierra, el Acuerdo de Paz incluye también medidas para el fortalecimiento de mecanismos de conciliación y resolución de conflictos de uso y tenencia de la propiedad rural. Para su desarrollo en clave de género, en el PMI se establecieron dos indicadores: el primero son los mecanismos de promoción para que las mujeres y sus organizaciones accedan (como operadoras y beneficiarias) a la conciliación en equidad, en derecho, la mediación y/o otros mecanismos para solucionar conflictos, incluidos los de uso y tenencia de la tierra y de otro tipo (A.G.6); el segundo es el porcentaje de mujeres u organizaciones que accedieron (como operadoras y/o beneficiarias) a la conciliación en derecho, en equidad, mediación y/o otros mecanismos para solucionar conflictos,

incluidos los de uso y tenencia de la tierra (A.G.7). Pese a que la implementación de estos indicadores debía iniciar en 2018, a corte de este informe en el SIPO no se reporta ningún avance. De hecho, el segundo indicador en particular no tiene ficha en el sistema²⁵.

En respuesta escrita, el Ministerio de Justicia y del Derecho informó sobre el desarrollo de tres estrategias para la promoción del acceso de las mujeres a estos mecanismos de resolución de conflictos, una por año desde 2018 (tabla 6).

²⁵ Información consultada por última vez en enero de 2021



Tabla 6. Estrategias de promoción de la participación de las mujeres y sus organizaciones como operadoras y beneficiarias de los mecanismos para la solución de conflictos, incluidos los de uso y tenencia de la tierra

Fuente: Ministerio de Justicia y del Derecho. (2020). Rta. Radicado oficio No. MJD-OFI20-0034942-DJT3000 del 20 de octubre de 2020.

Año	Estrategia	Nivel de implementación
2018	Incluir los indicadores de género en el desarrollo de las actividades misionales de la Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos (DMASC) a través de la articulación del componente en los procesos de contratación. Esta fue una estrategia transversal que se aplicó a las acciones específicas realizadas para cada uno de los programas de la dirección.	100%
2019	Estrategia: promoción de la resolución de conflictos para las mujeres. Contó con dos componentes: a) promoción de los métodos de resolución de conflictos en el marco de los procesos que adelanta la DMASC en el territorio, en el que se promocionaron jornadas de conciliación gratuita, jornadas de conciliación en asuntos de tierras, diplomado en derecho, formación en conciliación de asuntos relacionados con el uso y tenencia de la tierra; b) registro audiovisual: videos testimoniales de mujeres operadoras y usuarias de la conciliación	100%
2020	Estrategia: promoción de herramientas de resolución de conflictos para los municipios PDET con enfoque de género. Con las siguientes actividades: promoción y pedagogía de actividades realizadas por la DMASC, entre las que se encuentra la implementación de la caja de herramientas MRC en 30 municipios PDET, diplomado en conciliación en derecho y el proceso de implementación de la conciliación en equidad, elaboración de piezas de comunicación para una campaña de difusión sobre mujer y método de resolución de conflictos, alcance de los MRC en temas agrarios y de uso y tenencia de la tierra y su relación con los derechos de las mujeres.	60%

La identificación del dato (indicador en porcentaje) sobre las mujeres que han accedido a los diferentes mecanismos de solución de conflictos, incluidos los de uso y tenencia de la tierra, presenta dificultades.

Como se mencionó antes, no se cuenta con ficha de indicador. El Ministerio de Justicia y del Derecho ha explicado que esto se debe a la imposibilidad de hacer seguimiento en un solo indicador al número

de mujeres que acceden como beneficiarias y al número de mujeres que lo hacen como operadoras. Para superar esta situación, ha solicitado al DNP la división del indicador en dos indicadores, aunque a

1
2
3
4
5
6



corte de este informe esta solicitud no había sido aún aprobada. De todos modos, durante la elaboración de este documento se reportó la información sobre personas operadoras de mecanismos de resolución de conflictos descrita en la tabla 7.

Tabla 7. Personas operadoras de conciliación en derecho y conciliación en equidad de 2017 a agosto de 2020

Fuente: elaboración propia con información del Ministerio de Justicia y del Derecho. (2020). Rta. Radicado oficio No. MJD-OFI20-0034942-DJT3000 del 20 de octubre de 2020.

Operadores	2017		2018		2019		2020		Total	
	Mujeres	Hombres								
Personas registradas como conciliadoras en derecho	1708	1255	2280	1724	3970	2999	2518	1898	10476	7876
Personas nombradas como conciliadoras en equidad	233	163	138	131	190	130	23	12	584	436

Entre las personas que accedieron como usuarias (beneficiarias) a los mecanismos de resolución de conflictos, el Ministerio de Justicia y del Derecho reporta que 503 800 utilizaron la conciliación en derecho entre enero de 2017 y agosto de 2020 en los Centros de Conciliación en Derecho, Arbitraje y Amigable Composición, de las cuales el 54 % son mujeres. Por otra parte, en las Casas de Justicia y Centros de Conciliación, 167 308 personas accedieron a la conciliación en equidad, y el 60 % de estas fueron mujeres.

Estos datos señalan un acceso positivo para las mujeres como operadoras y beneficiarias de los mecanismos de conciliación y resolución de conflictos. No obstante, es importante que se identifiquen los cambios que se han presentado en

ambos roles desde el inicio de la implementación del Acuerdo de Paz, toda vez que las Casas de Justicia y la conciliación en derecho son componentes del DMASC con anterioridad a este y es clave conocer cómo se ha fortalecido el programa, en términos de la atención y el acceso con la implementación del Acuerdo.

El Ministerio de Justicia y del Derecho ha realizado actividades de formación a conciliadores y conciliadoras sobre temas de tenencia y uso de la tierra (cuatro jornadas: Medellín e Ituango en Antioquia, Rioblanco en Tolima y Santa Marta en Magdalena), así como jornadas de conciliación en asuntos agrarios (dos jornadas) en 2019 y 2020. Sin embargo, el Ministerio Público considera

que estas actividades deben alcanzar una mayor cobertura territorial y en número de personas, contando siempre con estrategias específicas que promuevan la participación de las mujeres, personas LGBT y sus organizaciones, para garantizar que en todos los Centros de Conciliación en Derecho y en las Casas de Justicia los operadores y las operadoras se encuentren en plena capacidad para la atención de este tipo de conflictos con enfoque de género. De igual forma se propone realizar acciones de promoción que permitan a la ciudadanía saber que los conflictos de uso y tenencia de la tierra pueden ser resueltos mediante estos mecanismos.



Planes Nacionales Sectoriales

Los Planes Nacionales Sectoriales se encuentran establecidos en el Acuerdo de Paz para un periodo de 15 años y tienen el objetivo de contribuir a la superación de la pobreza multidimensional y erradicar la pobreza extrema rural, así como el cierre de brechas entre el campo y la ciudad en el país. Estos planes deben implementar medidas específicas y diferenciadas de acuerdo con las necesidades particulares de las mujeres en el campo, y lograr la igualdad efectiva de oportunidades entre hombres y mujeres, según se ha dispuesto en el Acuerdo.

Los Planes Nacionales que deben implementarse son 16, y sus ejes principales son la infraestructura y la adecuación de tierras, el desarrollo social y los estímulos a la productividad y a la economía solidaria. Las autoridades competentes²⁶ son las

²⁶ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Transporte, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio del Trabajo, Ministerio de Educación Nacional, Agencia Nacional de Tierras.

responsables de elaborar y poner en marcha estos Planes en el nivel territorial y en articulación con los PDET, incluidos los PATR.

Según el compromiso definido en el PMI, entre 2017 y 2018 debían quedar adoptados los 16 Planes Nacionales Sectoriales (indicador A.456). Sin embargo, a 30 de septiembre de 2020, solo siete han sido adoptados²⁷, acorde a lo reportado en el *Informe sobre Desarrollo Rural Integral (agosto 2018-septiembre 2020)* de la CPEC: 1) Plan Nacional de Conectividad Rural, 2) Plan Nacional de Vías para la Integración Regional, 3) Plan Nacional de Electrificación Rural, 4) Plan Nacional Sectorial de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural (este cuenta con resolución, pero debe ser actualizado por el Ministerio de Vivienda), 5) Plan

²⁷ Entre septiembre de 2020 y enero de 2021 se han aprobado dos planes adicionales: el Plan Progresivo y de Garantía de Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales, y el Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural (PLANFES). No se profundiza en ellos por estar fuera de la fecha de corte de este informe.

Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, 6) Plan Nacional de Riego y Drenaje para la Economía Campesina y Comunitaria, y 7) Plan para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria²⁸.

No obstante, con posterioridad a la fecha de corte de este informe se adoptaron el Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural (PLANFES) y el Plan Progresivo de Protección Social de Garantía de Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales, ambos a cargo del Ministerio del Interior, aunque no son objeto de revisión en este documento.

²⁸ Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (CPEC). (2020). *Colombia 2035. 2 años Paz con Legalidad. Informe Desarrollo Rural Integral. Agosto 2018-septiembre 2020*.

1
2
3
4
5
6



Desarrollo social

Dentro del eje de desarrollo social, el PMI tiene dos indicadores de género en el marco del Plan Nacional de Salud Rural (que no ha sido adoptado). El primero es el porcentaje de subregiones con modelos especial de salud pública, con enfoque de género, para zonas rurales dispersas (A.G.11). El segundo es el porcentaje de Subregiones con modelo especial de salud pública, con enfoque de género para las zonas rurales (A.G.12).

Estos indicadores son implementados por el Ministerio de Salud mediante el Modelo de Acción Integral Territorial (MAITE), adoptado a través de la Resolución 2626 de 2019. El MAITE debe contar con un plan de acción en los departamentos, que debe ser formulado y ejecutado con compromisos que atiendan las particularidades de hombres, mujeres y población LGBTI, según la descripción del indicador. Ahora, si bien estos instrumentos debían estar listos en 2020, se amplió el plazo hasta el 30 de enero de 2021 (Resolución 1147 de 2020). Por tanto, según respuesta remitida por el Ministerio

de Salud y Protección Social para este informe, en 2020 no fueron actualizados ni formulados los planes de acción MAITE departamentales. Sin embargo, el Ministerio de Salud informa que durante el 2020 adelantó acciones relacionadas con el cumplimiento de la inclusión de acciones en materia de género en los planes de acción de salud, cuyo reporte oficial, se indica, sería entregado en el último trimestre del año.

De manera complementaria, el Ministerio se encuentra elaborando el Lineamiento de Transversalización del Enfoque de Género en el sector salud, que se espera esté terminado durante el primer trimestre de 2021, como una de las estrategias de los planes territoriales en el marco del MAITE. De acuerdo con el documento borrador compartido por el Ministerio, allí se brindan indicaciones que abarcan las dimensiones misional, de gobernanza e interna, así como para la implementación de acciones diferenciales para el cierre de brechas en salud por razones de género. Estas pautas se encuentran dirigidas a las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS), las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios (EAPB), las Direcciones Territoriales de

Salud, el Ministerio de Salud y Protección Social, entre otras²⁹.

El Ministerio Público subraya los esfuerzos del Ministerio de Salud desde la perspectiva del fortalecimiento institucional para la transversalización del enfoque de género y la adopción de MAITE en el marco de los compromisos establecidos en el Acuerdo de Paz, pero coincide con lo planteado en abril de 2020 por la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM) sobre la necesidad de contar con mayores esfuerzos en estos indicadores para mejorar resultados³⁰. En el PMI la fecha señalada de inicio de la implementación de este indicador es 2017, y a corte de este informe el MAITE aún no se ha ejecutado en los departamentos. Además, en el SIPO no se reportan avances en la implementación de estos indicadores³¹.

El género hace parte de los determinantes sociales y estructurales de la salud. Por ello, contar con

29 La versión consultada de este documento es de octubre de 2020.

30 Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM). (2020). *Informe de seguimiento a las medidas para la transversalización del enfoque de género con base en los 51 indicadores de género del Plan Marco de Implementación*.

31 Consultados por última vez en enero de 2021.



medidas específicas dirigidas a la erradicación de las desigualdades de género que persisten en el acceso, la orientación y la atención en salud entre hombres y mujeres es fundamental en todos los contextos, más aún en aquellos en los que se cruzan otras desigualdades y brechas como en las áreas rurales colombianas.

También, en el eje de desarrollo social, en el PMI el Ministerio de Educación Nacional (MEN) asumió el compromiso de formular e implementar una estrategia de promoción, acceso y permanencia para la formación profesional de las mujeres en disciplinas no tradicionales para ellas (A.G.13 y A.63), que se enmarca en el Plan Especial de Educación Rural, el cual no ha sido adoptado a la fecha. Con respecto a la implementación de esta medida, no se presentan avances en el SIPO³², mientras que el MEN, en información remitida para este informe, reportó la formulación e inicio de implementación en 2019 de la estrategia mencionada³³.

³² Consultado por última vez en enero de 2021.

³³ Ministerio de Educación Nacional. (2020). Rta. Radicado No. 2020-EE-222069 del 4 de noviembre de 2020.

La estrategia presenta un diagnóstico inicial sobre la situación actual de las mujeres en cuanto a acceso, permanencia y graduación de educación superior entre 2010 y 2018, y de acuerdo con el MEN cuenta con el aval de la Alta Instancia de Género. Las acciones que plantea, según indica el Ministerio, buscan promover trayectorias educativas completas, que implican procesos de transformación cultural de largo plazo desde la primera infancia hasta la educación superior. Dichas acciones son:

- Incorporación de las competencias socioemocionales y ciudadanas para promover la participación de niñas y jóvenes en entornos escolares y los derechos humanos sexuales y reproductivos en los procesos de formación y acompañamiento que lidera el Ministerio, dirigidos a educadores de 4000 establecimientos educativos oficiales.
- Promoción de estrategias de divulgación que destacan los aportes de las mujeres a la construcción de la nación y de las metas educativas (Feria del Libro y Foro Pedagógico).

- Implementación de estrategias en coordinación con las 96 Secretarías de Educación Certificadas para fortalecer el acceso y la permanencia de mujeres con discapacidad en el sistema educativo en preescolar, básica y media, en los planes de implementación progresiva en el marco del Decreto 1421 de 2017
- Desarrollo de una Estrategia Nacional de Orientación Socio Ocupacional que, además de concebir la orientación como un proceso de interacción con el entorno social, político, cultural y económico en el que se desenvuelve el estudiante, permite contribuir a superar las creencias e imaginarios alrededor de los estereotipos de género y a las ocupaciones, específicamente las relacionadas con áreas STEM (por la sigla en inglés de ciencia, tecnologías, ingenierías y matemáticas).
- Definición de lineamientos para que las instituciones de educación superior promuevan procesos de equidad, a partir de lo planteado en el documento *Enfoque e identidades de género para los lineamientos de la política de educación superior inclusiva*.



- Fortalecimiento de las estrategias de financiación para el acceso a educación superior a través del nuevo Programa de Acceso y Excelencia a la Educación Superior – Generación E, que busca que más jóvenes de bajos recursos económicos accedan, permanezcan y se gradúen de programas académicos de educación superior, promoviendo la movilidad social y regional del país para el cierre de brechas, en un marco de financiación sostenible y gradual.
- Construir un plan de mentorías para jóvenes rurales en el marco del programa Generación E, como estrategia de permanencia en la educación superior.

El Ministerio Público considera que las acciones que contempla la estrategia son muy importantes para la promoción del acceso de las mujeres a carreras no tradicionales, abarcando toda la trayectoria educativa, lo que representa una apuesta integral a la luz de las transformaciones culturales que ello requiere. Ahora, sin perjuicio de ello, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo hacen un llamado a complementar el análisis situacional base del que parte la estrategia, puesto que los

datos y su correspondiente evaluación parten del nivel nacional general y no hay referencias sobre la situación de la educación superior de las mujeres en las áreas rurales, ni se profundiza en la situación de las mujeres de grupos étnicos, con alta presencia en estas áreas, ni sobre las mujeres LGBTI.

En sentido similar, al revisar las acciones de la estrategia, no resulta claro el énfasis rural. Es decir, no se distingue la especificidad de su implementación con mujeres rurales ni con personas LGBTI en estas áreas; se presenta como una estrategia de cobertura general sin diferenciación urbano-rural, con excepción de la acción centrada en el plan de mentorías. Si bien en todos los contextos del país siguen existiendo brechas de género con respecto al acceso y permanencia de mujeres en disciplinas consideradas históricamente como masculinas y mayor énfasis en aquellas actividades asociadas al rol femenino tradicional, las formas e intensidades en que esto se expresa no suelen ser las mismas en todos los contextos. En algunas áreas rurales los patrones de discriminación de género que limitan las potencialidades educativas y profesionales de las mujeres suelen estar más arraigados que en los demás contextos del país, por lo que se requiere

de estrategias diferenciadas para lograr, en ambos casos, las transformaciones esperadas.

Con respecto a los avances en la implementación de esta estrategia, el Ministerio de Educación reporta la participación de 196 niñas en el primer campamento STEAM+A, y 52 docentes acompañantes del campamento participaron en espacios de diálogo y cocreación en torno a una propuesta pedagógica enfocada en la promoción y participación de las niñas y jóvenes en la ciencia.

Adicionalmente, se relaciona como parte de la estrategia el Programa de Acceso y Excelencia a la Educación Superior – Generación E, dirigido a jóvenes en condición de vulnerabilidad. Teniendo en cuenta que se trata de una iniciativa que funciona por demanda y que no incorpora explícitamente el enfoque de género –es decir, no tiene medidas diferenciales para mujeres o personas LGBTI en ninguno de sus componentes o en los criterios para acceder a sus beneficios–, no es claro para el Ministerio Público cómo a través de ella se promueve de manera particular el acceso y la permanencia de las mujeres rurales en la educación superior, según lo señala el Acuerdo de Paz.



Ahora bien, pese a lo anterior, es importante resaltar que los resultados de Generación E, principalmente en el componente de equidad, son positivos para las mujeres jóvenes. En 2019³⁴, en dicho componente se beneficiaron 67 554 estudiantes (53 % mujeres); asimismo, se encuentran estudiando en 61 IES y provienen de 1090 municipios. Del total de personas beneficiarias del componente, el 19 % proviene de municipios catalogados como rurales o rurales dispersos, y 4119 provienen de municipios PDET. En el componente de excelencia, a su vez, se han beneficiado 3666 jóvenes en todo el país (41 % mujeres)³⁵; asimismo, 261 provienen de municipios rurales o rurales dispersos, y 55 son de municipios PDET. En 2020 inició la implementación del programa de mentorías con un piloto para mujeres rurales beneficiarias de Generación E.

El tercer componente del pilar de desarrollo social de los Planes Nacionales es el de vivienda y agua potable. El Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural fue adoptado

34 Esta información fue entregada por el Ministerio de Educación en respuesta escrita el 10 de octubre de 2020.

35 Información con corte del 5 de noviembre de 2019.

mediante Resolución 179 del 23 de junio de 2017 por el MADR. Sin embargo, con la expedición de la Ley 1955 de 2019 del PND (artículo 255), se estableció que, a partir del año 2020, la formulación y ejecución de la Política de Vivienda Rural estaría a cargo del MinVivienda. Es así como este Ministerio debe adoptar un nuevo plan, actividad que está pendiente.

Asimismo, posteriormente a la fecha de corte de este informe, en octubre de 2020, se publicó el documento técnico de la política pública de vivienda de interés social rural y la metodología para la focalización de beneficiarios de subsidios de vivienda de interés social rural, ambos adoptados mediante Resolución 0536 del 19 de octubre de 2020. También se expidió el Decreto 1341 de 2020, que adiciona el título 10, "Política Pública de Vivienda Rural y Subsidio Familiar de Vivienda Rural", al Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio (1077 de 2015).

El PMI incluye dos indicadores para el desarrollo de este componente. El primero es el de viviendas mejoradas entregadas a mujeres (A.G.8), y el segundo son las viviendas nuevas entregadas a

mujeres (A.G.9). Según lo establece el Acuerdo de Paz, estas soluciones de vivienda deben estar acordes con las particularidades del medio rural y de las comunidades, con enfoque diferencial y acceso equitativo entre hombres y mujeres.

De acuerdo con información reportada en el SIPO, para estos indicadores solo es posible tener información desagregada por sexo desde el año 2019, razón por la cual los avances en 2018 no pueden identificarse. En 2019 se entregaron, a través del Banco Agrario de Colombia, 56 viviendas mejoradas a mujeres, y en 2020, a corte de 30 de septiembre, cinco³⁶. Esto equivale a un nivel de cumplimiento del 5,49 % en 2019 y de 0,49 % en 2020 con respecto a las metas determinadas. De acuerdo con el informe trimestral abril-junio de 2020³⁷ de la CPEC sobre los 51 indicadores de género³⁸, las viviendas mejoradas entregadas a mujeres constituyeron en 2019 el 22 % del total de viviendas

36 Sobre el retraso en las metas presentado en 2020, se reporta en el SIPO que se debe al cambio de normatividad que se realizó en junio con la expedición del Decreto 822 de 2020.

37 En el informe posterior del trimestre julio-septiembre de 2020 no se incluye información al respecto del número de viviendas entregadas, dado el traslado en la responsabilidad de la ejecución de estas medidas.

38 Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (CPEC). (2020). *Avances en la implementación de los 51 Indicadores de Género del PMI. Trimestre abril-junio de 2020.*



mejoradas entregadas y, en 2020, a la fecha de corte de este informe el 16 %.

En cuanto a viviendas nuevas, de acuerdo con registro en el SIIPO a 30 de septiembre de 2020, se entregaron 1785 a mujeres en 2019, que corresponde al 43,7 % de la meta establecida para esa vigencia. En 2020, a 30 de septiembre, se habían entregado 899 a mujeres, con un cumplimiento del 22,14 % con respecto a la meta anual. El mencionado informe de la CPEC señala que las viviendas nuevas entregadas a mujeres en 2019 fueron el 48 % del total de viviendas entregadas, y en 2020, el 62 %.

En ambos casos, los indicadores generales PMI³⁹ dentro de los que se inscriben las metas para las mujeres presentan retrasos importantes, como fue evidenciado en el *Segundo informe sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz* entregado por la Procuraduría General al Congreso, no solo por las metas establecidas en cada vigencia, sino por el hecho de que las viviendas entregadas desde el inicio de la implementación del Acuerdo de Paz corresponden a recursos de vigencias anteriores

39 (A.66): viviendas mejoradas entregadas y (A.67) viviendas nuevas entregadas.

a este. Esto significa que la operación del Programa de Vivienda Rural del MADR fue considerablemente lenta. En efecto, el DNP identificó que entre la asignación del subsidio y la entrega de este pasan en promedio 2,5 años, lo que genera importantes rezagos. Ahora bien, en este contexto, el retraso en las metas específicas para las mujeres es mayor puesto que, en ambos indicadores, estas metas corresponden al 55 % y al 60 % aproximadamente de las metas generales, y su nivel de cumplimiento es mucho menor. No obstante, con la adopción de la política pública de vivienda de interés social rural y la normatividad derivada, se esperaba que esta situación mejore.

A partir de 2020, estos indicadores pasaron a ser responsabilidad del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, entidad que, como ya se mencionó, asume la política de vivienda rural liderada anteriormente por el MADR. De acuerdo con lo incluido en el informe de la CPEC (trimestre abril-junio), durante 2020 MinVivienda ha adelantado acciones para promover la inclusión del enfoque de género en la Política de Vivienda Rural, tales como:

a. Estrategia digital Construyamos Juntos, que tiene el objetivo de garantizar la participación de las

comunidades, particularmente de las mujeres, en la formulación de la política de vivienda rural. Esta estrategia incluye entrevistas con actores sociales, y su meta establecida es que por lo menos 30 % de las personas que se entrevisten sean mujeres. En el último informe publicado por la CPEC (trimestre julio-septiembre) se había contado con la participación de 2230 personas, el 43 % de las cuales fueron mujeres líderes. Como resultado, se contará con un diagnóstico diferencial sobre las necesidades que tienen las personas en relación con la vivienda.

b. Articulación interinstitucional con la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM), la CPEC y la ART.

El Ministerio Público reconoce la importancia del proceso participativo que se está adelantado por parte del Ministerio de Vivienda en la formulación de la Política Pública de Vivienda Rural, así como que esté integrando elementos diferenciales desde el punto de vista del género a partir de la etapa diagnóstica. No obstante, hace un llamado a que se avance con mayor celeridad en la formulación y adopción de este Plan y al cumplimiento de los



indicadores asociados, dada su importancia en el marco de las medidas establecidas en el Acuerdo de Paz y la garantía del derecho a la vivienda para las personas en la ruralidad.

Estímulos a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa

En el marco de los Planes Nacionales que se inscriben en este pilar, se busca estimular diferentes formas asociativas de trabajo entre pequeños y medianos productores cuya base sean la solidaridad y cooperación y que promuevan la autonomía económica y la capacidad organizativa de las mujeres rurales, entre otras. Este fortalecimiento debe incluir acompañamiento técnico y financiero.

Así mismo, en este eje se contempla la asistencia integral, técnica y tecnológica a la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria. Esta asistencia es gratuita para las personas beneficiarias

del Fondo de Tierras y para pequeños productores y pequeñas productoras, entre quienes se priorizarán las mujeres cabeza de familia.

En cuanto a las organizaciones solidarias de mujeres, se contemplan tres indicadores en el PMI: 1) porcentaje de organizaciones solidarias de mujeres creadas, apoyadas y financiadas (A.G.14); 2) porcentaje de organizaciones solidarias de mujeres fortalecidas en capacidades productivas y administrativas (A.G.15), y 3) porcentaje de organizaciones solidarias de mujeres creadas, apoyadas, financiadas o fortalecidas que provean información y logística, administren centros de acopio y promocionen los productos del campo (A.G.16). Estos indicadores se implementan en el marco del Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural (PLANFES)⁴⁰ y el Programa Integral de Intervención (PIIN) de la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS), pero ninguno presenta avance en el SIPO a la fecha de corte de este informe.

⁴⁰ Con posterioridad a la fecha de corte de este informe el Plan fue adoptado (Resolución 2950 del 29 de diciembre de 2020 del Ministerio del Trabajo).

De acuerdo con información suministrada por el Ministerio del Trabajo en desarrollo de este informe⁴¹, entre 2017 y junio 30 de 2020, 33 organizaciones solidarias de mujeres han sido creadas, apoyadas y financiadas (indicador A.G.14); particularmente, dos ubicadas en municipios PDET, dos en municipios PLANFES (no PDET)⁴² y el resto en otros municipios y cinco en zonas urbanas. En este sentido, llama la atención que, a pesar de tener una focalización territorial amplia (de 616 municipios PLANFES que incluyen los 170 PDET), la mayoría de las organizaciones apoyadas se ubiquen en otros municipios.

Los departamentos en los que se han creado, apoyado y financiado organizaciones solidarias de mujeres son Córdoba, Cesar, Chocó, Cundinamarca, Putumayo y La Guajira. En 2017, el 11 % de las organizaciones de este tipo creadas, apoyadas y financiadas fueron de mujeres; en 2018, el 20 %; en 2019, el 11 %, y en 2020, el 100 %. Así, desde el inicio de la implementación hasta el 30 de septiembre de 2020, de acuerdo con la CPEC,

⁴¹ Ministerio del Trabajo. (2020). *Rta. Radicado No. 085E2020110000000035815 del 4 de noviembre de 2020.*

⁴² Según información reportada en el PLANFES, los municipios PLANFES son 616 priorizados en su momento por la Alta Consejería para el Posconflicto e incluyen los 170 municipios PDET.



las organizaciones solidarias de mujeres creadas, apoyadas y financiadas representan el 12,3 % del total. La meta para el cuatrienio es del 14%, con lo que se observa un avance oportuno en su cumplimiento.

No obstante, se considera que la meta es baja para tener un impacto significativo, incluso cuando el porcentaje de organizaciones de mujeres es mayor, como en 2020, pues el universo anual de organizaciones creadas, apoyadas y financiadas no está establecido en la ficha del indicador. En 2020, por ejemplo, según información reportada por el Ministerio del Trabajo, el 73 % corresponde a 13 organizaciones.

Las actividades que se reportan en desarrollo del proceso de creación, apoyo y financiación de organizaciones solidarias son:

- Prediagnóstico de la comunidad que se va a beneficiar (el apoyo y la financiación inician desde esta etapa).
- Sensibilización en economía solidaria.
- Caracterización poblacional.

- Definición del grupo de promotores(as)/ fundadores(as).
- Definición del proyecto de vida individual y colectivo del grupo.
- Taller de cinco dimensiones (social, cultural, económico, político y ambiental). Se implementa durante toda la intervención en el proceso de formación.
- Definición de la actividad económica por desarrollar – taller idea de negocios – factibilidad y viabilidad del negocio (estudio del mercado y entorno) – definición de recursos iniciales.
- Taller de tipo de organizaciones solidarias – definición de la figura jurídica (acta).
- Formulación del Proyecto Integral de Intervención a la Medida y responsabilidades con la mesa interinstitucional.

En los contenidos curriculares que se trabajan durante el proceso, centrados en la economía solidaria y la implementación del modelo de negocios

inclusivos y alianzas estratégicas, se incorpora una línea sobre enfoque de género.

Por otra parte, la información suministrada por el Ministerio de Trabajo indica que 143 organizaciones solidarias de mujeres han sido fortalecidas en capacidades productivas y administrativas (indicador A.G.15) desde 2017 hasta el 30 de junio de 2020; específicamente, 17 en municipios PDET y 20 en municipios PLANFES que no son PDET. Los territorios donde se inició la implementación PLANFES son San Antero, San Bernardo y Montelíbano en Córdoba, y San Alberto en el Cesar, que son municipios rurales (uno es PDET). En 2017, en los municipios PLANFES estas organizaciones corresponden al 11 % del total de organizaciones solidarias fortalecidas; en 2018, al 14 %; en 2019, al 17 %, y en 2020, al 21 %.

De acuerdo con las metas establecidas en la ficha para el indicador que se encuentra en el SIPO, se ha venido dando cumplimiento en tanto la meta es que, del total de organizaciones que se fortalezcan anualmente, el 14 % como mínimo sean de mujeres. Sin embargo, al igual que en la medida anterior, se considera desde el Ministerio Público que las metas podrían ser más altas para asegurar un impacto



mayor en el empoderamiento y la autonomía económica de las mujeres rurales, tendiendo anualmente a un aumento progresivo.

El proceso de fortalecimiento de una organización solidaria por parte de la UAEOS tiene una duración proyectada de cuatro años, que depende de las necesidades y del desarrollo de cada organización así:

- Año 1: se inicia con el proceso de fomento (creación o fortalecimiento) con actividades de promoción, diagnóstico, formación, apoyo y asistencia.
- Año 2: se continúa con las actividades de formación, apoyo y asistencia focalizada.
- Año 3: se continúa y se cierran las actividades de formación y asistencia del Proyecto Integral de Intervención.
- Año 4: seguimiento, monitoreo y medición de la intervención.

Con relación al último indicador sobre organizaciones solidarias (A.G.16), no se han creado, apoyado y financiado organizaciones solidarias de mujeres

para proveer información y logística, administrar centros de acopio y la promoción de los productos del campo. En este caso, si bien la UAEOS es responsable de la creación de estas organizaciones, lo hace por solicitud del MADR y la Agencia de Desarrollo Rural, entidades a cargo de la identificación, rehabilitación y construcción de centros de acopio en el marco del Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria; no obstante, a fecha de corte de este informe, la UAEOS no ha recibido solicitudes en el marco de esta medida⁴³.

El Ministerio Público considera que es necesario fortalecer los esfuerzos en la implementación de las medidas relacionados con las organizaciones solidarias de mujeres. Por una parte, aunque aquellas centradas en la creación y fortalecimiento evidencian un cumplimiento oportuno de las metas fijadas en los indicadores PMI, estas resultan restringidas para lograr transformaciones significativas en la autonomía económica de las mujeres y su capacidad organizativa en el campo colombiano, al menos en

⁴³ Ibid.

los términos en los que esto ha sido planteado en el Acuerdo de Paz.

Por otra parte, es importante tener presente que, así como ocurre en todos los escenarios sociales y políticos, las mujeres en los espacios colectivos solidarios y productivos enfrentan mayores barreras para participar y ser reconocidas en sus capacidades. Por ello, con miras a fortalecer las organizaciones solidarias de mujeres en las áreas rurales del país, es estratégico incluir acciones diferenciales en los procesos que se adelantan, así como en el acompañamiento posterior, que tiendan a la reducción y eliminación de las barreras que se derivan de patrones de género, tales como, por ejemplo, la carga casi exclusiva que tienen las mujeres en las actividades de cuidado y trabajo doméstico en los hogares.

Así mismo, a juicio del Ministerio Público, urge el inicio de la implementación de la medida relacionada con la administración de los centros de acopio toda vez que en la fijación de la meta en este caso se aplica un criterio paritario. Dado que se dispone que el 50 % de las organizaciones creadas para ello deben ser de mujeres, se presentan tres años de



retraso según las fechas establecidas en el PMI, y su implementación representa una oportunidad muy importante para las mujeres rurales.

En el marco del Plan para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria se encuentran las medidas de acceso a financiación en condiciones Finagro para productores de este tipo de economías, algunas de las cuales son específicas para las mujeres, traducidas en dos indicadores en el PMI. El primero es la operación de líneas de crédito blandas y subsidiadas para mujeres en condiciones Finagro para productores de la economía campesina, familiar y comunitaria (A.G.17), y el segundo es el porcentaje de mujeres que obtuvieron el crédito blando (A.G.18). Al respecto, el MADR adoptó en 2017, mediante la Resolución 464, los lineamientos estratégicos de política pública para la agricultura campesina, familiar y comunitaria, que contiene un eje sobre servicios financieros rurales, en el que se contemplan acciones específicas dirigidas a las mujeres rurales.

Según información reportada en el SIPO, año a año se ha venido dando cumplimiento a la operación de las líneas de crédito blandas y subsidiadas en condiciones Finagro mediante las resoluciones 05 y 013 de 2017, 09 y 012 de 2018, y 018 de 2019. Los créditos blandos obtenidos por mujeres corresponden al 31,18 % del total de créditos asignados entre el 2017 y 30 de septiembre de 2020, es decir, 485 881 mujeres han accedido a ellos. Así, al revisar las vigencias anuales se evidencia que las metas trazadas se han cumplido.

El Ministerio Público resalta los estudios sobre mujer rural que ha venido desarrollando el MADR, que le permite caracterizar e identificar cada vez más a las mujeres rurales, sus formas de vida, su situación en relación con la garantía de sus derechos, etc. Particularmente, la investigación sobre el estado de la inclusión financiera de las mujeres rurales en Colombia⁴⁴, elaborado en 2020, constituye un

44 Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2020). *Estado de la inclusión financiera de las mujeres rurales en Colombia*. Bogotá D. C.

insumo importante para la formulación de políticas adecuadas que promuevan desde la financiación las actividades productivas y económicas de las mujeres.

Por último, en este pilar se encuentra el indicador sobre el servicio de extensión agropecuaria, que mide el porcentaje de productoras en el registro que reciben el servicio de extensión agropecuaria (A.G.19), a cargo de la Agencia de Desarrollo Rural. De acuerdo con la ficha del indicador, una mujer recibe el servicio de extensión agropecuaria cuando se vincula a un proceso de acompañamiento mediante el cual se gestiona el desarrollo de capacidades de producción agropecuaria, su articulación con el entorno y el acceso a conocimiento, tecnologías, productos y servicios de apoyo. Este servicio tiene por objeto hacer competitiva y sostenible la producción al tiempo que contribuye a la mejora de la calidad de vida familiar.

Este indicador inició ejecución en 2018. De acuerdo con el informe de los 51 indicadores de género del PMI de la CPEC del trimestre julio-septiembre de



2020, entre 2018 y septiembre de 2020, 9622 mujeres recibieron el servicio de extensión agropecuaria, lo que corresponde al 33,15 % con respecto al total de personas que recibieron el servicio. Esto, para el caso de 2019 y el reporte de avance a septiembre de 2020, evidencia el cumplimiento de las metas propuestas en ambas vigencias. No obstante, el Ministerio Público considera que las metas podrían ser más ambiciosas si aumentaran de manera progresiva anualmente en vez de mantenerse en 30 % durante todo el periodo, como sucede actualmente

Tabla 8. Mujeres con servicio de extensión agropecuaria 2019–septiembre de 2020

Fuente: elaboración propia con datos de la Agencia de Desarrollo Rural. Rta. Radicado No. 20203100074482 del 23 de octubre de 2020

Departamento	Mujeres beneficiarias 2019
Bolívar	1.676
Casanare	1.517
Guainía	935
Magdalena	928
Nariño	1.575
Total 2019	6.631
Departamento	Mujeres beneficiarias 2020
Antioquia	758
Boyacá	1.183
Tolima	1.050
Total 2020	2.991

1
2
3
4
5
6



Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR)

Los PDET han sido estipulados en el Acuerdo Final con el objetivo de lograr la transformación estructural del campo mediante un abordaje integral de las zonas más afectadas por la pobreza, el conflicto armado, la debilidad institucional y la presencia de cultivos de uso ilícito. La base de estos programas es la participación de las comunidades, incluyendo a las mujeres y sus organizaciones.

En el Decreto Ley 893 de 2017, los PDET son definidos como instrumentos de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria los planes sectoriales (Planes Nacionales Sectoriales) y programas derivados de la RRI. Una de las finalidades de los PDET es el reconocimiento y la promoción de las organizaciones de mujeres rurales. Su vigencia es de 10 años según el Acuerdo y el Decreto Ley ya mencionado. Adicionalmente, el CONPES 3932 de 2018 establece que los PDET contarán con un periodo de transición y estabilización que va hasta el año 2031.

Las subregiones PDET priorizadas son 16, compuestas por 170 municipios: Alto Patía-Norte del Cauca, Arauca, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, Catatumbo, Chocó, Cuenca de Caguán y Piedemonte Caqueteño, Macarena-Guaviare, Montes de María, Pacífico Medio, Pacífico y Frontera Nariñense, Putumayo, Sierra Nevada-Perijá, Sur de Bolívar, Sur de Córdoba, Sur del Tolima y Urabá Antioqueño. Según el Decreto Ley 893 de 2017, cada PDET se instrumentalizó a través de un Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR), que tiene en cuenta nueve aspectos mínimamente⁴⁵. Dentro de

45 1) Lineamientos metodológicos que garanticen su construcción; 2) un diagnóstico participativo elaborado con las comunidades que identifiquen las necesidades en el territorio; 3) una visión del territorio que permita definir líneas de acción para su transformación; 4) enfoque territorial que reconozca las características sociohistóricas, culturales, ambientales y productivas de los territorios y sus habitantes, sus necesidades diferenciadas y la vocación de los suelos, de conformidad con las normas orgánicas de planeación y ordenamiento territorial; 5) el enfoque diferencial que incorpore la perspectiva étnica y cultural de los pueblos y comunidades de los territorios; 6) el enfoque reparador del PDET; 7) enfoque de género que reconozca las necesidades particulares de las mujeres rurales; 8) un capítulo de programas y proyectos que orienten la ejecución, de acuerdo con lo establecido en el Acuerdo Final y bajo los lineamientos del Departamento Nacional de Planeación; 9) un capítulo de indicadores y metas para el seguimiento y evaluación; 10) mecanismos de rendición de cuentas y control social, que incluyan herramientas de difusión y acceso a la información.

estos últimos se encuentra un enfoque de género que reconoce las necesidades particulares de las mujeres rurales. Estos planes fueron resultado de la participación de las comunidades y de la concertación entre estas y los Gobiernos nacionales y territoriales.

En cada nivel territorial (veredal, municipal y subregional) se debían conformar mecanismos de participación para la construcción e implementación de los PDET que involucraran a las mujeres. Con ese fin, la ART, entidad responsable de liderar la elaboración de los PDET, definió una ruta operativa que incluyó de manera articulada los tres niveles territoriales. En el nivel veredal se construyeron y aprobaron los Pactos Comunitarios para la Transformación Regional (PCTR) mediante asambleas comunitarias veredales y la conformación de un grupo motor con los delegados y las delegadas que se eligieron en cada vereda. En el nivel municipal, se formularon los Pactos Municipales para la Renovación del Territorio

1

2

3

4

5

6

(PMRT) a partir de los insumos de los PCTR, que fueron, a su vez, insumos para los PATR. Para su formulación se conformó una Comisión Municipal de Planeación Participativa con personas delegadas elegidas en la precomisión municipal. En la Comisión se eligieron las personas delegadas por municipio para la Comisión Subregional de los PDET. En el nivel subregional se formuló y aprobó el PATR.

La operacionalización de la ruta para la construcción del PATR se llevó a cabo entre 2018 y 2019 principalmente. Para promover la participación de las mujeres y sus organizaciones en los PDET, la ART diseñó e implementó una caja de herramientas de género, dentro de la que se incluyeron dos cartillas con apoyo de ONU Mujeres: a) la participación de las mujeres y sus organizaciones en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), b) enfoque de género para la planeación territorial. Asimismo, se desarrollaron grupos focales subregionales y diálogos preparatorios municipales.

Con estas acciones la ART reportó cumplimiento del indicador PMI, estrategia de la promoción de la participación de las mujeres en la formulación de los PATR (A.G.10), aunque es importante mencionar

que el PMI no incluyó compromisos específicos sobre la implementación de los PART dentro de los indicadores de género, lo que limita desde la perspectiva de este instrumento de planeación y seguimiento el análisis de los impactos que los PDET tienen sobre la vida de las mujeres en las zonas priorizadas. No obstante, el CONPES 3932 de 2018 establece el compromiso de tener un módulo de seguimiento a la implementación del PDET en el SIPO que aún no está en funcionamiento, donde será importante poder contar con información sobre los avances con enfoque de género.

El 41 % de las personas participantes en los espacios de formulación de los PDET, es decir, 69 405, fueron mujeres⁴⁶, según información remitida por la ART para la elaboración de este informe⁴⁷. Sin embargo, no fue posible contar con esta información desagregada para cada uno de los niveles territoriales de la ruta, ni con el número de mujeres de grupos étnicos y de la población LGBTI.

46 Este dato difiere del reportado en los informes de la CPEC y la CPEM.

47 Agencia de Renovación del Territorio (ART). (2020a). Rta radicado No. 20203000067913 del 15 de octubre de 2020.

Al examinar la participación de las mujeres a lo largo de la ruta PDET, se identificaron algunas limitaciones por parte de organizaciones de mujeres y el componente de acompañamiento y verificación internacional, tales como: vacíos pedagógicos que debilitaron la participación de las mujeres por falta de conocimiento sobre el proceso PDET; uso de lenguaje técnico por parte de los funcionarios, que derivó en las modificaciones de las iniciativas redactadas originalmente por las mujeres⁴⁸; la convocatoria no se realizó de forma diferenciada, ni se incentivó de manera suficiente la participación de las personas jóvenes, la población LGBTI, las mujeres, entre otras⁴⁹; el “efecto embudo”, en el que a mayor nivel territorial, menor participación de las mujeres: “el involucramiento de mujeres en las etapas de las asambleas generales pero que luego son excluidas de los espacios para la incidencia y la toma de decisiones sobre los contenidos de los PDET”⁵⁰.

48 Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC. (2019). Tercer informe de verificación de la implementación del Enfoque de Género en el Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (A.F. 6.3.2). Bogotá D.C.

49 Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz. (2019). Enfoque de género y paz territorial “Balance a tres años de la firma del Acuerdo de Paz”. Bogotá D. C.

50 FDIM, Instituto Kroc, ONU Mujeres y Suecia. (2018). Informe Especial del Instituto Kroc y el acompañamiento internacional, ONU Mujeres, FDIM y Suecia, al seguimiento del enfoque de género en la implementación del Acuerdo Final (Diciembre 2016 a junio 2018). Bogotá D. C.



De tal manera, en cuanto a la promoción y garantía de la participación de las mujeres en los PDET, el Ministerio Público reconoce los avances en el diseño e implementación de la estrategia de la caja de herramientas de género por parte de la ART, pero coincide con lo planteado por la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación en su segundo informe sobre el enfoque de género⁵¹: que esta fue limitada y no logró garantizar la participación efectiva de las mujeres en los espacios PDET. Adicionalmente, no se identifica una línea de promoción de la participación de las personas LGBTI en las actividades de la caja de herramientas de género. Aunque el proceso de los PDET involucró a esta población en particular, tal vez se habría podido no solo ampliar esta participación, sino alcanzar mayor incidencia de haberse implementado una estrategia para incentivarla.

51 Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC. (2018). *Segundo informe de verificación de la implementación del Enfoque de Género en el Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica* (A.F. 6.3.2). Bogotá D. C.

Del proceso de construcción participativa de los PDET, el resultado fue la identificación de 32 808 iniciativas en los PATR, de las cuales el 14 %, es decir, 4606, tienen marcación de mujer rural y género. Dentro de las iniciativas con esta marcación, 62 expresan en su descripción acciones dirigidas a la población LGBTI. Así, si bien es claro que estas iniciativas constituyen una oportunidad muy importante para las mujeres rurales en la garantía de sus derechos, también son evidentes las dificultades en la inclusión de los intereses y necesidades específicas y diferenciadas de las mujeres y las personas LGBTI en los PATR. El número de iniciativas es bajo con respecto al total de iniciativas aprobadas, y además en su mayoría no es claro el enfoque de género pues son iniciativas que aplican a la población en general.

Lo anterior se da a pesar del esfuerzo desplegado por las organizaciones de mujeres y diversidad sexual en los territorios para lograr su participación e incidencia. La razón de esto es que no se hizo un ejercicio sólido para brindar una asesoría técnica que permitiera definir acciones específicas en beneficio de las mujeres.



Tabla 9. Iniciativas con marcación de mujer rural y género (con inclusión de personas LGBTI) por pilar
Fuente: elaboración propia con datos de la ART (2020). Rta. radicado No. 20203000067913 del 15 de octubre de 2020.

Pilar	Iniciativas con marcación de mujer rural y género	Iniciativas con marcación de mujer rural y género que incluyen a la población LGBTI
Ordenamiento social de la propiedad rural	371	5
Infraestructura y adecuación de tierras	161	0
Salud Rural	515	12
Educación rural y primera infancia rural	735	7
Vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural	404	3
Reactivación económica y producción agropecuaria	1.342	5
Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación	436	6
Reconciliación, convivencia y construcción de paz	642	24
Total	4.606	62

De acuerdo con la CPEC, las regiones que registraron mayor número de iniciativas que incorporaron el enfoque de género fueron Alto Patía y Norte del Cauca (26,66 %), Montes de María (12,09 %) y Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño (11,66 %). Las de menos iniciativas fueron Sur de Bolívar, Sur de Córdoba, Pacífico Medio y Urabá Antioqueño⁵².

La ART ha informado que en junio de 2020 inició la ejecución de una estrategia para garantizar la transversalización del enfoque de género en los PDET. El objetivo general de ella es contribuir en la inclusión de dicho enfoque y en la garantía de los derechos de

52 FDIM, Instituto Kroc, ONU Mujeres y Suecia. (2019). *Hacia la paz sostenible por el camino de la igualdad de género. El Informe de seguimiento al enfoque de género en la implementación del Acuerdo de Paz en Colombia*. Bogotá D.C.

1
2
3
4
5
6



las mujeres en la implementación de las iniciativas con marcación de mujer rural y género de los PATR en el marco de los PDET. A su vez, se encuentran dos objetivos específicos: 1) posicionar estratégica, gradual y progresivamente las iniciativas de mujer rural y género dentro de la ART, en las entidades del orden nacional, territorial y en las organizaciones y movimientos de mujeres, y 2) construir estrategias, metodologías y mecanismos que permitan el desarrollo de las iniciativas de mujer rural y género en la implementación y seguimiento de los PDET⁵³. Las actividades llevadas a cabo en el marco de esta estrategia son:

1. La inclusión de las iniciativas con marcación de mujer rural y género en los planes de trabajo 2020-2021 de las mesas de impulso: la Agencia de Renovación del Territorio viene liderando la construcción de un plan de trabajo dinámico para las vigencias 2020-2021 por cada uno de los ocho pilares del PDET por subregión con los/as alcaldes/as y los/as delegado/as técnicos de las entidades

del orden nacional, territorial y la cooperación internacional. Con corte 15 de septiembre de 2020, 1481 Iniciativas con marcación de mujer rural y género se han incluido en los mencionados planes de trabajo de las mesas de impulso, lo que equivale al 32 % del total de las iniciativas.

2. Iniciativas con ruta de gestión activada: se ha logrado activar la ruta de gestión de 608 iniciativas con marcación de mujer rural y género, que corresponden al 13 % del total de iniciativas con esta marcación que quedaron plasmadas en el PATR.
3. Incorporación del enfoque de género en la estrategia "Yo me subo a mi PDET" en articulación con el PNUD. Esta estrategia tiene como propósito implementar iniciativas PDET a través de la financiación de proyectos formulados y ejecutados por organizaciones comunitarias de los territorios y, de manera complementaria, desarrollar un proceso de acompañamiento técnico para el fortalecimiento de capacidades. Así se está adelantando el fortalecimiento a 22

organizaciones de mujeres y a una organización LGBTI en 19 municipios PDET.

4. En articulación con la MAPP/OEA, se están desarrollando dos protocolos: módulo de capacitación de género y derechos de las mujeres, dirigido a las bases de la acción comunal en clave de obras PDET, y protocolo de condiciones de viabilidad para la implementación de las iniciativas de género de los PDET.

El Ministerio Público valora positivamente el diseño e inicio de implementación de esta estrategia por parte de la ART y recomienda que se concentren todos los esfuerzos posibles para el cumplimiento de sus objetos. Desde la perspectiva de género, los PDET solo lograrán sus objetivos si todas las iniciativas impactan favorablemente a las mujeres rurales y a las personas LGBTI, lo que significa que en todas debe ser transversal el enfoque de género. Además, se deben implementar la totalidad de iniciativas con marcación de mujer rural y género, y es preciso garantizar la incorporación del enfoque de género en la ejecución de los Planes Nacionales.

53 Agencia de Renovación del Territorio (ART). (2020a). *Rta radicado No. 20203000067913 del 15 de octubre de 2020.*



Recomendaciones

Al Gobierno nacional:

- Se requiere la decisión de priorizar los procedimientos que aportan a la democratización de la propiedad rural en términos de redistribución de la tierra como los derivados de recuperación material de baldíos indebidamente ocupados, los procesos de extinción de dominio por incumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, la clarificación y el deslinde de tierras de la Nación, la adquisición directa o expropiación por interés general y la extinción del derecho de dominio por motivos ilícitos⁵⁴.

A la Agencia Nacional de Tierras:

- Adelantar una campaña masiva de inscripción en el RESO en los municipios focalizados y municipios PDET mediante jornadas de diligenciamiento del FISO con el fin de que pueda definirse el universo de sujetos de ordenamiento que serán beneficiarios de la implementación del Acuerdo de Paz. Se

recomienda, además, que para estas jornadas se realice una convocatoria directa a organizaciones de mujeres rurales e incentivar la participación de las mujeres que hacen parte de espacios colectivos mixtos, así como a la población LGBT y sus organizaciones. La convocatoria debe facilitar la participación de las mujeres en términos de horarios, apoyo en el cuidado de niños y niñas, entre otros.

- Acelerar la implementación de los procesos de adjudicación y formalización de tierras en las zonas focalizadas con POSPR. Solo se ha avanzado en lo concerniente al municipio de Ovejas en Sucre, lo que da cuenta de un retraso significativo al respecto.
- Acelerar la conformación del RESO para que pueda iniciar la implementación de la Línea Especial de Crédito para Compra de Tierras. Dada la inclusión de condiciones de crédito especial para las mujeres rurales de bajos ingresos y mujeres productoras rurales, este mecanismo aportará de manera importante en el acceso de las mujeres a la tierra.

- Parametrizar los registros de información para los diferentes tipos de gestión que deriven en adjudicación o formalización, de forma que se puedan identificar de manera desagregada y completa las personas beneficiarias individuales según sexo y las parejas beneficiarias según sexo de las dos personas. Adicionalmente, para la totalidad de gestiones es necesario que se incorpore la variable de orientación sexual e identidad de género.

A la Agencia Nacional de Tierras y el Departamento Nacional de Planeación:

- Revisar y ajustar las metas del indicador A.G.3: mujeres beneficiarias del subsidio integral para compra de tierra. Para lograr que este subsidio tenga un impacto en las mujeres rurales sin tierra o con tierra insuficiente, es necesario aumentar las metas fijadas. Por ejemplo, para el periodo 2019-2022 es de tan solo 147 mujeres beneficiarias del subsidio.
- Terminar y aprobar de manera urgente las fichas técnicas de los indicadores A.G.1 (hectáreas entregadas

⁵⁴ Procuraduría General de la Nación. (2021). *Segundo informe sobre el estado de avance de la implementación de las estrategias de acceso a tierras y uso del suelo rural contempladas en el Acuerdo de Paz*. Bogotá, D. C.



a mujeres rurales a través del Fondo de Tierras) y A.G.4 (hectáreas formalizadas para mujeres rurales). Es necesario que se establezcan la orientación técnica y las metas para la implementación de estas medidas y posibilitar su seguimiento.

Al Ministerio de Justicia y del Derecho:

- Ampliar la cobertura de los talleres de fortalecimiento de capacidades para la resolución de conflictos relacionados con el uso y tenencia de la tierra, asegurando en todos ellos participación equitativa de mujeres operadoras de mecanismos de resolución de conflictos de todo el país.

Al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Departamento Nacional de Planeación:

- Terminar y aprobar de manera urgente las fichas técnicas del indicador A.G.7 (porcentaje de mujeres u organizaciones que accedieron, como operadoras y/o beneficiarias, a la conciliación en derecho, en equidad, mediación y/o otros mecanismos para solucionar conflictos incluidos los de uso y tenencia de la tierra). Los avances sobre los que se informa en desarrollo de este indicador no pueden ser dimensionados sin la ficha respectiva.

Al Ministerio de Salud y Protección Social:

- Acelerar la implementación del Modelo de Acción Integral Territorial en los departamentos. La formulación y actualización de los planes de acción departamental con medidas diferenciales para las mujeres y la población LGBTI es fundamental para el avance en la atención en salud en las zonas rurales y rurales dispersas.

Al Ministerio de Educación Nacional:

- Fortalecer la estrategia de formación de mujeres encarreras no tradicionales en clavede las mujeres rurales. Es importante que en el diagnóstico de la estrategia se identifique la situación de las mujeres rurales en educación superior y, a partir de allí, contemplar en las diferentes acciones medidas diferenciales para estas personas.

Ala Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS) del Ministerio del Trabajo y al Departamento Nacional de Planeación:

- Revisar y actualizar las metas de los indicadores A.G.14 (porcentaje de organizaciones solidarias de mujeres creadas, apoyadas y financiadas) y

A.G.15 (porcentaje de organizaciones solidarias de mujeres fortalecidas en capacidades productivas y administrativas). Se considera necesario aumentar las metas para asegurar impactos significativos en la autonomía económica de las mujeres rurales.

Ala Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS), al MADR, y a la Agencia de Desarrollo Rural:

- Iniciar lo más pronto posible la implementación del indicador A.G.16 (porcentaje de organizaciones solidarias de mujeres creadas, apoyadas, financiadas o fortalecidas que provean información y logística, administren centros de acopio y promoción en los productos del campo).

A la Agencia de Renovación del Territorio:

- Ampliar su estrategia para garantizar la transversalización del enfoque de género en los PDET para que, además de contribuir en la implementación de las iniciativas con marcación de mujer rural y género de los PATR, también contribuya a la implementación de las medidas diferenciales y de género de los Planes Nacionales.





2

Participación política: apertura democrática para construir la paz

1
2 ←
3
4
5
6

Descripción

La participación política, base para una apertura democrática, es un requisito fundamental en la construcción y la consolidación de la paz. Por ello, el surgimiento de nuevas voces en el escenario político, el fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana y las garantías de seguridad para la pluralidad de posiciones políticas son prioridad.

En el Acuerdo de Paz se reconoce que en el país los obstáculos para el ejercicio de la participación política no son los mismos para todas las personas. En virtud de lo anterior, se toma en consideración que las mujeres enfrentan mayores barreras sociales e institucionales que son resultado de la desigualdad, la discriminación y la subordinación que han enfrentado históricamente, así como otros sectores tradicionalmente excluidos del ejercicio de la política, entre los cuales se encuentran las personas LGBTI.

A pesar de esta situación, las mujeres han liderado un sinnúmero de procesos colectivos comunitarios y

sociales, se han organizado para exigir la garantía de sus derechos, han construido y sostenido el tejido social de sus comunidades, se han movilizado por la terminación del conflicto armado, y su participación ha sido fundamental para la construcción de paz en Colombia desde hace varias décadas. En el Acuerdo de Paz se reconoce esta capacidad organizativa y movilizadora de las mujeres, y por ello se asume como un requisito para la consolidación de la paz que puedan ejercer su derecho a la participación con plenas garantías.

De esta manera, en el Acuerdo de Paz se señala la necesidad de implementar medidas afirmativas que permitan garantizar la participación de las mujeres en todos los escenarios de representación política y social, valorar e impulsar sus agendas sociales y políticas, fomentar una cultura del no estigmatización y brindar acceso a medios de comunicación. De igual forma, la seguridad para el ejercicio de la política debe adoptar el enfoque diferencial y de género.

Los pilares centrales de este punto del Acuerdo de Paz son: 1) los derechos y las garantías plenas

para el ejercicio de la política, el cual se aborda en el punto 3 –Fin del conflicto–; 2) los mecanismos democráticos de participación ciudadana, y 3) las medidas efectivas para promover una mayor participación en la política nacional, regional y local. En este apartado del informe se presentan los avances relacionados con el segundo pilar y el tercero, a partir del seguimiento al cumplimiento de los indicadores de género contemplados en el PMI y otras medidas con enfoque de género que fueron establecidas en el Acuerdo de Paz

El PMI contempla 86 indicadores para el punto 2, de los cuales nueve están clasificados como indicadores de género. Sobre el punto en general, tal como se expone en el *Segundo informe sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz*, elaborado por la Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz, se señaló que uno de los mayores rezagos en la materia tiene que ver con el desarrollo del punto 2 debido al estancamiento del debate legislativo de proyectos de ley relacionados con las garantías y la promoción de la inclusión de



organizaciones y movimientos sociales, así como la movilización y la protesta social, la reforma política y la aprobación de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz.

Además, se destacó la adopción e implementación del Estatuto para la Oposición Política, el funcionamiento del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia y la formalización de aproximadamente 475 Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia.

Ahora bien, respecto a los indicadores de género, uno corresponde al pilar sobre los derechos y las garantías plenas para el ejercicio de la política, que se aborda en el siguiente capítulo; cinco se enmarcan en el pilar de mecanismos democráticos de participación ciudadana, y tres hacen parte del pilar relacionado con promover

una mayor participación en la política nacional, regional y local.

Los ocho indicadores de género que se abordan en este capítulo tienen ficha técnica en el SIIPO y metas aprobadas. Sin embargo, solo uno⁵⁵ tiene reporte de avance en este sistema, y hay otro⁵⁶ cuyo reporte no se actualiza desde 2019. A juicio del Ministerio Público, de los dos indicadores que debieron culminar su ejecución entre 2017 y 2019⁵⁷, ninguno se ha cumplido a cabalidad, aunque se reporten acciones terminadas en el SIIPO. Los objetivos finales de las medidas expresadas en ambos indicadores aún requieren ser alcanzados.

55 B.G.6.

56 B.G.9.

57 Estos dos indicadores son el B.G.6, el cual tenía fecha de terminación el año 2017, y el B.G.9, el cual tenía como año de terminación el 2019.

Con respecto a los otros cinco indicadores que deberían estar en implementación⁵⁸, hay uno⁵⁹ cuya implementación no había iniciado para la fecha de corte de este informe, y los cuatro restantes⁶⁰, aunque presentan avances, tienen dificultades, como se explicará más adelante. En dos indicadores⁶¹ las metas son muy bajas, a pesar de que avancen en su cumplimiento de manera oportuna, su impacto es limitado, y en los otros dos⁶², si bien se reportan acciones de avance, éstas no se presentan en términos de la formulación del indicador, razón por la cual es muy difícil identificar plenamente su progreso con respecto a las metas.

58 B.G.2, B.G.4, B.G.5, B.G.7 y B.G.8.

59 B.G.4.

60 B.G.2, B.G.5, B.G.7 y B.G.8.

61 B.G.8 y B.G.7.

62 B.G.2 y B.G.5.



Revisión normativa en clave de género

Tabla 10. Revisión normativa del punto 2

Fuente: elaboración propia.

Normatividad derivada	Incorporación del enfoque de género
<p>Ley 1909 de 2018. Por medio de la cual se adopta el Estatuto de la Oposición y algunos derechos de las organizaciones políticas independientes</p>	<p>Establece la participación paritaria entre hombres en mujeres, así como la alternancia en: la participación en las mesas directivas del Congreso de la República, asambleas departamentales y concejos municipales y distritales, la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores y en medios de comunicación. También determina que el Gobierno nacional estructurará programas de protección y seguridad con enfoque diferencial y de género para los directivos y miembros de las organizaciones políticas declaradas en oposición. En lo que respecta a la participación de las personas LGBTI no se incluye ninguna disposición.</p>
<p>Resolución 3134 de 2018 Se reglamentan algunos artículos del Estatuto de la Oposición.</p> <p>Garantías para el ejercicio de la oposición</p>	<p>Dentro de la reglamentación de los aspectos de financiación de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica declarados en oposición se incluyen dentro de los criterios de distribución: El 6,66666667% se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos con personería jurídica en proporción al número de mujeres elegidas en las corporaciones públicas.</p>
<p>Decreto Ley 895 de 2017. Por el cual se crea el SISEP</p>	<p>Se menciona la inclusión del enfoque de género en buena parte de los componentes que presenta el Decreto ley. No obstante, salvo en lo referente a las características del sistema de información, planeación y monitoreo de la Comisión de Seguimiento y Evaluación, en ningún componente se mencionan medidas específicas que indiquen cómo se implementa/operacionaliza la inclusión de este enfoque en lo que a la participación de las mujeres refiere. En lo que respecta a la participación de las personas LGBTI no se incluye ninguna disposición.</p>

1
2
3
4
5
6



Normatividad derivada

Decreto 299 de 2017. Por el cual se crea el Programa de protección especializada de seguridad y protección

Incorporación del enfoque de género

Como uno de los principios se prevé que el enfoque diferencial, incluido el de género y orientación sexual deberá ser tenido en cuenta para la evaluación de riesgo, la recomendación y la adopción de medidas de seguridad y protección. Así mismo, se menciona el enfoque de género en otros apartes. No obstante, en ninguno de los componentes del Decreto se incluyen disposiciones específicas que señalen la operacionalización de este enfoque dirigidas a las mujeres y a las personas LGBTI.

Garantías para el ejercicio de la oposición

Decreto 2124 de 2017. Reglamenta el Sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales

El enfoque diferencial y el enfoque de género son incluidos como principios del sistema, haciendo especial énfasis en la protección de las mujeres, las niñas, los niños, los adolescentes, las personas LGBTI. A su vez, en todos los componentes del sistema y las diferentes instancias que lo integran se menciona la aplicación del enfoque de género. Sin embargo, no se incluyen disposiciones que indiquen como este enfoque se materializa.

Decreto Ley 885 de 2017. Por medio del cual se modifica la Ley 434 de 1998 y se crea el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia.

Dentro de los principios rectores de la Política de Paz, Reconciliación, Convivencia y No estigmatización que se desarrollará se incluye el enfoque diferencial de género y diversidad sexual, la participación especial de las mujeres y un énfasis en la situación de mujeres, niños, niñas y adolescentes.

Mecanismos para la participación ciudadana⁶³

Resolución 1190 de 2018. Por la cual se adopta el "Protocolo para la coordinación de las acciones de respeto y garantía a la protesta pacífica (...) inclusive de quienes no participan en la protesta pacífica"

En la conformación del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia se incluyen criterios para garantizar la participación de las organizaciones de mujeres y las personas LGBTI, así como, en la representación del Congreso de la República. Adicionalmente, en las funciones de este consejo, se estipula la promoción de la no estigmatización a grupos en condiciones de vulnerabilidad o discriminados como las mujeres, los pueblos y comunidades étnicas, población LGBTI y se tendrá en cuenta el impacto desproporcionado del conflicto sobre las mujeres. En el Comité Nacional del Consejo se debe garantizar la participación de las mujeres.

El protocolo incluye dentro de sus enfoques, el enfoque diferencial, el enfoque pro-mujeres y como uno de sus principios, la igualdad y no discriminación. No obstante, no establece ninguna medida específica que fomente la participación de las mujeres y las personas LGBTI en ninguno de los espacios que promueve, en los que participan tanto autoridades institucionales como delegados de la sociedad civil a nivel nacional y territorial, ni en los protocolos de atención para las diferentes situaciones de protesta pacífica.

63 Con posterioridad a la fecha de corte de este informe se expidió el Decreto 003 del 5 de enero de 2021 "Por el cual se expide el Protocolo de acciones preventivas, concomitantes y posteriores, denominado Estatuto de Reacción, Uso y Verificación de la Fuerza Legítima del Estado y Protección del Derecho a la Protesta Pacífica Ciudadana".



Mecanismos democráticos de participación ciudadana

El fortalecimiento de la participación política y ciudadana requiere de la consolidación de valores democráticos. Por esta razón, el Acuerdo de Paz apunta al fomento de “valores fundamentales de la democracia como el pluralismo, la diversidad, la tolerancia y la movilización ciudadana”. Para ello establece siete estrategias, y en tres de ellas el PMI contempla indicadores de género: 1) control y veedurías ciudadanas; 2) garantías para la convivencia, reconciliación, tolerancia y no estigmatización, y 3) fortalecimiento de la planeación democrática y participativa.

En este apartado se realiza el seguimiento a las medidas de estas estrategias mediante los indicadores de género, pero también de otros indicadores generales del PMI en los que el enfoque de género fue transversalizado en el Acuerdo de Paz.

Control y veedurías ciudadanas

Lograr mecanismos de control y veedurías ciudadanas con una efectiva participación de las mujeres, en los términos establecidos en el Acuerdo de Paz, requiere incorporar enfoque de género en las medidas tendientes a promover la creación y promoción de veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia, así como a la formación de personas veedoras. Esto es fundamental para avanzar en la erradicación de las barreras sociales e institucionales que enfrentan las mujeres para ejercer su derecho a la participación en ejercicios de veeduría y control social.

Respecto de la incorporación del enfoque de género en el Plan de Apoyo a la Creación y Promoción de Veedurías Ciudadanas y Observatorios de Transparencia, cuyo diseño e implementación

se incluye como indicador en el PMI (B.152), el Ministerio del Interior informó que el documento complementario a la matriz de acciones de este plan “orientará para las próximas vigencias el enfoque de género para el reporte de las acciones por Entidad, a partir de la vigencia 2021 y posteriores, hasta su culminación”. No obstante, en este documento, que se encontraba en construcción para la fecha de corte de este informe, no se evidencia en ninguno de sus componentes la incorporación de este enfoque⁶⁴.

De otro lado, la actualización e implementación del indicador del PMI relacionado con el Plan de Formación de Veedores (B.445), que adopta el nombre de Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública, en cabeza

⁶⁴ La versión de este Plan que fue consultada es de junio de 2020, remitida en octubre de 2020 por el Ministerio del Interior.



del Departamento Administrativo de la Función Pública, no tiene lineamientos específicos para la incorporación del enfoque de género, de acuerdo con lo evidenciado en cada uno de los módulos de capacitación que contiene. El Plan está integrado por 13 módulos que se han ido actualizando de manera progresiva desde el inicio de la implementación del Acuerdo de Paz: entre 2017 y 2020 se actualizaron seis módulos y se crearon cuatro, y uno en particular es sobre el control social a la implementación del Acuerdo de Paz.

En general, en estos módulos no hay un desarrollo desde el enfoque de género que reconozca que la implementación de las políticas públicas y demás actuaciones del Estado tienen impactos diferenciados en las mujeres, dada la posición desigual en la que se encuentran en los distintos ámbitos. En términos de control social, esto implica, entre otras cosas, velar y exigir que, a lo largo del ciclo de las políticas públicas, las situaciones diferenciales de las mujeres sean tenidas en cuenta. Dado que el cumplimiento de las obligaciones que tiene el Estado en la garantía de los

derechos ciudadanos debe desarrollarse con plena inclusión de las mujeres, es clave que en el tercer momento de la estructura del Plan, focalización, se brinden herramientas en los diferentes módulos que permitan la indagación por la situación de las mujeres en los derechos de que tratan.

Particularmente, el indicador de género del PMI sobre los mecanismos de control y veedurías ciudadanas que se prevean con participación de las mujeres implementados (B.G.2), a cargo del Ministerio del Interior, debía iniciar su desarrollo en 2017, pero para la fecha de corte de este informe no registra avances en el SIIPO⁶⁵. En la descripción de la ficha del indicador se plantea que se entenderá como mecanismo "la habilitación de plataformas tecnológicas para realizar denuncias de prácticas indebidas en el ejercicio de la administración pública, campañas de promoción para ejercer control político", y que su medición se hace mediante la sumatoria de estos mecanismos que prevean la participación de las mujeres. Entre 2018 y 2020,

65 Consultado por última vez en enero de 2021.

cuatro mecanismos con estas características deberían estar implementados, según la ficha; sin embargo, en los reportes de seguimiento disponibles para la fecha de corte de este informe no se registra información que permita conocer avances específicos al respecto.

La información reportada corresponde a avances en la Escuela Virtual de Participación del Ministerio del Interior, que cuenta con un módulo sobre control social a la gestión pública. Entre 2019 y septiembre de 2020, 1290 personas han sido certificadas: 66 % de ellas son mujeres (849), de 211 municipios en 27 departamentos del país. Según informó dicho Ministerio, no es posible en este caso identificar plenamente cuántas de estas personas son parte de un pueblo étnico o de la población LGBTI. Ahora bien, en otras capacitaciones en control social realizadas por el Ministerio en alianza con las entidades que conforman la Red Interinstitucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas, de 249 mujeres beneficiadas (61 % del total de personas), dos fueron identificadas como parte de la población LGBTI, y 12 eran indígenas.



Tabla 11. Mujeres certificadas en la Escuela Virtual de Participación en Control Social 2019 a septiembre de 2020, según departamento y municipio

Fuente: Ministerio del Interior. Rta. Radicado No. OFI2020-37650-OAP-1100 del 22 de octubre de 2020.

Antioquia	58	Piojó	1	Tunja	2
Apartadó	4	Puerto Colombia	2	Caldas	8
Bello	4	Sabanalarga	2	Filadelfia	1
Caldas	2	Salamina	2	La Dorada	1
Chigorodó	1	Soledad	2	Manizales	5
Copacabana	2	Bolívar	21	Pensilvania	1
Dabeiba	1	Achí	2	Caquetá	12
El Peñol	1	Bolívar	1	Cartagena del Chairá	2
Entrerriós	1	Cartagena de Indias	8	Florencia	10
Envigado	1	Cicuco	1	Cesar	15
Frontino	6	EL Carmen de Bolívar	1	Aguachica	2
Fusagasugá	1	Morales	2	El Copey	1
Itagüí	4	San Fernando	1	Valledupar	12
La Ceja	2	San Jacinto	1	Casanare	7
Marinilla	1	San Jacinto del Cauca	1	Aguazul	1
Medellín	23	San Juan Nepomuceno	1	Riofrío	1
Necoclí	1	San Pablo	1	Tauramena	2
Rionegro	2	Simití	1	Yopal	3
Sabaneta	1	Boyacá	10	Cauca	18
Arauca	1	Chiquinquirá	1	Buenos Aires	2
Arauca	2	Duitama	3	Guachené	1
Arauquita	1	Firavitoba	1	Mercaderes	1
Tame	2	Maripí	1	Piendamó	1
Atlántico	19	Paz de Río	1	Popayán	8
Barranquilla	10	Sáchica	1	Rosas	2

1

2

3

4

5

6

Santander de Quilichao	1
Totoró	2
Córdoba	10
Cereté	1
Chinú	1
Montería	4
Puerto Libertador	3
Sahagún	1
Chocó	32
Bagadó	4
Bajo Baudó	1
Cantón de San Pablo	1
El Carmen	1
Istmina	6
Medio Atrato	5
Medio San Juan	1
Nóvita	4
Quibdó	3
San José del Palmar	1
Sipí	5
Huila	23
Campoalegre	1
Garzón	1
La Plata	1
Neiva	18
Rivera	1
Yaguará	1

La Guajira	58
Albania	6
Distracción	1
Fonseca	1
Maicao	45
Riohacha	5
Meta	16
Cumaral	1
El Calvario	1
Granada	1
Puerto Gaitán	1
Villavicencio	10
Vista Hermosa	2
Magdalena	23
Ariguaní	1
El Banco	1
El Piñón	1
Pivijay	2
Plato	1
Salamina	4
Santa Marta	12
Talaigua Nuevo	1
Quindío	10
Armenia	8
La Tebaida	1
Montenegro	1
Cundinamarca	225

Anapoima	1
Bogotá	131
Cachipay	1
Cajicá	4
Chía	1
Chocontá	12
Colombia	1
Cota	1
El Colegio	1
Facatativá	4
Fusagasugá	2
Gachalá	1
Granada	1
La Calera	1
La Mesa	2
La Palma	11
Madrid	1
Mosquera	2
Puerto Salgar	2
Quipile	2
San Antonio del Tequendama	2
Santa Cruz de Lorica	1
Sibaté	2
Silvania	1
Soacha	8
Ubalá	1
Ubaté	11

1

2

3

4

5

6



Villapinzón	9
Yacopí	5
Guaduas	1
No definido	4
No definido	4
Nariño	31
Albán	1
Arboleda	1
Cumbal	1
Guachucal	1
Guaitarilla	3
Ipiales	1
La Cruz	2
Pasto	8
Policarpa	2
Pupiales	1
Samaniego	2
Tangua	6
Tumaco	1
Yacuanquer	1
Norte de Santander	15
Cúcuta	11
Los Patios	1
Toledo	2
Villa del Rosario	1
Putumayo	8
Puerto Asís	1
San Miguel	3

Santiago	2
Valle del Guamuez	2
Risaralda	12
Guática	1
Pereira	7
Quinchía	4
Sucre	5
San Marcos	1
Sincé	1
Sincelejo	3
Santander	24
Barrancabermeja	4
Bucaramanga	9
Concepción	1
El Socorro	1
Floridablanca	1
Guaca	2
Oiba	1
Palmar	1
Palmas del Socorro	2
Puerto Wilches	1
San Gil	1
Tolima	122
Falán	10
Flandes	2
Fresno	34
Ibagué	46
Mariquita	2

No definido	1
Ortega	2
Planada	2
Prado	1
Purificación	1
Rioblanco	1
Saldaña	3
San Antonio	4
San Luis	12
Valle de San Juan	1
Valle del Cauca	58
Buenaventura	5
Buga	1
Cali	30
Candelaria	2
Cerrito	1
El Cerrito	3
Guacarí	1
Jamundí	2
Palmira	5
Pradera	4
Puerto Tejada	1
Roldanillo	1
Vijes	1
Yocoto	1
Total general	849

1
2
3
4
5
6



Adicionalmente, en el informe trimestral de abril a junio de 2020 de la CPEC, se reporta el cumplimiento del indicador del PMI (B.G.2) con la elaboración en el primer trimestre del año del plan de acción de la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas (RIAV). No obstante, en este instrumento no se evidencia ninguna actividad tendiente al fortalecimiento de la participación de las mujeres en los mecanismos de control y veedurías ciudadanas⁶⁶.

De esta manera, para la Procuraduría y la Defensoría la información reportada no permite dar cuenta de un avance satisfactorio en la promoción de la participación de las mujeres en los mecanismos de veeduría y control social. Se resaltan los procesos formativos en el tema que se han adelantado a la fecha, centrales para la participación cada vez más cualificada de las mujeres, pero después de cuatro años de implementación del Acuerdo de Paz el número de mujeres certificadas es muy bajo. Adicionalmente, no se registran avances en cuanto a los mecanismos de veeduría y control social que se han implementado con previsión de la participación

de las mujeres, objeto del indicador, y ninguno de los documentos claves para la promoción de las veedurías y observatorios de transparencia incorpora lineamientos de género.

Reconciliación, convivencia, tolerancia y no estigmatización

La creación y puesta en funcionamiento del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia (CNPRC) correspondiente al indicador del PMI (B.142) es un importante avance en este componente. El CNPRC tiene como misión:

propender por el logro y mantenimiento de la paz; generar una cultura de reconciliación, tolerancia, convivencia, y no estigmatización y facilitar la colaboración armónica de las entidades y órganos del Estado, otorgando prioridad a las alternativas políticas de negociación del conflicto armado interno,

en orden a alcanzar relaciones sociales que aseguren una paz integral permanente (Decreto Ley 885 de 2017).

Dentro de las funciones de este Consejo, se establecieron dos de particular importancia desde el enfoque diferencial y de género: 1) la promoción de la no estigmatización a grupos en condiciones de vulnerabilidad o discriminados, como las mujeres, los pueblos y comunidades étnicas, población LGBTI, los jóvenes, los niños, las niñas y los adultos mayores, las personas en condición de discapacidad y las minorías políticas y religiosas, y 2) la promoción de la reconciliación, la convivencia y la tolerancia, especialmente en las poblaciones más afectadas por el conflicto, teniendo en cuenta el impacto desproporcionado de este sobre las mujeres.

La conformación de este órgano, en cumplimiento de lo establecido en el Decreto Ley 885 de 2017, cuenta con tres delegadas de organizaciones de defensa de los derechos de las mujeres y dos personas representantes de la población LGBTI. En 2020, a fecha de corte de este informe, el CNPRC estaba conformado por 76 consejeros y 24 consejeras, para un total de 100. En las representaciones de

66 Se consultó la versión publicada en junio de 2020 en el sitio web *Urna de Cristal*, del Gobierno Nacional.



la sociedad civil hay 46 hombres y 19 mujeres, y se cumple con la cuota de tres organizaciones de protección y defensa de los derechos de las mujeres: Mujeres por la Paz, ANMUCIC y la Ruta Pacífica de las Mujeres. Del mismo modo, hay dos representantes del sector LGBTI.

Por la rama legislativa, se cumple el criterio de participación de al menos una mujer dentro de las tres representaciones de Senado y las tres de Cámara⁶⁷.

Por lo visto, se ha venido dando cumplimiento con lo establecido en el Decreto Ley 885 de 2017. Aun así, la participación de las mujeres está lejos de ser equitativa en el CNPRC en su conjunto: ellas representan tan solo el 24 %. Desde el Ministerio Público se hace entonces un llamado a todos los sectores que componen esta instancia para que aumenten su compromiso con la participación equitativa de mujeres y hombres, preferiblemente aplicando un criterio de alternancia en su representación que ubique a las mujeres, en términos de representación, en condiciones similares a los hombres en este espacio.

67 Base de datos de conformación del CNPRC suministrada por la OACP.

Por su parte, el Comité Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia elegido por el CNPRC estuvo conformado en el periodo 2018-2019 por seis mujeres de 13 integrantes, de acuerdo con la información reportada por la OACP. Una mujer representante del movimiento estudiantil, Deisy Aparicio, fue nombrada vicepresidenta. Para el periodo 2020-2021, la participación de las mujeres aumentó a siete en este Comité, y una mujer, representante de las organizaciones de las comunidades afro, negras, palenqueras y raizales, es actualmente la presidenta: Francia Márquez Mina.

El Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia tuvo seis sesiones plenarias entre 2017 y marzo de 2020⁶⁸ y, de acuerdo con información de la OACP, entre abril y octubre de 2020 se llevaron a cabo tres sesiones plenarias (27 de abril, 5 de junio y 27 de octubre). En 2019 la plenaria se reunió solo dos de las cuatro veces que estipula el Decreto Ley 885 de 2017. En julio de 2020 se completó el proceso de creación formal (mediante ordenanza) de los Consejos Departamentales de Paz, Reconciliación y Convivencia (CDPRC). El 85 % de estos se

68 Procuraduría General de la Nación. (2020). *Segundo informe sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz*. Bogotá D. C.

encuentran activos; el 9%, en proceso electoral, y el 6%, en reactivación. En el nivel municipal, se han creado al menos 475 Consejos, y 22 están en proceso de creación⁶⁹. Sin embargo, no existe una caracterización sobre el funcionamiento de estos ni sobre la participación de las mujeres y de las personas LGBTI.

Dentro de los avances principales del CNPRC se destaca el proceso de elaboración de lineamientos para la Política Pública de Convivencia, Reconciliación y No Estigmatización correspondiente al indicador del PMI (B.144), para el cual se realizaron 16 encuentros territoriales y tres encuentros sectoriales⁷⁰. Cabe destacar que, en la sesión plenaria del 27 de octubre de 2020, el CNPRC realizó la entrega oficial de la propuesta de lineamientos al Ministerio del Interior.

Asimismo, el Ministerio del Interior señala que cuenta con un plan de trabajo que establece la articulación interinstitucional de más de 30 entidades para la formulación y ejecución de esta política pública, y ha adelantado más de 20 reuniones para definir cronogramas de trabajo por entidad. Se informa que

69 Información consultada en la web de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP).

70 Procuraduría General de la Nación. (2020). *Segundo informe sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz*. Bogotá D. C.



los enfoques étnico, etario y de género son fuente principal en el ejercicio de formulación, por lo que se ha trabajado en la consolidación de acciones al respecto con las entidades responsables. Sin embargo, el Ministerio del Interior no da cuenta de cómo está prevista la participación de las mujeres y la población LGBTI en este proceso de formulación, ni indica si existen lineamientos definidos para la incorporación del enfoque de género en la política.

Con respecto a los dos indicadores de género contemplados en el PMI sobre la promoción de la reconciliación, convivencia y tolerancia, no se reportan avances en el SIIPO para la fecha de corte de este informe, a pesar de que en ambos casos la implementación debía iniciar en 2020 según el PMI⁷¹. Estos indicadores son: 1) la estrategia de promoción de reconciliación, convivencia y tolerancia, especialmente en las poblaciones más afectadas por el conflicto y población LGTBI, teniendo en cuenta el impacto desproporcionado del conflicto, implementada (B.G.3), y 2) la estrategia de no estigmatización a grupos en condiciones de vulnerabilidad o discriminados como las mujeres, los pueblos y comunidades étnicas, población LGTBI,

71 Consultados por última vez en enero de 2021.

los jóvenes, los niños, las niñas y adultos mayores, las personas en condición de discapacidad y las minorías políticas y religiosas (B.G.4).

La implementación de estas estrategias no ha iniciado, por cuanto, según informa el Ministerio del Interior, en ambos casos se tendrá como base la Política Pública de Convivencia, Reconciliación y No Estigmatización, que, como se indicó antes, se encuentra en proceso de formulación. No obstante, en la ficha de estos indicadores no se menciona que su puesta en marcha se encuentre supeditada a dicha política; en estas fichas se afirma que los avances incluirán acciones que se enmarcan en la implementación de la política pública LGBTI, seguimiento a denuncias por actos de discriminación de la población LGBTI, campañas de capacitación, etc.

Para el Ministerio Público, este componente ha tenido avances importantes, liderados principalmente por la conformación y funcionamiento del CNPRC, y se hace un llamado para un pronto inicio a la implementación de las estrategias de convivencia, tolerancia y no estigmatización en donde se cuente con un claro énfasis en las mujeres y personas LGBTI. Para ello, es necesario establecer medidas diferenciales en todos los componentes

de estas estrategias de forma que se promueva, además, una mirada interseccional que reconozca que las afectaciones del conflicto armado y la estigmatización que se enfrentan en ambos casos varían según otras características, como las étnicas o el grupo etario.

Planeación democrática y participativa

El Acuerdo de Paz reconoce la necesidad de promover prácticas de planeación participativa en el país como un aspecto clave para la profundización de la democracia. Para ello, se establecieron medidas tendientes al fortalecimiento de la participación en la elaboración, discusión, seguimiento a la ejecución y evaluación de los procesos de planeación y de presupuestación. Dentro de estas medidas se encuentra, por un lado, la revisión de las funciones y la conformación de los Consejos Territoriales de Planeación, con la que se debía, entre otras cosas, promover la participación de las mujeres y, por otro lado, el fortalecimiento y promoción de la construcción de presupuestos participativos



sensibles al género y los derechos de las mujeres en el nivel local. A continuación se presenta el seguimiento de los avances al respecto.

En cuanto al primer indicador de género del PMI en este subpunto relacionado con el diseño de una estrategia de promoción para la participación equilibrada de hombres y mujeres en instancias de participación ciudadana, partidos y movimientos, implementada (B.G.5), se evidencia que, aunque debía iniciar su implementación en 2017, solo se fijaron metas a partir de 2019. En el SIPO no se registra ningún avance para la fecha de corte de este informe⁷².

Adicionalmente, la ficha de este indicador plantea el desarrollo de programas de formación (uno por año) sobre los derechos políticos y formas de participación política y ciudadana de las mujeres (talleres, campañas publicitarias y escuelas de formación). Sin embargo, en los reportes no se identifica el programa de formación anual, sino que se presentan diferentes actividades, muchas de ellas asociadas a la campaña “Más mujeres, más democracia”, y la realización de talleres virtuales.

⁷² Consultado por última vez en enero de 2021.

El desarrollo de la campaña mencionada, desde 2019 por parte del Ministerio del Interior, se muestra como avance en este indicador dentro de los informes trimestrales presentados entre enero y septiembre de 2020 por parte de la CPEC. Entre 2019 y marzo de 2020 se contactaron por medio de esta campaña a 7493 candidatas para establecer relaciones de mutuo beneficio entre las mujeres candidatas y el Gobierno nacional, facilitar el proceso de convocatoria a diferentes eventos y realizar una socialización de la oferta institucional. Durante el primer semestre de 2020, se actualizó el portal web de la campaña.

Adicionalmente, según estos informes, en junio de 2020 se realizaron tres foros sobre violencia contra mujeres en política, los días 10, 17 y 24 de junio, con una participación de 835 personas, de las cuales el 96 % fueron mujeres. De ellas, el 18 % pertenecen a un grupo étnico, principalmente mujeres negras y afrocolombianas, el 8 % son defensoras o lideresas, y el 1,5 %, LBT. En estos espacios se trabajó en torno a brechas de género y conceptualización sobre las violencias contra mujeres en política, manifestaciones y casos y rutas de atención. El Ministerio del Interior informó que los encuentros contaron con el apoyo de ONU Mujeres, MAPP-OEA, el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD) y el

Instituto Nacional Demócrata de los Estados Unidos (NDI). Asimismo, entre julio y septiembre de 2020 se llevaron a cabo talleres virtuales sobre las Leyes 1475 de 2011, la 1622 de 2013 y la 1885 de 2018⁷³, donde se capacitaron 572 personas, el 40 % de las cuales correspondió a mujeres.

Si bien la Procuraduría y la Defensoría consideran que todas las acciones adelantadas en el marco de la campaña “Más mujeres, más democracia” son importantes, es clave mencionar que su alcance no es suficiente para promover y facilitar la participación equilibrada de hombres y mujeres en instancias de participación ciudadana, diferentes a partidos políticos y movimientos. A su vez, tampoco cuenta con un énfasis o una línea específica que promueva la participación de las mujeres en procesos de planeación democrática, estrategia en la que este indicador se inscribe. Ambas situaciones obedecen al hecho de que la campaña está enfocada a mujeres interesadas en participar en escenarios electorales, según la información de la página web de la campaña, dejando todo lo concerniente a otras instancias de participación al margen. De hecho, desde 2018 la Cumbre Nacional de Mujeres y Paz

⁷³ Ley 1475 de 2011 (Ley de Reforma Política), Ley 1622 de 2013 (Ley Estatutaria de Juventud), Ley 1885 de 2018 (modifica la Ley 1622 de 2013).



había alertado en similar sentido al señalar que, aparte de esta campaña, no se “identifican acciones para abordar todas las barreras sociales, culturales, políticas y económicas que viven las mujeres en el ejercicio de la política”⁷⁴.

Con respecto a los talleres virtuales realizados, no resulta claro para el Ministerio Público, a partir de la información reportada, cómo estos tienen un énfasis específico en la promoción de la incorporación de las mujeres en temas de derechos políticos y formas de participación política y ciudadana, que, de acuerdo con la descripción del indicador, es lo que se espera de los programas de formación. Adicionalmente, debe tenerse presente que la sumatoria de talleres no constituye un programa. Por ello es fundamental que se estructure un programa en torno al cual estos talleres apunten al desarrollo de sus objetivos e indicadores.

El Ministerio Público, además, observa con preocupación estos avances, en tanto se trata de un indicador cuya finalización es 2021. Por tal motivo,

⁷⁴ Cumbre Nacional de Mujeres y Paz. (2018). *Balance a la implementación del Acuerdo Final de Paz en Derechos de las Mujeres. Resumen Ejecutivo*. Bogotá, D. C.

considera también necesaria una ampliación de su periodo de ejecución.

En particular, sobre el compromiso de adelantar ajustes normativos para el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa, traducidos en dos indicadores del PMI, propuesta de ajustes normativos expedidos para el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa que contemplen los aspectos enunciados en el punto 2.26 del Acuerdo de Paz (B.158 y B.G.6), el Gobierno nacional radicó en 2017 en el Congreso de la República el proyecto del Ley Orgánica (PLO 020-17C; 011-17S) con el que se buscaba la modificación de la Ley 152 de 1994. Este proyecto contemplaba la participación de nuevos representantes en los Consejos de Planeación Territorial, entre los cuales se incluían personas de la población LGBTI, pero fue archivado por vencimiento de términos.

El Ministerio Público ve con preocupación que, adicional a esta acción, no se han adelantado otras que den continuidad al debate legislativo sobre el necesario fortalecimiento de la planeación democrática y participativa. En consecuencia, el avance en el cumplimiento de estos indicadores es limitado, aunque se reporten como terminados.

Por último, es importante señalar que, a pesar de la inclusión en el Acuerdo de Paz de medidas tendientes al fortalecimiento y promoción de presupuestos participativos sensibles al género y derechos de las mujeres en el nivel local (A.F. 2.2.6), estos no fueron traducidos en indicadores de género dentro del PMI. Sin embargo, se resalta la elaboración de la guía de presupuestos y procesos participativos con perspectiva de género y derechos de las mujeres por parte del Departamento Nacional de Planeación (DNP) con apoyo de ONU Mujeres, presentada en enero de 2020 como parte del Plan de Acción de la Subdirección de Género.

El objeto de esta guía es aportar elementos para dinamizar la incorporación del enfoque de género en la construcción de presupuestos participativos que se adelanten desde los municipios, distritos y departamentos. La guía ha sido presentada a las consejeras territoriales de planeación como una herramienta clave para el desempeño de su rol, así como en 17 talleres virtuales con entes territoriales en siete departamentos (Nariño, La Guajira, Antioquia, Valle del Cauca, Putumayo, Boyacá y Cauca) y cinco municipios (Cartagena, Pasto, Buenaventura, Sincelejo, Popayán), durante el segundo semestre de 2020.

1

2

3

4

5

6

Medidas para una mayor participación en la política nacional, regional y local

Cultura política democrática y participativa, y participación de las mujeres en el marco del Acuerdo de Paz

En el Acuerdo de Paz se reconoce que, para fortalecer la participación política y social en el país, transformar la cultura política que existe es fundamental. Entre otros aspectos, esta cultura debe contribuir a la igualdad entre ciudadanos y ciudadanas, así como a la mayor integración de los sectores más vulnerables.

En este subpunto, el Ministerio del Interior tiene bajo su responsabilidad implementar un programa de liderazgo político y social para miembros de partidos y organizaciones sociales, con especial énfasis en

poblaciones más vulnerables como la campesina, mujeres, minorías religiosas, pueblos y comunidades étnicas y población LGBTI correspondiente al indicador del PMI (B.G.7), que debía iniciar en 2017. No obstante, solo cuenta con metas por vigencia a partir de 2018, y a corte de este informe sus avances se registran en cero en el SIPO⁷⁵.

Los informes trimestrales sobre la implementación del enfoque de género de la CPEC a septiembre de 2020 exponen que en 2019 inició la implementación del programa mencionado con los siguientes avances: guía de formación (sobre mujeres y política para campañas electorales), ruta de atención a la violencia contra mujeres en política y premiaciones de iniciativas de mujeres en participación. En 2020, se informa sobre el desarrollo de 29 talleres de liderazgo político para mujeres: siete durante el segundo trimestre, con participación de 292 mujeres

⁷⁵ Consultado por última vez en enero de 2021.

en los departamentos de Casanare, Bolívar, Cauca, Tolima y Valle del Cauca, y 22 en el tercer trimestre, en los que se capacitaron 430 mujeres. La información presentada no permite conocer si en estos espacios se contó con participación de mujeres de grupos étnicos y población LGBTI.

Como avances en 2020, en respuesta a solicitud escrita, el Ministerio del Interior informa que los contenidos de los talleres de liderazgo político están dirigidos de manera exclusiva a las mujeres con el objeto de brindar herramientas que fortalezcan su liderazgo en los espacios de toma de decisiones. Además, en estos espacios se abordan conceptos relacionados con el género, se realizan análisis del contexto de la participación de las mujeres en Colombia para visibilizar las brechas de género al respecto, entre otras actividades.

El Ministerio Público reconoce los avances registrados, pues, con respecto a las metas, el



indicador presenta cumplimiento para la fecha de corte de este informe, aunque se detectaron rezagos en 2018 y 2019. No obstante, las metas son insuficientes para lograr el fortalecimiento de la participación de las mujeres en el país. A cuatro años del inicio de la implementación del Acuerdo de Paz, 29 talleres y 722 mujeres capacitadas es un avance muy limitado para los objetivos que este persigue. Adicionalmente, no es claro cómo se implementa el programa en el caso de las mujeres LBT ni cómo se incorpora este abordaje en los talleres.

Otras formas para promover la participación política y ciudadana de las mujeres, establecidas por el Acuerdo de Paz, tienen que ver con 1) la adopción de medidas afirmativas necesarias para garantizar una representación equilibrada de hombres y mujeres en la conformación de todas las instancias que se refieren en el Acuerdo de Paz (no fue incluida como indicador en el PMI), y 2) la promoción de nuevos liderazgos en las mujeres mediante programas de formación sobre los derechos políticos y formas de participación política y ciudadana de las mujeres. La creación e implementación de estos programas se refleja mediante dos indicadores (iguales) en el PMI: uno de género (B.G.8)⁷⁶ y uno temático (B.356)⁷⁷.

76 "Programa de formación sobre los derechos políticos y formas de participación política y ciudadana de la mujer, creado e implementado".

77 "Programas de formación sobre los derechos políticos y formas de participación política y

Según información en SIPO, no se reporta ningún avance a la fecha en el desarrollo de este programa en ninguno de los dos indicadores⁷⁸. Su implementación, de acuerdo con el PMI, debió iniciar en 2017, tiene metas establecidas por vigencia anual a partir de 2018 y, según informa el Ministerio del Interior, solo inició hasta 2019. Acorde a la ficha del indicador de género (B.G.8), entre 2018 y 2020, 59 programas, entendidos como escuelas, debían estar implementados. No obstante, la información suministrada por el Ministerio del Interior y la registrada en los informes de la CPEC no se presenta en los mismos términos del indicador, por lo que es imposible determinar desde esa perspectiva el avance en las metas.

En desarrollo de esta medida, el Ministerio del Interior informa que en 2019 se diseñó e inició la implementación de un programa de formación, denominado "Escuelas de formación política para mujeres" (presencial y virtual), en el cual 624 mujeres participaron en el primer año: el 6,5 % de ellas fueron indígenas; el 10 %, negras y afrodescendientes, y menos del 1%, LBT. Luego, a agosto de 2020, 845 mujeres participaron del programa; para este año, la escuela fue virtual, y no se cuenta con información sobre las características de las participantes.

ciudadana de la mujer creados y en implementación".

78 Consultado por última vez en enero de 2021.

Tabla 12. Mujeres participantes por departamento en las "Escuelas de formación política para mujeres"-2019 a agosto de 2020

Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio del Interior. Rta. Radicado No. OFI2020-37650-OAP-1100 del 22 de octubre de 2020.

Departamento	Número de mujeres certificadas
Antioquia	293
Arauca	5
Atlántico	17
Bolívar	28
Boyacá	19
Caldas	8
Caquetá	6
Casanare	11
Cauca	105
Cesar	39
Chocó	124

1
2
3
4
5
6



Departamento	Número de mujeres certificadas
Córdoba	32
Cundinamarca	295
Huila	8
La Guajira	43
Magdalena	19
Meta	20
Nariño	45
Norte de Santander	19
Putumayo	55
Quindío	8
Risaralda	10
Santander	28
Sucre	9
Tolima	100
Valle del Cauca	68
Bogotá	55

La Procuraduría y la Defensoría consideran que a la fecha los avances en estos programas de formación deberían ser mayores. Se valora positivamente la oportuna virtualización de las “Escuelas de formación política para mujeres” en 2020, pero es necesario que se fortalezca su implementación para: 1) ampliar la cobertura en todos los departamentos del país; 2) promover una participación equitativa entre los departamentos, puesto que las diferencias en este sentido entre unos y otros son evidentes a este momento, y 3) promover y garantizar la participación de más mujeres de grupos étnicos, mujeres LBT, entre otras. Lo anterior, para lograr que realmente surjan nuevos liderazgos de mujeres, fin último de esta medida del Acuerdo de Paz.

Participación electoral

Lograr una mayor participación en la política nacional, regional y local requiere también de la promoción de la participación en el ámbito electoral. Para ello,

en el Acuerdo de Paz se estableció la realización de campañas de información, pedagogía y capacitación que estimulen la participación electoral, con énfasis, entre otras, en promover la participación de las mujeres; una campaña nacional de cedulação masiva, en la que se prevean medidas para facilitar el acceso por parte de las mujeres rurales, y un diagnóstico participativo con enfoque de género sobre los obstáculos que enfrentan las poblaciones más vulnerables en el ejercicio del derecho al voto. En el PMI solo fue incluido un indicador de género; sin embargo, en este apartado se tienen en cuenta otros indicadores relacionados con estas medidas del Acuerdo de Paz.

Contar con un documento de identidad es fundamental para el reconocimiento formal de la ciudadanía y el ejercicio pleno de los derechos, entre ellos el derecho al voto. Por ende, no tener cédula de ciudadanía en Colombia equivale a no poder participar de la vida electoral. Para dar desarrollo a las medidas contempladas en el Acuerdo de Paz al respecto, se estableció el indicador del PMI relacionado con



la campaña nacional de cedulação masiva, con prioridad en las zonas marginadas de los centros urbanos y en las zonas rurales, particularmente las más afectadas por el conflicto y el abandono, con medidas para facilitar el acceso a esta campaña por parte de las mujeres rurales (B.425).

La Registraduría Nacional del Estado Civil, según información reportada en el SIPO a septiembre de 2020 y en la web de la entidad, en el marco de esta medida adelantó, en 2017, 60 jornadas de identificación en 31 departamentos; en 2018, 50 jornadas en 29 departamentos, y en 2019, 50 jornadas en 26 departamentos. En estas jornadas se expidieron 193 438 cédulas de ciudadanía.

Preocupa al Ministerio Público que, en desarrollo de esta disposición, no se informa el número de cédulas de ciudadanía expedidas a mujeres, ni tampoco cuáles son las medidas específicas que se han tomado para facilitar el acceso de las mujeres rurales a esta campaña. Aunque dentro de los 51 indicadores de género del PMI esto no fue incluido, el indicador general estipula de manera

expresa la necesidad de incorporar medidas especiales para las mujeres rurales, por lo que en su implementación este aspecto debe ser tenido en cuenta.

Por otro lado, el Gobierno nacional asumió en el PMI el compromiso establecido en el Acuerdo de Paz de realizar y divulgar un diagnóstico participativo con enfoque de género sobre los obstáculos que enfrenta la población más vulnerable en el ejercicio de derecho al voto contemplado en los indicadores (B.167 y B.G.9). La inclusión del enfoque de género en este documento supone la identificación de las barreras específicas que enfrentan las mujeres, teniendo en cuenta su diversidad, así como las que enfrentan las personas LGBTI.

Según información registrada en el SIPO entre 2017 y 2019 (no hay reportes desde 2019), la Registraduría Nacional no contaba con los recursos para el desarrollo de este documento, por lo que solicitó en varias oportunidades al Ministerio de Hacienda y Crédito Público la asignación de fondos para este fin. De acuerdo con respuesta escrita de

esta entidad, estos recursos no fueron aprobados⁷⁹. Ahora bien, el Ministerio del Interior, con apoyo de USAID, realizó el documento *Profundizar la inclusión electoral: diagnóstico de las barreras que impiden a poblaciones vulnerables y subrepresentadas en Colombia el ejercicio de su derecho al voto* Teniendo en cuenta, la no aprobación de los recursos, en el mes de septiembre de 2020 la Registraduría solicitó al Ministerio del Interior la posibilidad que se permitiera adoptar dicho documento, en tanto considera que cumple con las características pactadas en el Acuerdo de Paz. Para la fecha de corte de este informe no se tenía respuesta por parte del Ministerio del Interior.

El documento presenta un anexo sobre propuestas y recomendaciones para profundizar la inclusión electoral, en el que se brindan 24 recomendaciones, organizadas según, corto, mediano y largo plazo. Ahora, si bien en siete de estas recomendaciones las mujeres son incluidas como población beneficiada,

⁷⁹ Registraduría Nacional del Estado Civil. Rta. Radicado No. 420 RDE-410 del 10 de diciembre de 2020.



solo en un caso se trata de una recomendación diferencial para ellas. Esta recomendación está centrada en aspectos de accesibilidad a los puestos de votación para personas con discapacidad y mujeres embarazadas y/o con niños de brazos.

Así las cosas, el Ministerio Público resalta la elaboración de este diagnóstico, pero observa con preocupación que, aunque el documento identificó 10 obstáculos que enfrentan las mujeres para ejercer su derecho al voto, dos específicamente para el caso de las mujeres LBT, solo se haya formulado una recomendación al respecto. Es importante entonces que en el marco del diagnóstico se amplíen las recomendaciones tendientes a eliminar los obstáculos identificados en cuanto al derecho al voto de las mujeres.

Con respecto a la participación electoral, una de las medidas establecidas por el Acuerdo de Paz, de especial importancia para que las mujeres tomen parte en el sistema electoral es la reforma del régimen y de la organización electoral correspondiente al indicador del PMI (B.187). Esta medida no quedó

establecida con indicador de género en el PMI, aunque sí de otros componentes de este instrumento, sobre los que se realiza seguimiento en este informe.

Para la fecha de corte de este informe se encontraba en trámite en el Congreso de la República el Proyecto de Ley Estatutaria 409 de 2020 (Cámara de Representantes) y 234 de 2020 (Senado de la República) "por medio del cual se expide el Código Electoral Colombiano y se dictan otras disposiciones"⁸⁰. Esta reforma es entendida, desde el punto de vista del enfoque de género, como oportunidad propicia para avanzar en el cierre de brechas de desigualdad en la participación política entre hombres y mujeres con medidas tendientes a la paridad. Esta última es una medida determinante para avanzar en la igualdad en el ejercicio del poder y la participación en los escenarios decisorios, aspectos

⁸⁰ Con posterioridad a la fecha de corte de este informe, en diciembre de 2020, este proyecto de ley tuvo su trámite de conciliación. Se aprobó la conformación paritaria en las listas en las que se elijan cinco o más curules, es decir, deben estar conformadas por mínimo 50 % de mujeres, lo que se considera un avance significativo en la garantía de los derechos políticos de las mujeres.

cada vez más necesarios para el fortalecimiento de la democracia⁸¹.

Así, en lo relacionado con la participación electoral, la Procuraduría y la Defensoría identifican limitaciones en la implementación del enfoque de género del Acuerdo de Paz, que se traducen en garantías insuficientes para avanzar en el cierre de brechas entre hombres y mujeres en la política colombiana: en la campaña de cedulação masiva no se evidencian medidas específicas dirigidas a facilitar el acceso de las mujeres rurales a la campaña; el diagnóstico sobre las barreras que enfrentan las poblaciones vulnerables para ejercer su derecho al voto identifica las barreras específicas que enfrentan las mujeres, pero no se incluyen recomendaciones para superarlas.

⁸¹ ONU Mujeres. (2018).



Recomendaciones

Al Ministerio del Interior:

- Incorporar el enfoque de género en el Plan de Apoyo a la Creación y Promoción de Veedurías Ciudadanas y Observatorios de Transparencia, mediante el establecimiento de medidas diferenciales dirigidas a las mujeres y a las personas LGBTI en cada uno de los tres ejes estratégicos en los que se encuentra dividido el Plan.
- Avanzar con mayor celeridad en el proceso de formulación de la Política Pública de Convivencia, Reconciliación, Tolerancia y No Estigmatización, asegurando siempre la participación de las mujeres y las personas LGBTI, así como la incorporación de medidas diferenciales en la Política en ambos casos.
- Estructurar los programas anuales de que trata el indicador del PMI sobre la implementación

de una estrategia de promoción para la participación equilibrada de hombres y mujeres en instancias de participación ciudadana, partidos y movimientos (B.G.5), para que las diferentes acciones que se presentan como avances puedan ser comprendidas en los términos en que ha sido planteado el indicador.

- Realizar los reportes trimestrales de los indicadores cuya ejecución son de su responsabilidad en el SIPO. A fecha de corte de este informe, ninguno de los indicadores de género a cargo de este Ministerio contaba con reporte en el Sistema.
- Solicitar la ampliación del plazo de implementación del indicador del PMI B.G.5, cuya terminación es en la actual vigencia. Las metas establecidas en el indicador y las características con las que se han presentado los avances hacen que resulte

poco probable que los objetivos de esta medida, de acuerdo con los términos del acuerdo de paz, sean cumplidos en el plazo actual.

- Revisar y ampliar las metas fijadas para el indicador de creación e implementación de programas de formación sobre los derechos políticos y formas de participación política y ciudadana de las mujeres (B.G.8). Se requiere una mayor cobertura en la Escuela de Formación Política para Mujeres para alcanzar los objetivos que tiene esta medida en términos de lo establecido en el Acuerdo de Paz.
- Revisar y ampliar las metas fijadas para el indicador del programa de liderazgo político y social para miembros de partidos y organizaciones sociales, con especial énfasis en poblaciones más vulnerables como población campesina, mujeres, minorías religiosas, pueblos y comunidades étnicas y población LGBTI (B.G.7). Estas metas resultan

1
2
3
4
5
6



insuficientes para el universo de mujeres y personas LGBTI integrantes de partidos y organizaciones sociales a quienes se dirige esta medida.

A la Registraduría Nacional de Estado Civil:

- Incluir en todos los reportes que se realizan sobre la campaña nacional de cedulação masiva, incluidos los de su página web, la información desagregada según sexo del número de personas que se benefician de esta, con la expedición de la cédula de ciudadanía.
- Informar, en todos los reportes que se realizan sobre la campaña nacional de cedulação masiva, acerca de las acciones que implementa la entidad para facilitar el acceso de las mujeres rurales a esta campaña, tal y como lo establece el Acuerdo de Paz.

- Implementar las recomendaciones y propuestas para profundizar la inclusión electoral incorporadas en el diagnóstico sobre las barreras que enfrentan las poblaciones más vulnerables y subrepresentadas en Colombia para ejercer su derecho al voto para la superación de las limitaciones específicas identificadas para el caso de las mujeres.

Al Departamento Administrativo de la Función Pública:

- Incorporar en el Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública (Plan Nacional de Formación de Veedores) herramientas que permitan, desde el enfoque de género, adelantar ejercicios de control social sobre la garantía de los derechos de las mujeres y las personas LGBTI, en el marco de la garantía de los derechos ciudadanos sobre los que profundizan los diferentes módulos de formación del Plan.

1

2

3

4

5

6





PROCUREMOS
la paz



3

Fin del conflicto

Descripción

El tercer punto del Acuerdo de Paz está integrado por tres pilares según el PMI:

1. Cese al fuego y hostilidades bilateral y definitivo y la dejación de armas, que culminó en 2017.
2. Reincorporación de las FARC a la vida civil, que incluye los compromisos en materia de reincorporación política, social y económica. Este proceso se entiende en el Acuerdo de Paz como integral y sostenible, en el que se consideran los intereses del colectivo de personas en proceso de reincorporación en su conjunto, así como de quienes lo integran y sus familias. Se determina que en todos los aspectos que integran el proceso de reincorporación se implementará el enfoque diferencial con énfasis en los derechos de las mujeres.
3. Garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o atentan contra las personas que participan en la implementación de los acuerdos y la construcción de paz. Se tienen en cuenta los

riesgos particulares que afectan a las mujeres. En este componente el enfoque de género es uno de los principios orientadores.

En términos generales, la participación de las organizaciones de mujeres y de sectores LGBTI se concibe como un requisito indispensable en las instancias que se derivan de este punto.

Respecto a los avances a nivel general para este punto, la Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz señaló, en el *Segundo informe sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz*, que aunque se reconocen progresos en el proceso de reincorporación, se considera necesario adelantar acciones como la culminación de la acreditación de los excombatientes, fortalecer el acceso a tierras con fines productivos y aumentar la cobertura de los proyectos aprobados, que en la actualidad solo cubre el 35 % de los exintegrantes de las FARC-EP.

Además, se señaló la necesidad de fortalecer las estrategias de atención diferencial de grupos poblacionales, agilizar los tiempos de consolidación

de los antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación, constituir el Sistema Nacional de Reincorporación y definir las hojas de ruta individuales.

Así mismo, se hace un llamado a la necesidad de implementar acciones específicas que permitan reducir los riesgos de seguridad para las personas en proceso de reincorporación, y del fortalecimiento de la capacidad técnica y financiera de la Unidad Nacional de Protección (UNP), que a marzo de 2020 tenía más de 400 solicitudes pendientes de trámite.

Ahora bien, respecto al tema de género en particular, se debe recordar que para garantizar el proceso de reincorporación social y económica de los exintegrantes de las FARC-EP y sus familias de conformidad con lo establecido en el Acuerdo Paz, en 2018 se aprobó la Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica de Exintegrantes de las FARC-EP (CONPES 3931). En esta se contempla el enfoque de género a través de 18 medidas que promueven la reincorporación de las mujeres y las personas LGBTI para su participación plena en diferentes espacios sociales y políticos, la promoción y garantía de su autonomía económica, el

1

2

3

4

5

6

ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos, entre otras.

A su vez, respecto a la participación política de las mujeres en el proceso de reincorporación, el Acto Legislativo 03 de 2017 estableció en su artículo primero que, en el registro ante al Consejo Nacional Electoral del partido, debería quedar plasmado "su compromiso con la equidad de género conforme: a los criterios constitucionales de paridad, alternancia y universalidad en el funcionamiento y organización interna".

Para los componentes de reincorporación y garantías de seguridad, en el Acuerdo Paz se acordó solicitar a las Naciones Unidas la creación de una Misión Política para su verificación.

En este capítulo del informe se presentan los avances y dificultades relacionados con el componente de reincorporación política, social y económica mediante el análisis de las 18 medidas del CONPES 3931 de 2018, así como del componente sobre garantías de seguridad. Sobre este último, se analizan los avances en tres indicadores del PMI:

dos indicadores⁸² de género del PMI establecidos en el pilar garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales del punto 3, y un indicador⁸³ del punto 2, sobre el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP). Adicionalmente, se tienen en cuenta los avances del Programa Integral de Garantías para lideresas y defensoras de derechos humanos.

De los tres indicadores de género del PMI que se analizan en este capítulo, el C.G.1 no tiene ficha técnica en el SIPO y, por tanto, no cuenta con reportes periódicos en este sistema de información por parte de las entidades a cargo de su cumplimiento. Los otros dos indicadores sí cuentan con reportes periódicos en este sistema. A juicio del Ministerio Público, a agosto de 2020, los avances en los tres indicadores analizados son incipientes, como se detalla a lo largo del capítulo.

82 C.G.1 y C.G.2.

83 B.G.1.



Revisión normativa en clave de género

La tabla 13 presenta el listado de normas que regulan la incorporación del enfoque de género en los documentos normativos más relevantes sobre reincorporación económica. Cabe señalar que el

punto 3 del Acuerdo de Paz cuenta con un amplio desarrollo normativo, que para fines de este informe se limita a aquellas normas para la incorporación del enfoque de género.

Tabla 13. Revisión normativa del punto 3

Reincorporación política		
	Acto Legislativo 03 de 2017. Regula parcialmente el componente de reincorporación política del Acuerdo de Paz.	En el artículo transitorio 1 que tendrá la Constitución Política se establece que el nuevo partido o movimiento político registrará en el Consejo Nacional Electoral el acta de constitución, sus estatutos y su compromiso con la equidad de género conforme a los criterios constitucionales de paridad, alternancia y universalidad en el funcionamiento y organización interna.
	Ley 1830 de 2017. Designación de voceros o voceras en cada una de las cámaras del Congreso para que participen en el debate de los proyectos de reforma constitucional.	No establece ninguna medida que garantice la participación de mujeres en el grupo de voceros/as.
Reincorporación económica y social		
	Decreto Ley 897 de 2017. Modifica la estructura de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas.	Señala que el proceso de reincorporación tendrá en todos sus componentes un enfoque diferencial, con énfasis en los derechos de las mujeres. Este mismo debe ser contemplado en los subprogramas del Programa de Reincorporación Económica y Social. Sin embargo, no incluye disposiciones específicas para la materialización de este enfoque, ni para la participación de las mujeres y las personas LGBTI en reincorporación, en la formulación y desarrollo de los subprogramas.
	Decreto Ley 899 de 2017. Formaliza los criterios, medidas e instrumentos previstos en el Acuerdo Final para la reincorporación económica y social colectiva e individual de los integrantes de las FARC-EP.	Señala que el proceso de reincorporación tendrá en todos sus componentes un enfoque diferencial, con énfasis en los derechos de las mujeres. Sin embargo, en ninguno de los criterios, instrumentos y medidas de que trata se incluyen disposiciones específicas que incorporen este enfoque ni para las mujeres ni para las personas LGBTI.

1

2

3

4

5

6

<p>Decreto 2027 de 2016. Crea el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR) y le asigna funciones.</p>	<p>En ninguno de sus componentes se menciona o incluyen disposiciones en materia de género para las mujeres y las personas LGBTI.</p>
<p>Decreto 1363 de 2018. Faculta a la ARN para establecer las características y condiciones necesarias para el acceso a los beneficios económicos.</p>	<p>En ninguno de sus componentes se menciona o incluyen disposiciones en materia de género para las mujeres y las personas LGBTI.</p>
<p>Resolución 3207 de 2018. Requisitos para verificar la viabilidad y aprobar los proyectos productivos o de vivienda de carácter individual.</p>	<p>En ninguno de sus componentes se menciona o incluyen disposiciones en materia de género para las mujeres. En los requisitos para acceder a la alternativa de adquisición de vivienda nueva o usada, se establece que la medida destinada a cónyuges o compañeros permanentes incluye parejas del mismo sexo.</p>
<p>Resolución 4309 de 2019. Por la cual se establece la Ruta de Reincorporación.</p>	<p>Establece que "El enfoque diferencial y de género deberán orientar una adecuada atención a la población en razón de su etnia, sexo, orientación sexual, identidad de género, curso de vida y discapacidad, garantizando su transversalización en cada uno de los componentes de la ruta". No obstante, en ninguno de los componentes de la ruta se incluyen disposiciones específicas para la materialización del enfoque en mujeres y personas LGBTI.</p>
<p>Garantías de seguridad</p> <p>Decreto Ley 154 de 2017. Por el cual se crea la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad.</p>	<p>Hay una priorización del enfoque diferencial y de género para el diseño, implementación y seguimiento de las políticas y estrategias que sean objeto de la comisión. Dentro de las funciones se contempla diseñar y construir las estrategias para identificar las fuentes de financiación y los patrones de actividad criminal de las organizaciones y conductas punibles a que hace referencia el artículo 10 del decreto, entre los que se tendrán en cuenta aquellos que afectan de manera particular a mujeres, niñas, niños, adolescentes y población LGTBI. En cuanto a la integración, se establece que se promoverá la participación efectiva de las mujeres.</p>
<p>Decreto Ley 898 de 2017. Por el cual se crea al interior de la Fiscalía General de la Nación la Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales.</p>	<p>Se prioriza el enfoque territorial y de género en varios componentes. Se establece la promoción de la participación efectiva de las mujeres en la conformación de los grupos de trabajo e investigación (aunque no se establecen medidas o mecanismos concretos para ello). En su mandato se hace énfasis particular en la investigación y persecución de la violencia sistemática contra las mujeres. En sus principios orientadores se plantea que el fortalecimiento de la administración de justicia sin discriminación debe, entre otras, garantizar una justicia efectiva en casos de violencia de género, libre de estereotipos sobre las personas LGBTI.</p> <p>Dentro de las funciones del director se especifica la implementación de planes metodológicos de investigación especializados respecto a los graves hechos de victimización que las organizaciones y conductas objeto del acuerdo ejecuten contra mujeres, niñas, niños, adolescentes y población LGBTI. Adicionalmente, dentro de los criterios para la focalización de recursos, en los criterios adicionales se plantea que se dará prioridad a casos que versen sobre agresiones a mujeres, niños, niñas y adolescentes y población LGBTI.</p>

1
2
3
4
5
6



Decreto Ley 895 de 2017. Por el cual se crea el SISEP.

Se menciona la inclusión del enfoque de género en buena parte de los componentes que presenta el Decreto Ley. No obstante, salvo en lo referente a las características del sistema de información, planeación y monitoreo del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, en ningún componente se mencionan medidas específicas que indiquen cómo se implementa/operacionaliza la inclusión de este enfoque en lo que a la participación de las mujeres refiere.

En lo que respecta a la participación de las personas LGBTI de género diverso, no se incluye ninguna disposición.

Decreto 299 de 2017. Por el cual se crea el Programa de Protección Especializada de Seguridad y Protección.

Como uno de los principios se prevé que el enfoque diferencial, incluido el de género y orientación sexual, deberá ser tenido en cuenta para la evaluación de riesgo, la recomendación y la adopción de medidas de seguridad y protección. Así mismo, se menciona el enfoque de género en otros apartes. No obstante, en ninguno de los componentes de la Ley se incluyen disposiciones específicas que señalen la operacionalización de este enfoque, dirigidas a las mujeres y a las personas LGBTI.

Decreto 2124 de 2017. Reglamenta el Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida a la Presencia, Acciones y/o Actividades de las Organizaciones, Hechos y Conductas Criminales.

El enfoque diferencial y el enfoque de género son incluidos como principios del sistema, haciendo especial énfasis en la protección de las mujeres, las niñas, los niños, los adolescentes, personas con orientación sexual e identidad de género diversa. A su vez, en todos los componentes del sistema y las diferentes instancias que lo integran se menciona la aplicación del enfoque de género. Sin embargo, no se incluyen disposiciones que indiquen cómo se materializa este enfoque.

Decreto 660 de 2018. Crea y reglamenta el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios; y se dictan otras disposiciones.

Se prioriza el enfoque de género dentro de los enfoques del programa. La participación de las organizaciones de mujeres y de sectores LGBT se establece de manera explícita. Se propende a medidas tendientes al fortalecimiento de las capacidades de las mujeres; la formación sobre derechos políticos y formas de participación ciudadana con enfoques diferenciales, incluido el de género; reconocimiento de la labor de las organizaciones de mujeres, y promoción de medidas para la prevención y superación de la estigmatización y discriminación contra las mujeres, las comunidades étnicas, los sectores sociales LGBT, entre otras.

Se garantiza la participación de representantes de espacios de mujeres en el Comité Técnico de los componentes de Promotores/as Comunitarios/as de Paz y Convivencia, y de Apoyo a la Actividad de Denuncia. No obstante, en el Comité Técnico de los componentes de medidas integrales de prevención, seguridad y protección, y del protocolo de protección para territorios rurales, no. En ninguno de estos dos comités se promueve la participación de representantes de sectores LGBTI.

En las instancias territoriales de coordinación, una de las funciones busca la adopción de indicadores para la medición de riesgos asociados al género, orientación y diversidad sexual, la pertenencia étnica, entre otros.

1
2
3
4
5
6



Balance de las acciones de género del CONPES 3931 de 2018

En materia de reincorporación social y económica se han desarrollado al menos tres documentos de política pública: la Política de Paz con Legalidad, a Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica de exintegrantes de las FARC-EP, contenida en el CONPES 3931 de 2018, y la ruta de reincorporación aprobada a través de la Resolución 4309 de 2019.

En cuanto a la Política de Paz con Legalidad, es importante señalar que esta no cuenta con acciones específicas para incluir el enfoque de género dentro de las acciones propuestas en materia de reincorporación. Por su parte, la ruta de reincorporación aprobada a través de la Resolución 4309 de 2019 incluye el enfoque de género de forma general y transversal, pero en ninguno de sus siete componentes se incluyen desarrollos específicos para la materialización de este enfoque. En este sentido, si bien se puede considerar que la ruta de reincorporación es un instrumento de política más actualizado que el CONPES, este, a través de la inclusión de 18 acciones puntuales para la incorporación del enfoque de género, continúa representando la hoja de ruta en dicho sentido en el

proceso de reincorporación social y económica. Por lo tanto, los avances en estas acciones son objeto central del presente informe.

El CONPES 3931 busca que se garantice la reincorporación tanto de exintegrantes como de sus familias a la vida civil. Así, contiene cuatro objetivos específicos: (i) fortalecer la articulación y planificación entre los actores responsables para cumplir este propósito; (ii) promover la reincorporación comunitaria para el fortalecimiento del tejido social, la convivencia y la reconciliación; (iii) generar condiciones para el acceso a mecanismos y recursos necesarios para la estabilización económica, y (iv) generar condiciones para el acceso a derechos fundamentales. Además, dentro de sus principios se incluye el enfoque de género, tal como se expone en el Acuerdo, por lo que incorpora 18 acciones para la toma de acciones afirmativas y para la transversalización del enfoque.

De acuerdo con lo reportado por la ARN, las 18 acciones de género⁸⁴ que contempla el CONPES

⁸⁴ Revisar anexo 2.

3931 se agrupan en cada uno de los cuatro objetivos mencionados. Estas acciones se reconocen como una base sólida para la incorporación del enfoque de género dentro de la política de reincorporación, que responde a la realidad y las necesidades de las mujeres, por lo que su implementación resulta fundamental. Este apartado presenta un balance frente a cada uno de ellos.

La implementación y seguimiento de estas acciones ha sido liderada por la Mesa Técnica de Género del Consejo Nacional de Reincorporación (Mesa de Género), conformada por la Agencia Nacional para la Reincorporación y la Normalización (ARN), la CPEC y el componente FARC. El trabajo de la Mesa de Género, por medio de reuniones semanales, dio pie a la implementación de una metodología que inició por la revisión e identificación de las acciones y la construcción de subactividades para cada una de estas con miras a su debida implementación, a partir de las necesidades de las mujeres. Dichas acciones se constituyen como una ruta que se debe seguir para avanzar en la garantía de derechos de las mujeres en proceso de reincorporación.

1
2
3
4
5
6



La Mesa de Género, además, ha convocado a espacios de trabajo con las entidades encargadas de la implementación de las acciones, con el propósito de socializar sus responsabilidades, y fortalecer capacidades técnicas. Sin embargo, por el hecho de que todas las acciones quedaron a cargo de la ARN, pese a los esfuerzos que esta entidad ha hecho en materia de coordinación, el desconocimiento de las entidades y su limitada capacidad técnica y presupuestal para ejecutar las acciones impiden que se avance en este sentido. No obstante, el Ministerio Público destaca el compromiso de la ARN, la CPEC y las delegadas del componente FARC, que ha permitido definir tanto acciones específicas como un plan para avanzar en su implementación.

Dentro del primer eje se encuentran las acciones 1.7, 1.8, 1.9 y 1.10 del CONPES. La acción 1.7 se refiere a la promoción de "estrategias que fortalezcan capacidades en formación y sensibilización en enfoque de género y nuevas masculinidades en las entidades del Estado involucradas en el Proceso de Reincorporación", y de ella se encuentran como responsables la ARN, la CPEM y el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR). La CPEC y la ARN

presentaron en su informe⁸⁵, como avance, el trabajo realizado por la Mesa de Género en la elaboración de un documento con lineamientos temáticos para la incidencia, sensibilización y formación para la inclusión del enfoque de género por parte de las entidades responsables. También señalan la construcción del "Módulo de Autoentrenamiento en Enfoque de Género y Diferencial", construido por la ARN con el apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

A su vez, frente a esta acción y la 1.8, que se refiere a la articulación de las entidades a nivel nacional y territorial para la incorporación del enfoque de género y diferencial dentro de su oferta, la ARN reportó que el proceso de entrenamiento y sensibilización que se ha adelantado cuenta con tres⁸⁶ jornadas.

85 Agencia para la Reincorporación y la Normalización y Consejería para la Estabilización y la Consolidación. (Julio 2020). *Informe de Avances de Género en la Reincorporación (primer semestre 2020)*

86 En el requerimiento solicitado a la Agencia Nacional para la Reincorporación, esta expone que la primera jornada trata sobre la "Resolución 1325; CEDAW recomendación general No. 30 de 2013; participación de las mujeres en las negociaciones de paz; enfoque de género en el Acuerdo Final; Plan Marco de Implementación –PMI, Acuerdo Final punto 3.2; género y reincorporación; CONPES 3931 de 2018; acciones afirmativas y transversalización del enfoque de género". La segunda jornada, explica, se trata sobre la "Transversalización del enfoque de género con énfasis en presupuestos sensibles al género (Tiempo: 3 horas) donde se desarrollan los siguientes temas: Conceptos clave; brechas de género; discriminación y violencias contra la mujer; equidad e igualdad y Transversalización del enfoque de género"; y por último la tercera jornada trata sobre "Género en la política de reincorporación (Tiempo: 3 horas) donde

La primera presenta el marco normativo que sienta las bases para el desarrollo del enfoque de género en la reincorporación; la segunda se refiere a la transversalización del enfoque, haciendo énfasis en la importancia de contar con presupuestos sensibles al género, y la tercera retoma la inclusión del enfoque en la política de reincorporación.

Para la implementación se priorizaron las entidades Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, SENA, Unidad Nacional de Protección (UNP), Ministerio del Trabajo, la CPEM, la CPEC y la ARN. Así participaron tres mujeres del Ministerio de Salud; dos mujeres y un hombre del Ministerio de Educación; tres mujeres y un hombre del SENA; tres mujeres de la UNP; tres mujeres y dos hombres del Ministerio del Trabajo; una persona de la CPEM; cuatro mujeres de la CPEC, y seis mujeres de la ARN.

Así mismo, la ARN expuso que se han adelantado procesos de entrenamiento en enfoque de género y diferencial a nivel interno: a la Subdirección Territorial de la ARN, al Grupo Territorial en Cauca,

se desarrollan los siguientes temas: el enfoque de género en el Acuerdo Final; género y reincorporación; brecha y barreras".

Tolima, Apartadó, Cesar y Meta, a la Oficina de Comunicaciones, Al equipo de Comunidades de la Dirección Programática, a la Subdirección de Seguimiento, a la Subdirección Administrativa y Subdirección Financiera, y al grupo de Talento Humano. Este ejercicio se presenta como un gran esfuerzo por parte de la Mesa de Género por transversalizar el enfoque de género en el funcionamiento de la entidad, y se insta a la ARN a que continúe con la tarea.

El Ministerio Público resalta los avances en el cumplimiento de esta acción. Sin embargo, llama la atención sobre el hecho que la Mesa de Género no cuenta con recursos financieros para su puesta en marcha que permitan que el ejercicio sea más sólido. Si bien el fortalecimiento en materia de género en los equipos técnicos de las entidades responsables es fundamental para garantizar una implementación rigurosa y efectiva, es necesario que desde la dirección de las entidades se comprenda la importancia del tema, de manera que se avance en la elaboración de indicadores de impacto, en la adecuación de la oferta y de la arquitectura institucional, y en la construcción de estrategias internas para que más personas

dentro de la entidades comprendan la situación y trabajen en torno a la implementación de acciones al respecto.

Dentro de este primer eje se encuentra también la acción 1.9, la cual se refiere a la definición de "lineamientos y orientaciones técnicas necesarias con enfoque de género y diferencial para la flexibilización de la oferta institucional de educación formal" y en donde se encuentran involucradas la ARN, el Ministerio de Educación y la Mesa de Género. Así, la ARN informó que se han adelantado acciones como la priorización en la oferta a mujeres dentro del programa Maestro Itinerante, especialmente a aquellas que tengan hijos e hijas o sean madres solteras, y se han realizado recomendaciones al Plan Especial de Educación Rural del Ministerio de Educación para el fortalecimiento del enfoque de género.

Además, la ARN reportó que se han adelantado acciones para que las mujeres puedan contar con habilidades para aumentar sus niveles de inserción laboral, en el marco del Convenio Marco Interadministrativo de Cooperación con el SENA. En este convenio se pretende adelantar esfuerzos para

"facilitar la inclusión productiva sostenible de la población objeto [...], sus familias y las comunidades receptoras". Dentro de las acciones que se adelantan están el acceso a programas de formación y la asesoría para la creación de unidades productivas y empresas.

No obstante, en un espacio organizado por FARC y el Ministerio Público con las mujeres en proceso de reincorporación que llegaron a Bogotá en el marco de la peregrinación realizada en noviembre de 2020, las mujeres manifestaron que la formación que reciben se trata, principalmente, de talleres aislados, que no se encuentran certificados en algunas ocasiones, lo que dificulta poner en práctica lo aprendido. En ese sentido, hicieron un llamado a contar con más espacios de formación para el trabajo, que permitan avanzar en la garantía de la autonomía económica de las mujeres.

Por último, frente al instrumento de seguimiento y monitoreo con variables de enfoque diferencial, étnico, discapacidad y de género que plantea la acción 1.10, la ARN reporta que ya se cuenta con el diseño y aplicación de este. Esto se señala como un avance en la medida en que se considera una

1
2
3
4
5
6



acción fundamental para identificar el nivel de cumplimiento de las demás acciones.

En el segundo eje de acciones, el cual se refiere a la reincorporación comunitaria y el fortalecimiento del tejido social, se presentan cuatro acciones, dos respecto a la reincorporación comunitaria y dos sobre la ciudadanía activa y la participación de mujeres. Sobre la acción 2.1, que se refiere al establecimiento de "programas y proyectos que promuevan el trabajo conjunto entre las comunidades, exintegrantes de las FARC-EP e instituciones, en las dimensiones sociales, culturales, deportivas, productivas y económicas, que tiendan al restablecimiento del tejido social, de acuerdo con las características de los territorios donde se desarrolla la reincorporación", la ARN reportó que se ha avanzado en la articulación entre la Mesa Comunitaria y la Mesa de Género del CNR, y se ha hecho un ejercicio para la inclusión del enfoque de género en la estrategia comunitaria.

En el informe de la CPEC y la ARN se reporta que, en el marco del Fondo Multidonante de las Naciones Unidas, se construyó un plan de trabajo para el desarrollo de la acción que contiene las fases de convocatoria, evaluación, acompañamiento

y reporte de proyectos, que se aprueben para la convocatoria de "Iniciativas comunitarias desarrolladas por organizaciones de la sociedad civil que promuevan la convivencia y la reconciliación en escenarios de reincorporación". Las iniciativas deben estar alineadas con tres líneas temáticas: (i) promoción del trabajo conjunto entre exintegrantes FARC-EP y otros miembros de la comunidad en escenarios de reincorporación, con enfoque diferencial y de género; (ii) fortalecimiento de entornos protectores para niños, niñas, adolescentes y jóvenes en escenarios de reincorporación, con enfoque diferencial y de género, y (iii) proyectos orientados al fortalecimiento de capacidades para el ejercicio de la ciudadanía que contribuyan a prevenir la estigmatización y/o victimización de excombatientes, con enfoque de género.

Por otro lado se encuentra la acción 2.6, que se refiere al diseño de la estrategia de reincorporación comunitaria. La ARN reportó al respecto que dicha estrategia se encuentra en validación dentro de la Agencia, pero en su estructura se incluye el enfoque de género como uno de los principios, al reconocer que el Acuerdo hace un llamado por la transversalización de este en todas las políticas.

Adicionalmente, la ARN manifestó que desde septiembre del 2020 comenzó la implementación del Convenio 1584 entre la ARN y la OIM, que tiene como objetivo "aunar esfuerzos técnicos, humanos y financieros para la generación de insumos participativos que contribuyan a la reincorporación integral de exintegrantes FARC-EP desde la Estrategia de Reincorporación Comunitaria", buscando la generación de agendas territoriales de reincorporación comunitaria en 30 escenarios de reincorporación, así como la implementación de iniciativas de reconciliación y comunitarias en el marco de los PDET. Esto se da en articulación con el fortalecimiento de acciones para la prevención de violencias basadas en género, la promoción de masculinidades alternativas y el apoyo a espacios integrales de cuidado. Ahora, si bien estas últimas acciones son relevantes para la vida de las mujeres, es fundamental señalar que no se presentan avances o acciones que indiquen que se estén tomando acciones concretas para la incorporación del enfoque dentro de la reincorporación comunitaria.

Este eje además presenta dos acciones: la 2.4 y la 2.11, referentes a la ciudadanía activa y a la participación de mujeres en acciones de reconciliación,

1
2
3
4
5
6



convivencia pacífica y ejercicios de no repetición. En la implementación de esta acción se encuentran involucradas la ARN, la CPEM, el Ministerio del Interior y el CNR. Como avance, la ARN reporta la firma del Convenio 1167 con el British Council, por medio del cual se realizaron espacios formativos con mujeres en 10 municipios priorizados; el desarrollo de proyectos comunitarios; la construcción de ejes y objetivos de agendas de las mujeres y mecanismos de articulación con entidades públicas, sector privado y otras instancias locales, y ejercicios de promoción de la participación activa de las mujeres en la garantía de sus derechos. Además, la ARN reporta que se adelanta un espacio de articulación interinstitucional con el Ministerio del Interior, la Mesa de Género y la CPEM para definir responsabilidades de las entidades.

Si bien los resultados reportados para este eje se deben considerar un avance fundamental para el reconocimiento y el fortalecimiento del trabajo de las mujeres, es importante que el cumplimiento de la acción esté a cargo de una entidad, y no solo de la ejecución de acciones por parte de organismos internacionales. Aunque desde el Ministerio Público se resalta el rol de la comunidad internacional en

el desarrollo de estas dos acciones, preocupa que la mayoría de los recursos para su implementación provengan de esta clase de cooperación, teniendo en cuenta la importancia de que las entidades competentes se vinculen de manera activa en la ejecución de las acciones, garantizando continuidad, seguimiento y presupuesto para su ejecución.

El tercer eje se refiere a la estabilización y proyección económica de las mujeres en proceso de reincorporación y sus familias. Este se compone de dos acciones: la 3.35, que se refiere al diseño e implementación de estrategias que impulsen la autonomía económica, y la 3.36, sobre la promoción de estrategias integrales para reducir las barreras de las mujeres relacionadas con las labores del cuidado. Sobre la primera, la ARN reporta trabajar en coordinación con el SENA, el Ministerio de Educación Nacional, la CPEM y el Ministerio de Trabajo. En este sentido, se resaltan las reuniones bilaterales de la ARN con el Ministerio de Trabajo y el SENA para generar compromisos con el cumplimiento de la acción, teniendo en cuenta que la formación para el trabajo es primordial para disminuir las brechas para el acceso a oportunidades laborales.

Así mismo, se resalta la articulación entre la Mesa de Género y la Mesa Técnica de Proyectos Productivos Colectivos con el fin de generar herramientas y estrategias para la transversalización del enfoque de género en los proyectos. De tal forma, dentro de los criterios de evaluación de los proyectos por aprobar por parte del CNR el enfoque de género se considera un criterio fundamental, se realizan observaciones de género a cada uno de los proyectos, y la Mesa Técnica acogió una matriz de seguimiento por proyecto que contiene las observaciones en materia de género.

Además, la Mesa de Género ha adelantado, junto con la Segunda Misión de Naciones Unidas, un proceso de fortalecimiento y acompañamiento de la acción en Puerto Caicedo (Putumayo), El Diamante (Meta) y Mutatá (Apartadó), mediante la implementación de la "Herramienta para la Inclusión del Enfoque de Género en Procesos de Reincorporación Económica". Su socialización implicó un proceso de acompañamiento a proyectos productivos, de capacitación en equidad de género, autonomía económica, y estándares del cuidado a mujeres y hombres en espacios donde se desarrolla la reincorporación.



Los esfuerzos por la transversalización del enfoque en esta acción son de resaltar, y tienen un impacto muy importante en la vida de las mujeres. El Ministerio Público considera importante que, desde la planeación de los proyectos productivos por fuera de los ocho millones, se cuente con herramientas para la asistencia técnica y el seguimiento en el mediano y largo plazo, con enfoque de género, de manera que este también se refleje en los proyectos autogestionados.

En la segunda acción de este eje, "promover estrategias integrales para reducir las barreras de las mujeres relacionadas con las labores del cuidado permitiendo el acceso efectivo a los demás componentes de la reincorporación", se encuentran involucradas la ARN, el SENA, la CPEM, el ICBF, el Ministerio de Educación, el Ministerio del Trabajo, y el Ministerio de Salud y Protección Social. La ARN reportó que se realizan encuentros quincenales de un grupo de trabajo en el que se encuentran la ARN, la CPEM y el componente FARC, que busca eliminar las barreras del cuidado. Así mismo, se menciona la realización de otros espacios de articulación con las entidades responsables, de los cuales llama la atención

el enlace con el Departamento Nacional de Planeación para presentar el plan de trabajo para la elaboración de la Política Pública del Cuidado. También cabe indicar el trabajo conjunto con la Mesa de Género y el Equipo del Cuidado de FARC (respecto a esta acción, se señala la articulación con la Estrategia de Cuidado y Buen Vivir de FARC).

Además, en la ARN señalan el apoyo por parte de Naciones Unidas para la conceptualización de los espacios integrales de cuidado y la implementación del proyecto conocido como PBF, o "Estrategia de reincorporación socioeconómica de excombatientes de las FARC con enfoque comunitario, de género, étnico y poblacional", financiado por el Peacebuilding Fund, sobre cuidado y primera infancia. Dentro de este ejercicio se debe resaltar la articulación con la Comisión Intersectorial para la Atención Integral a la Primera Infancia y cooperantes, pues es fundamental que la arquitectura institucional existente responda a las necesidades particulares de las personas en proceso de reincorporación (PPR) y sus familias. Los objetivos de la Comisión frente a la Atención Integral de la Primera Infancia, y su obligación de dar lineamientos para garantizar una oferta a nivel regional, se presenta como una oportunidad para

avanzar en lo que propone la acción establecida en el CONPES.

Por otro lado, el Ministerio Público reconoce los esfuerzos por la implementación de los planes de trabajo de cuidado realizados en cinco AETCR priorizados⁸⁷, que contemplan actividades como el desarrollo de planes de cuidado por cada AETCR; formación de 23 mujeres y dos hombres en economía del cuidado, primera infancia y autocuidado; círculos de cuidado para las mujeres sobre violencias basadas en género y fortalecimiento organizativo; cinco espacios amigables de cuidado para niñas y niños de la primera infancia, entre otras. Dentro de los espacios territoriales organizados con mujeres en proceso de reincorporación, estas reconocieron como un avance los procesos de formación y fortalecimiento de los equipos de cuidado dentro de los AETCR priorizados y que se han adelantado esfuerzos para la construcción de los centros de cuidado, pero persisten las barreras para que esto avance, por la obtención de predios y permisos para lograrlo.

87 La Macarena-Yarí, San José del Guaviare-Colinas, Dadeiba-Llano Grande, La Montañita-Agua Bonita, Icononzo-La Fila.



A su vez, posterior a la fecha de corte de este informe el ICBF reportó que 1531 niños y niñas, hijos e hijas de PPR habían recibido atención a primera infancia durante el 2020, de los cuales 373 se encontraban dentro de los AETCR. Además, se señaló que se está buscando ampliar los servicios de educación inicial en estos Espacios y brindar la atención que se identifica como necesaria. A su vez, expone que dentro de la *Guía para la focalización de usuarios de los servicios de Primera Infancia* se hace una priorización en la asignación de cupos en los municipios PDET a hijos e hijas de PPR identificadas en las bases remitidas de manera oficial por parte de la ARN al ICBF.

Adicionalmente, es de resaltar que, desde diciembre de 2020, el ICBF inició un piloto en el ETCR de Miravalle, Caquetá, del proyecto pedagógico “Lugares para soñar, lugares para la paz –LuPaz”, del componente FARC, en el marco de los servicios de atención a la primera infancia de la Modalidad Propia e Intercultural del ICBF. El proyecto recibió la retroalimentación técnica de la Comisión Intersectorial de Primera Infancia (CIPI), y busca responder a las necesidades particulares de niños

y niñas del ETCR, garantizando la atención por parte de mujeres cuidadoras.

El ICBF también reportó que 77 personas se han beneficiado de los procesos de Familias y Comunidades, 127 de las Direcciones de Infancia y Adolescencia y Juventud, 107 de Nutrición, y 71 de Protección.

Dentro de la implementación de esta acción se resaltan los esfuerzos en priorización y en prestación de servicios a la población. Además, este Ministerio reconoce como una oportunidad para avanzar en la autonomía económica de las mujeres y hombres en proceso de reincorporación la posibilidad de que las PPR sean las cuidadoras y los cuidadores en los centros de cuidado por construir, de los cuales se pueden beneficiar niños y niñas de veredas aledañas, no únicamente hijos e hijas de PPR.

También se considera fundamental avanzar en estrategias que garanticen la prestación de estos servicios en centros de reincorporación diferentes a los AETCR priorizados, articulándose con las entidades territoriales encargadas de garantizar

el servicio. Frente a esto, es importante continuar participando en la Mesa Nacional de Articulación, de manera que se fortalezca la implementación del plan de trabajo para la primera infancia en los AETCR y se avance en planes de trabajo para otros espacios de reincorporación colectiva, trabajando por la vinculación de todas las entidades responsables, tal como lo establece la Ley 1084 de 2016.

El último eje hace referencia a la generación de condiciones para el acceso y la atención de los derechos fundamentales e integrales de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias, y se compone de siete acciones con diferentes propósitos.

La primera se dirige a la promoción y prevención en derechos sexuales y reproductivos, en la que se encuentran involucradas la ARN, el Ministerio de Salud y Protección Social y la CPEM. La ARN reporta que se han establecido acuerdos con el Ministerio de Salud para adelantar acciones que busquen dar cumplimiento a la acción, como la emisión de circulares y el desarrollo de jornadas en territorios donde se lleva a cabo la reincorporación.

1
2
3
4
5
6



Así mismo, la ARN informa del diseño e implementación del módulo formativo en derechos sexuales y reproductivos en el marco del Convenio No. 1167 de Cooperación Internacional entre la ARN y el British Council. Como logros de este convenio, la ARN menciona marchas para visibilizar los derechos sexuales y reproductivos, actividades lúdicas para conocer las rutas de atención en casos de violencia, talleres sobre el autoexamen de seno y enfermedades de transmisión sexual, y clases sobre métodos anticonceptivos.

Además, en el marco del proyecto "Salud para la Paz", algunas mujeres recibieron orientación sobre planificación; se hizo una entrega de productos anticonceptivos y control prenatal, y de unos implantes subdérmicos a 23 hospitales, y se adelantaron acciones para la orientación sobre el acceso al sistema de salud, así como capacitaciones virtuales. La ARN reportó que el mayor reto en el momento para el programa ha sido el desarrollo de los talleres sobre Masculinidades y Derechos Sexuales y Reproductivos, y las brigadas en salud sexual y reproductiva en el Putumayo, debido a la emergencia por COVID-19 y a la situación de orden público. Ahora, pese a que se reconoce que dichas

situaciones pueden constituirse como una barrera para la implementación, se considera fundamental avanzar en la implementación de estrategias alternativas que no retrasen su avance.

Es importante anotar que, por el momento, el acceso a servicios de salud sexual y reproductiva depende principalmente de la oferta de cada EPS a la que se encuentran afiliadas las PPR. Al respecto es importante reiterar lo señalado en el *Segundo informe sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz*: si bien el 98,3 % de las PPR se encuentran afiliadas al Sistema General de Seguridad Social en Salud, el acceso se ve limitado por el desconocimiento de las rutas para su uso. Estas dificultades persisten pese a los esfuerzos por la Superintendencia de Salud por brindar capacitaciones para el uso del sistema de salud, por lo que se debe tener en cuenta que la atención y el acceso a la prestación de servicios en materia de salud sexual y reproductiva es limitada e insuficiente.

De la mano con lo anterior se presenta la acción 4.25, esto es, el diseño del programa de acompañamiento psicosocial con enfoque de género y derechos de las

mujeres. En un espacio realizado con el componente FARC, el Ministerio Público tuvo conocimiento de que se ha avanzado en la transversalización del enfoque en el acompañamiento psicosocial, y se está a la espera de una designación presupuestal que posibilite su implementación. Ahora bien, como se expuso por la Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz⁸⁸, se debe avanzar en una valoración inicial del estado de salud mental de las PPR, para que se pueda brindar una atención de calidad. Dicha valoración debe realizarse con enfoque de género, que permita identificar las acciones particulares que se requieren para responder a las necesidades de las mujeres y de personas LGBT.

Por otra parte, la acción 4.26 se refiere a la implementación de estrategias de seguridad y protección para las mujeres exintegrantes de las FARC-EP, cuyo análisis se presentará más adelante. En cuanto a la acción 4.27, relacionada con el acceso y la permanencia de las mujeres exintegrantes de las FARC-EP en programas de educación básica,

88 Procuraduría General de la Nación. (2020). *Segundo informe sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz*. Bogotá D. C.

primaria, secundaria y en formación para el trabajo o educación superior, generando condiciones para las madres con hijos e hijas a cargo y jefas de hogar, la ARN se reportó, junto al Ministerio de Educación y el SENA, como entidades responsables.

Esta última acción presenta avances en cuanto a la implementación de acciones afirmativas, como la priorización en la vinculación al programa Maestro Itinerante (2020-2021) de mujeres jefas de hogar y con hijos. Al mismo tiempo se observan esfuerzos dirigidos a la transversalización del enfoque de género mediante la presentación de una propuesta de lineamientos para la inclusión de este en los procesos educativos y en los documentos contractuales del componente educativo, de manera que se promueva a su vez la participación de las mujeres en este ámbito.

También se debe resaltar lo reportado por la CPEC y la ARN en el informe ya citado, en el que manifiestan que se realizó una caracterización de la población en reincorporación objeto de formación académica, con enfoque diferencial y de género. En este caso se cuenta con un capítulo específico sobre mujeres en proceso de reincorporación, para que se tenga en

cuenta por parte de los grupos territoriales de la ARN en el momento de la gestión de la oferta educativa. Aquí es fundamental tener en cuenta lo que ya se expuso para la acción 1.9 frente a la necesidad de brindar una mayor oferta de formación para el trabajo, por lo que el rol que debe cumplir el SENA en el cumplimiento de esta acción es clave.

En cuanto a la acción 4.28, que busca "apoyar la implementación de actividades que protejan, garanticen y eviten la vulneración de los derechos de las personas LGBT exintegrantes de las FARC-EP", la ARN reportó como responsables el Ministerio del Interior, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y el CNR. Además, expone que se han realizado reuniones de articulación y consolidación del grupo técnico para implementar la acción en donde participan dichas entidades y el componente FARC. Así, reportan reuniones quincenales junto con Ministerio del Interior, Consejería Presidencial de Derechos Humanos y FARC.

Por otro lado, la CPEC informó que se realizó un documento borrador para adelantar un diagnóstico participativo a nivel territorial que busque identificar las necesidades e intereses de la población LGBT.

Este trabajo se presenta como una gran oportunidad ante el subregistro del número de PPR LGBT, ya que en el momento de aplicar el Registro Nacional de Reincorporación no se contaba con la confianza suficiente para que las personas se reportaran como tales.

Así mismo, se resalta el ejercicio de visibilización de PPR LGBTI dentro de la política LGBTI por el trabajo que se adelanta en el Comité Técnico para la Garantía de los Derechos LGBT. Ahora, si bien los avances en la articulación se consideran muy positivos, se anota que la falta de presupuesto para el desarrollo de la acción dificulta que se avance en la implementación.

Sobre la inclusión del enfoque de género dentro del programa especial de armonización para la reintegración y la reincorporación, a la que se refiere la acción 4.32, el informe de la CPEC manifiesta que no se ha podido avanzar por causa del COVID-19. Esto se debe a que se ha dificultado la retroalimentación a la ruta metodológica para la implementación del programa por parte de la Secretaría Operativa de la Comisión de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas. Esta ruta metodológica propuesta por

1

2

3

4

5

6



la ARN plantea la ejecución del programa para las vigencias 2020 y 2021.

Sin embargo, resaltan como un avance la asignación presupuestal para el desarrollo del componente indígena dentro del Programa de Armonización, con unos recursos que ascienden a \$1.759.119.960. En cuanto al enfoque de género, en particular, la ARN destaca que, para los convenios que se han adelantado para el desarrollo de la acción, se ha contado con expertos en el tema de género, con el objetivo de que este se transversalice en el programa.

Ahora, si bien la asignación de presupuesto y la asesoría por parte de expertas en género se reconoce como una oportunidad para impulsar la implementación de la acción, es necesario generar estrategias para responder a las barreras que presenta el COVID-19. En tal medida, no se puede desconocer que a partir del Convenio 169 de la OIT, y tal como lo ha expuesto la Corte Constitucional⁸⁹, el proceso de consulta previa es un diálogo entre iguales, que debe garantizar el conocimiento pleno de lo consultado y la participación efectiva de la comunidad consultada.

89 Sentencia T-129 de 2011.

Por último, la acción 4.36, sobre las estrategias de prevención, atención y sanción de las violencias contra las mujeres exintegrantes FARC-EP, requiere la articulación de la ARN con la CPEM, el ICBF, el Ministerio de Salud y Protección Social, la Fiscalía General de la Nación y el CNR. En este caso, la ARN reportó al Ministerio Público que se han construido documentos con información sobre el acompañamiento en caso de violencia de género por parte de la Mesa de Género y las rutas que se deben activar, así como sobre el impacto del COVID-19 en los derechos de las mujeres en proceso de reincorporación.

Adicionalmente, se informó sobre un ejercicio de fortalecimiento llevado a cabo en articulación con la Fiscalía General de la Nación, con el propósito de definir y avanzar en acciones conjuntas que busquen dar respuesta al propósito de la acción. Así mismo, la ARN expuso que se ha participado en los Comités de Atención y Prevención del Mecanismo Articulador para el abordaje integral de las violencias en razón de género, en donde se ha hecho una retroalimentación de la Ruta de Atención y se inició un proceso de asesoría técnica a nivel territorial con base en una metodología construida en este espacio.

Ahora, si bien es fundamental que desde el mecanismo se avance en la comprensión de las violencias basadas en género en contra de mujeres excombatientes, se debe garantizar la implementación de acciones complementarias que les den respuesta con mayor celeridad en los territorios, brindando capacitaciones al respecto, y específicamente sobre los derechos de las PPR que se contemplan en normativa como la Ley 1257 de 2008, así como a las entidades a nivel territorial. Esto debe realizarse teniendo en cuenta que durante el ejercicio de seguimiento que realiza el Ministerio Público se ha hecho evidente que estos hechos aún se comprenden como situaciones que se deben manejar en el ámbito privado, y persiste la idea de que los espacios de sensibilización y capacitación no son necesarios.

Sobre lo anterior, es de resaltar el ejercicio de sistematización de los casos de violencia de género relacionados con PPR que reportó la ARN. Este ejercicio se presenta como una oportunidad para avanzar en la construcción de políticas que comprendan los tipos de violencia que más se presentan y de estrategias para prevenirlas y atenderlas.

En general, se reconocen los avances en las acciones de género como un esfuerzo para la transversalización de este enfoque en el proceso

1
2
3
4
5
6



de reincorporación, en busca de tener un impacto en la vida de las mujeres, partiendo de reconocer barreras fundamentales que impiden el goce efectivo de sus derechos en igualdad de condiciones. De cara al trabajo de acompañamiento que ha hecho el Ministerio Público a mujeres en proceso de reincorporación, se ha observado que la efectiva implementación de las medidas de género permitiría responder a las dificultades particulares a las que se enfrentan por el hecho de ser mujeres.

Ahora bien, se resalta la importancia de fortalecer las estrategias que permitan atender la vulnerabilidad a las que quedan expuestas las familias de excombatientes asesinados y asesinadas, que en su mayoría son mujeres. Esto requiere atención toda vez que su situación de riesgo aumenta, de manera que en muchos casos deben desplazarse por las amenazas a las que quedan sujetas y deben asumir el cuidado de sus familiares solas.

Además, llaman la atención los múltiples esfuerzos de la Mesa Técnica de Género del CNR, y se reconoce la labor de la ARN y la CPEC dentro de esta por avanzar en la implementación de acciones de género en todos los componentes del proceso de reincorporación

social y económica, acercándose a todas las entidades responsables y realizando un ejercicio de pedagogía ante el desconocimiento de estas sobre sus responsabilidades en la materia. Sin embargo, este Ministerio reconoce dificultades en la arquitectura institucional para incluir el enfoque de género en la reincorporación ya que el CONPES 3931 no asignó competencias a las entidades a cargo de los temas a abordar en cada acción. Por lo tanto, los avances son mayoritariamente de gestión, y la destinación de recursos es limitada para avanzar en una implementación efectiva.

Es fundamental avanzar en la conformación formal del Sistema Nacional de Reincorporación de manera que se articulen las entidades responsables y se generen compromisos para la implementación de acciones en materia de los enfoques de género y diferenciales que permitan avanzar en la materia, contando con indicadores de impacto y asignación presupuestal para el desarrollo de cada acción. No obstante, se resalta que, con posterioridad a la fecha de cierre de este informe, el 3 de febrero de 2021, la CPEC informó públicamente que se espera cumplir la meta para 2021 de implementar el Sistema, y que el Gobierno se comprometa con el cumplimiento de las acciones de la Ruta de Reincorporación.

El balance presentado hace evidente que las fallas en la arquitectura institucional constituyen uno de los principales motivos que impiden avanzar en la implementación. Por lo tanto, los avances son mayoritariamente de gestión, y no se cuenta con una destinación de recursos o equipos responsables que permitan adelantar acciones de impacto.

Respecto a la Ruta, se debe resaltar la importancia de que en el marco de las Rutas Individuales se haga un ejercicio riguroso para la implementación del enfoque de género, de manera que se reconozcan las afectaciones diferenciales de las mujeres.

Además de lo señalado anteriormente para cada acción, conviene reiterar que las mujeres también se ven afectadas de manera diferenciada por aspectos resaltados en el *Segundo informe sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz*, como las dificultades en el acceso a tierras, el desconocimiento de iniciativas colectivas fuera de los AETCR y la falta de acompañamiento para su funcionamiento y estabilización, y la situación de seguridad en los territorios.

1
2
3
4
5
6



Garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales

Garantizar la seguridad y la protección para quienes construyen la paz y quienes ejercen liderazgos en diferentes escenarios sociales, políticos, ambientales, entre otros, es una condición indispensable para consolidar la paz en Colombia. En particular, los patrones de los hechos violentos y delictivos contra las mujeres y las personas LGBTI se manifiestan diferencialmente con respecto a los demás, por lo que su protección requiere de medidas específicas y/o complementarias.

Desde la firma del Acuerdo de Paz hasta el 25 de septiembre de 2020, la Misión de Verificación de la ONU en Colombia documentó cuatro intentos de homicidio y cuatro homicidios de mujeres exintegrantes de las FARC-EP en proceso de reincorporación (dos de estos en lo corrido de 2020)⁹⁰. La Fiscalía General de la Nación, por su parte, reportó que se encontraba investigando cinco

homicidios y tres tentativas de homicidios contra mujeres reincorporadas acreditadas por la OACP, entre 2017 y noviembre de 2020. Los homicidios se registraron en Bogotá, Caquetá, Cauca, Chocó y

Tabla 14. Etapa procesal de los casos

Etapa	Homicidio	Tentativa de homicidio
Indagación	1	2
Investigación	1	1
Investigación con orden	1	-
Preclusión - muerte del indiciado	1	-
Ejecución de penas	1	-
Total	5	3

Fuente: elaboración propia con datos de la Fiscalía General de la Nación. (2020). Rta. Oficio No. 2019-416431/SDE.

90 Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. (2020). Informe del Secretario General S/2020/943. Informe trimestral 27 de junio a 25 de septiembre de 2020.



Meta, y las tentativas de homicidio, en Cauca, Tolima y Valle del Cauca.

En materia de seguridad de las mujeres en proceso de reincorporación, se resaltan los avances en el diseño de la estrategia de seguridad que presenta la acción 4.26 del CONPES 3931. Se reconoce su aprobación como un progreso luego de un trabajo de diagnóstico liderado por la Mesa de Género, con el apoyo de una mesa ampliada conformada por la ARN, la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección (SESP) de la Unidad Nacional de Protección, la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio del Interior, la Procuraduría y la Misión de Verificación de Naciones Unidas. Dicha estrategia cuenta con cinco fases: alistamiento; articulación; adecuación y fortalecimiento institucional; entrenamiento y prevención, y seguimiento. En cada una se señalan las acciones, las problemáticas y las entidades competentes identificadas para avanzar en una política de seguridad integral para mujeres que resuelva los vacíos institucionales y responda a las necesidades de éstas.

El Ministerio Público considera fundamental agilizar la implementación de esta acción teniendo

en cuenta la delicada situación de seguridad que se está presentando en los territorios, en la cual la población en proceso de reincorporación está siendo especialmente afectada. En este sentido, es necesario reactivar las reuniones periódicas de la Mesa ampliada que ha trabajado en el diseño de la política, compuesta por ARN, componente FARC, UNP, Fiscalía, CPEM, Ministerio del Interior, Procuraduría y la Misión de Verificación, junto con las demás entidades responsables.

Además, en materia de seguridad de mujeres también se debe resaltar el Plan de Acción de la Subcomisión de Género de la Mesa Técnica de Seguridad y Protección⁹¹, el cual se articula con acciones que plantea la estrategia como la elaboración de una ruta metodológica de análisis de riesgo con enfoque de género; medidas previas, diferenciales y complementarias; recomendaciones para la implementación de esquemas colectivos, y difusión de rutas para el acceso a medidas de protección.

⁹¹ Decreto 299 de 2017.

Si bien la estrategia se presenta como una hoja de ruta para el fortalecimiento institucional de manera que las acciones por adelantar respondan a lo que las mujeres necesitan, es importante señalar que las debilidades en la arquitectura institucional en materia de prevención y protección persisten y se presentan como una dificultad para avanzar en la acción. Al respecto se deben resaltar el bajo número de analistas y de escoltas que respondan a la demanda, y en especial de mujeres dentro de ambos equipos; la desarticulación entre la dirección de la UNP y la SESP en temas de género; el subregistro de casos de amenaza en la Fiscalía, y la incorporación del tema de reincorporación y género en los Planes de Prevención y en la Política Pública de Prevención y Protección.

Frente al tema de seguridad, se debe resaltar también que la acción no contempla la necesidad de responder a que en muchos casos las mujeres no se ven beneficiadas por los esquemas colectivos de seguridad, pues no se reconoce el carácter político en las actividades que estas adelantan, por lo que se ignora el riesgo que estas implican para ellas. Por lo tanto, las mujeres deben desplazarse por sus propios medios, sin ninguna medida de seguridad,

1
2
3
4
5
6



aumentando el riesgo al que se enfrentan o, como consecuencia del riesgo, renunciando a adelantar sus actividades de liderazgo. En este punto cabe mencionar la expedición de la Circular Interna No. MEM 20-00007655 de la UNP SESP, del 7 de abril del 2020, la cual instruye a agentes escoltas adscritos a esa dependencia que integran los esquemas colectivos a que garanticen la protección y seguridad de las mujeres, e incluso hace un llamado por su priorización.

Sin embargo, este esfuerzo se enfrenta a que el funcionamiento de los esquemas colectivos responde a lo decidido por quien lo coordina, que hace parte del mismo colectivo. En este sentido, es fundamental que la UNP cuente con mecanismos de seguimiento para la implementación de los esquemas colectivos que evalúe la forma en que están funcionando, y genere estrategias de pedagogía y sensibilización que garanticen un uso equitativo de este, reconociendo a las mujeres como beneficiarias.

Por otro lado, en el ejercicio de seguimiento que hace la Procuraduría se ha evidenciado que es fundamental contar con una estrategia que responda

a la situación de desprotección, riesgo y especial vulnerabilidad a la que quedan sujetas las mujeres viudas como resultado de asesinatos a exmiembros de las FARC-EP y sus familias. Las amenazas suelen recaer después en ellas y sus familias, por lo que se ven obligadas a desplazarse, sin contar con los mismos ingresos y apoyos con los que contaban con su pareja.

Por otro lado, según respuesta de la Fiscalía General de la Nación, son 43 casos de homicidios de lideresas sociales y defensoras de derechos humanos reportados por la OACNUDH desde el inicio de la implementación del Acuerdo de Paz al 30 de noviembre de 2020, cuatro de los cuales corresponden a mujeres LBT. La Fiscalía General adelanta investigación en 42 de estos casos.

El caso que no es investigado por la Fiscalía General de la Nación se encuentra en la Jurisdicción Especial Indígena. Es importante aclarar que el mayor número de asesinatos sucedieron en los departamentos de Cauca, Antioquia y Arauca.

Los homicidios y ataques contra mujeres en proceso de reincorporación y defensoras de derechos

Tabla 15. Etapa procesal de los casos por homicidio de defensoras de derechos humanos y lideresas

Etapa	Homicidio
Indagación	10
Investigación	4
Indagación con orden	4
Preclusión – muerte del indiciado	4
Juicio	9
Sentencia condenatoria	11
Total	42

Fuente: elaboración propia con datos de la Fiscalía General de la Nación. (2020). Rta. Oficio No. 2019-416431/SDE.

1
2
3
4
5
6



Tabla 16. Distribución espacial de los homicidios a defensoras de DDHH y lideresas reportadas por Naciones Unidas – jurisdicción ordinaria

Departamento	Número de casos	Departamento	Número de casos
Antioquia	5	La Guajira	1
Arauca	4	Magdalena	1
Bogotá	1	Meta	1
Bolívar	1	Nariño	3
Caquetá	2	Norte de Santander	3
Casanare	1	Putumayo	3
Cauca	6	Risaralda	2
Cesar	1	Santander	2
Chocó	1	Valle del Cauca	2
Cundinamarca	1	Vichada	1
		Total	42

Fuente: elaboración propia con datos de la Fiscalía General de la Nación. (2020). Rta. Oficio No. 2019-416431/SDE.

humanos evidencian un contexto de riesgo elevado para el bienestar y la vida de quienes ejercen liderazgos en el país y quienes firmaron la paz y entregaron las armas. Este panorama representa una dificultad para la implementación efectiva del Acuerdo de Paz. Adicionalmente, como lo señaló la Misión de Verificación en el informe del secretario general con corte al 1 de octubre de 2020, "los grupos armados ilegales y las organizaciones criminales han aprovechado esta situación para reforzar su control social y territorial".

Aunque los ataques y homicidios de defensoras de derechos humanos y lideresas en el país se presentan en menor medida que en los hombres, la Alta Comisionada para los Derechos Humanos, en su informe anual de 2019, señaló el aumento de cerca del 50 % en los asesinatos de defensoras de derechos humanos y lideresas con respecto al 2018⁹², lo que da cuenta de un marcado incremento en la situación de riesgo en la que se encuentran.

92 Alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2020). Informe anual sobre la situación de los derechos humanos en Colombia 2019. A/HRC/43/eAdd.3.

1
2
3
4
5
6



Las mujeres que ejercen liderazgos lo hacen en un contexto de violencias que se basa en desigualdades y discriminaciones estructurales en razón del sexo y del género, a las que se suma la discriminación racial y étnica. Los estereotipos tradicionales de género son un factor de riesgo diferencial para las mujeres líderes que hace que los impactos sean no solo diferentes, sino también agravados, con riesgos particulares adicionales como la violencia sexual. De la misma manera, la estigmatización y la discriminación que persiste en varios sectores contra las personas LGBTI repercute de manera específica en su participación y sus garantías de protección y seguridad.

La prevención, la atención y la investigación de las agresiones contra las líderes y las defensoras y las personas LGBT que realizan estas labores deben lograr integrar todas estas particularidades de la violencia en su contra y aportar a la visibilidad de otras violencias que, como la sexual, tienen mayores obstáculos de denuncia y pueden no recibir suficiente atención cuando tienen lugar en concurrencia con otros delitos, como los homicidios —que podrían tener connotaciones de feminicidios en muchos casos—, por ejemplo.

Dentro de las estrategias que incluye el Acuerdo de Paz para garantizar la seguridad y la protección de quienes participan en escenarios sociales, políticos y comunitarios, y quienes dejaron las armas, se encuentra el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, sobre el que se profundiza a continuación.

Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (2.1.2.1)

Un cambio importante que contempla el Acuerdo de Paz en materia de garantías de seguridad tiene que ver con la apertura a una concepción de seguridad más amplia e integral basada en la dignidad humana, los derechos humanos y el reconocimiento de las características diferenciales que tiene la inseguridad/seguridad para las mujeres, las personas LGBTI y otros grupos humanos, dadas las condiciones de desigualdad y discriminación que han enfrentado en el escenario político y otros escenarios de la vida social.

Bajo esta concepción, mediante el Decreto 895 de 2017 se creó el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP), basado en la coordinación intersectorial e institucional.

El objetivo del SISEP es contribuir a crear y garantizar una cultura de convivencia, tolerancia y solidaridad que dignifique el ejercicio de la política y brinde garantías para prevenir cualquier forma de estigmatización y persecución.

Este sistema está conformado por las siguientes instancias y programas: i) la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS); ii) la Instancia de Alto Nivel; iii) la Comisión de Seguimiento y Evaluación de Desempeño al SISEP; iv) el Comité de Impulso a las Investigaciones; v) el Programa de Protección Integral para las y los integrantes del nuevo movimiento o partido político, la Mesa Técnica de Seguridad y Protección, el Plan Estratégico de Seguridad y Protección, el Programa de Protección de Organizaciones Políticas declaradas en oposición, y el Programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios, y vi) el Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida.

Teniendo en cuenta que es necesario que el SISEP incorpore el enfoque de género en todos sus componentes, en el PMI se ha establecido que este debe contar con medidas especiales para las mujeres (B.G.1). Según la ficha del indicador, estas medidas se concentran en la incorporación del enfoque de género en la CNGS, la cual fue creada en 2017 y dentro de sus funciones se establece "diseñar y construir las estrategias para identificar las fuentes de financiación y los patrones de actividad criminal de las organizaciones y conductas punibles a que hace referencia el artículo 1 del decreto 154 de 2017, entre los que se tendrán en cuenta aquellos que afectan de manera particular a las mujeres, niñas, niños, adolescentes y población LGTBI". Con respecto a su composición, se plantea que se promoverá la participación efectiva de las mujeres. Sin embargo, es necesario tener en cuenta la importancia de que se cuente con mecanismos o medidas concretas para promover y garantizar la participación de mujeres y personas LGBT, dentro de los documentos que determinarán el funcionamiento de la CNGS, como su reglamento.

En su primer año de operación la CNGS se caracterizó por contar con una baja representación de mujeres entre sus comisionados de la sociedad civil. Entre personas delegadas de las plataformas de la sociedad civil y

expertos/as, actualmente hay cuatro representaciones en cabeza de hombres y dos invitadas permanentes de plataformas de mujeres (Gpaz – Sisma Mujer y Cumbre Nacional de Mujeres y Paz).

En el caso específico de expertos/as, quienes según el Decreto 154 deben ser tres, a la fecha de este informe aún no había sido elegido o elegida por la CSIVI la tercera persona. Sobre este tema en particular este órgano de control hace un llamado a la CPEC, en calidad de Secretaría Técnica de la CSIVI, para que adelante dicho proceso de elección, el cual deberá aplicar el enfoque de género y, en la medida de lo posible, favorecer la elección de una mujer atendiendo la conformación actual de los delegados.

Asimismo, es importante destacar que, teniendo en consideración la importancia estratégica de la CNGS, las organizaciones de mujeres solicitaron su participación directa en este espacio como garantía para que las discusiones y decisiones se tomen con enfoque de género y tengan en cuenta los aspectos en materia de género para el desmantelamiento y el impacto de éste en la vida de las mujeres y las personas LGBT. En 2019, la propuesta de las organizaciones fue aceptada y se otorgó el carácter de invitadas permanentes a dos

representantes de dos plataformas de mujeres, GPAZ y la Cumbre Nacional de Mujeres y Paz. El Ministerio Público valora de manera muy positiva la inclusión de las organizaciones de mujeres en la CNGS y reconoce su persistencia en este logro.

La CNGS cuenta con una Subcomisión/Sesión Temática de Género, que, de acuerdo con los reportes en el SIPO, tiene como objetivo asesorar y producir insumos para la CNGS. En esta Sesión Temática participan lideresas y defensoras de DDHH, el Ministerio Público, la CPEM, la Instancia Especial de Mujeres, y organismos internacionales como la MAPP-OEA, ONU Mujeres, entre otros. En 2019 se desarrollaron tres reuniones de esta Sesión, y en 2020, a 30 de septiembre, se habían llevado a cabo 16 sesiones.

De acuerdo a la participación como Ministerio Público en este espacio, y lo reportado por La Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP), en calidad de Secretaría Técnica de la CNGS, los temas centrales en los que ha avanzado la Sesión Temática de Género son: i) la construcción de recomendaciones y observaciones para la transversalización del enfoque de género en el

1

2

3

4

5

6



reglamento de la CNGS; ii) la construcción de una metodología y plan de trabajo; iii) la elaboración de recomendaciones al documento borrador de lineamientos de la Política Pública para el Desmantelamiento de Organizaciones Criminales, y iv) la creación de tres grupos internos de trabajo de la Sesión Temática: grupo de respuesta institucional, grupo de diagnóstico, grupo de investigación⁹³.

Así mismo, después de la fecha de corte de este informe, durante el 2021, el Ministerio Público ha participado en el espacio de articulación entre esta Sesión Temática y el Comité Operativo de Mujer y Género del SISEP, lo que permitirá que se avance en conjunto para la incorporación del enfoque.

Durante el 2020, la OACP, en ejercicio de la Secretaría Técnica de la CNGS, elaboró un Plan Estratégico para la Incorporación de Enfoque de Género en el SISEP, que busca “llevar a cabo acciones que garanticen la aplicación del enfoque de género con estrategias y acciones concretas que consoliden la inclusión del enfoque en el SISEP”⁹⁴.

93 OACP. (2020). Rta. Oficio No. OFI20-00221082 / IDM 13020000 del 14 de octubre de 2020.

94 OACP. (2020). Rta. Oficio No. OFI20-00221082 / IDM 13020000 del 14 de octubre de 2020.

Tabla 17. Plan Estratégico para la Incorporación del Enfoque de Género en el SISEP

Estrategia 1: Promoción de acciones afirmativas para garantizar y fortalecer la participación de las mujeres en las instancias del SISEP	<ul style="list-style-type: none"> • Promoción de la participación de las mujeres en las instancias • Promoción de invitadas permanentes (organizaciones de mujeres, expertas, lideresas y defensoras de derechos humanos) 	1
Estrategia 2: Promover la transversalización del enfoque de género en el SISEP	<ul style="list-style-type: none"> • Promover espacios de interlocución con las plataformas y organizaciones de mujeres para la construcción y transversalización del enfoque de género en el marco de las acciones de las instancias del SISEP. • Hacer seguimiento y evaluación a las estrategias y acciones de las diferentes instancias del SISEP con el fin de incluir el enfoque de género y una medición que contemple las afectaciones a mujeres en las acciones y/o análisis que adelanten las instancias. • Promover la articulación institucional en el SISEP en asuntos de género. • Generar recomendaciones a las instancias del SISEP en asuntos de género. 	2
Estrategia 3: Promover ejercicios de formación, capacitación y pedagogía sobre el enfoque de género y las afectaciones a las mujeres en el SISEP.	<ul style="list-style-type: none"> • Promover la creación espacios de institucionales y pedagógicos para tratar de los asuntos de género en el marco del SISEP. 	3
Estrategia 4: Comunicar y divulgar a través de página web, boletines y redes sociales del SISEP el cumplimiento del indicador.	<ul style="list-style-type: none"> • Crear una estrategia de comunicación y pedagogía sobre el SISEP con enfoque diferencial y de género. 	4
		5
		6

Fuente: elaboración propia con datos de OACP. (2020). Rta. Oficio No. OFI20-00221082 / IDM 13020000 del 14 de octubre de 2020.

La transversalización del enfoque de género en el funcionamiento de la CNGS es fundamental para que las mujeres y personas LGBTI que la integran cuenten con garantías para su participación, y para que desde allí se promuevan acciones de materialización del enfoque de género en los demás componentes e instancias del SISEP. Sin embargo, luego de tres años de creación del SISEP y de la CNGS, y en consideración al contexto de riesgo elevado de las defensoras de derechos humanos y lideresas, y del incremento de la violencia en los territorios, es necesario que las medidas de género de estas instancias vayan más allá de la transversalización del enfoque en su funcionamiento.

La Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo valoran positivamente el trabajo que se viene realizando en el Sesión Temática de Género, así como la elaboración de un plan estratégico por parte de la OACP para dar cuenta del indicador de género asociado (B.G.1) mencionado antes, pero hacen un llamado a una mayor celeridad en el funcionamiento del SISEP y la CNGS. De este modo debería darse lugar a la concreción de medidas de prevención y protección de las mujeres y personas LGBT que desde distintos escenarios participan en procesos políticos.

De otro lado, en el marco del SISEP, mediante el Decreto 660 de 2018 se creó el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios, que tiene dos indicadores asociados al PMI, uno temático y uno de género, así: Programa integral de seguridad y protección para comunidades, líderes, dirigentes, representantes y activistas de organizaciones sociales, populares, étnicas, de mujeres y de género, implementado (C. 256 y C.G.1⁹⁵). Ninguno de estos indicadores cuenta con ficha técnica en el SIPO⁹⁶.

El Programa contempla la elaboración e implementación de los Planes Integrales de Prevención a cargo de las entidades territoriales con asistencia técnica del Ministerio del Interior. Este último tiene también la responsabilidad de la elaboración de una guía metodológica para la formulación, implementación y evaluación de estos planes, que debe contener medidas específicas para el fortalecimiento de las capacidades de las mujeres para su participación en este proceso.

⁹⁵ Revisar anexo 1.

⁹⁶ Con respecto al indicador de género C.G.1, según respuesta recibida por parte del Ministerio del Interior para la fecha de corte de este informe de seguimiento, la ficha no había sido aprobada por parte del Departamento Nacional de Planeación.

Sobre esta guía, según fue informado por el Ministerio a la Procuraduría para el *Segundo informe sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz*, presentado en 2020, se habían adelantado acciones de asistencia técnica con organizaciones sociales y entes territoriales para su formulación, validación y aprobación⁹⁷. Esta guía metodológica, según lo establece el Programa debía estar formulada en los seis meses siguientes a su entrada en vigor.

Específicamente sobre los Planes Integrales de Prevención, no fue posible para el Ministerio Público conocer en cuántos de estos se han incorporado medidas de prevención y protección dirigidas a mujeres y personas LGBTI. Con respecto a los planes integrales de organizaciones de mujeres y sectores LGBTI, el Ministerio del Interior informó sobre la realización de jornadas de formación y prediagnóstico con la Fundación Mujer con Valor y Fundación Cordobexia en el marco del proceso de formulación.

⁹⁷ Procuraduría General de la Nación. (2020). *Segundo informe sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz*. Bogotá D. C.



Dentro del componente de promotores/as comunitarios de paz⁹⁸ contemplado en el Programa, durante el año 2020 se reactivó el Comité Técnico y se definieron acciones para la puesta en marcha del proceso de convocatoria, selección y formación del primer grupo de promotores/as en los departamentos de Putumayo, Córdoba, Cauca, Norte de Santander, Bolívar, Huila y Nariño, que fueron priorizados debido a peticiones de la sociedad civil y a la grave situación de vulneración de derechos en estos territorios.

De esta manera, en septiembre se realizó el lanzamiento del Programa en estos territorios y finalmente las Personerías recibieron la postulación e inscripción de 163 personas⁹⁹, de las cuales 87 son mujeres (53 %), así: 18 en Putumayo, 17 en Cauca, 8 en Córdoba, 27 en Huila, 15 en Bolívar y 2 en Norte de Santander. El proceso de formación está a cargo de la UNAD, y las personas postuladas recibirán un diplomado en convivencia, resolución de conflictos y derechos humanos. Sin embargo, no es claro cómo se incorpora el enfoque de

98 El componente de promotores/as comunitarios/as de paz está definido en la sección 3 del Decreto 660 de 2018, a cargo de los Ministerios del Interior y de Justicia. Su objetivo es impulsar diferentes mecanismos alternativos y extrajudiciales de solución de conflictos en los territorios, promover la defensa de los derechos humanos y estimular la convivencia comunitaria.

99 24 en Putumayo, 26 en Cauca, 21 en Córdoba, 15 en Norte de Santander, 35 en Bolívar, 32 en Nariño y 38 en el departamento del Huila.

género en el proceso de formación. Adicionalmente, aunque la convocatoria se hizo extensiva a la población en los territorios, no se identificaron actividades/medidas particulares tendientes a promover la participación efectiva de las mujeres y las personas LGBTI como promotoras/es de paz.

Sobre el componente de apoyo a la denuncia por parte de las organizaciones de derechos humanos en los territorios, se informa que desde 2012 se adelanta la estrategia de justicia móvil y orientación a víctimas del conflicto armado, con la participación de la Defensoría del Pueblo, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y el Ministerio de Justicia y del Derecho¹⁰⁰. No obstante, no resulta claro para la Procuraduría General y la Defensoría del Pueblo cómo esta estrategia, que se implementa con anterioridad a la firma del Acuerdo de Paz, está siendo articulada e implementada en el marco del Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios ni cómo se incorpora en esta el enfoque de género.

100 Ministerio del Interior. (2020). Rta. Radicado No. OFI2020-37650-OAP-1100 del 22 de octubre de 2020.

De esta manera, el Ministerio Público, en concordancia con lo señalado por la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación en su último informe (periodo junio 2019 a agosto 2020), no evidencia los avances que, a la fecha de corte de este informe, deberían presentarse en la implementación del Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios en general ni en lo que a las mujeres y personas LGBTI respecta. Esta situación se enmarca en importantes desafíos que presenta el Programa para la materialización de sus medidas por limitaciones presupuestales, que fueron señaladas por la Procuraduría en su *Segundo informe sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz* presentado al Congreso de la República en septiembre de 2020.

De otro lado, en cumplimiento del indicador relacionado con este Programa Integral (C.G.1), en los informes de la CPEC sobre los 51 indicadores de género del PMI se reportan solo los avances relacionados con la implementación del Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos (PIG-Mujeres), lanzado en 2018 mediante la Resolución 0845 de 2018. Aunque este

1
2
3
4
5
6



no se deriva de un compromiso establecido en el Acuerdo de Paz, contribuye en la adopción de medidas de prevención y protección que atienden los riesgos y vulnerabilidades particulares de las mujeres.

Desde el Ministerio Público se ha dado seguimiento a la implementación del PIG Mujeres, por una parte, impulsando la construcción del Plan de Acción Nacional: entre noviembre y diciembre de 2019 se convocó a las 28 entidades responsables para que, mediante un ejercicio de concertación con las plataformas nacionales de mujeres, se construyera el Plan de Acción final. Este instrumento fue adoptado en febrero de 2020 en sesión de la Comisión Intersectorial de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos y cuenta con tres ejes estratégicos –prevención, protección y garantías de no repetición– y 144 subactividades, y su implementación ha sido monitoreada tanto por parte del Ministerio Público como por medio de ejercicios trimestrales de seguimiento desde el Ministerio del Interior. Esta entidad ha presentado en detalle los avances del Plan por cada una de las entidades con responsabilidades en su implementación, así como las actividades adelantadas por la Secretaría Técnica del Programa

Por otra parte, el seguimiento a la implementación del PIG Mujeres ha comprendido un acompañamiento a los procesos de territorialización en Putumayo y Montes de María, donde la Procuraduría ha facilitado el diálogo con las plataformas y organizaciones de mujeres, la participación de las entidades territoriales en la implementación del Programa y la dinamización de espacios como los Comités de Impulso¹⁰¹ y las Mesas de Seguimiento a Casos¹⁰².

En ambas regiones el apoyo de organismos internacionales como OIM, ONU Mujeres y la MAPP OEA ha sido fundamental. Así se ha consolidado la Mesa de Garantías, conformada por líderes y defensoras de cada territorio, de la cual se deriva el Comité de Impulso. Este último se ha encargado de promover la territorialización del Programa por parte de Gobernaciones y Alcaldías mediante la incorporación del Plan de Acción a nivel territorial, partiendo de la

101 Tanto en Montes de María como en Putumayo se conformó el espacio de la Mesa de garantías de Mujeres Líderesas y Defensoras, la cual cuenta con un Comité de Impulso conformado por representantes de las organizaciones de mujeres que participan en el proceso.

102 Las Mesas de Seguimiento a Casos son un espacio interinstitucional liderado por la Procuraduría y en el que participan la Defensoría del Pueblo, la Fiscalía General y la Policía Judicial. Periódicamente, allí se analizan casos de violaciones a derechos humanos de mujeres líderes y defensoras: homicidios, desaparición forzada, amenazas, desplazamiento forzado y violencia sexual.

identificación de las necesidades particulares de las líderes y defensoras en sus territorios.

Es así como desde el Ministerio Público se han emitido recomendaciones a las Gobernaciones y Alcaldías de los dos territorios para la incorporación e implementación del PIG Mujeres dentro de sus planes. Asimismo, se han promovido espacios de articulación entre las líderes y defensoras y las entidades responsables, y se ha insistido en la importancia de contar con rutas de atención y protección que respondan de manera efectiva a la situación de las mujeres.

Además, en estos dos territorios se encuentra en funcionamiento la Mesa de Seguimiento a Casos, que busca impulsar la investigación de casos de amenaza, homicidio, feminicidio, violencia sexual, extorsión, entre otras, a las que se enfrentan líderes y defensoras. A dicha instancia asiste una representante de la Mesa de Garantías, y el espacio es liderado por las Procuradurías Regionales; también cuenta con la participación de la Defensoría del Pueblo, la Fiscalía y la Policía. Además, con el propósito de obtener respuestas efectivas en estos escenarios, se ha fortalecido

1
2
3
4
5
6



una articulación con la Vicefiscalía mediante la cual se han generado compromisos concretos que permitirán que se avance en la investigación de estos casos y, de esta manera, prevenir que se consolide el riesgo para que las mujeres puedan continuar ejerciendo su liderazgo.

A su vez, en 2020 el Ministerio del Interior, con apoyo del Ministerio Público y de organismos internacionales, inició la territorialización en los departamentos del Cauca y Chocó, procesos que seguirán avanzando en 2021. Así, en ambos casos se adelantó el ejercicio de mapeo de las organizaciones, lideresas y defensoras mediante un trabajo articulado entre Ministerio Público y Ministerio del Interior, y para Cauca en concreto se generó un primer espacio virtual para la socialización del Programa y la presentación de todas las asistentes. Desde el Ministerio Público se resalta que para dicho encuentro se brindaron las herramientas a las lideresas y defensoras para garantizar su conectividad y participación efectiva.

Por otro lado, con posterioridad a la fecha de corte del presente informe, el 4 de noviembre de 2020, se realizó una reunión de la Comisión Intersectorial de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras

de Derechos Humanos. En dicho espacio la Unidad Nacional de Protección (UNP) presentó el Protocolo de Análisis de Nivel de Riesgo de Mujeres Lideresas y Defensoras, documento que venía siendo impulsado por parte de las plataformas de mujeres desde años atrás, y respaldado por el Ministerio Público.

El Protocolo se presenta como un gran paso para garantizar que el análisis de nivel de riesgo que se realice a lideresas y defensoras comprenda su situación particular, la intersección entre ser mujer y ser lideresa, y de esta manera brindar medidas de seguridad efectivas e integrales, en articulación con el funcionamiento del CERREM Mujeres.

Además, en la Comisión se estableció el compromiso de convocar a la Mesa Ejecutiva, algo que ocurrió el 14 de diciembre de 2020, con posterioridad a la fecha de corte de este informe. En esta instancia, el Ministerio del Interior, entre otros puntos, informó que el ejercicio de territorialización 2021 se extendería a los departamentos de Antioquia, Magdalena, Nariño, Meta, Norte de Santander y Valle del Cauca.

El Ministerio Público reconoce los avances en la implementación de este Programa y del Protocolo de

la UNP, así como la articulación que se mantiene para ello con las organizaciones y plataformas de mujeres en el nivel nacional y territorial, y alienta a todas las entidades nacionales y territoriales a fortalecer cada vez más su implementación. Sin embargo, como lo ha manifestado previamente la Procuraduría General, el Plan de Acción formulado no responde por completo a todo lo dispuesto en el Programa, y los avances en su implementación deberían ser mayores. En este sentido, es fundamental que el plan de acción para la próxima vigencia responda a lo esperado en el PIG Mujeres y se amplíe y flexibilice la oferta de las entidades responsables para tener el impacto esperado en la vida de las lideresas y defensoras.

También se considera desde el Ministerio Público que el Programa Integral de Garantías es fundamental para avanzar en la prevención, la protección y las garantías de no repetición para las lideresas y defensoras de derechos humanos y, por ende, en la consolidación de la paz, y se reconoce este espacio como un logro de la incidencia de las organizaciones de mujeres. Sin embargo, es preciso observar que su implementación no reemplaza los compromisos asumidos para las mujeres y las personas LGBTI en el Programa

1
2
3
4
5
6



Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios derivado del Acuerdo de Paz. Estos programas son complementarios y deben implementarse de manera articulada en aras del objetivo de lograr la paz con garantías para las mujeres.

Otra medida establecida dentro de la protección y las garantías de seguridad, incluida dentro del PMI con dos indicadores, es la reglamentación e implementación del Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida a la Presencia, Acciones y/o Actividades de las Organizaciones, Hechos y Conductas Criminales con enfoque territorial, diferencial y de género, el cual fue reglamentado mediante el Decreto 2124 de 2017 y se contempla en los indicadores C.G.2 y C.434. Con estos se busca fortalecer un sistema de alertas tempranas desde el enfoque de género, asegurando que se identifiquen de manera adecuada y oportuna factores de riesgo asociados al género y se emitan alertas tempranas con recomendaciones que incluyan este enfoque, así como la respuesta estatal en la adopción de medidas preventivas y de reacción rápida de acuerdo con las alertas emitidas por la Defensoría del Pueblo. No obstante, con respecto a la integralidad de este Sistema, es importante aclarar que los indicadores solo miden lo primero.

Según se expone en el informe trimestral abril-junio de 2020 sobre la implementación de los 51 indicadores de género del PMI de la CPEC, en 2019 la Defensoría del Pueblo, para la puesta en marcha de este sistema, diseñó el instrumento de análisis diferencial para identificar los riesgos derivados del conflicto armado y la violencia sociopolítica con enfoque de género e interseccional, así como para derivar las respectivas recomendaciones. Con el fin de hacer este diseño, se organizaron talleres de identificación de amenazas y vulnerabilidades con población LGBTI. Adicionalmente, en 2020 la Defensoría elaboró material didáctico para la incorporación del enfoque de género en los procesos de monitoreo, análisis y advertencia e inició la implementación del instrumento de análisis diferencial, según el informe trimestral julio-septiembre de la CPEC sobre los 51 indicadores de género.

Así, de acuerdo con la información reportada en el SIPO con fecha de corte de 30 de septiembre de 2020, en 2018 se emitieron 53 alertas tempranas relacionadas con afectaciones de género, sobre 24 departamentos; en 2019, se emitieron 31 alertas tempranas que visibilizaron riesgos de género, y en 2020, a 31 de diciembre, se emitieron 29¹⁰³

103 De acuerdo con información del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, durante el año 2020 se emitieron 29 alertas que indicaban riesgos para mujeres en diferentes territorios como Antioquia (7), Bolívar (4), Chocó (5), Norte de Santander (4), Huila (3) y Nariño (3). En estas se advirtieron diferentes conductas que vulneran a las mujeres tales como amenazas, homicidios selectivos, desplazamiento forzado, desaparición forzada, reclutamiento,

alertas tempranas con enfoque de género¹⁰⁴. En el informe de la CPEC del trimestre julio-septiembre mencionado antes, dentro de las alertas emitidas en 2020 con identificación de riesgos con enfoque de género hay una subregional temática sobre trata de personas y cinco que evidencian vulneraciones a los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad de la población LGBT.

Una vez emitidas las alertas tempranas, la Defensoría del Pueblo las envía a la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial de Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT), en cabeza del Ministerio del Interior. En los 10 días siguientes se debe convocar sesión de seguimiento sobre avance en la implementación de las recomendaciones, y posteriormente se cuenta con un término de nueve meses para realizar la evaluación periódica de las gestiones

uso y utilización y violencias sexuales. Los grupos armados involucrados en las violaciones a derechos humanos de las mujeres y riesgos en los territorios son las AGC, las disidencias de las Farc, el ELN, el EPL, el Bloque Virgilio Peralta y Los Rastrojos. Se destacan las afectaciones principalmente sobre niñas y mujeres jóvenes de comunidades rurales y pertenecientes a pueblos étnicos. Finalmente, en 23 casos las advertencias se hicieron a través de alertas estructurales, y en 6, mediante alertas de inminencia. Ver: Defensoría del Pueblo. Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones a los Derechos Humanos: <https://alertastempranas.defensoria.gov.co/Alerta/Tablero>.

104 La información reportada en el SIPO no coincide con la presentada para el mismo indicador en los informes de la CPEC sobre los 51 indicadores de género. En estos últimos se reporta que en 2019 fueron 41 alertas tempranas que visibilizaron riesgo para mujeres y población con orientaciones sexuales e identidades de género diversas (OSIGD), y en 2020, a 30 de septiembre, había 24 alertas tempranas.

1
2
3
4
5
6



y acciones adelantadas por las diferentes entidades.

Según respuesta recibida por parte del Ministerio del Interior, durante el tercer trimestre del 2020 la Secretaría Técnica del CIPRAT ha recibido y atendido 45 alertas tempranas, 14 de las cuales advierten escenarios de riesgo para mujeres y población con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, y en todos los casos se convocó a sesión de seguimiento. Sin embargo, no se informa de manera específica sobre las medidas preventivas y de reacción rápida adoptadas como parte de la respuesta estatal en atención a los riesgos advertidos desde el enfoque de género en las alertas tempranas emitidas en 2019 y en lo corrido de 2020, más allá de instar a las Gobernaciones, Alcaldías y demás instituciones "para que en el marco de sus competencias implementen acciones pertinentes en materia de prevención, así como protección, teniendo en cuenta las características, dinámicas y población relacionada"¹⁰⁵.

Así, si bien el Ministerio Público destaca el avance en la implementación del Sistema en lo relacionado con la identificación de factores de riesgo asociados

¹⁰⁵ Ministerio del Interior. Rta. Radicado No. OFI2020-37650-OAP-1100 del 22 de octubre de 2020.

al género y emisión de alertas tempranas con recomendaciones que incluyan este enfoque, se debe anotar que no se detectan avances concretos con respecto a las medidas preventivas y de reacción rápida adoptadas en atención a estos riesgos y recomendaciones diferenciales desde el género.

En el marco del proceso de seguimiento a los indicadores de goce efectivo de derechos (IGED) se identificó que, en relación con los derechos a la vida, la libertad y la integridad, las afectaciones¹⁰⁶ para las mujeres continúan siendo desproporcionadas. Por esta razón, el Ministerio Público ha hecho recomendaciones con el objetivo de fortalecer los mecanismos de prevención de violaciones a los derechos humanos y el adecuado funcionamiento de los programas de protección. Especialmente, se ha llamado la atención acerca de la necesidad de contar con mecanismos para la medición del impacto de programas, políticas y acciones en materia de prevención, sobre todo en

¹⁰⁶ Acerca del indicador sobre el derecho a la vida, la medición sobre homicidios contra personas víctimas de desplazamiento muestra que la mayoría de las víctimas son hombres, y preocupa la alta tasa de victimización sobre las personas LGBT (74,6 por cien mil) y miembros de las comunidades étnicas (17 % de las víctimas son afro; 4,5 % son indígenas). Con relación al indicador del derecho a la integridad, se midió la incidencia de delitos contra la integridad sexual y se encontró una tasa de 66,68 casos por cien mil víctimas de desplazamiento forzado que supera la tasa nacional (52,96 por cien mil habitantes), y las principales víctimas de estos hechos continúan siendo mujeres de todas las edades, con un 87 % del total de las víctimas. Resulta preocupante también que cerca del 45,6 % de las víctimas contra la integridad sexual son niños y niñas entre los 12 y 17 años. También persisten las afectaciones a personas miembros de comunidades étnicas, particularmente mujeres

seguir el cumplimiento de las recomendaciones de las alertas tempranas. De esta manera se ha solicitado que la Dirección para la Seguridad Ciudadana y la Convivencia, a cargo de la secretaría técnica de la CIPRAT, pueda adelantar esta estrategia e incorporar indicadores sobre el impacto del conflicto sobre las mujeres.

En su *Segundo informe sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz*, la Procuraduría señaló la persistencia de grandes dificultades en torno a las situaciones de riesgo advertidas por la Defensoría del Pueblo. Estas se deben a: 1) la descoordinación de la respuesta estatal; 2) la falta de respuesta oportuna de las autoridades locales como primeros respondientes, y 3) la creación de escenarios de rendición de cuentas más que de atención y solución de riesgos.

Por último, el Ministerio Público destaca la puesta en marcha de la iniciativa ProDefensoras, una alianza entre la Defensoría del Pueblo, ONU Mujeres y la Embajada de Noruega cuyo objetivo es implementar acciones a favor de las mujeres defensoras de derechos humanos que han visto incrementados los riesgos para el ejercicio de su labor. De esta forma se ha buscado fortalecer entornos seguros, favorables y protectores en cuatro departamentos: Antioquia, Cauca, Chocó y Nariño.

Recomendaciones

A la Agencia para la Reincorporación y la Normalización:

- Para la elaboración y puesta en marcha del Sistema Nacional de Reincorporación se recomienda que se incluyan las competencias en materia de género, de tal forma que las entidades a cargo generen las articulaciones y sinergias necesarias para su cumplimiento. Es decir, se debe propender a que las entidades con capacidad para la ejecución de las acciones asuman su cumplimiento, asignen equipos responsables, establezcan indicadores de impacto para su cumplimiento y generen una adecuación de la oferta existente.
- Establecer una ruta en la que se señalen las entidades encargadas para que, desde el ejercicio de planeación de los proyectos productivos por fuera de los ocho millones, se cuente con herramientas para la asistencia técnica y el seguimiento a su funcionamiento.
- Adelantar un diagnóstico con enfoque de género sobre la situación de las familias de

exintegrantes de las FARC-EP que han sido víctimas de homicidio. Esto debería funcionar como base para una estrategia de respuesta a su situación de vulnerabilidad.

- Solicitar un ajuste en los responsables de las acciones de género, de manera que las entidades competentes avancen en su implementación.

A la Oficina del Alto Comisionado para la Paz:

- Acelerar la puesta en funcionamiento completo de todas las instancias del SISEP, y asegurar que se incorpore en cada una el enfoque diferencial y de género mediante acciones concretas dirigidas a garantizar medidas de seguridad, prevención y protección para las mujeres y las personas LGBTI que participan en escenarios políticos.

Al Ministerio del Interior:

- Avanzar de manera prioritaria en la implementación de todos los componentes del Programa Integral

de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios, materializando el enfoque diferencial y de género. Por ejemplo, es necesario que en la propuesta temática, pedagógica y metodológica del proceso de formación de promotores y promotoras de paz se incorporen estos enfoques con medidas concretas.

- En el marco de su rol de secretaría técnica del Programa Integral de Garantías para lideresas y defensoras de derechos humanos, identificar puntos de fortalecimiento del Plan de Acción a partir de las limitaciones actuales que este presenta, y proponer y promover acciones interinstitucionales que las subsanen para el próximo plan de acción.
- En el marco de su rol de secretaría técnica del Programa Integral de Garantías para lideresas y defensoras de derechos humanos, promover la continuidad en los procesos de territorialización del Programa.
- En el marco de su rol de secretaría técnica de la CIPRAT, aplicar metodologías para hacer

1

2

3

4

5

6

seguimiento a las acciones que se deriven del cumplimiento de las recomendaciones de las alertas, visibilizando aquellas derivadas de riesgos específicos por razones de género.

- Realizar capacitaciones sobre incidencia y participación política dirigidas a mujeres exintegrantes de las FARC-EP a nivel territorial, con miras al fortalecimiento de su ciudadanía activa y la promoción de su participación comunitaria.
- Evaluar las alternativas existentes para avanzar en un ejercicio de consulta previa que respete todos los estándares nacionales e internacionales, garantizando la participación de personas en proceso de reincorporación pertenecientes a grupos étnicos, de forma que se pueda avanzar con la aprobación del programa de armonización.

A la Defensoría del Pueblo:

- Revisar y hacer una solicitud de ajuste a la descripción y la fórmula de los indicadores sobre

la reglamentación e implementación del Sistema de Prevención y Alerta para la reacción rápida con enfoque territorial, diferencial y de género (C.G.2 y C.434), con el fin de que midan no solo los avances en la implementación del componente de alertas tempranas, sino también la respuesta estatal en la adopción de medidas preventivas y de reacción rápida de acuerdo con las alertas emitidas por la Defensoría.

A la Unidad Nacional de Protección:

- Avanzar de manera prioritaria en la implementación del Protocolo de Análisis de Nivel de Riesgo de Mujeres Líderesas y Defensoras.
- Avanzar y fortalecer las capacitaciones sobre enfoque diferencial y de género dirigidas a analistas y escoltas, como una manera de fortalecer la entidad desde esta perspectiva.
- Aumentar la contratación de mujeres en los cargos de analistas y de escoltas.

- Avanzar en una mejor articulación entre la Dirección y la SESP, que facilite la incorporación del enfoque de género y el fortalecimiento institucional para que comprenda las particularidades de las mujeres.
- Contar con un mecanismo de seguimiento a los esquemas de protección colectivo, de manera que se garantice el acceso de las mujeres a las medidas que se ofrecen.

A todas las entidades responsables de la implementación de las 18 acciones de género del CONPES 3931:

- Designar equipos encargados para la implementación de las acciones.
- Destinar recursos suficientes por parte de las fuentes públicas para la ejecución de las acciones por parte de las entidades responsables, de manera que se garantice una mayor sostenibilidad en el tiempo.

1
2
3
4
5
6



A las entidades territoriales de los departamentos priorizados en los que se implementa el Programa Integral de Garantías para lideresas y defensoras de derechos humanos:

- Mantener/aumentar el compromiso permanente con la implementación de las acciones a su cargo, en tanto son fundamentales para la territorialización exitosa del Programa y, por tanto, las garantías de seguridad de las lideresas.

Al Ministerio de Educación Nacional y al SENA:

- Fortalecer la oferta de formación en el trabajo y garantizar la certificación en los cursos que se ofrecen, de manera que se responda a las barreras para acceso a trabajo de las mujeres en proceso de reincorporación.

Al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar:

- Continuar avanzando en la prestación de servicios de cuidado por fuera de los AETCR, garantizando una articulación con entidades territoriales, de manera que se responda a las barreras del cuidado que enfrentan mujeres en proceso de reincorporación.

Al Ministerio de Salud y Protección Social:

- Avanzar en la elaboración de estrategias particulares a nivel territorial para la atención en salud sexual y reproductiva para personas en proceso de reincorporación, en particular en los niveles rural y rural disperso.
- Implementar una estrategia que garantice una atención diferenciada en materia de acompañamiento psicosocial a mujeres exintegrantes de las FARC-EP.

A la Consejería para la Equidad de la Mujer:

- Avanzar con la oferta de capacitaciones y ejercicios de sensibilización en materia de justicia de género, violencias basadas en género y nuevas masculinidades, en articulación con entidades territoriales responsables.

1

2

3

4

5

6





4

Solución al problema de las drogas ilícitas

1

2

3

4 ←

5

6

Descripción

El Acuerdo de Paz reconoce que es fundamental solucionar el problema de las drogas ilícitas para la construcción de una paz estable y duradera. El cultivo, la producción y la comercialización de drogas ilícitas han tenido efectos negativos en regiones y comunidades, generalmente en condiciones de pobreza, ampliando las brechas de desigualdad e inequidad presentes, al tiempo que han fortalecido economías criminales.

Al igual que todos los fenómenos sociales, en las diferentes fases de la cadena involucrada en las drogas ilícitas hay efectos diferenciales desde el punto de vista de género que son previstos en el Acuerdo. Así, ha habido impactos negativos en formas específicas de violencia contra las mujeres, en el sostenimiento de la trata de personas, la explotación sexual, entre otras. Muchas mujeres, por ejemplo, no han tenido posibilidades diferentes para su subsistencia ni la de sus familias por fuera del cultivo de la hoja de coca.

Dados los diferentes aspectos que se entrelazan en cultivo, la producción y la comercialización de drogas ilícitas, el Acuerdo de Paz ha establecido un abordaje

integral que busca mejorar las condiciones de vida de las comunidades y las personas en el campo colombiano ofreciendo de manera participativa y concertada alternativas sostenibles para su subsistencia, garantizando además el acceso a los servicios de salud, educación, entre otros, lo que requiere de una implementación articulada con el punto 1 del Acuerdo. Asimismo, plantea una visión comprensiva y garantista de derechos sobre el consumo de drogas ilícitas desde la perspectiva de la salud pública y dispone el fortalecimiento de los esfuerzos para la desarticulación del crimen organizado.

En el *Segundo informe sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz*, la Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz manifestó que se ha atendido a 99 097 familias, de 56 municipios, vinculadas al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), y no a las más de 188 000 que firmaron acuerdos colectivos. Es decir que cerca del 52 % de quienes manifestaron su voluntad de avanzar en este propósito no ingresaron al programa.

Además, la Procuraduría estableció que el PNIS continúa con una operación centrada casi exclusivamente en los pagos de asistencia alimentaria y una focalización limitada a las veredas de los municipios inicialmente intervenidos. En este punto resaltó que el 96 % de las comunidades estén cumpliendo sus compromisos de erradicación.

Asimismo, en dicho informe reiteró su recomendación de que a la discusión sobre la reanudación de la aspersión aérea con glifosato la preceda una redefinición del programa de sustitución, que cuente con la participación de las comunidades y esté articulado con la Reforma Rural Integral.

Por último, reconoce la existencia de lineamientos para desarrollar nuevos modelos de sustitución, pero señala que es preocupante la falta de claridad sobre la estrategia y los recursos para garantizar su implementación.

Partiendo de lo anterior, se debe tener en cuenta que los componentes centrales de este punto del Acuerdo de Paz son tres. El primero es el PNIS, que tiene dentro de sus principios la incorporación del

1

2

3

4

5

6



enfoque de género para reconocer y tener en cuenta las necesidades, características y particularidades de los territorios y las comunidades rurales, las comunidades indígenas y afrodescendientes y las mujeres en estas poblaciones. Para el PNIS, el Acuerdo señala la necesaria participación de las mujeres y las organizaciones de mujeres rurales en los diferentes componentes e instancias. Las instituciones con responsabilidades en la implementación de medidas de género en el PNIS, de acuerdo con el PMI, son la Agencia de Renovación del Territorio (ART), a través de la Dirección de Sustitución de Cultivos de uso Ilícito (DSCI), la Agencia Nacional de Tierras, la CPEC, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio del Trabajo.

El segundo componente de este punto es el Programa de Prevención del Consumo y Salud Pública, cuyas acciones deben responder a las realidades de consumidores y consumidoras, identificando factores de vulnerabilidad asociados a la edad, el sexo, la orientación sexual e identidad de género, entre otras. La institución responsable de la ejecución de las medidas de género establecidas en el PMI es el Ministerio de

Salud y Protección Social y el Ministerio de Justicia y del Derecho.

El tercer componente es la solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos, cuyo punto vertebral es desarticular las organizaciones criminales involucradas, incluidas las redes de lavado de activos. El Acuerdo plantea en este componente la necesidad de erradicar y superar el impacto del narcotráfico, incluidos los estereotipos relacionados con este que incitan a la violencia de género. En el PMI solo fue incorporada una medida de género, cuya responsabilidad de implementación está a cargo del Ministerio de Justicia y del Derecho.

En el PMI contiene 13 indicadores¹⁰⁷ de género en el marco de los 74 que integran el punto 4: en el pilar del PNIS hay ocho indicadores de género¹⁰⁸; en el del Programa de Prevención del Consumo y Salud Pública hay cuatro¹⁰⁹, y en el componente de solución al fenómeno de producción y comercialización de

narcóticos hay uno¹¹⁰. En este informe se realiza seguimiento al avance de cada uno de los 13 indicadores, organizados por pilar. Adicionalmente, para una mejor caracterización de los avances en este punto fue necesario tomar en consideración indicadores adicionales del PMI que no se encuentran clasificados como indicadores de género¹¹¹.

Los 13 indicadores cuentan con ficha técnica en el SIPO, aunque uno de ellos no tiene metas. Asimismo, todos estos cuentan con reporte en el SIPO, pero los indicadores D.G.1 y D.G.2 no han sido actualizados desde 2017. Tres indicadores¹¹² debían estar completamente ejecutados a diciembre de 2019, pero a juicio del Ministerio Público aún no se han cumplido dos. A 31 de agosto de 2020, fecha de corte de este informe, 12 indicadores se encontraban en ejecución; sin embargo, con respecto a las metas establecidas por vigencia, se presentan en general retrasos importantes en cinco.

110 D.G.10.

111 Porcentaje de familias vinculadas al PNIS, con acuerdo de sustitución y no resiembra cumplido, con servicio de apoyo financiero para asistencia alimentaria entregado (D. 279); porcentaje de recolectores y recolectoras asentados y no asentados, vinculados/as a programas de empleo rural temporal (D. 358); porcentaje de personas que reciben tratamiento por consumo de sustancias ilícitas (D. 462).

112 D.G.1, D.G.2 y D.G.7.

107 D.G.1, DD.G.2, D.G.3, D.G.4, D.G.5, D.G.6, D.G.7, D.G.8, D.G.9, D.G.10, D.G.11, D.G.12 y D.G.13.

108 D.G.1, D.G.2, D.G.3, D.G.4, D.G.5, D.G.11, D.G.12 y D.G.13.

109 D.G.6, D.G.7, D.G.8 y D.G.9.



Revisión normativa en clave de género

Tabla 18. Revisión normativa del punto 4

Fuente: elaboración propia

	Normatividad derivada	Enfoque de género
	<p>Decreto Ley 896 de 2017. Por el cual se reglamenta el PNIS.</p>	<p>En los elementos incluidos dentro de los considerandos del Decreto se señalan los principios que el Acuerdo de Paz estableció para el PNIS, entre los cuales está el enfoque diferencial de acuerdo con las condiciones de cada territorio. Así se establece que el Programa debe tener en cuenta las necesidades, características y particularidades de las mujeres, entre otras. Adicionalmente, se retoman los objetivos del Programa, entre los cuales se destacan el 6¹¹³ y el 13¹¹⁴, que están expresamente dirigidos a las mujeres. Sin embargo, dentro del cuerpo de disposiciones del Decreto no hay ninguna mención al enfoque de género o medidas específicas que se deban tener en cuenta para las mujeres y las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas.</p>
<p>Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos</p>	<p>Decreto 362 de 2018. Por el cual se reglamentan las instancias de participación del PNIS.</p>	<p>Con respecto a las composición y funciones de las instancias de ejecución del PNIS, el enfoque de género se incorpora así: dentro de las funciones de la Junta de Direccionamiento Estratégico se incluye impartir las directrices para incorporar los enfoques diferenciales, territoriales, étnicos y de género en el desarrollo del PNIS; en las funciones de la Dirección General del PNIS se incluye la implementación de acciones afirmativas necesarias para garantizar la efectividad de los enfoques territorial, étnico, diferencial y de género en el PNIS; para el Consejo Permanente de Dirección, se señala mediante parágrafo que podrá consultar e invitar a la Instancia Especial para el Seguimiento al Enfoque de Género, así como a la Instancia de Alto Nivel de los Pueblos Étnicos con el fin de garantizar los enfoques diferenciales. Dentro de las funciones de este Consejo se señala el apoyo la efectiva implementación de las acciones con los enfoques territorial, étnico diferencial y de género. Finalmente, con respecto a las funciones de las Comisiones Municipales de Planeación Participativa, se incorpora la promoción de la participación de organizaciones sociales y los grupos poblacionales de los territorios afectados por cultivos de uso ilícito, con enfoque territorial, étnico y de género, en la planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de los PISDA.</p> <p>Aunque en este decreto se establecen medidas tendientes a la incorporación del enfoque de género en las funciones de las diferentes instancias, en ninguna se especifican medidas para la promoción y garantía de la participación de las mujeres y las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas.</p>

1
2
3
4
5
6

113 Incorporar a las mujeres como sujetos activos de los procesos de concertación en la sustitución voluntaria.

114 Impulsar y fortalecer proyectos de investigación, reflexión y análisis de la realidad de las mujeres en relación con los cultivos de uso ilícito, para abordar el fenómeno desde su perspectiva diferencial.

	Normatividad derivada	Enfoque de género
<p>Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos</p>	<p>Decreto 2107 de 2019. Por el cual se modifica la estructura de la Agencia de Renovación del Territorio y se dictan otras disposiciones.</p>	<p>No se incorpora el enfoque de género en ninguna de las disposiciones del Decreto ni en las funciones de ninguna de las dependencias de la ART de que trata: Consejo Directivo, Dirección General, Subdirección Proyectos Productivos, Dirección de Sustitución de Cultivos.</p>
	<p>Resolución 004 de 2020 de la DSCI. Lineamientos de seguridad para beneficiarios del Programa.</p>	<p>El enfoque de género solo se incorpora como una línea de acción de las directrices en seguridad para los líderes PNIS: iniciativas con enfoque diferencial y de género en la atención de seguridad. Este enfoque no se tiene en cuenta en el componente de directrices en seguridad de las comunidades y territorios PNIS, ni en la identificación de los factores de riesgo para comunidades y líderes.</p>
	<p>Resolución 09 de 2020 de la DSCI. Crea el Comité de Dirección y Seguimiento para la DSCI de la ART.</p>	<p>No se incorpora el enfoque de género en ninguna de las disposiciones de la resolución, referidas principalmente a integrantes del Comité, funciones y secretaría técnica.</p>
	<p>Resolución 27 de 2020 de la DSCI. Adopta el modelo alternativo de sustitución voluntaria denominado Hecho a la Medida.</p>	<p>En la definición de la estrategia se señala que se prevé que la intervención se debe dar desde una perspectiva diferencial que se ajuste a las condiciones territoriales y a los principios relacionados con el enfoque de género. Dentro de los aspectos metodológicos, se contemplan capacitaciones en equidad de género, que, junto con los demás temas, se realizarán "según necesidad".</p> <p>Adicionalmente, la estrategia tiene un apartado específico denominado "Indicadores para el enfoque de género en el marco de la implementación", que parte de un proceso de caracterización en el levantamiento de la línea base "que permita al operador estructurar un plan para el fortalecimiento del papel de la mujer en los procesos de desarrollo rural y transformación territorial".</p> <p>Sin embargo, con excepción del Comité Técnico Territorial, en el que se establece la inclusión de mínimo una mujer dentro de los tres representantes de las familias beneficiadas, ni en los objetivos, las premisas, los requisitos de ingreso y retiro ni en las diferentes fases para la estructuración e implementación de la estrategia se incluyen medidas específicas para las mujeres y para las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas. El mencionado plan que se estructura para el fortalecimiento de las mujeres rurales, aunque fundamental, parece complementario a la estrategia, pero no involucra el enfoque de género en la planeación e implementación de esta.</p>

1
2
3
4
5
6



	Normatividad derivada	Enfoque de género
<p>Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos</p>	<p>Resolución 29 de 2020 de la DSCI. Adopta el modelo alternativo de sustitución voluntaria denominado Formalizar para Sustituir.</p>	<p>Se incluye un apartado denominado "Insumos para la inclusión del enfoque de género en el marco de la implementación del modelo Formalizar para Sustituir", que plantea el levantamiento de una línea base que le haga posible al operador "estructurar una estrategia que permita, para otras instituciones y/o programas, el fortalecimiento del papel de la mujer en los procesos de desarrollo rural, procurando un rol dinamizador de la mujer rural como sujeto protagonista del desarrollo de las familias y la transformación de los territorios". Sin embargo, en el modelo como tal, con excepción de las instancias de seguimiento y coordinación, no se incorpora el enfoque de género.</p> <p>La única medida diferencial dirigida a las mujeres en el marco de la planeación e implementación de este modelo es la inclusión de una representación de las mujeres beneficiarias dentro de las representaciones del Comité Operativo Territorial. No hay ninguna medida diferencial dirigida a las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas.</p>
<p>Prevención del consumo</p>	<p>Resolución 30 de 2020 de la DSCI. Adopta el modelo alternativo de sustitución voluntaria denominado Territorios para la Conservación en Áreas Ambientales Estratégicas</p>	<p>Del mismo que en los modelos alternativos presentados atrás, aquí se incluye un apartado denominado "Insumos para la inclusión del enfoque de género en el marco de la implementación", que plantea el levantamiento de una línea base con la que el operador pueda "estructurar una estrategia que permita, para otras instituciones y/o programas, el fortalecimiento del papel de la mujer en los procesos de desarrollo rural, procurando un rol dinamizador de la mujer rural como sujeto protagonista del desarrollo de las familias y la transformación de los territorios". Sin embargo, con excepción del Comité Técnico Territorial, en el que se establece una representación de las mujeres beneficiarias, ni en los objetivos, la metodología, el proceso de inscripción, ni en las diferentes etapas para la implementación se incluyen medidas específicas para las mujeres y para las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas.</p>
	<p>Resolución 089 de 2019 del Ministerio de Salud y Protección Social. Por la cual se adopta la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas.</p>	<p>El anexo técnico de la resolución correspondiente a la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas incorpora el enfoque de género de la siguiente manera: a) en el componente de fortalecimiento de los factores protectores frente al consumo de sustancias psicoactivas se tienen en cuenta situaciones diferenciales a partir del género en cada uno de los ciclos vitales de primera infancia, infancia, adolescencia y juventud, adultez; b) en el componente de desarrollo de entornos protectores frente al consumo de sustancias psicoactivas se incorporan aspectos diferenciales para las mujeres que deben contemplarse en los entornos del hogar, laboral y comunitario (en este último se hace una mención directa a la población con identidad u orientación sexual diversa); c) en el componente de prevención de los factores de riesgo frente al consumo de sustancias psicoactivas, en la prevención por curso de vida, se incluyen acciones que identifican de manera directa a mujeres gestantes y mujeres lactantes, madres (al igual que padres), niñas y jóvenes; d) en el componente de prestación de servicios de salud basados en la gestión del riesgo individual, se contempla la atención diferenciada según necesidades y particularidades poblacionales y territoriales, mediante la adaptación de las atenciones en el componente primario y complementario con participación de las comunidades, de acuerdo a las características para poblaciones étnicas, niños, niñas y adolescentes, mujeres, personas en situación de calle, privadas de la libertad, niños, niñas y adolescentes en protección, adolescentes en el Sistema de Responsabilidad Penal, personas con identidades de género y orientación sexual diversa, entre otras medidas; e) finalmente, en el componente de rehabilitación integral e inclusión social se establece la gestión intersectorial articulada de la oferta de salud y del ámbito social para las personas consumidoras de sustancias psicoactivas y sus familias, con el fin de optimizar los resultados en salud, priorizando a mujeres, gestantes, niños, niñas y adolescentes y grupos étnicos y garantizando protección, autocuidado y autonomía (acceso a agua potable, saneamiento básico, albergues, entre otros).</p>

1
2
3
4
5
6



Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos

Acuerdos con las comunidades

Un paso fundamental para garantizar la materialización del enfoque de género es contar con un documento guía que oriente su implementación detallada en todos los componentes y fases del PNIS, así como su seguimiento. Esto es, además, particularmente importante dada la debilidad normativa que desde la perspectiva de género tiene el PNIS, que con excepción parcial del Decreto 362 de 2018 no establece disposiciones específicas para la transversalización de este enfoque, como ha sido señalado también por la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC en su cuarto informe sobre la implementación del enfoque de género de Acuerdo de Paz.

En desarrollo de esta necesidad, en el PMI se estableció el compromiso de elaborar e implementar un protocolo para la incorporación del enfoque de género en el diagnóstico, elaboración, implementación y seguimiento del PNIS en 2017 (D.G.1). A fecha de corte de este informe, el protocolo había sido estructurado en su versión final y su socialización iniciaría en el cuarto trimestre de 2020, acorde a información suministrada por la DSCI.

Según respuesta escrita de la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (DSCI) de la ART¹¹⁵, el proceso de elaboración del protocolo inició en 2017 mediante la conformación de un núcleo de trabajo con el cual se construyeron recomendaciones. Este núcleo estuvo conformado por: Deusticia, Corporación Humanas, la MAPP/OEA, OACNUDH, el Ministerio de

115 Agencia de Renovación del Territorio. (2020). Rta. Radicado No. 20206000129881.

Agricultura, el Ministerio de Justicia y del Derecho y la ART. Este grupo realizó tres mesas de trabajo en las que participaron la Alianza de Mujeres Tejedoras de Vida del Putumayo, Banco Mundial, FARC-EP delegada de la CSIVI, Fundación Ideas para la Paz, Indepaz, LIMPAL, Mesa de Economía Feminista, ONIC, ONU Mujeres, Andean Information Network (AIN) y UNODC, entre otros. Al menos 10 recomendaciones gruesas se derivaron de estos espacios, y con posterioridad la DSCI realizó reuniones bilaterales adicionales con entidades competentes para recibir nuevos aportes.

La Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación observan de manera positiva el proceso participativo de construcción de insumos y recomendaciones para la elaboración del protocolo, pero hacen un llamado a la celeridad en el inicio de su implementación. El retraso con respecto al plazo

1
2
3
4
5
6



establecido en el PMI es significativo, así como el vacío que en la práctica existe en la implementación del PNIS a la fecha de corte de este informe en lo que a la incorporación del enfoque de género concierne, ante la ausencia de lineamientos específicos. En este llamado el Ministerio Público se suma a la misma recomendación emitida en diciembre de 2019 por el Instituto Kroc, ONU Mujeres, FDIM y Suecia¹¹⁶, acompañantes internacionales de la implementación del Acuerdo en su línea de género.

Ahora bien, el Ministerio Público considera preocupante que uno de los desafíos identificados para llevar a cabo el protocolo, según informe trimestre enero-marzo 2020 de la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación (CPEC) sobre la implementación de los 51 indicadores de género del PMI, sea la gestión de recursos. Es fundamental que la aprobación de este instrumento

116 FDIM, Instituto Kroc, ONU Mujeres y Suecia. (2019). *Hacia la paz sostenible por el camino de la igualdad de género. II Informe de seguimiento al enfoque de género en la implementación del Acuerdo de Paz en Colombia*. Bogotá D. C.

esté acompañada de la planeación y asignación de los fondos necesarios para garantizar su ejecución. Esta preocupación se suma a la presentada previamente por la Procuraduría en los dos informes sobre el avance en la implementación del Acuerdo de Paz entregados al Congreso de la República en 2019 y 2020, en los que se evidenciaron fallas en la programación presupuestal del PNIS, así como reducción en su presupuesto en la vigencia 2020.

De otro lado, como ha sido establecido en el Acuerdo de Paz, debe garantizarse la participación de las mujeres en la implementación de las diferentes etapas del PNIS. En ese orden de ideas, en el PMI se estableció el compromiso de incluir a estos grupos en la concertación de los acuerdos colectivos con las comunidades (D.G.2). Sin embargo, aunque este indicador tiene ficha en el SIPO, no tiene metas establecidas. No es claro cuál fue la estrategia utilizada para promover y garantizar la participación de las organizaciones de mujeres en los acuerdos colectivos ni cuál es el criterio que puede aplicarse

para evidenciar cumplimiento del indicador (no se establece un porcentaje mínimo de organizaciones de mujeres participantes, por ejemplo).

La DSCI informa que “la concertación de los acuerdos colectivos en el marco del PNIS dispuso la participación de todos los actores comunitarios de forma abierta y equitativa sin restricciones”¹¹⁷, lo que sugiere que no se realizaron acciones diferenciales para impulsar y garantizar la participación de las organizaciones de mujeres y de personas LGBTI. Esta situación desconoce los obstáculos estructurales y diferenciados que se enfrentan en ambos casos para ejercer plenamente el derecho a la participación en todos los escenarios.

De este modo, entre 2017 y 2018 se firmaron 107 acuerdos colectivos para la sustitución¹¹⁸, contando

117 Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM). (2020). *Informe de seguimiento a las medidas para la transversalización del enfoque de género con base en los 51 indicadores de género del Plan Marco de Implementación*.

118 Procuraduría General de la Nación. (2020). *Segundo informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz*. Bogotá D. C.



con una participación del mismo número de organizaciones, seis de las cuales son de mujeres, es decir, solo el 5,6 % del total. Por lo tanto, el desarrollo de esta medida resulta insuficiente frente a lo que implica la garantía de la participación efectiva de las organizaciones de mujeres. Teniendo en cuenta que

los acuerdos colectivos tenían un carácter territorial, era fundamental contar con herramientas para garantizar la participación activa de organizaciones de mujeres y personas LGBT en los pactos firmados, de manera que se vieran reflejadas las necesidades en materia de género.

Tabla 19. Organizaciones de mujeres participantes en las concertaciones de los acuerdos colectivos

Fuente: Agencia de Renovación del Territorio. Rta. Radicado No. 20206000129881.

Departamento	Municipio	Organización
Cauca	Argelia	Asociación de Mujeres Campesinas de Argelia (AMAR)
Cauca	Argelia	Mujer COCCAM
Chocó ¹¹⁹	Medio Baudó	Asociación de Mujeres Productoras Agropecuarias de Río Pepe
Chocó	Medio San Juan	Asociación de Mujeres Cabeza de Familia y Emprendedoras de Andagoya
Putumayo	Preacuerdo regional	Mujeres Andinoamazónicas
Putumayo	Putumayo, Piamonte (Cauca), Jardines de Zucumbios (Ipiales – Nariño)	Mujeres Andinoamazonicas

119 En el departamento de Chocó, los acuerdos colectivos de sustitución no se materializaron en el ingreso de familias al PNIS. En este sentido, estos dos acuerdos en Medio Baudó y Medio San Juan, respectivamente, no llegaron a materializarse.

1
2
3
4
5
6



Con respecto a la concertación individual con las familias, con corte a 31 de agosto de 2020, de las 99 097 que se vincularon al PNIS, el 36 % son familias con mujeres titulares¹²⁰ en 56 municipios de 14 departamentos¹²¹.

Tabla 20. Mujeres titulares vinculadas al PNIS

Fuente: elaboración propia con información de Agencia de Renovación del Territorio. Rta. Radicado No. 20206000129881 información con corte a 31/10/2020.

Departamento	Cultivadora	No cultivadora	Recolectora	Total mujer titulares	% respecto al total de familias vinculadas
Antioquia	2174	631	695	3500	30 %
Arauca	70	-	20	90	18 %
Bolívar	766	-	-	766	28 %
Caquetá	3672	517	702	4891	38 %
Cauca	1685	95	811	2591	46 %
Córdoba	1105	178	49	1332	21 %
Guainía	2	-	-	-	7 %
Guaviare	969	366	223	1558	22 %
Meta	1266	859	623	2748	28 %
Nariño	7201	1020	220	8441	49 %
Norte de Santander	603	66	203	872	29 %
Putumayo	4422	2218	1471	8111	40 %
Valle del Cauca	159	90	71	320	30 %
Vichada	91	27	14	132	16 %
Total	24 185	6067	5102	35 354	36 %

120 CPEC y UNODC. (2020). Informe No. 22. Programa Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos – PNIS. Monitoreo a la implementación del Plan de Atención Inmediata – componente familiar.

121 Con respecto a la cobertura/focalización del PNIS, la Procuraduría, en su Segundo informe al Congreso de la República sobre el avance en la implementación del Acuerdo de Paz, evidencia la persistencia de limitaciones: "No se ha logrado llegar a todos los municipios con el mayor número de hectáreas con cultivos de coca ni ampliar su cobertura a otras zonas dentro de los municipios ya priorizados". Adicionalmente, no se han atendido todas las familias que firmaron acuerdos colectivos de sustitución: "cerca del 48 % de las familias que manifestaron su voluntad de avanzar en la sustitución voluntaria no ingresaron al Programa" (p. 137).

Es importante resaltar que los departamentos con familias vinculadas al PNIS, en los que participaron organizaciones de mujeres en los procesos de concertación de los acuerdos colectivos, tienen los porcentajes más altos de mujeres titulares vinculadas. Esto evidencia una relación positiva entre la participación de los procesos organizativos de las mujeres en los escenarios de decisión y un mayor número de familias beneficiarias lideradas por mujeres.

Sobre las mujeres pertenecientes a grupos étnicos, la información facilitada por la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos de la ART no permite conocer la relación porcentual con respecto al total de familias de grupos étnicos vinculadas. Con relación al total de las mujeres titulares vinculadas al PNIS, las mujeres de grupos étnicos titulares son el 17,7 % (tabla 21).

1
2
3
4
5
6



Tabla 21. Mujeres de grupos étnicos titulares vinculadas al PNIS

Fuente: elaboración propia con información de Agencia de Renovación del Territorio. Rta. Radicado No. 20206000129881 información con corte a 31/10/2020.

Grupo étnico	Departamento	Cultivadora	No cultivadora	Recolectora	Total mujer titulares
Indígenas	Cauca	986	20	449	1455
Afrocolombianas y negras (mujeres en Consejos Comunitarios)	Nariño	3917	799	103	4819
Total		4 903	819	552	6274

Con respecto al estado en el que se encuentra la vinculación al PNIS de las mujeres titulares, a septiembre de 2020, solo el 78 % del total de mujeres vinculadas se encontraban activas, el 6 % estaban suspendidas (en proceso de que se determine su permanencia o no en el programa), y el 11 % habían sido retiradas (hubo una decisión administrativa sobre su retiro debido al incumplimiento de los diferentes requisitos de ingreso/permanencia en el PNIS).

El estado de vinculación de los núcleos familiares está definido a partir de: a) las características sobre personas beneficiarias que están establecidas en

el Decreto Ley 896 de 2017; b) los compromisos señalados en los formularios de vinculación al PNIS (levantamiento total de la planta, no resiembra, ningún involucramiento en labores asociadas a los cultivos de uso ilícito, participar activamente en todo el proceso del Plan Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito y Desarrollo Alternativo –PISDA–, así como en las instancias territoriales del PNIS y en las demás actividades relacionadas en los demás componentes del PNIS); c) otros aspectos, tales como acreditación del vínculo jurídico y material con los predios, participación en programas previos de sustitución en calidad de beneficiaria, etc.

1
2
3
4
5
6



Tabla 22. Estado de las mujeres titulares vinculadas al PNIS

Fuente: elaboración propia con información de la Agencia de Renovación del Territorio. Rta. Radicado No. 20206000114861. Información con corte a 30/09/2020.

Actividad/estado	Activa	Suspendida	Retirada	En ingreso
Cultivadora	20 753	1758	1670	0
No Cultivadora	4302	251	1514	0
Recolectora	2388	196	682	1836
Total	27 443	2205	3866	1836
% con respecto al total de mujeres titulares vinculadas	78 %	6 %	11 %	5 %

En su *Segundo informe sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz*, la Procuraduría señaló la necesidad de una mayor reglamentación sobre las razones para la suspensión y el retiro definitivo del PNIS, puesto que estas no se encuentran incluidas de manera explícita en el Decreto Ley 896 de 2017. Adicionalmente, para ese momento se había identificado que "las comunidades no conocen las múltiples causales de suspensión y no han contado con las garantías

suficientes para la presentación de las pruebas que permitan controvertir estas decisiones"¹²².

Es necesario analizar las situaciones diferenciadas que enfrentan las mujeres en la ruralidad que podrían representar dificultades adicionales para el cumplimiento de los requisitos y compromisos.

¹²² Procuraduría General de la Nación. (2020). *Segundo informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz*. Bogotá D. C. (p. 297).

Como se mencionó en el apartado del punto 1, las mujeres enfrentan diversas barreras para ejercer sus derechos sobre la tierra: estereotipos de género han impedido en buena medida que ellas obtengan la titularidad de la tierra, así como acreditar su relación con esta, independientemente del tipo de relación de que se trate. También se presenta una situación diferenciada con respecto a las condiciones y garantías con las que suelen contar las mujeres para su participación activa en cualquier escenario.



Por ejemplo, un obstáculo significativo para que las mujeres puedan ejercer su derecho a la participación se relaciona con la elevada carga de responsabilidades de trabajo doméstico y de cuidados no remunerados (TDCnR) que tienen. En Colombia, las mujeres dedican aún más del doble del tiempo que los hombres a estas actividades. Particularmente en las áreas rurales del país, el 92,5 % de las mujeres realizan TDCnR diariamente, mientras que solo el 60,5 % de los hombres lo hace¹²³, sumado a sus actividades laborales y/o de producción agropecuaria. Así, mientras no se logre una transformación en los roles de género en los hogares y no se garanticen los servicios estatales de cuidado a la primera infancia y de la tercera edad ni la escolarización universal de niños, niñas y jóvenes, las dificultades que enfrentan muchas mujeres para hacer parte de espacios y actividades del PNIS, pero también de otros programas, deben ser tenidas en cuenta.

Ahora bien, según ha informado la DSCI, el PNIS no cuenta con cifras oficiales que permitan el

123 DANE, CPEM y ONU Mujeres. (2020). *Mujeres y hombres: brechas de género en Colombia*. Bogotá D. C.

reconocimiento de la población LGBTI, por lo que no es posible realizar un análisis sobre el avance en la implementación de género desde esta perspectiva. Esta limitación se presenta desde los formularios de vinculación de los núcleos familiares al PNIS al no incluir una opción de identificación de la orientación sexual e identidad de género de las personas titulares y las beneficiarias.

El Ministerio Público insta a tener presente que el Acuerdo de Paz estableció como transversales los enfoques de género y diferencial, lo que se traduce en contar como mínimo con la información completa sobre la caracterización de las personas que hacen parte de su implementación, al ser este el punto de partida para la planeación y desarrollo de acciones diferenciales que respondan de manera adecuada a las necesidades de las mujeres y de las personas LGBTI en este caso. En ese sentido, se recomienda que en los procesos de inscripción de los modelos alternativos de sustitución que van a implementarse próximamente se cuente con todas las categorías necesarias de identificación, de forma que permitan caracterizar adecuadamente a todas las personas vinculadas y beneficiarias, haciendo

posible la incorporación del enfoque diferencial y de género en la implementación.

Por último, con respecto a la participación de las mujeres en las instancias de planeación, seguimiento y coordinación del PNIS, el compromiso establecido en el PMI se centra en el porcentaje de instancias en las que participan mujeres (D.G.13), pero no contempla acciones de promoción y garantía de su participación, ni establece criterios mínimos para avanzar a una participación equitativa de las mujeres en estas instancias. La participación efectiva de las mujeres cultivadoras, no cultivadoras y recolectoras en estas instancias es fundamental para la transversalización del enfoque de género en todos los componentes del PNIS y el ciclo de planeación-implementación-evaluación. En los espacios de debate y toma de decisiones en los que las mujeres no están en igualdad de condiciones y se tienda a la participación paritaria, las mujeres se encuentran en desventaja para el posicionamiento de sus intereses y necesidades diferenciales.

De acuerdo con los reportes del SIPO, la totalidad de instancias del PNIS en todos los departamentos y municipios cuentan con participación de al menos

1
2
3
4
5
6



una mujer. Sin embargo, esa participación no supera el 20 % en ninguna de las tres instancias. Según se informa también en el SIPO, la DSCI es consciente de la necesidad de promover y garantizar la participación de más mujeres, por lo que en el protocolo de género del PNIS se han contemplado acciones afirmativas que permitan una participación equitativa de las mujeres tendiente a la paridad. En consecuencia, se insiste en la importancia de avanzar en su aprobación e implementación.

Adicionalmente, en el último reporte se informa sobre el proceso de aprobación de una circular institucional por parte de la DSCI, mediante la cual se espera "sistematizar y consolidar la información con enfoque diferencial de integrantes, delegados y delegadas y representantes de las comunidades para las instancias de coordinación y gestión del PNIS"¹²⁴.

124 Reporte SIPO trimestre julio a septiembre de 2020.

Tabla 23. Participación de mujeres en las instancias de planeación, seguimiento y evaluación del PNIS en 2020
Fuente: elaboración propia con información de la Agencia de Renovación del Territorio. Rta.
Radicado No: 202006000129881.

Instancia	Departamentos	Municipios	Hombres	Mujeres	Total	% mujeres
Consejo Asesor Territorial (CAT)	13	N/A	158	27	185	15 %
Comisión Municipal de Planeación Participativa (CMPP)	N/A	52	518	129	647	20 %
Comisión Municipal de Evaluación y Seguimiento (CMES)	N/A	44	306	77	383	20 %
Total			982	233	1215	19 %

Con respecto al funcionamiento de las instancias de planeación, seguimiento y evaluación del PNIS, en los informes de avance del programa elaborados por la CPEC no se reporta sobre el desarrollo de las funciones que a cada una de estas instancias

en materia de enfoques diferenciales y de género les fueron asignadas en el Decreto 362 de 2018. De esta manera, no es posible conocer cómo se ha venido incorporando el enfoque de género en el funcionamiento de estas instancias.

1
2
3
4
5
6



Planes de Atención Inmediata (PAI)

Los compromisos establecidos con las familias vinculadas al PNIS –que tienen acuerdo individual suscrito—mediante el PAI familiar se organizan en los siguientes componentes centrales: la asistencia alimentaria inmediata, la asistencia técnica integral, la seguridad alimentaria y los proyectos productivos, tanto de ciclo corto como de ciclo largo.

Asistencia alimentaria inmediata y proyectos de seguridad alimentaria: de acuerdo con el informe No. 22 de UNODC, a 31 de agosto de 2020, 74 255 familias inscritas se encontraban recibiendo la asistencia alimentaria inmediata, lo que equivale al 90,3 % de las familias cultivadoras y no cultivadoras (D.279). En el caso de las familias con mujeres titulares, acorde a información reportada por el SIPO con corte a 30 de junio de 2020, 27 172 habían recibido al menos un pago, lo que equivale al 89,7 % del universo de mujeres elegibles y al 37 % del total de familias que recibían esta asistencia, mostrando que este compromiso del PMI (D.G.11) presenta un avance adecuado, dado que la meta establecida para el 2020 en este indicador es del

100 %. Como fue evidenciado por la Procuraduría en su *Segundo informe sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz*, este es uno de los componentes del PNIS que mayores avances ha presentado, lo que es concordante con la información específica sobre las mujeres. No obstante, estos avances se presentan con un retraso significativo, puesto que los pagos por este componente debían realizarse durante el primer año, es decir, en 2017.

Una vez realizado el primer pago de la asistencia alimentaria inmediata, el PNIS tiene establecido que las familias cuentan con un plazo de 60 días para la erradicación voluntaria, y luego de la verificación del compromiso de erradicación se realizan los siguientes pagos. A 31 de agosto de 2020, 52 248 familias habían recibido la totalidad de la asistencia alimentaria inmediata (12 000 000 de pesos por familia distribuidos en seis ciclos), de las cuales el 36,6 % (19 122) tienen a una mujer como titular. Esto corresponde al 63 % del total de mujeres cultivadoras y no cultivadoras vinculadas al PNIS. Por otro lado, con corte a 30 de septiembre de 2020, el 72% de las mujeres cultivadoras y no cultivadoras que se encontraban activas en el PNIS habían recibido la totalidad de esta asistencia¹²⁵.

¹²⁵ Cálculo realizado a con información de la Agencia de Renovación del Territorio. Rta. Radicado No. 20206000114861.

Tabla 24. Familias que recibieron la totalidad de la asistencia alimentaria inmediata (31/08/2020)

Fuente: elaboración propia con información de CPEC y UNODC. (2020). Informe No. 22. Programa Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos – PNIS. Monitoreo a la implementación del Plan de Atención Inmediata – componente familiar.

Departamento	Total familias	% familias con mujeres titulares
Antioquia	7331	29,4 %
Arauca	349	20,1 %
Bolívar	1674	27,3 %
Caquetá	6135	46,4 %
Cauca	1060	42,5 %
Córdoba	2461	21,2 %
Guainía	18	11,1 %
Guaviare	4552	21,8 %
Meta	6051	30,6 %
Nariño	8356	52,6 %
Norte de Santander	535	29,2 %
Putumayo	12 282	39,9 %
Valle del Cauca	799	29,4 %
Vichada	645	16,6 %
Total	52 248	36,6 %

1
2
3
4
5
6



En cuanto a los proyectos de seguridad alimentaria, cuya inversión establecida en el PNIS es de 1 800 000 pesos por familia por una única vez entregados en materiales de insumos agrícolas, a 31 de agosto de 2020, un total de 60 671 familias se encontraban implementándolos. El 37,2 % de estas familias tienen a una mujer como titular, lo que corresponde al 73 % del total de mujeres cultivadoras y no cultivadoras vinculadas al PNIS. Con corte a 30 de septiembre de 2020, el 77 % de las mujeres cultivadoras y no cultivadoras que se encontraban activas en el PNIS habían recibido este recurso¹²⁶.

Del mismo modo que en el componente de asistencia alimentaria inmediata, en lo concerniente a los proyectos de seguridad alimentaria se evidencian avances en la implementación. Sin embargo, preocupa al Ministerio Público el retraso con el que estos avances tienen lugar. Ambos componentes tienen la característica de ser inmediatos, pero, cumplidos cuatro años desde el inicio de la implementación, su cobertura no es del 100 %, ni

126 Ídem.

siquiera en el caso de las mujeres titulares que se encuentran activas.

Asistencia técnica integral y proyectos productivos: a 31 de agosto de 2020, según el informe No. 22 de UNODC, 61 769 familias se encuentran recibiendo la asistencia técnica integral; las mujeres titulares son el 37,2 %. Asimismo, la DSCI informa que, con corte a octubre 31 de 2020, hay 2471 familias implementando proyectos productivos, de las cuales el 26 % son de mujeres titulares con acuerdo suscrito, lo que corresponde a 659 proyectos: 528 de ciclo corto y 131 de ciclo largo¹²⁷.

Sobre los proyectos de ciclo largo se incluyó un compromiso en el PMI (D.G.12), cuyas metas se establecen a partir de 2019: el 100 % para cada año con respecto al total de mujeres que en cada vigencia son sujetas de este componente. El reporte final de avance de la vigencia 2019 fue inferior al 1 % y, de acuerdo con los avances reportados en el SIPO para los tres primeros trimestres de 2020, es poco probable que se llegue al cumplimiento de la meta.

127 Agencia de Renovación del Territorio. Rta. Radicado No. 20206000129881.

Según la DSCI, con datos a 30 de septiembre de 2020, los proyectos productivos en implementación por familias con mujeres titulares se encuentran en los departamentos de Antioquia, Caquetá, Guaviare, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo y Vichada, distribuidos en 17 municipios. Estos proyectos están concentrados principalmente en café y cacao.

La información disponible evidencia retrasos significativos en el componente de proyectos productivos, que se traducen en incertidumbre para las mujeres cultivadoras y no cultivadoras que hacen parte del Programa. Aunque es muy importante que los componentes de asistencia y seguridad alimentaria estén avanzando, si el desarrollo de proyectos productivos no se implementa en un ritmo similar, la sostenibilidad económica de las familias que basaban su subsistencia en cultivos de uso ilícito quedará en riesgo, lo que puede llevar a que la resiembra se vea como una opción. En reuniones sostenidas para este informe con mujeres integrantes de organizaciones sociales de los departamentos de Cauca, Putumayo y Arauca, esta preocupación por la estabilidad económica de

1
2
3
4
5
6



las familias y lo que ello implica en la subsistencia diaria fue notoria.

También se identificaron preocupaciones con respecto a la asistencia técnica integral, por cuanto se está brindando de manera indistinta a todas las familias, es decir, desconociendo los intereses y experiencias de las mujeres que hacen parte del programa. En 2019, en su tercer informe sobre la implementación del enfoque de género, la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC señaló como una de las dificultades identificadas que “la asistencia técnica integral a los proyectos de ciclo corto, no incorporan el enfoque de género, puesto que no reconocen las vocaciones de las mujeres cocaleras en los territorios”.

Particularmente, sobre la incorporación del enfoque de género en los procesos de asistencia técnica y acompañamiento al componente de proyectos productivos, la DSCI ha informado que se ha priorizado la estructuración del protocolo de género del PNIS en el que se contemplan elementos de seguimiento a la implementación de proyectos productivos. La

DSCI tiene establecido que los operadores del PNIS deberán brindar acompañamiento a las mujeres titulares a partir de espacios de diálogo con ellas, evaluación de proyectos productivos en los que se faciliten los reportes de dificultades por parte de ellas, efectividad de las iniciativas de fortalecimiento de la autonomía económica de las mujeres, proyectos productivos que promuevan y fortalezca la participación estratégica de las mujeres en la economía solidaria y la participación en igualdad de condiciones en la priorización y puesta en marcha de los proyectos para promover el reconocimiento, la reducción y la redistribución de las labores del cuidado. Así se evidencia entonces la necesidad de iniciar de manera urgente la implementación del protocolo para subsanar los vacíos existentes desde la perspectiva de género en los diferentes componentes del PNIS.

Asistencia inmediata a recolectores: este es el único componente del PAI dirigido a quienes se inscribieron en calidad de recolectores y recolectoras, buscando vincular a estas personas a empleos rurales temporales por una extensión máxima de 12 meses. Estos empleos corresponden

a actividades comunitarias que requieren mano de obra no calificada y que son priorizadas por las Juntas de Acción Comunal. En el compromiso establecido en el PMI al respecto (D.G.5), se estableció una meta acumulada entre 2018 y 2020 del 40 % de recolectoras beneficiadas, es decir, que suscriben formalmente contrato laboral con el operador con respecto al número de recolectoras que se encuentran activas en el PNIS.

Se registra que 5090 mujeres se vincularon al programa en calidad de recolectoras. De acuerdo con reporte en el SIPO sobre este indicador, en 2018 se contrataron 504 recolectoras de 4392 que se encontraban activas, lo que equivale al 11 %; en 2019, 1001 recolectoras de 4129 que se encontraban activas, es decir, un acumulado del 37 %, y a 30 de septiembre de 2020 se reportan 1522 recolectoras beneficiarias de este componente. Del total de personas recolectoras beneficiarias, las mujeres son el 27 %, y se informa que, como consecuencia de la pandemia, no se han obtenido recursos para la atención de recolectores/as no atendidos, por lo que, en 2020, se prevé que el porcentaje acumulado no aumentará.

1
2
3
4
5
6



Los departamentos donde la población recolectora realiza sus actividades en el marco de este componente son 11: Vichada, Meta, Guaviare, Guainía, Antioquia, Nariño, Valle del Cauca, Cauca, Putumayo, Norte de Santander y Caquetá. Se reporta en el SIPO que las actividades en las que principalmente se ha dado la vinculación de las mujeres entre 2019 y 2020 son aquellas relacionadas con alfabetización de personas adultas, mantenimiento de espacios comunitarios, bibliotecas, espacios deportivos o educativos, y visitas de atención adultos mayores y personas con discapacidad. En el marco de la pandemia se vincularon a la elaboración de tapabocas para las familias más vulnerables de la región. Se observa, por tanto, que la mayoría de las actividades están ligadas al desempeño de roles tradicionales de género para las mujeres.

La Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General reconocen el avance en el cumplimiento de esta medida de género para las mujeres recolectoras vinculadas, y su cumplimiento de acuerdo con las metas programadas en el PMI. Sin embargo, se hace

un llamado a garantizar los recursos necesarios para el aumento de la cobertura en la atención por cuanto la meta acumulada del 40 % es en todo caso una meta limitada, que deja a la mayoría de las mujeres vinculadas al PNIS en calidad de recolectoras por fuera de la única medida para ellas contemplada en el PAI.

Al igual que las cultivadoras, muchas mujeres recolectoras derivaron su sustento personal y el de sus hijos e hijas de estas actividades, además de conseguir así niveles de autonomía económica. Adicionalmente, el Acuerdo de Paz propone para la transformación del campo colombiano la vinculación de las mujeres en áreas productivas no tradicionales, articulada a la formación educativa desde la misma perspectiva. En desarrollo de este objetivo de transformación de roles de género en el campo colombiano, se hace un llamado a promover la vinculación de las mujeres recolectoras en actividades que no se centren de manera predominante en roles de cuidado, trabajos considerados domésticos y/o de servicios generales.

PAI Comunitario: solo una de las medidas contempladas en el PAI comunitario fue establecida como compromiso de género en el PMI. Esta se centra en facilitar oportunidades laborales en los municipios con acuerdos de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito priorizados mediante la cobertura del Servicio Público de Empleo, que debe tener énfasis en la vinculación laboral de las mujeres (D.G.4). Los municipios priorizados según la ficha del indicador son 33.

Este es un indicador acumulativo en el que año a año se va ampliando la cobertura hasta llegar al 100 % de los municipios priorizados. Entre 2017 y 2020, la meta acumulada es del 36 %, lo que equivale a 12 municipios. De acuerdo con los reportes del SIPO entre 2017 y 2019, este objetivo se ha ido cumpliendo satisfactoriamente: a 2019, siete municipios con acuerdos de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito priorizados (21 %) contaban con cobertura del Servicio Público de Empleo con énfasis en la vinculación laboral de las mujeres.

1
2
3
4
5
6



Tabla 25. Municipios priorizados con cobertura del Servicio Público de Empleo con énfasis en la vinculación laboral de las mujeres

Fuente: Ministerio del Trabajo. Rta. Oficio No. 085E2020110000000035815 del 4 de noviembre de 2020.

Año	Departamento	Municipio	Prestador
2017	Meta	Vistahermosa	COFREM
2018	Norte de Santander	Tibú	COMFAORIENTE
2019	Arauca	Araucuita	COMFIAR
2019	Caquetá	Puerto Rico	COMFACA
2019	Caquetá	San Vicente del Caguán	COMFACA
2019	Cauca	Miranda	COMFACAUCA
2019	Norte de Santander	Sardinata	COMFANORTE

De acuerdo con el Ministerio del Trabajo, en respuesta remitida para este informe, la estrategia de inclusión laboral con enfoque de género que implementa la Unidad del Servicio Público de Empleo (USPE) busca promover acciones desde el nivel territorial para la inclusión y el cierre de brechas de género. De este modo se espera mejorar las condiciones de acceso al empleo en igualdad de oportunidades. Con dicho fin, se vienen desarrollando:

- Ajustes básicos en la orientación ocupacional-entrevista.
- Ajustes a los talleres.
- Acompañamiento a los empleadores.
- Comunicaciones con enfoque de género que permiten impulsar la desmasculinización de cargos.
- Remisión de hojas de vida a los procesos de reclutamiento, selección y contratación de personal sin sesgos de género.

- Asistencia técnica y acompañamiento a la red de prestadores por parte de la USPE mediante la transferencia de conocimiento y herramientas relacionadas al Modelo de Inclusión Laboral con enfoque de cierre de brechas, lo cual permite identificar la efectividad y necesidades de la red del Servicio Público de Empleo en la prestación de sus servicios, con el fin de facilitar la inclusión laboral de las mujeres superando las brechas de desigualdad.

El Ministerio Público considera importante el desarrollo de la estrategia de vinculación laboral con enfoque de género que se viene implementando mediante la cobertura del Servicio Público de Empleo en los municipios con acuerdos de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito priorizados. No obstante, que no se contemple en el indicador la identificación de los resultados que se obtienen es una gran limitante. La implementación de este tipo de estrategias busca garantizar el derecho al trabajo de las mujeres en las zonas rurales, siendo por ello fundamental, conocer los resultados que en materia de empleabilidad se generan.

1
2
3
4
5
6



En adición, si bien la meta se ha ido cumpliendo según lo establecido en la ficha del indicador, no es posible identificar en los reportes la articulación entre la USPE y la DSCI para la implementación de la estrategia con las mujeres habitantes de los municipios PNIS priorizados en general ni las mujeres vinculadas al programa en particular.

Como una estrategia para promover el seguimiento a la incorporación del enfoque de género en la implementación del PNIS, en el PMI se estableció el compromiso de realizar informes de seguimiento de acceso público que presenten estos avances (D.G.3). El PMI estipuló el inicio del desarrollo de esta medida a partir del 2018, y la ficha del indicador a partir de 2019, pero su implementación dio inicio en agosto de 2020.

Según información reportada en el SIPO, en 2019 se realizaron actividades tendientes a adecuar la información requerida para la elaboración de los informes de seguimiento. También se reporta el establecimiento de acuerdos con UNODC para incluir información que permita conocer el avance en clave de este enfoque en los componentes del PNIS en sus informes periódicos. Finalmente, el primer informe de monitoreo del PNIS que cuenta con información diferencial según sexo es el No. 22, cuya fecha de corte es agosto 31 de 2020. Este incluye datos desagregados de los componentes de asistencia alimentaria inmediata, asistencia técnica integral, seguridad alimentaria y proyectos, aunque la información sobre este último aspecto es limitada y no se presenta según el tipo de ciclo del proyecto.

El Ministerio Público observa positivamente que, a pesar del retraso, pueda contarse ya con información específica sobre las mujeres en los diferentes componentes del PNIS, alentando a que todos los informes en el futuro se elaboren de esa manera. Sin embargo, sigue pendiente el reporte de la información relacionada con las personas LGBTI, y se recomienda tender a mayores niveles de caracterización de la información que permitan dar cuenta también de la diversidad de las mujeres desde, por lo menos, la diversidad étnica.

Finalmente, hay dos aspectos adicionales que cumplen un papel central para la consecución de resultados positivos y sostenibles del PNIS. Por una parte, la Procuraduría General y la Defensoría del Pueblo se suman a la preocupación expresada por

1
2
3
4
5
6



la Instancia Especial de Mujeres para el enfoque de género en la Paz¹²⁸ y organizaciones y plataformas de mujeres como la Cumbre Nacional de Mujeres y Paz¹²⁹, el Grupo de Género en la Paz (GPAZ)¹³⁰ y la Ruta Pacífica de las Mujeres¹³¹ sobre el riesgo al que se encuentran expuestas las personas que ejercen liderazgo y demás integrantes de las comunidades vinculadas al PNIS y los efectos particulares que esto tiene en las mujeres. En las reuniones desarrolladas para este informe, así como en los informes que sobre el tema han presentado las organizaciones y plataformas mencionadas, es reiterativa la

128 Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz. (2019). *Enfoque de género y paz territorial "Balance a tres años de la firma del Acuerdo de Paz"*. Bogotá D. C.

129 Cumbre Nacional de Mujeres y Paz. (2018). *Balance a la implementación del Acuerdo Final de Paz en Derechos de las Mujeres. Resumen Ejecutivo*. Bogotá, D. C.

130 GPAZ. (2020). Op. cit.

131 Ruta Pacífica de las Mujeres. (2020). *Informe de seguimiento. Mujeres enrutadas en la implementación del Acuerdo de Paz 2019: avances y desafíos del enfoque de género en los territorios, para el cumplimiento de la Agenda 2030 y los ODS*.

preocupación sobre la presencia de grupos armados ilegales y el aumento del riesgo para las mujeres. Garantizar el bienestar y la vida de los líderes y lideresas que promueven la sustitución de cultivos de uso ilícito y de quienes se comprometieron con el proceso es apremiante.

Por otra parte, existe preocupación en las comunidades sobre la reanudación de la aspersión aérea con glifosato y las demás estrategias de erradicación forzada de los cultivos. En varios municipios, no todas las familias alcanzaron a ingresar al PNIS y no todos los acuerdos colectivos lograron ser individualizados, como es el caso del departamento del Chocó.

Esta situación refuerza la necesidad de contar con opciones alternas al PNIS en las que todas estas

familias puedan asegurar un proceso sostenible de erradicación voluntaria y se incorpore el enfoque de género de manera transversal. Los modelos alternativos de sustitución adoptados durante 2020 podrían ser la respuesta en este sentido; no obstante, desde la perspectiva de las mujeres y de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, los tres modelos tienen limitaciones significativas. Si bien incluyen la elaboración de una estrategia de fortalecimiento del papel de la mujer en los procesos de desarrollo rural, no incorporan el enfoque de género en la mayoría de las fases y componentes de los modelos en sí mismos. El Ministerio Público hace un llamado entonces para que esta situación sea solventada y se incorpore este enfoque en los modelos alternativos de sustitución de forma mucho más integral de lo que hasta ahora ha sido en el PNIS.

1
2
3
4
5
6



Prevención del consumo y salud pública

El Programa Nacional de Intervención Integral Frente al Consumo de Drogas Ilícitas es el segundo componente grueso del punto 4 y busca la reducción del consumo desde una perspectiva de salud pública y no estigmatizadora, centrada en la prevención y la atención a partir del enfoque de derechos y los enfoques diferenciales y de género. Para dar cuenta de este propósito, en el PMI se estableció el compromiso de actualización de la política pública frente al consumo de drogas (D.294).

El proceso de construcción y actualización se llevó a cabo durante 2018, y mediante la Resolución 089 de 2019 se adoptó la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas. Como se evidenció al inicio de este capítulo, en la revisión normativa, esta política incorpora acciones que reconocen particularidades en razón del género y de la orientación sexual diversa. El

proceso de construcción fue participativo, para lo cual se estableció una instancia técnica interna de coordinación, así como un comité operativo nacional y comités nodales (Caribe, Centro Oriente, Centro Sur, Eje Cafetero, Llano y Pacífico), además de la participación de asociaciones directamente vinculadas con el tema¹³².

Adicionalmente, el Ministerio de Salud y Protección Social se encuentra realizando ajustes finales en la Ruta Integral de Atención para Personas con Problemas Mentales, Trastornos Mentales, Consumo de Sustancias Psicoactivas y Epilepsia, así como de su lineamiento técnico, cuya formulación inició en el segundo semestre de 2019, y ya se cuenta con un proyecto de resolución para su adopción.

132 Ministerio de Salud y Protección Social. (2020). Rta. Oficio No. 202012001697051 del 29 de octubre de 2020.

Dentro de los objetivos específicos del lineamiento técnico se contempla la inclusión de acciones "con enfoque diferencial intercultural para comunidades étnicas, mujeres, personas con identidad de género diversa y grupos afectados por los diferentes tipos de violencias (género, interpersonales y asociadas al conflicto armado)". A su vez, entre los criterios de poblaciones para la atención se incluyen apartados específicos para mujeres con consumo de sustancias psicoactivas en contextos de vulnerabilidad social y para personas con orientación sexual o identidad de género diversa.

Esta Ruta Integral y su lineamiento técnico se presentan como avances en el compromiso de elaborar lineamientos de tratamiento con enfoque de género, incluyendo población LGBTI, dentro del Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas, que permitan

1
2
3
4
5
6



disminuir las brechas de acceso al sistema de salud (D.G.7). Según la ficha del indicador incluida en el SIPO, estos lineamientos deberían elaborarse entre 2017 y 2018, por lo que, para la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación, es muy importante que su adopción se dé lo más pronto posible para que las mujeres y las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas puedan acceder a una atención que reconozca diferencialmente sus situaciones¹³³.

Adicionalmente, la Ruta se presenta como avance en la medida de género que establece la implementación de estrategias para disminuir el estigma y discriminación en personas que consumen sustancias psicoactivas con enfoque de género con inclusión de la población LGBTI (D.G.6) por cuanto las acciones allí incorporadas, según se describe el SIPO, son recomendaciones para eliminar prácticas de estigma y condiciones para la prestación de servicio con inclusión social. De manera complementaria, en los avances reportados en esta medida se encuentra el proceso de elaboración de un documento con

¹³³ De acuerdo con el último de reporte en el SIPO (30 de septiembre de 2020), el lineamiento técnico no había sido adoptado.

orientaciones para disminuir el estigma en personas que consumen sustancias psicoactivas con enfoque de género y orientaciones para la población LGBTI.

Según ha informado el Ministerio de Salud, el proceso de elaboración cuenta con la siguiente ruta metodológica:

1. Revisión de la evidencia nacional e internacional alrededor de la forma como se configura el estigma en relación con los fenómenos por abordar y las poblaciones por beneficiar, así como de experiencias específicas de abordaje con enfoque de género de otros temas en salud desarrolladas por otras áreas del Ministerio.
2. Construcción de un documento con la siguiente estructura sugerida: antecedentes y justificación, contexto de la situación, propuesta de estrategias para la reducción del estigma desde el sistema de salud.
3. Proceso de construcción participativo: grupos focales con colectivos y organización de personas LGBTI, mujeres, expertos de la academia, Consejo Nacional de Salud Mental, agencias de

cooperación internacional, organizaciones de la sociedad civil, etc.

4. Ajustes al documento con base en los resultados de los grupos focales.
5. Socialización y ajuste final del documento.
6. Publicación para su uso por los equipos técnicos en salud y demás entidades, a partir del cual se deben construir las propuestas a través de las cuales se aborde el tema desde las particularidades y necesidades propias de cada uno de los territorios.

De la misma manera que con la medida anterior, el Ministerio Público reconoce la importancia de este documento de orientaciones para el desarrollo planificado de estrategias de disminución del estigma con incorporación del enfoque de género y considera como una buena práctica que se elabore de manera participativa. Sin embargo, alienta a que el proceso se realice con la mayor celeridad posible para dar inicio prontamente a su implementación, la cual, de acuerdo con el PMI, debía darse en 2018. Las metas establecidas por vigencia, no obstante, solo son a partir de 2020, y su avance está dado en número de estrategias

implementadas, por lo que a la fecha, desde esa perspectiva, no es posible medir con claridad el avance.

Además, es importante señalar que, tal como lo manifestaron organizaciones de la sociedad civil en los espacios realizados para la construcción del presente informe, que se señale a las personas LGBT de manera explícita únicamente en el indicador de consumo ya es un acto de estigmatización. Si bien es una problemática por atender, también es resultado de los prejuicios que existen en contra de esta población.

Con respecto a la atención, además de las medidas anteriores que buscan su cualificación desde el enfoque de género, se pretende también incrementar su cobertura. Para dicho fin se establece un indicador centrado en las personas que reciben tratamiento por consumo de sustancias ilícitas, cuya información debe estar desagregada por sexo (D.G.9). Según la información disponible, en 2018 se brindó atención a 50 613 personas con trastornos por consumo de sustancias psicoactivas, de las cuales 11 967 son mujeres (23 %). En 2019, las personas atendidas fueron 56 716, de las cuales 17

514 son mujeres (30,9 %). En 2020, con corte a 30 de junio, se había prestado atención a 25 574 personas, 7 814 mujeres (30,6 %). Para esta vigencia la información permite identificar que el cumplimiento de la meta tiene avances satisfactorios: dada la coyuntura generada por el COVID-19, el Ministerio de Salud ha implementado acciones que permiten dar continuidad a la prestación de los servicios y responder a la alta demanda de consultantes derivada de esta situación.

Esta medida evidencia avances oportunos, dando cumplimiento a la fecha en las metas establecidas en la ficha del indicador. Sin embargo, aunque es notorio el aumento anual de la cobertura en la atención tanto general como de mujeres, no es claro si para el caso particular de ellas también se está dando cumplimiento a la meta, toda vez que la meta porcentual de incremento anual es general y no desagregada por sexo. El Ministerio Público recomienda en este caso identificar también en la ficha y los reportes el universo sobre el cual se estiman los avances porcentuales en la cobertura de atención de las mujeres y las metas específicas en cada vigencia.

Finalmente, con el objetivo de tener información suficiente y actualizada en materia de promoción en salud, prevención y atención integral del consumo de drogas ilícitas que se constituya en insumo para la toma de decisiones en materia de política pública, el Acuerdo de Paz estipula la realización de estudios e investigaciones especializadas que tengan en cuenta los enfoques diferenciales, de género y etario. Esta medida se recoge en el PMI mediante el compromiso con la elaboración del Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia con datos desagregados por género (D.G.8).

Como avance en la medida, en 2019 el Ministerio de Justicia y del Derecho suscribió el convenio interadministrativo No. 251 con el DANE, que tiene por objeto adelantar las acciones conjuntas para la realización de esta encuesta. El diseño de la muestra permite la desagregación geográfica para los 32 departamentos y las ciudades de Medellín, Manizales, Cali y Bogotá y busca obtener información estadística necesaria para estimar la magnitud del consumo en Colombia entre la población de 12 a 65 años, estimar las prevalencias del consumo a lo largo de la vida, en el último año y en el último mes,

1
2
3
4
5
6



y se refiere a sustancias psicoactivas tanto legales como ilegales¹³⁴.

Durante el 2020 se avanzó en la fase de procesamiento de los datos, el DANE publicó un boletín de resultados en agosto, y de manera conjunta con el Ministerio se presentaron resultados preliminares a los medios de comunicación. Se informa que esta encuesta, además de contar con la información desagregada por sexo, incluye por primera vez preguntas de orientación sexual e identidad de género, con el fin de contar con una aproximación de enfoque diferencial. La distribución por sexo de la muestra es de 51,8 % mujeres y 48,2 % hombres, y las personas encuestadas que se autoidentificaron como lesbianas, gay o bisexuales fueron el 1,2 %¹³⁵.

A partir de los resultados preliminares presentados en el SIPO y del boletín técnico de la encuesta, se identifican los resultados generales, según sexo y grupos etarios, que permiten caracterizar el consumo de sustancias psicoactivas para

134 DANE y Ministerio de Justicia y del Derecho. (2020). *Boletín técnico. Encuesta Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas (ENCSPA)*. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/encspa/bt-encspa-2019.pdf>.

135 Ministerio de Justicia y del Derecho. (2020). *Rta. Oficio No. MJD-OFI20-0034942-DJT-3000 del 20 de octubre de 2020*.

hombres y mujeres y en los diferentes grupos de edad. No obstante, no es posible hallar datos que permitan dicha caracterización para las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas.

El Ministerio Público considera este estudio como un avance importante para la comprensión de este fenómeno en mujeres y hombres, y también se anota que es muy importante que desde este tipo de encuestas lideradas por el DANE se avance en la incorporación de preguntas sobre la orientación sexual e identidad de género. No obstante, se recomienda que dicha incorporación no se presente solo con respecto a las características de la población encuestada, sino también en sus resultados pues, si bien se realizó esta caracterización en la población encuestada, sus resultados no se presentan con la misma desagregación, por lo que, a pesar de incluir el enfoque de género y diferencial desde la diversidad sexual y de género en la encuesta, los resultados no permiten conocer las prevalencias en el consumo, así como otras dinámicas con respecto a la población LGBTI. Avanzar desde esta perspectiva es entonces un aspecto pendiente en el cumplimiento de esta medida de género comprometida en el PMI.

1
2
3
4
5
6



Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos

La solución al fenómeno de las drogas ilícitas ha sido estructurada en el Acuerdo de Paz en varios frentes y líneas de trabajo. Una de estas responde a la urgencia de identificar y comprender las dinámicas locales, regionales, nacionales y transnacionales de toda la cadena involucrada, desde la producción hasta la comercialización, así como actividades delictivas relacionadas y/o derivadas. Por esta razón quedó estipulado en el PMI el diseño e implementación de una línea de investigación sobre género en la cadena del narcotráfico en el Observatorio de Drogas de Colombia (D.G.10), cuyo fin es la producción de insumos para la formulación de políticas públicas con enfoque de género.

Esta medida se encuentra a cargo del Ministerio de Justicia y del Derecho, y el indicador está definido

en número de documentos publicados de manera bianual. Entre 2018 y 2022, la meta es la publicación de tres documentos por parte de esta línea de investigación. Así, en el sitio web del Observatorio de Drogas de Colombia se cuenta con una pestaña específica para visibilizar las publicaciones y demás materiales, como infografías, de la línea de género.

De esta manera, en 2019 se presentó el estudio *Caracterización de condiciones socioeconómicas de mujeres relacionadas con drogas – las mujeres privadas de la libertad por delitos de drogas*. Por otra parte, en agosto de 2020, el estudio *Valoración del impacto social de la privación de la libertad a mujeres por delitos de drogas y diseño de recomendaciones de política pública* contaba con una metodología definida, así como con los

instrumentos de recolección diseñados. Según ha informado el Ministerio de Justicia, el trabajo de campo de esta investigación se realizará en los establecimientos carcelarios de Bogotá y Jamundí, en el marco del Convenio 302 de 2020, suscrito con UNODC¹³⁶.

En perspectiva de las metas establecidas en el PMI para el desarrollo de esta medida se evidencia una implementación oportuna.

136 Ministerio de Justicia y del Derecho. (2020). *Rta. Oficio No. MJD-OF120-0034942-DJT-3000 del 20 de octubre de 2020.*



Recomendaciones

A la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito de la Agencia de Renovación del Territorio:

- Iniciar la implementación del protocolo para la incorporación del enfoque de género en cada una de las etapas del PNIS, incluyendo aquellas de asistencia técnica y de componentes productivos, lo más pronto posible.
- Fortalecer la incorporación del enfoque de género mediante medidas diferenciales dirigidas a las mujeres y a las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, en cada uno de los componentes y fases de los modelos alternativos de sustitución adoptados en 2020.
- Tener en cuenta la situación diferencial de las mujeres en el estudio de las decisiones de suspensión y retiro definitivo del PNIS por cuanto persisten obstáculos estructurales derivados de discriminaciones basadas en el género, que pueden impedir a las mujeres el cumplimiento de los criterios de permanencia.

- Implementar estrategias que garanticen la participación de las mujeres en las diferentes instancias de planeación, seguimiento y evaluación del PNIS de forma que, además de promover la presencia cada vez mayor de mujeres en estas, fomente mecanismos para fortalecer su incidencia en la planificación de las agendas, la toma de decisiones, la priorización de acciones, etc.
- Implementar una estrategia de identificación de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas vinculadas al PNIS, y asegurar dentro de los procesos de inscripción y sistemas de información de los modelos alternativos de sustitución que se cuente con esta variable de caracterización diferencial desde el inicio.

Al Ministerio del Trabajo:

Desarrollar acciones conjuntas con la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos que promuevan un involucramiento directo de las mujeres vinculadas

al PNIS, en la estrategia de inclusión laboral con enfoque de género del servicio público de empleo.

Aumentar la cobertura de los programas de empleo rural temporal para garantizar que la totalidad de mujeres activas vinculadas en calidad de recolectoras puedan acceder.

Al Ministerio de Salud y Protección Social:

Adoptar lo más pronto posible la Ruta Integral de Atención para Personas con Problemas Mentales, Trastornos Mentales, Consumo de Sustancias Psicoactivas y Epilepsia, así como su lineamiento técnico.

Modificar las metas del indicador de atención de personas por consumo de sustancias ilícitas que permitan el seguimiento diferencial de su cumplimiento. Es decir, establecer, además de la meta general, una meta de atención diferenciada para mujeres y para hombres.

1

2

3

4

5

6



5

Víctimas del conflicto

1
2
3
4
5
6



Descripción

Las víctimas están en el centro del Acuerdo de Paz; por lo tanto, asegurar su reconocimiento y la satisfacción de sus derechos de la mejor manera posible es una prioridad. El conflicto armado ha afectado a diferentes grupos humanos, sociales, étnicos y sectoriales a lo largo del país, y sus impactos son enormes y diferenciales en cada caso. En el Acuerdo se reconoce que estos impactos fueron no solo diferenciados, sino desproporcionados en las mujeres y se presta especial atención a la violencia sexual.

El primer eje de este punto es la creación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR), cuyos componentes son: la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV), la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y razón del conflicto armado (UBPD), la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), y el componente de medidas específicas de reparación integral y las garantías de no repetición.

El SIVJRNR adopta los enfoques diferenciales y de género con el propósito de dar respuesta a las características particulares de la victimización en cada territorio y grupo poblacional, y de manera especial a las necesidades de las mujeres y de niños, niñas y adolescentes.

El segundo eje del punto 5 es el compromiso con la promoción, el respeto y la garantía de los derechos humanos, y tiene tres componentes principales: el fortalecimiento de los mecanismos de promoción de los derechos humanos, el fortalecimiento de los mecanismos de protección de la labor que desempeñan los defensores de derechos humanos y sus organizaciones, y la prevención y protección de los derechos humanos.

En el *Segundo informe sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz* de la Procuraduría se señaló frente a este punto que el SIVJRNR presenta dificultades en su articulación, particularmente en temas como el seguimiento y

cumplimiento del régimen de condicionalidad, y la inexistencia de criterios y rutas unificadas para la atención y participación de las víctimas. No obstante, identificó avances en el cumplimiento del mandato y funciones de las tres entidades que conforman el sistema, como la recolección de testimonios y la creación de espacios de escucha, reconocimiento y diálogo por parte del Comisión de la Verdad; la formulación del Plan Nacional de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas y los 11 planes regionales, así como la apertura de siete macrocasos en la Jurisdicción Especial para la Paz.

Además, en el informe se hizo un llamado a cada una de las entidades que integran el SIVJRNR para que fortalezcan la implementación de estrategias articuladas a fin de que los comparecientes conozcan y cumplan con sus obligaciones de contribución a la verdad. También, para que haya una mayor coordinación entre las entidades del Sistema y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV).

1
2
3
4
5
6



El informe indicó asimismo que los procesos de reparación colectiva continúan teniendo cuellos de botella que impiden su efectiva implementación, pues solo el 2 % de los 156 planes aprobados culminaron el proceso, y las metas previstas para atención psicosocial no evidencian un aumento de cobertura, en particular en espacios rurales.

Ahora, respecto al tema de género en particular, se debe señalar que en el PMI se encuentran tres indicadores¹³⁷ clasificados como de género en el marco de los 38 que integran el punto 5. Estos tres se ubican en el componente de reparación integral y garantías de no repetición. En este informe se realiza seguimiento al avance de cada uno de ellos, así como a otros indicadores PMI de este componente en los que el Acuerdo de Paz precisó la incorporación del enfoque de género. Por lo demás, aunque en el PMI no se incluyen indicadores relacionados con el funcionamiento de los otros componentes del SIVJRNR, en este capítulo se incluye un apartado para

cada uno, y también uno para los aspectos centrales del eje sobre promoción, respeto y garantía de los derechos humanos.

Todos los indicadores de género del PMI en el Punto 5 cuentan con ficha técnica y metas aprobadas en el SIIPO, y en los tres casos se han venido realizando los reportes de avance cuantitativo y cualitativo en el SIIPO en los cortes establecidos para ello. Estos indicadores terminan su ejecución en 2031, y a fecha de corte de este informe se encuentran en implementación. Por ende, desde la perspectiva de las metas establecidas para cada vigencia se reporta un cumplimiento oportuno. Sin embargo, a juicio del Ministerio Público, la descripción, las metas y la fórmula de algunos de estos indicadores se presentan limitados con respecto al alcance que tienen estas medidas en el Acuerdo de Paz. Adicionalmente, no en todos los casos los reportes de avance permiten conocer sobre la materialización del enfoque de género. A lo largo de este apartado se profundizará sobre estos aspectos.

137 Revisar anexo 1.



Revisión normativa en clave de género

Tabla 26. Revisión normativa del punto 5

Fuente: elaboración propia

	Normatividad derivada	Enfoque de género	
SIVJRNR (General)	<p>Acto legislativo 01 de 2017. Por el cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y dictan otras disposiciones.</p>	<p>Establece tres enfoques de manera integral para todo el SIVJRNR: el territorial, el diferencial y el de género. En el marco de estos enfoques, que deberán aplicarse a todas las fases y procedimientos del Sistema, se señala la atención y protección prioritaria de las mujeres y de las niñas y los niños víctimas del conflicto armado. No obstante, no se hace mención sobre lineamientos o mecanismos base para la implementación del enfoque de género en los diferentes componentes y fases. No es explícito el reconocimiento de las personas LGBTI.</p> <p>Se destaca que este acto legislativo estipula que todos los componentes del SIVJRNR deberán conformarse teniendo en cuenta la participación equitativa entre hombres y mujeres con respeto a la diversidad étnica y cultural, y los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, idoneidad ética y criterios de cualificación para su selección. Sin embargo, solo se reitera en el caso de la JEP.</p>	1
SIVJRNR - CEV	<p>Decreto 588 de 2017. Por el cual se organiza la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición.</p>	<p>El enfoque diferencial y de género es uno de los criterios orientadores para el desarrollo del mandato y las funciones de la CEV en tanto se tendrán en cuenta las distintas experiencias, el impacto diferencial y las condiciones particulares de las personas poblaciones o sectores en condiciones de discriminación, vulnerabilidad o especialmente afectados por el conflicto. Habrá especial atención a la victimización sufrida por las mujeres.</p> <p>Se incluyen aspectos específicos en desarrollo del enfoque de género teniendo en consideración a las mujeres y las personas LGBTI en los objetivos de la CEV, su mandato, sus funciones y los informes del componente de seguimiento. Así mismo, se señala dentro de los criterios de escogencia de los/as comisionados/as la participación equitativa entre hombres y mujeres.</p> <p>Para impulsar la transversalidad del enfoque de género en la CEV se dispone la creación de un grupo de trabajo de género y se especifican sus responsabilidades, así como la experiencia y el conocimiento que deben tener las personas que lo conformen.</p>	2 3 4 5 6



	Normatividad derivada	Enfoque de género
SIVJRN - CEV	Resolución No. 0006 del 2018. Por la cual se adopta la estructura y la planta de personal de la CEV.	Para el desarrollo efectivo del enfoque se adopta la "coordinación de enfoque de género" dentro del componente de "coordinación de procesos" de la estructura organizacional en la Comisión.
SIVJRN - UBP	Decreto 589 de 2017. Por el cual se organiza la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado.	<p>La UBPD tendrá un enfoque territorial, diferencial y de género, con el que se busca responder a las características particulares de la victimización en cada territorio y cada población y en especial a la protección y atención prioritaria de las mujeres y de los niños y las niñas víctimas del conflicto armado. En el marco de este enfoque se adoptarán, con participación de las víctimas y la sociedad civil, líneas para la determinación del paradero de las niñas y mujeres dadas por desaparecidas. Este aspecto es fundamental como disposición para la priorización.</p> <p>Sin embargo, aunque se señala que este enfoque se aplicará en todas las fases y procedimientos, no se incluye ninguna mención o medida específica al respecto en componentes tales como funciones o metodología. En la conformación de los diferentes órganos de dirección y coordinación no se agregan medidas que promuevan la participación de las mujeres en las diferentes delegaciones no cerradas.</p>
SIVJRN - JEP	Ley 1820 de 2016. Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre amnistía, indulto y tratamientos penales especiales y otras disposiciones.	Reitera que el acceso carnal violento y otras formas de violencia sexual en ningún caso serán objeto de amnistía o indulto.

1
2
3
4
5
6



Normatividad derivada	Enfoque de género
<p>Ley 1922 de 2018. Por medio de la cual se adoptan unas reglas de procedimiento para la Jurisdicción Especial de Paz.</p>	<p>Los enfoques diferencial, territorial y de género se incluyen dentro de los principios rectores para todas las actuaciones, los procedimientos y las decisiones de la JEP con ocasión la orientación sexual o la pertenencia a la población LGBTI, la raza o la etnia, entre otras. El enfoque de género reconoce que las relaciones desiguales de género se exacerbaban y acentuaron durante el conflicto profundizando los daños, por lo que se dará plena aplicación y observancia a los derechos de las mujeres reconocidos en la Constitución y demás convenios y normas.</p> <p>Dentro de las reglas de procedimiento en lo concerniente a finalidad y objetivos de la investigación, se incluye la determinación de los móviles del plan criminal y en especial aquellos que comporten razones de discriminación por género, orientación sexual e identidades de género, etc. Con relación a las modalidades de prueba, se establece de manera clara que las víctimas de violencia basada en género, incluyendo la sexual, tienen derecho a no ser confrontadas con su agresor.</p>
<p>Ley 1957 de 2019. Estatutaria de la administración de justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz.</p>	<p>Se incorporan garantías específicas para las víctimas de violencia sexual, así como, en las normas de procedimiento, las disposiciones especiales sobre práctica de pruebas incluidas en el Estatuto de Roma. En el componente de centralidad de los derechos de las víctimas y en el de reparaciones se reconoce que las consecuencias de las violaciones a los derechos humanos son diferenciales en las mujeres y en la población LGBTI entre otros grupos. Se incluye un enfoque diferenciado, con el que se establece que el funcionamiento de la JEP dará énfasis a las necesidades de las víctimas mujeres, niñas y niños</p>
<p>Decreto 2125 de 2017. Por el cual se dispone que la presidencia de la JEP deberá proceder a establecer las normas de procedimiento para que la JEP estudie las solicitudes de salida de los comparecientes que hubieran sido integrantes de FARC.</p>	<p>No existe ninguna disposición con respecto a la inclusión del enfoque de género.</p>

SIVJRN - JEP

1
2
3
4
5
6



Normatividad derivada

Enfoque de género

SIVJNRN – Medidas de reparación integral para la construcción de paz¹³⁸

Ley 1448 de 2011. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.

En los principios generales se establecen el principio de igualdad y el enfoque diferencial reconociendo las características particulares en razón de la edad, el género la orientación sexual, entre otras. Dentro de los derechos de las víctimas, se reconoce el derecho de las mujeres a vivir libres de violencia.

Adicionalmente, se incluyen disposiciones específicas para las mujeres. Por ejemplo, en las medidas de protección se contemplan criterios para prestar especial atención a los riesgos específicos que ellas enfrentan; en los procesos judiciales, entretanto, se plantean disposiciones acerca del deber de las autoridades de informarles sobre el derecho a no ser confrontadas con sus agresores y a recibir atención y asistencia por parte de personal capacitado y especializado en casos de violencia sexual, así como sobre una modalidad especial de testimonio. Dentro de las medidas de asistencia y atención se contempla además la realización de exámenes de VIH y de servicios de interrupción voluntaria del embarazo, acorde a lo establecido en la Sentencia C-355 de 2006.

En los procesos de restitución de tierras se establece la atención preferencial en los trámites administrativos y judiciales; en las medidas de rehabilitación, se prevé acompañamiento psicosocial en todo el proceso de reparación con inclusión de la perspectiva de género; en las medidas de restitución de vivienda, se privilegia a las mujeres cabezas de familia desplazadas, y en las medidas de satisfacción se contempla el apoyo a la reconstrucción del tejido social, especialmente de las mujeres, así como la promoción de actividades participativas y formativas sobre temas relacionados con el conflicto armado con enfoque diferencial, haciendo énfasis sobre las modalidades de violencia contra la mujer.

Finalmente, en el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas se incluye como uno de los objetivos la atención especial a mujeres, niños y niñas, preferencialmente a las viudas, mujeres cabeza de familia y huérfanos/as. En la Mesa de Participación de Víctimas se garantiza también la participación oportuna y efectiva de las mujeres.

Resolución 3143 de 2018 de la UARIV. Por la cual se adopta el Modelo Operativo de Reparación Colectiva de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Para la conformación de los comités de impulso o comités de apoyo de los sujetos de reparación colectiva, se contempla una elección democrática que recoja a cada grupo poblacional afectado de acuerdo con el enfoque poblacional. Sin embargo, no se dispone ninguna medida que promueva la participación efectiva de las mujeres en estos, y en las fases de la ruta de reparación colectiva no se contemplan medidas que incorporen el enfoque de género.

Dentro de los tipos de medida de reparación colectiva, particularmente en las de garantías de no repetición, se prevén acciones de educación no formal frente a la violencia basada en género. No obstante, en las demás medidas no hay disposiciones que desarrollen este enfoque.

Dentro de la definición de los montos para cada sujeto de reparación colectiva se aplican cuatro variables, entre las cuales está la de enfoques diferenciales, que refiere a las afectaciones a sujetos de especial protección que hagan parte de un sujeto de reparación colectiva, en razón de su edad, género, orientación sexual, grupo étnico y situación de discapacidad.

1
2
3
4
5
6



¹³⁸ Con posterioridad a la fecha de corte de este informe, la UARIV adoptó la Resolución 01667 de 2020, que crea la ruta de funcionamiento y articulación de la oferta en los Centros Regionales de Atención y Reparación a Víctimas

	Normatividad derivada	Enfoque de género
	<p>Resolución 04136 de 2018 de la UARIV. Por la cual se adopta el protocolo de participación efectiva de las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, en el marco del conflicto armado, y se deroga la Resolución No. 0930 de 2015.</p>	<p>Dentro de los principios se incluyen la equidad de género y la igualdad, de forma que se garantice la participación de manera equitativa de mujeres y hombres, y la de todas las víctimas sin distinción de género y respetando la orientación sexual.</p> <p>Se establecen medidas específicas para garantizar la participación de las mujeres: a) dentro de los escenarios de representación y participación de las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, nueve en total, se contemplan Subcomités Técnicos de Enfoque Diferencial; b) para la participación en las mesas municipales o distritales de víctimas, en el caso de que se trate de designaciones por autoridad étnica, se establece la paridad como criterio; c) en la Mesa Nacional de Participación de Víctimas, las víctimas pertenecientes a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras contarán con cuatro cupos, de los que al menos dos deberán ser ocupados por mujeres.</p> <p>No se contempla ninguna medida para promover y garantizar la participación de las personas LGBTI pertenecientes a estas comunidades.</p>
<p>SIVJRNR – Medidas de reparación integral para la construcción de paz⁴¹</p>	<p>Resolución 1049 de 2019 de la UARIV. Por la cual se adopta el procedimiento para reconocer y otorgar la indemnización por vía administrativa, se crea el método técnico de priorización, se derogan las Resoluciones 090 de 2015 y 01958 de 2018 y se dictan otras disposiciones.</p>	<p>En el Método Técnico de Priorización –proceso mediante el cual se determinan los criterios y lineamientos para establecer la priorización anual del desembolso de la indemnización administrativa— se analizan las características de las víctimas mediante cuatro tipos de variables. En las demográficas, se identifican las siguientes situaciones de manera particular:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La jefatura de hogar única por parte de hombre o mujer. - Persona que se identifique en el Registro Único de Víctimas con orientaciones sexuales e identidades de género no hegemónicas (LGBTI). <p>En ningún otro de los componentes de que trata la resolución ni del Método Técnico de Priorización se incluyen medidas diferenciales desde el punto de vista del género.</p>
	<p>Resolución No. 1383 de 2019 de la UARIV. Por la cual se adopta Modelo de Gestión para la Asistencia, Atención y Reparación de las Víctimas Colectivas pertenecientes a Grupos Étnicos.</p>	<p>No incorpora medidas diferenciales desde el enfoque de género.</p>

1
2
3
4
5
6



Normatividad derivada	Enfoque de género
<p>SIVJRNR – Medidas de reparación integral para la construcción de paz⁴¹</p>	<p>Resolución No. 3320 de 2019 de la UARIV. Por la cual se adopta el Protocolo de Retorno y Reubicación.</p> <p>Esta resolución establece que el acompañamiento a los procesos de retorno y reubicación desarrolla de manera transversal los enfoques diferenciales y de género, entre otros. En el anexo técnico de la resolución se estipula que el enfoque diferencial y de género hace referencia en el contexto de la UARIV al “conjunto de medidas y acciones que al dar un trato diferenciado a algunos grupos poblacionales: i. Buscan garantizar la igualdad efectiva en el acceso a las medidas de atención, asistencia y reparación integral. ii. Deben responder a las particularidades y grado de vulnerabilidad de las víctimas. iii. Contribuyen a eliminar esquemas de discriminación y marginación que pudieron ser causa o contribuyeron a la ocurrencia de hechos victimizantes”. Sin embargo, solo se establecen menciones específicas para mujeres en los diversos componentes del retorno y la reubicación cuando se trata de mujeres en estado de embarazo. Esta medida es fundamental, pero no suficiente para orientar la materialización del enfoque de género en la ruta de retorno y reubicación. Con respecto a las personas LGBTI, la situación es similar.</p> <p>En ambos casos, se da una excepción a esta situación en el componente de tejido social, en el que se dispone la vinculación de acciones que permitan espacios de reflexión en las comunidades en retorno o reubicación alrededor del reconocimiento de impacto diferenciado que el desplazamiento forzado ha tenido en las mujeres, niños, niñas, personas LGBTI, entre otras acciones.</p>
<p>Decreto 1356 de 2019. Por medio del cual se establecen los lineamientos técnicos para la fijación de los criterios de salida de la reparación administrativa de las víctimas en su dimensión individual y colectiva.</p>	<p>No incorpora medidas diferenciales desde el enfoque de género.</p>
<p>Resolución No. 370 de 2020 de la UARIV. Reglamenta el procedimiento para reconocer, entregar y acompañar la inversión adecuada de los recursos de la indemnización administrativa de los NNA víctimas del conflicto armado, cuando estos se encuentren en situaciones excepcionales de vulnerabilidad.</p>	<p>No incorpora medidas diferenciales desde el enfoque de género.</p>

1
2
3
4
5
6



	Normatividad derivada	Enfoque de género
SIVJRNR – Compromisos DDHH	<p>Resolución 519 de 2019 de la Defensoría del Pueblo. Crea la Comisión Asesora prevista en el 5.2.3 del Acuerdo Final.</p>	<p>En la conformación de la Comisión se establece una representación de las organizaciones que trabajan por los derechos de las mujeres y una representación de las organizaciones que trabajan por los derechos de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas.</p>



Reparación integral para la construcción de paz

Reparación colectiva

La reparación colectiva, según establece el Decreto 1084 de 2015, está dirigida al reconocimiento y dignificación de los sujetos de reparación colectiva¹³⁹ (SRC), la recuperación psicosocial, la inclusión ciudadana como sujetos plenos de derecho, la reconstrucción del tejido social, la reconstrucción de confianza de la sociedad en el Estado en las zonas y territorios afectados por el conflicto armado, y la recuperación y/o fortalecimiento de la institucionalidad del Estado Social de Derecho para la consecución de la reconciliación nacional y la convivencia pacífica.

En 2018, mediante la Resolución 3143, se adoptó el Modelo Operativo de Reparación Colectiva de la

¹³⁹ En el mismo decreto se establece que los sujetos de reparación colectiva son los grupos y organizaciones sociales, sindicales y políticos, y las comunidades que hayan sufrido daños colectivos en los términos del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las víctimas (UARIV). En este se establecen cinco fases dentro de la ruta de reparación colectiva que van desde la identificación hasta la implementación del Plan Integral de Reparación Colectiva (PIRC). Dentro de esta ruta se contempla la conformación de los Comités de Impulso¹⁴⁰ o Grupos de Apoyo¹⁴¹ de los SRC¹⁴², cuyo proceso de elección deberá incorporar un enfoque diferencial. Al respecto, el Acuerdo de Paz enfatiza en que la participación activa de las víctimas es la base de los planes de reparación colectiva, por lo que en los espacios en los que se definan las prioridades en la implementación de las medidas que los integran y en los que se realiza

¹⁴⁰ Para el caso de los sujetos colectivos no étnicos.

¹⁴¹ Para el caso de los sujetos colectivos étnicos.

¹⁴² Los Comités de Impulso y Grupos de Apoyo, de acuerdo con la Resolución 3143 de 2018, son "instancias de participación que representan la totalidad del Sujeto de Reparación Colectiva frente a la implementación de Programa en cada una de sus fases o ruta. [...] se compone por un grupo de personas del Sujeto de Reparación Colectiva y tiene la responsabilidad de dinamizar el proceso y mantener el diálogo con la Unidad para las Víctimas y las instituciones del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) según sea el caso, realizando acciones de planeación y seguimiento para el buen desarrollo de su proceso de reparación". Estas instancias se conforman en la quinta jornada de la fase de alistamiento comunitario.

seguimiento y veeduría debe garantizarse una intervención activa de las mujeres.

Por tanto, dentro del PMI se estableció el compromiso de garantizar la participación de las mujeres en los Comités de Impulso y/o Grupos de Apoyo al ser estos las instancias representativas del sujeto de reparación colectiva (E.G.1). El avance de este indicador se mide en términos porcentuales, identificando el porcentaje de Comités/Grupos de Apoyo con participación de mujeres. No obstante, una primera dificultad para hacer seguimiento al avance tiene que ver con la imposibilidad de determinar en cada vigencia el universo de Comités/Grupos de apoyo sobre los cuales se calcula el porcentaje, así como los criterios con los cuales se determina que la participación de las mujeres ha sido garantizada: no se establecen unas medidas específicas mínimas con las que se espera garantizar la participación de las mujeres, ni un criterio a partir del cual se pueda considerar que un avance al respecto es satisfactorio.

1
2
3
4
5
6



Con relación a esto último, el Ministerio Público asume en este informe de seguimiento, acorde a lo establecido en los principios generales de implementación del Acuerdo de Paz (punto 6), que además de garantizarse la participación de las mujeres y sus organizaciones, su representación deberá ser equitativa en los diferentes espacios de participación que de este se deriven.

Según información reportada en el SIPO a corte de junio 30 de 2020, en 2018 y 2019 se presentó un cumplimiento total de la meta definida para cada vigencia, en tanto el avance es del 100 %; sin embargo, no se informa el universo sobre el cual ese porcentaje fue calculado en cada caso. El universo total de SRC es de 755.

En 2018, según la información en este sistema, se constituyeron 26 Comités de Impulso y/o Grupos de Apoyo con participación de mujeres, pero no se informa sobre las características de dicha participación. En 2019 se conformó y reconformó con 48 SRC, 13 Comités de Impulso y 15 Grupos de Apoyo, en los que las mujeres en total representaron el 51,9 % de las 806 personas que hicieron parte de estas instancias. Para ese

mismo año, en el segundo semestre se reportó con respecto a las instancias conformadas que "por lo menos uno de sus miembros es mujer". En este punto, la Procuraduría General y la Defensoría recuerdan que la participación de las mujeres con respecto a los hombres debe ser equitativa y equilibrada, con lo que el criterio de que al menos un integrante sea mujer no puede aplicarse como indicador satisfactorio de la participación de las mujeres a menos de que se trate de una instancia conformada por dos integrantes.

En el informe abril a junio de 2020 de la CPEC sobre los avances en la implementación de los 51 indicadores de género del PMI se reporta que entre 2019 y 30 de junio de 2020 (no cuentan con el registro de participantes de años anteriores) se han realizado 165 espacios de toma de decisiones en los SRC, en los que participaron 6199 personas, entre quienes el 44 % fueron mujeres. Por su parte, la CPEM, en su informe de abril de 2020 sobre el seguimiento a estos indicadores, informa que el 75 % de los SRC cuenta con un Comité de Impulso donde la participación de las mujeres es superior al 40 %, en consideración a los comités creados en el segundo semestre de 2019. Este dato difiere del

reportado en el SIPO, en tanto allí se indica que el porcentaje de cumplimiento es del 100 %.

El Ministerio Público destaca los avances en la conformación de Comités de Impulso y Grupos de Apoyo de los SRC en los que se garantiza la participación equilibrada entre hombres y mujeres en los últimos dos años. Sin embargo, la ambigüedad en los reportes disponibles no permite identificar en detalle el grado del avance. Ahora bien, tampoco es claro el universo de los SRC en cuyas instancias decisorias se garantizará la participación de las mujeres. En todo caso, para fortalecer la participación de las mujeres dentro del componente de reparaciones del SIVJNR es recomendable que esta medida se extienda a la totalidad de SRC, independientemente de la etapa en la que se encuentre el PIRC.

De otro lado, en respuesta remitida por la UARIV¹⁴³ se informa que esta se encuentra elaborando el documento de transversalización del enfoque diferencial y de género para el modelo de reparación colectiva, cuyo fin es brindar lineamientos a los y

143 Rta. Radicado No. 202072028469291 del 28 de octubre de 2020.



las profesionales que acompañan los procesos de reparación colectiva sobre la incorporación de los enfoques. Este documento hará parte del mapa de procesos del Proceso de Reparación Colectiva del Sistema Integrado de Gestión de la entidad. Esta entidad ha informado también que en todas las fases de la ruta de reparación colectiva se promueve la participación de las mujeres tomando en consideración las características de cada uno de los SRC. No obstante, no se informa sobre las estrategias o actividades que se implementan para promover y garantizar dicha participación.

En el informe de la CPEM también se resalta que, a noviembre de 2019, había 271 acciones afirmativas para mujeres en las medidas de reparación colectiva, pero no es posible saber a cuántos SRC corresponden. Particularmente, los PIRC de organizaciones de mujeres (existen nueve SRC de organizaciones de mujeres)¹⁴⁴ contenían en mayo de

144 A mayo de 2020, la distribución de los SRC acorde a la fase de desarrollo del PIRC era: siete en fase de implementación (Afromupaz, ANMUCIC Nacional, ANMUCIC El Zulia, Grupo de seguimiento e incidencia al Auto 092 "Mujer y desplazamiento forzado", Liga de mujeres desplazadas, Narrar para Vivir, Organización Femenina Popular); uno en identificación (Ruta Pacífica de las Mujeres-AMI) y uno en diseño y formulación de PIRC (ASOMUPROCA).

2020 un total de 278 acciones¹⁴⁵. Con respecto a las acciones dirigidas a las mujeres en los PIRC de los SCR étnicos, la UARIV informa en respuesta escrita la existencia de 120 medidas específicas en los PIRC de 50 SRC entre pueblos indígenas, comunidades afrocolombianas y negras, y el pueblo rom a corte de este informe.

Finalmente, frente a los compromisos E.E.9 y E.E.10 del PMI (planes nacionales de reparación colectiva étnicos con enfoque de género, mujer y generación formulados, concertados en implementación e implementados), el informe de la CPEC sobre avances en la implementación del capítulo étnico de julio de 2020 reporta que, de los cuatro Planes Integrales de Reparación Colectiva Nacionales Étnicos, el del pueblo rom se encuentra concertado con enfoque de género, mujer, familia y generación, y se adelantaba la planeación para su implementación, lo que equivale a un avance del 25 % en la meta.

145 Procuraduría General de la Nación. (2020b). Balance de la Ley 1448 de 2011, componente de Enfoque Diferencial y de Género. Bogotá. Sin publicar.

Procesos colectivos de retorno

Dentro de las medidas de reparación integral incluidas en el Acuerdo de Paz se encuentran los procesos colectivos de retornos. Al respecto, se dispuso que el Gobierno nacional debe poner en marcha programas colectivos de retorno y reubicación con enfoque territorial y de género, los cuales deben tener en cuenta: identificación de territorios (priorizando zonas PDET), coordinación interinstitucional, seguridad en los territorios para el retorno y fortalecimiento de los defensores comunitarios.

El retorno es un derecho de las víctimas de desplazamiento forzado. En el Decreto 1084 de 2015 se estipula, además, que es el proceso mediante el cual la persona o el hogar víctima de desplazamiento forzado decide regresar al sitio del cual fueron desplazados/as con el fin de asentarse indefinidamente, mientras que la reubicación implica la decisión de asentarse en un lugar diferente del que se vieron forzados/as a salir. Estos procesos se deben regir por tres principios: seguridad, voluntariedad y dignidad.

1
2
3
4
5
6



Para el desarrollo de estos procesos se han establecido, mediante la Resolución 3320 de 2019, tres rutas de acompañamiento: la individual, a comunidades y de emergencia. El acompañamiento a comunidades en particular está constituido por una ruta de ocho momentos. Esta misma resolución señala que los procesos de acompañamiento al retorno, reubicación e integración local desarrollan de manera transversal los enfoques diferenciales y de género, psicosocial, territorial, poblacional, entre otros.

Para la puesta en marcha de lo establecido en el Acuerdo de Paz frente a esta medida de reparación, en el PMI se plantean dos compromisos: acompañar a las comunidades reubicadas o retornadas (E.324) y acompañarlas con enfoque territorial y de género (E.G.3). En el SIPO, en cuanto a la vigencia 2019, se reportan, para los dos compromisos, 10 planes formulados, lo que equivale al 100 % de la meta para esa vigencia. Sobre los planes que deben adelantarse en 2020, en el último reporte que hay sobre este indicador en este sistema (30 de septiembre) se informa que cuatro planes de retorno o reubicación se habían aprobado en la vigencia 2020.

Tabla 27. Relación del estado de los planes de retorno reportados en las vigencias 2019 y 2020 (a septiembre 30)

Fuente: elaboración propia con datos registrado en el SIPO. Fecha de corte de la consulta: 30/09/2020.

Departamento	Municipio	Estado del Plan RR	PDET
Santander	Matanza	Aprobado	No
Tolima	Armero Guayabal	Aprobado	No
Valle del Cauca	Buenaventura	Aprobado	Sí
Chocó	Lloró	Aprobado	No
Chocó	Juradó	Aprobado	No
Meta	Mapiripán	Aprobado	Sí
Caquetá	Milán	Aprobado	Sí
Cauca	Timbiquí	Aprobado	Sí
Bolívar	San Estanislao	Aprobado	No
Valle del Cauca	Pradera	Aprobado	Sí
Norte de Santander	Tibú (comunidad Miramontes)	Aprobado	Sí
Norte de Santander	El Carmen (comunidad Potrero Grande)	Aprobado	Sí
Norte de Santander	El Carmen (Comunidad Zaragoza)	Aprobado	Sí
Norte de Santander	Sardinata (Comunidad Luis Vero)	Aprobado	Sí

1

2

3

4

5

6

Adicionalmente, en el SIPO se reporta que durante el primer semestre de 2020 se actualizaron los 10 planes RR aprobados en 2019, acorde a lo establecido en la Resolución 3320 de ese año. En lo que tiene que ver con el enfoque de género, se informa que la UARIV realizó un trabajo conjunto "para el avance en el primer borrador del documento de transversalización del enfoque diferencial y de género, esta actividad garantiza que las acciones propuestas en el documento para la incorporación del enfoque diferencial y de género, cuenten con una mirada integral para lograr el acompañamiento al RR e integración local de las comunidades".

Complementariamente, el informe trimestral de la CPEC (abril a junio de 2020) sobre los 51 indicadores de género del PMI, expone que el grupo de enfoque diferencial y de género de la UARIV brindó asistencia técnica virtual a las direcciones territoriales de esta entidad que implementan la estrategia de fortalecimiento del tejido social: Magdalena, Atlántico, Central, Meta, Magdalena Medio, Santander, Norte de Santander, Antioquia, Urabá,

Sucre, Putumayo, Cauca, Choco, Nariño, Córdoba, Cesar, La Guajira, Cauca Urabá y Caquetá. Los temas desarrollados fueron: socialización de experiencias con relación a la aplicación del enfoque diferencial y de género; socialización del instrumento de incorporación del enfoque diferencial y de género en la estrategia del fortalecimiento del tejido social en retornos y reubicaciones, y formación sobre VBG.

En este informe de la CPEC se referencia que 16 comunidades fueron reubicadas o acompañadas con enfoque territorial y de género entre 2019 y 30 de junio de 2020. Esta cifra, sin embargo, no concuerda con la presentada en el SIPO para el mismo corte temporal. Así pues, la Defensoría y la Procuraduría hacen un llamado a la armonización de los diferentes reportes entregados desde el Gobierno nacional.

Por otra parte, la información disponible sobre los 14 planes RR reportados en desarrollo de estas metas del PMI (a junio 30 de 2020) no permite conocer acerca de la materialización del enfoque de género en cada

uno. Esta situación ha sido identificada también por la Secretaría Técnica del Componente Internacional, en su cuarto informe, como una dificultad que limita el seguimiento adecuado de las medidas de género en la reparación integral. Conocer el número de planes RR que se formulan con enfoque de género es fundamental para identificar el nivel de avance, así como la identificación de las medidas y acciones específicas que contempla cada uno de estos planes desde la perspectiva de estos enfoques en la garantía de los derechos de las mujeres y personas LGBT víctimas.

Ahora bien, estos indicadores sobre acompañamiento a procesos de retorno y reubicación (E.324 y E.G.3) tienen una significativa limitación con relación al sentido que esta medida tiene en el Acuerdo de Paz, puesto que se remiten exclusivamente a la formulación del plan RR. Es decir, no es posible conocer ni medir los avances en la implementación de estos planes ni el impacto que tienen en las comunidades retornadas en general, ni de manera particular en las mujeres. La reubicación y el retorno comprenden una gama

1
2
3
4
5
6



integral de derechos que deben ser garantizados para la superación de la situación de vulnerabilidad en que se encuentran las víctimas en términos de atención en salud, educación, alimentación, entre otras. Esta situación ya fue previamente señalada por la Procuraduría General en su Segundo informe sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz, de octubre de 2020.

El Ministerio Público reconoce los avances normativos que se han dado con respecto a la incorporación de enfoque de género en el componente de reparación integral a las víctimas y llama la atención sobre las limitaciones que presentan los indicadores del PMI al respecto. De igual forma se señala la información parcial que presentan los reportes, que no permite evidenciar el nivel de avance de cada medida ni su contribución al cierre de brechas de género.

En adición, preocupa al Ministerio Público que ninguno de los reportes sobre la participación de

las mujeres en los Comités de Impulso y/o Grupos de Apoyo de los SRC (E.G.1) brinda información sobre las mujeres LBT, ni tampoco sobre las medidas dentro de los PIRC que se dirigen a esta población. Lo mismo sucede con los planes de RR: en los reportes no es posible conocer acerca de la incorporación de medidas diferenciales para las personas LGBT, aunque en la Resolución 3320 de 2019 y su anexo técnico su inclusión es explícita.

Rehabilitación psicosocial

El Acuerdo de Paz establece el compromiso del Gobierno nacional con la ampliación de la cobertura pública y la mejora de la calidad de la atención psicosocial para la recuperación emocional de las víctimas. Esta atención debe tener en cuenta el daño específico que cada persona padeció, entre los que se encuentran las afectaciones particulares de las víctimas de violencia sexual. Dentro de los

compromisos asumidos en el PMI en desarrollo de esta medida se encuentra la atención y/o acompañamiento psicosocial para la recuperación emocional con atención diferenciada a mujeres de grupos étnicos (E.G.2).

Según información reportada en el SIPO a corte de este informe, 181 611 mujeres habían recibido atención psicosocial entre 2017 y 2019, correspondiente al 58 % del total de personas víctimas del conflicto armado con atención en estas vigencias. Con respecto a las metas del indicador, en estos tres años se evidencia su cumplimiento. En cuanto al 2020, el último reporte consultado con corte a junio 30 no da información sobre el avance en el cumplimiento de la meta, pero sí da cuenta sobre la expedición del documento de lineamientos para la implementación del PAPSIVI en el marco de la situación de emergencia económica, social y ecológica decretada a causa de la pandemia por COVID-19.

1
2
3
4
5
6



Tabla 28. Mujeres víctimas con atención psicosocial

Fuente: elaboración propia a partir de información reportada en el SIIPO. Fecha de consulta: 15/10/2020.

Vigencia	Mujeres víctimas con atención psicosocial (total)	Mujeres pertenecientes a grupos étnicos	Mujeres con atención por delitos contra la libertad y la integridad sexual
2017	78 396 (56 % total víctimas atendidas)	15 498 (20 % total de mujeres víctimas atendidas)	202 (0,3 % total de mujeres víctimas atendidas)
2018	34 820 (58 % total víctimas atendidas)	7273 (21 % total de mujeres víctimas atendidas)	150 (0,4 % total de mujeres víctimas atendidas)
2019	68 409 (59 % total víctimas atendidas)	10 992 (16 % total de mujeres víctimas atendidas)	1732 (2,5 %)

Durante el 2020 se reporta también el avance en acciones de focalización para la identificación y búsqueda de personas víctimas de delitos sexuales en el marco del conflicto armado a partir del RUV (mujeres, hombres y personas LGBT) y de hijos e hijas que nacieron por violencias sexuales. La focalización en estos grupos fue efectiva, es decir que las personas aceptaron iniciar o iniciaron atención psicosocial: 36 % en el primer grupo y 27 % para el segundo. Ahora bien, dado que la focalización efectiva lograda no fue alta, se reporta como medida complementaria el diseño de un ABC para la divulgación de la oferta psicosocial a las organizaciones de mujeres y de base comunitaria, con lo que se espera aumentar la demanda.

Estas medidas adoptadas para aumentar la cobertura de mujeres que acceden a la oferta de atención psicosocial se reconocen como oportunas

y necesarias por parte del Ministerio Público. Dicha apreciación se debe a que el número de mujeres víctimas de delitos sexuales que ha recibido esta atención en las últimas tres vigencias es bajo con respecto a las mujeres registradas en el RUV, y porcentualmente, año tras año, no presenta un aumento significativo. Además, es importante que en los reportes se incluya información que permita identificar las víctimas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas que acceden a esta atención por cuanto ningún reporte lo hace a la fecha.

Adicionalmente, con respecto al Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la No Repetición, medida establecida en el Acuerdo de Paz y comprometida en el PMI (E.317), cuyo desarrollo debe darse teniendo en cuenta los enfoques diferencial y de género, se informa que el decreto de adopción se encuentra en revisión por parte de la Dirección Jurídica

del Ministerio de Salud y Protección Social, de acuerdo a reporte en el SIIPO a 30 de septiembre de 2020. La elaboración del Plan ha sido liderada por este Ministerio en articulación con la ARN, la UARIV, entre otras. La Procuraduría reitera la urgencia de la aprobación de este Plan, manifestada en sus dos primeros informes de seguimiento a los avances del Acuerdo de Paz presentados al Congreso de la República en 2019 y 2020.

La versión borrador del Plan disponible en la página web del Ministerio de Salud y Protección Social, consultada para este informe, incorpora el enfoque de género de manera transversal, reconociendo que en el contexto del conflicto armado las mujeres enfrentan una vulnerabilidad diferencial en tanto este exacerbó situaciones de inequidad con respecto a los hombres y de violencias de género anteriores. En sus diferentes líneas se identifican acciones específicas que incorporan este enfoque.

1
2
3
4
5
6



Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas

La UBPD entró en funcionamiento el 2 de agosto de 2018. Es la entidad del SIVJNR, de carácter humanitario y extrajudicial, que tiene por finalidad buscar y localizar a las personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado, contribuyendo así a la satisfacción de los derechos de las víctimas a la verdad y la reparación integral.

La UBPD tiene tres ejes estratégicos establecidos en el Plan Nacional de Búsqueda (PNB): 1) información: obtenerla, centralizarla, actualizarla y utilizarla para la búsqueda; 2) localización, prospección, recuperación e identificación de las PDD; 3) garantía de las condiciones de participación de las personas y organizaciones que buscan. Al ser un componente del SIVJNR, la Unidad adopta los enfoques diferenciales y de género para todo su trabajo.

Desde su inicio, la UBPD ha estado bajo la dirección de una mujer, Luz Marina Monzón. A mediados de 2020 se instaló el Consejo Asesor, cuyo objeto es orientar a la Dirección de la Unidad en el desarrollo de las funciones de la entidad. Este Consejo está integrado por ocho instituciones del Estado y seis delegaciones de organizaciones de sociedad civil de desaparición forzada, técnico-forenses y de la Mesa Nacional de Víctimas por el delito de desaparición forzada. De las seis delegaciones, en cinco casos fueron seleccionadas mujeres, aspecto que el Ministerio Público destaca.

Para la incorporación de los enfoques diferenciales y de género en todas las acciones del proceso de búsqueda, el seguimiento de su implementación y la interlocución permanente y participación de las personas familiares y las víctimas, la UBPD cuenta

con un equipo de enfoques diferenciales y de género dentro de la Dirección Técnica de Participación, Contacto con las Víctimas y Enfoques Diferenciales, tal y como fue establecido en el Decreto 1393 de 2018.

En respuesta recibida por parte de la UBPD¹⁴⁶, se informa que, particularmente para la vigencia 2020, hubo dos líneas de acción con respecto a los enfoques diferenciales: a) promover los enfoques diferenciales, de género (mujeres y LGBTI) y territoriales en el relacionamiento con organizaciones, colectivos, movimientos sociales y plataformas; b) definir y divulgar lineamientos para el desarrollo de una búsqueda de carácter participativo, que reconozca los enfoques diferenciales, de género (mujeres y LGBTI) y territorial.

146 Rta. Radicado No. 300-1-202004044 del 4 de noviembre de 2020.

La UBPD cuenta con dos documentos de lineamientos para la incorporación del enfoque de género en el proceso de búsqueda aprobados en agosto de 2020: uno para las mujeres y las niñas, y otro para las personas LGBTI. Con estos se brindan orientaciones a los servidores y servidoras que permitan la materialización de los derechos a la igualdad y no discriminación.

Para el caso de las mujeres y las niñas, el documento de lineamientos establece aproximadamente 23 orientaciones generales que promueven y facilitan la participación de las mujeres durante el proceso (seguridad, selección del género de quienes recibirán su entrevista o harán recolección de la información, medidas para que las actividades domésticas y de cuidado no sean un impedimento para su participación, valoración de la dimensión política de la búsqueda de personas desaparecidas emprendida por las mujeres, en determinados contextos abrir escenarios específicos para el diálogo con ellas, relacionamiento con organizaciones defensoras de los derechos humanos de las mujeres en los diferentes territorios, etc.). También se incluyen lineamientos específicos para la participación de las mujeres en cada fase del proceso de búsqueda,

orientaciones para el relacionamiento de la UBPD con las organizaciones, colectivos y movimientos sociales de mujeres, así como pautas para incorporar el enfoque de género en las fases de la búsqueda de mujeres y niñas dadas por desaparecidas en razón del conflicto armado¹⁴⁷.

Con respecto a las personas LGBTI, los lineamientos presentan un marco conceptual comprensivo sobre el enfoque de género para esta población. También se incluyen lineamientos generales para su participación, que buscan garantizar que las diferentes actividades del proceso sean diseñadas reconociendo las necesidades y expectativas de las personas LGBTI sobre la base de la generación de confianza. Dentro de estos se encuentran la atención libre de prejuicios, la indagación sobre la forma en que la persona quiere ser nombrada durante el proceso y con qué género quiere ser tratada, no asumir la orientación sexual e identidad de género sino indagarla para identificar necesidades diferenciales, reconocer el vínculo existente entre las parejas del mismo sexo, entre otras. De la misma manera que en

147 UBPD. (2020). Lineamientos del enfoque de género para las mujeres y las niñas en el proceso de búsqueda de personas dadas por desaparecidas. Bogotá D. C.

los lineamientos para mujeres y niñas, en este caso también se incluyen directrices para la participación de las personas LGBTI en cada fase del proceso de búsqueda, para el relacionamiento de la UBPD con las organizaciones, colectivos y movimientos sociales LGBTI, así como pauta para incorporar el enfoque de género en las fases de la búsqueda de personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersex dadas por desaparecidas en razón del conflicto armado¹⁴⁸.

La UBPD informa que ambos documentos de lineamientos fueron construidos de manera participativa mediante 1) un proceso de reconocimiento a la persistencia de las mujeres y sus familiares en la búsqueda de personas dadas por desaparecidas en articulación con la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, con quien se desarrolló el Segundo Encuentro por la Verdad; 2) el desarrollo de encuentros regionales con mujeres y personas LGBTI, tres en cada caso, entre 2019 y 2020.

En el marco de la implementación de estos lineamientos, a fecha de corte de este informe, se han realizado jornadas de socialización internas y

148 Ídem.



externas de estos. También se han llevado a cabo análisis de sensibilidad de los servidores y servidoras de la UBPD respecto a los enfoques diferenciales y de género (mujer y LGBTI) a través de la aplicación de una herramienta de medición de la sensibilidad.

Asimismo, en cada uno de los Planes Regionales de Búsqueda se ha avanzado en el diseño e implementación de estrategias de participación y enfoques diferenciales que aborden de manera contextual los desafíos de incorporación en la búsqueda de las personas dadas por desaparecidas, se mitiguen las barreras y se impulse la participación con mecanismos específicos desde el enfoque de género. Para el apoyo en la territorialización de los lineamientos de participación y enfoques diferenciales y de género, se han asignado referentes de apoyo técnico a los 17 equipos territoriales durante 2020 y se ha avanzado en el relacionamiento con movimientos, colectivos y plataformas de mujeres y personas LGBTI.

Finalmente, con relación al Plan Nacional de Búsqueda, "el marco de acción general, estratégico e integral dentro del cual se abordará la búsqueda humanitaria y extrajudicial de las personas dadas

por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado", socializado el 6 de mayo de 2020, se informa que su proceso de construcción fue participativo. Para este, en 2019 se llevaron a cabo ocho encuentros, dos de los cuales fueron específicos con organizaciones LGBTI y con defensoras de los DDHH de las mujeres. Estos últimos contaron con la participación de 15 organizaciones LGBTI y 13 organizaciones/plataformas de mujeres, y en los demás encuentros se evidenció también participación de organizaciones de mujeres, particularmente en el encuentro de organizaciones afrodescendientes que tuvo lugar en la ciudad de Cali¹⁴⁹.

El Plan Nacional contempla tres ejes estratégicos generales, cuatro para la búsqueda de las personas dadas por desaparecidas pertenecientes a pueblos indígenas y cuatro para la búsqueda de las personas dadas por desaparecidas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Los enfoques diferenciales y de género son transversales a todo el Plan, y cuentan además con 14 líneas específicas para el trabajo con las mujeres y las personas LGBTI. Estas líneas

149 UBPD. (2020). Plan Nacional de Búsqueda. Bogotá D. C.

están incluidas en los tres ejes estratégicos generales, pero ninguna de ellas se encuentra en los ejes relacionados con la búsqueda de personas pertenecientes a grupos étnicos.

El Ministerio Público resalta los avances adelantados por la UBPD en la incorporación e implementación del enfoque de género en garantía de los derechos de las mujeres y personas LGBTI dadas por desaparecidas en el contexto del conflicto armado y familiares de las víctimas. Se reconoce como importante en la visibilidad del liderazgo de las mujeres que la dirección se encuentre en manos de una mujer, así como que la gran mayoría de delegaciones de las organizaciones de sociedad civil que participan en el Consejo Asesor en su primer año de funcionamiento sean mujeres.

Así mismo, el Ministerio Público subraya la relevancia de que en 2020 se haya aprobado el Plan Nacional de Búsqueda pues, dadas sus características generales y la transversalización del enfoque de género en la mayoría de sus ejes, constituye un avance muy importante para el país. Se recomienda que en los ejes relacionados con las personas pertenecientes a los grupos étnicos



también se incluyan líneas o acciones que permitan concretar el enfoque de género, debido a que se requiere una mirada interseccional en este tipo de procesos humanitarios y de dignificación. Es clave que en los Planes Regionales de Búsqueda también se evidencien medidas específicas para las acciones que se van a implementar en los territorios.

También, el Ministerio Público valora positivamente que la entidad cuente a la fecha con lineamientos específicos para promover y garantizar la participación de las mujeres y las personas LGBT en todo el proceso de búsqueda, así como que el proceso en sí mismo tenga acciones diferenciales en ambos casos.

Todos los avances a la fecha contribuyen de manera significativa a garantizar el derecho a la verdad de las mujeres y las personas LGBTI víctimas de desaparición forzada y sus familias, así como a alivianar la incertidumbre y el dolor que produce este hecho. El Ministerio Público reconoce el compromiso de la UBPD por mantener una interlocución

permanente con las organizaciones de sociedad civil de personas LGBTI y mujeres, así como la construcción participativa de sus lineamientos y del Plan Nacional de Búsqueda.

No obstante, existen algunas preocupaciones por parte de las mujeres de organizaciones de familiares de personas desaparecidas. Por ejemplo, en reuniones sostenidas con mujeres de organizaciones sociales de Arauca para la elaboración de este informe, en diciembre de 2020, la preocupación sobre los tiempos que se toma actualmente el proceso de búsqueda liderado por la UBPD fue notable. Las mujeres insistieron en la necesidad de disminuir los plazos en cada uno de los procedimientos y fases, particularmente en aquellos casos en los que las organizaciones han avanzado en la investigación y la identificación.

La Procuraduría General reitera el llamado realizado en su Segundo informe sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz, en el que expresa que "la entidad debe avanzar con mayor

énfasis en el cumplimiento de su mandato con el fin de presentar resultados tempranos teniendo en cuenta que los avances en los procesos de búsqueda, localización e identificación, renuevan la esperanza de las víctimas, fortalecen las relaciones de confianza de las víctimas con la institucionalidad y contribuyen a la satisfacción de los derechos de las víctimas"¹⁵⁰.

150 Procuraduría General de la Nación. (2020). Segundo informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz. Bogotá D. C. (pp. 367-368).



Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición

La CEV es un mecanismo independiente e imparcial de carácter extrajudicial del SIVJNR. Tiene tres objetivos centrales: contribuir al esclarecimiento de lo ocurrido, promover y contribuir al reconocimiento de las víctimas y fomentar la convivencia en los territorios. El cumplimiento de estos objetivos debe contribuir a crear condiciones para la no repetición, la reconciliación y la construcción de una paz estable y duradera.

El enfoque diferencial y de género es uno de los criterios orientadores para el cumplimiento del mandato y las funciones de la CEV, tal como lo establece el Acuerdo de Paz y lo retoma el Decreto 588 de 2017. Esto implica que se deben tener en cuenta las distintas experiencias, impactos diferenciales y condiciones particulares de las personas, poblaciones o sectores en condiciones de discriminación, vulnerabilidad

o especialmente afectados por el conflicto, dentro de las que se encuentran las personas LGBTI y las mujeres. Con relación a las mujeres en específico, se señala la especial atención a las victimizaciones por ellas sufridas. La transversalización de este enfoque aportará a la comprensión sobre "las formas específicas en que el conflicto reprodujo mecanismos históricos de discriminación, como un primer paso fundamental para tener una sociedad más justa e incluyente".

Para la conformación de la CEV, dentro de los criterios colectivos para la escogencia de los/as comisionados/as señalados en el Acuerdo de Paz se encuentra la participación equitativa entre hombres y mujeres. En el grupo de comisionados y comisionadas que fueron seleccionados/as en 2017 e iniciaron su labor en 2018, este criterio fue

contemplado: las mujeres representaban el 45 % de estas 11 personas. No obstante, a lo largo del mandato, debido al fallecimiento del comisionado Alfredo Molano y de la comisionada Ángela Salazar en 2019 y 2020 respectivamente, se adelantaron nuevos procesos de selección. Así, en 2020 se alteró la conformación equitativa entre hombres y mujeres, de manera que estas últimas en este momento corresponden al 36 % de comisionadas. Con respecto a la totalidad del equipo de trabajo que integra la Comisión, 653 personas, según información de diciembre de 2019, el 64 % son mujeres¹⁵¹.

Para contribuir a la transversalización del enfoque de género en la CEV, en el mandato se estipuló la

151 Comisión de la Verdad. (2020). Balance anual del Grupo de Trabajo de Género. Noviembre de 2018 a diciembre de 2019. Bogotá D. C.



creación de un grupo de trabajo de género. Este se encuentra en funcionamiento desde el inicio de la implementación de la CEV, bajo la denominación de Coordinación Enfoque de Género, y hace parte de la Dirección de Diálogo Social, en articulación con las demás direcciones, especialmente con la Dirección de Conocimiento. Es un equipo que ha contado con una base de profesionales contratadas dentro de la planta de la entidad, que ha venido en aumento año tras año y se ha complementado con profesionales contratadas por OPS y consultorías.

En la etapa de alistamiento se contó con cuatro profesionales con apoyo de recursos de PNUD y ONU Mujeres mediante consultorías. En la etapa de implementación, desde 2018 se dispone de dos profesionales con contrato de planta, una tercera que inició en 2019 y dos en 2020 con este tipo de contratación. Mediante contratación OPS, en 2018 el equipo tuvo dos profesionales; en 2019, seis, y en 2020 tiene 7. También se han involucrado

profesionales mediante consultorías con diferentes cooperantes en la etapa de implementación, cuatro en 2019 y tres en 2020¹⁵². La Procuraduría General y la Defensoría reconocen el compromiso permanente de la CEV para la constitución y funcionamiento de este equipo, así como el importante apoyo de la cooperación internacional.

En la Dirección de Diálogo Social se destaca, dentro de la Estrategia de Participación y Sectores, la conformación de la Mesa de Asistencia Técnica del Grupo de Trabajo de Género, planteada como un espacio de interlocución entre las organizaciones y/o plataformas de mujeres y personas LGBTI, la academia, entre otras, con el grupo de trabajo de género de la CEV. En la Mesa han participado regularmente 55 organizaciones: 34 organizaciones nacionales de mujeres, siete de las cuales son centros de estudios; 10 organizaciones y plataformas de

personas de los sectores LGBTI; cuatro universidades y unidades académicas, y siete organismos de la cooperación internacional.

Con respecto a las organizaciones sociales de mujeres y de personas LGBTI, que constituyen el 81 % de quienes conforman el espacio, se tiene que el 39 % son organizaciones de mujeres; el 23 %, de los sectores LGBTI; el 11 %, indígenas; el 9 %, mixtas; el 7 %, afrodescendientes; el 5 %, campesinas; el 2 %, de jóvenes; el 2 %, de expertas independientes, y 2 %, de excombatientes. Esta conformación refleja que se trata de un espacio plural y diverso en reconocimiento de la heterogeneidad de mujeres y personas LGBTI¹⁵³. A fecha de corte de este informe, la CEV informa que la Mesa Técnica ha sesionado en ocho oportunidades (tabla 29).

152 Comisión de la Verdad. (2020). Rta. Radicado No. 00-1-2020-033433.

153 Ídem.



Tabla 29. Sesiones de la Mesa de Asistencia Técnica del Grupo de Trabajo de Género

Fuente: Comisión de la Verdad. (2020). Rta. Radicado No. 00-1-2020-033433.

Fecha	Objetivos
29/05/2018	Socialización de avances CEV y grupo de trabajo; propuestas de las organizaciones para la conformación del grupo de género; definición de mecanismo permanente de articulación y diálogo.
04/09/2018	Definir mecanismo permanente de articulación y diálogo entre la CEV y las organizaciones y plataformas de mujeres y LGBTI.
23/10/2018	Identificar recomendaciones sobre las herramientas metodológicas y conceptuales relativas al enfoque de género para el desarrollo de las acciones de la CEV.
18/02/2020	Socialización de la guía de presentación de informes y casos; información sobre estados de alianzas y estrategias para el trabajo conjunto en cuanto informes, casos y testimonios.
07/05/2019	Presentar los objetivos de reconocimiento y recolectar insumos para los procesos de reconocimientos e investigaciones, a partir de la identificación de las líneas de trabajo de la Dirección de Investigaciones.
16/10/2019	Fortalecer la Mesa de Asistencia Técnica de Género en relación con el mandato de esclarecimiento y su estrategia de funcionamiento para activar el relacionamiento con los núcleos de investigación, nutrir los análisis y generar apuestas de transversalización concreta en cada proceso investigativo.
05/03/2020	Promover un diálogo entre excomisionadas de Kenia, Timor del Este, Perú e integrantes de la Mesa de Asistencia Técnica para intercambiar experiencias relacionadas con el rol político de las mujeres y personas LGBTI y sus procesos organizativos en las transformaciones para la paz.
06/05/2020	(Virtual) Recibir sugerencias de las organizaciones de mujeres y personas LGBTI sobre los avances que, desde el Grupo de Trabajo de Género, se han hecho en clave de esclarecimiento y sobre escenarios de participación desde los territorios teniendo en cuenta el contexto actual de aislamiento preventivo.

La CEV reconoce que esta Mesa ha realizado importantes contribuciones para el desarrollo de su mandato, tanto en la fase de alistamiento metodológico y conceptual como en la de implementación y desarrollo del mandato. Dentro de los aportes destacan: aspectos para la garantía y protección física y psicosocial de las víctimas, propuestas sobre ejes temáticos y categorías analíticas con relación a las violencias basadas en género, sugerencias de abordajes metodológicos y de análisis para dar cuenta de dichas violencias, alertas a los núcleos temáticos de investigación sobre elementos de profundización que se deben tener en cuenta para visibilizar los impactos, afrontamientos y resistencias de las mujeres y las personas LGBTI, y propuestas que resaltan la relación entre racismo, patriarcado y colonialidad.

De igual manera, como resultado del trabajo articulado en esta Mesa se han firmado acuerdos de entendimiento entre la CEV y organizaciones sociales y de cooperación internacional. Estos acuerdos permiten profundizar y formalizar la relación entre las organizaciones y la CEV e iniciar diferentes procesos de contribución por parte de estas. Según información entregada en respuesta escrita por parte de la CEV, a 30 de agosto de 2020, 20 acuerdos habían sido firmados, 17 con organizaciones que hacen parte de la Mesa de Asistencia Técnica:

1
2
3
4
5
6



- ONU Mujeres.
- Ruta Pacífica de las Mujeres.
- Universidad de Bristol.
- Corporación Humanas Colombia.
- Women's Link Worldwide.
- Movimiento Social y Político de Mujeres Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras en sus identidades diversas.
- Caribe Afirmativo.
- Corporación Casa de la Mujer.
- Corporación Colombia Diversa.
- Asociación Centro Psicosocial Taller de Vida.
- Limpal Colombia.
- OXFAM.
- Centro de Derechos Reproductivos.
- Católicas por el Derecho a Decidir.
- Plataforma LGBTI por la Paz – Red Somos.
- Fundación Femicidios Colombia.
- Abogados Sin Fronteras Canadá.
- CoreWoman.
- Organización Femenina Popular.
- All Survivors Project.

El Ministerio Público subraya la importancia de la articulación de las organizaciones sociales de mujeres

y LGBTI con la CEV lograda a través de la Mesa de Asistencia Técnica y los acuerdos de entendimiento. A juicio de la Procuraduría y la Defensoría, reconocer la experiencia y los conocimientos de las mujeres y las personas LGBTI y dar un lugar a sus opiniones es el camino adecuado para contribuir a la construcción en Colombia de una verdad sobre lo sucedido, que no parta de exclusiones ni discriminaciones y que reconozca diferentes puntos de vista y afectaciones diferenciales.

En relación con el objetivo de reconocimiento, para la transversalización del enfoque de género, el grupo de trabajo de género se articula con los equipos motores de cada uno de los reconocimientos. Los espacios de reconocimiento, materializados en los Encuentros por la Verdad, tienen una ruta de preparación previa, compuesta por múltiples actividades. Cada encuentro tiene la finalidad de dignificar a las víctimas, escucharlas y reconocer sus victimizaciones y resistencias. A agosto de 2020, se habían realizado cuatro Encuentros por la Verdad. Particularmente, el primero, denominado "Mi cuerpo dice la verdad", se centró en la dignificación de las víctimas de violencia sexual y el reconocimiento de la fortaleza y resistencia de

las mujeres, quienes se identifican no solo como víctimas, sino como sobrevivientes.

En la Dirección de Conocimiento, por su parte, la transversalización del enfoque de género se ha enfocado en los núcleos de investigación, el establecimiento de metodologías que visibilicen las experiencias, las violencias, los impactos y las resistencias de las mujeres, las niñas y las personas LGBTI en el marco del conflicto armado. La CEV definió nueve núcleos de investigación de lo ocurrido en el conflicto armado y estableció que la investigación sobre las violencias basadas en género, incluidas las violencias sexuales y las violencias por prejuicio, se hace de manera transversal en los núcleos. Para cada núcleo se han definido unas preguntas de investigación, sobre las cuales, informa la CEV, se ha venido avanzando. Adicionalmente, el grupo de trabajo de género elabora documentos sobre cada núcleo y avanza en la búsqueda y realización de entrevistas claves. Es importante resaltar que integrantes del grupo de género hacen parte de los núcleos de investigación. Algunos de los temas y preguntas con las que se trabaja el enfoque de género en cada núcleo se reseñan en la tabla 30.

1

2

3

4

5

6



Tabla 30. Incorporación del enfoque de género en los núcleos temáticos

Fuente: elaboración propia con información de Comisión de la Verdad. (2020). Rta. Radicado No. 00-1-2020-033433.

Núcleo	Temas/preguntas
Democracia y conflicto armado	¿Qué violaciones a los derechos humanos cometidos contra colectivos de mujeres y personas LGBTI, incluidas las violencias sexuales y otras violencias basadas en género y por prejuicio, fueron utilizadas o derivaron en impedir, dificultar o desestimular su participación política?
Papel de Estado y sus responsabilidades	Investiga sobre la impunidad en relación con los delitos sexuales para indagar las causas del archivo y precario avance de estos procesos en instancias judiciales, así como los estereotipos de género expresados en algunos casos que han logrado ser tramitados hasta obtener sentencias. ¿Cuáles han sido los patrones y los contextos explicativos de las violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH cometidas contra mujeres, NNA, personas de la tercera edad, personas con discapacidad, y población LGBT por el Estado en el marco del conflicto? ¿Cuáles han sido los impactos diferenciados de las violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH cometidas por el Estado, en mujeres, NNA, personas de la tercera edad, personas con discapacidad, y población LGBT?
Actores armados y otros participantes de la dinámica de la guerra	¿Cómo se expresa el continuum de violencias en el antes, el durante y el después en las vidas de los hombres y mujeres que hicieron parte de grupos armados? ¿Cómo era la vida militar e intrafilas en los grupos armados? ¿Cómo las dinámicas de la vida militar intrafilas estuvieron determinadas por lógicas patriarcales, coloniales y racistas? ¿Hubo características de los y las combatientes (como su condición de discapacidad, edad, género o pertenencia étnica) que los y las pusieron en especial riesgo dentro de la estructura armada?
Narcotráfico	¿Cuáles y cómo han sido los impactos de la política prohibicionista sobre la población rural y urbana pobre, con énfasis en las mujeres? ¿En qué consisten los principales hechos victimizantes e impactos de la política prohibicionista en la población campesina, mujeres, jóvenes y el territorio? Análisis de las violencias contra las mujeres en el marco de todas las etapas de la cadena de producción de coca.
Dinámicas económicas del conflicto, despojo y desplazamiento	Ha adelantado entrevistas con víctimas y expertas en relación con las dinámicas del conflicto armado y la economía, que analizan sus impactos en las mujeres y las niñas. También viene avanzando en el análisis del impacto de la minería a gran escala en las mujeres residentes en estas zonas. Se plantea la necesidad de analizar las realidades de la situación socioeconómica de las mujeres en zonas de conflicto armado y las actividades a las que se dedican como consecuencia de las dinámicas de la guerra. Se realizó un diagnóstico colectivo con mujeres víctimas en Ciénaga, Magdalena, e identificó la necesidad de estudiar impactos diferenciales del desplazamiento forzado en mujeres y personas LGBTI, considerando dentro de las posibles causas del desplazamiento forzado las violencias sexuales cometidas por actores armados.

1
2
3
4
5
6



Núcleo	Temas/preguntas
Transformaciones para la paz	Se parte de la base de que los afrontamientos y resistencias de organizaciones de mujeres y personas LGBTI tienen un lugar clave en el cuidado del tejido social afectado por el conflicto armado. Han realizado entrevistas a mujeres que han liderado procesos de resistencias, y dentro de los hallazgos preliminares que registra hay un estado del arte sobre organizaciones de víctimas y procesos de resistencia en Colombia, en donde las mujeres tienen un papel central.
Dinámicas del conflicto y su impacto en los grupos étnicos	¿Cómo operan el racismo y la discriminación sobre mujeres, niños, niñas y personas con orientaciones sexuales e identidades de género no hegemónicas, desde el enfoque de género, mujer familia, generación interseccional, en los pueblos étnicos y cómo se profundizan en el marco del conflicto armado? ¿Cuáles han sido los impactos colectivos en el conflicto armado interno desde el enfoque interseccional y de género, mujer, familia y generación? ¿Cómo el modelo económico ha profundizado para las mujeres de los pueblos étnicos condiciones de discriminación y exclusión?
Dimensiones internacionales de conflicto y el exilio	¿Cómo se han transformado en el exilio los roles y/o imaginarios de género presentes en la cultura y dinámica colombiana? ¿Cuál ha sido el papel de las mujeres y la comunidad LGTBI en los procesos organizativos de resistencia y resiliencia desde el exterior? ¿Qué impactos particulares vivieron las mujeres, niñas y población LGTBI en el exilio? Análisis de las violencias sexuales cometidas por militares extranjeros en zonas como Tumaco y Tolima.
Sociedad y cultura	¿Qué aspectos históricos y culturales presentes en la colonialidad, el patriarcado y el racismo han generado condiciones de posibilidad para el surgimiento, reiteración, persistencia y exacerbación del conflicto armado interno? ¿Cómo las diferencias culturales y exclusiones históricas por clase, etnicidad, "raza", género, sexo, edad y discapacidad fueron impactadas por el conflicto armado interno?

1

2

3

4

5

6

La línea principal de recolección/reconstrucción de la información para los procesos investigativos en la CEV son las entrevistas individuales y colectivas. De acuerdo con respuesta escrita por parte de la CEV, para la fecha de corte de este informe se había entrevistado a 5074 mujeres en espacios individuales¹⁵⁴. Con respecto a

las entrevistas de personas en el exterior, población en exilio, el 56 % de las personas entrevistadas son mujeres. Se han realizado 50 espacios de escucha colectivos exclusivos con mujeres, con la participación de 603 personas.

Particularmente, para las entrevistas individuales, el 28 de mayo de 2019, la CEV firmó un acuerdo de entendimiento con la Ruta Pacífica de las Mujeres

para recibir apoyo en la toma de 2000 entrevistas individuales de mujeres víctimas en nueve regiones del país¹⁵⁵. A diciembre de 2019, este acuerdo había permitido la realización de entrevistas en zonas como el Bajo Cauca, en las que la Comisión no había hecho presencia activa, así como la entrega

¹⁵⁴ Entre entrevistas a víctimas, familiares y testigos, entrevistas a actores armados, entrevistas a terceros civiles, entrevistas en profundidad e historias de vida.

¹⁵⁵ Comisión de la Verdad. (2019). Así avanza la alianza entre la Ruta Pacífica de las Mujeres y la Comisión de la Verdad.



de 1188 entrevistas a seis macroterritorios de la CEV, entre otras¹⁵⁶.

Otra fuente importante de información son los informes que las organizaciones y plataformas de mujeres y personas LGBTI entregan a la CEV, producto de sus trabajos de acompañamiento a víctimas del conflicto armado y documentación de casos. Hasta agosto de 2020, estas organizaciones habían entregado 38 informes a la CEV en temas como violencias y resistencias de mujeres sindicalistas, violencia sexual en varias regiones del país, violencias e impactos contra las mujeres campesinas, violencias contra personas LGBTI, mujeres víctimas de desplazamiento forzado y despojo, violencia reproductiva, entre otros. El Ministerio Público resalta el trabajo realizado por las organizaciones de mujeres y personas LGBTI en la elaboración de todos estos informes, que denota su compromiso permanente con la construcción de paz y el derecho a la verdad, así como su histórico

trabajo de acompañamiento a las víctimas a lo largo del territorio nacional.

Por último, relacionado con la estrategia de territorialización, la CEV tiene despliegue territorial en los 32 departamentos del país mediante 26 Casas de la Verdad, algunas con equipos móviles. La Dirección Territorial adelanta acciones en tres vías: esclarecimiento de la verdad, diálogo social y divulgación. Según ha informado la CEV, en cada una se desarrollan acciones que buscan garantizar la transversalización del enfoque de género. Así, se reportan 206 acciones territoriales enfocadas en hacer pedagogía, escucha o relacionamiento con sectores de mujeres y personas LGBTI. Dentro de estas acciones se identifican encuentros con mujeres de diferentes departamentos y sectores, acciones de homenaje y/o reconocimiento, encuentros de esclarecimiento, entrevistas colectivas, ejercicios diagnósticos, conversatorios, jornadas de divulgación, etc.

La Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General consideran como positivos los avances realizados

por la CEV en la materialización del enfoque de género en diferentes objetivos de su mandato. Son visibles los progresos en materia de reconocimiento, investigación y esclarecimiento, el trabajo articulado con las organizaciones de mujeres y personas LGBTI, así como su implementación territorial. Sobre esto último, es en todo caso crucial que la presencia en los territorios se extienda de manera significativa más allá de las capitales, siendo esta una preocupación consignada por la Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz en su balance de finales de 2019.

Ahora bien, teniendo en cuenta que la estrategia investigativa con respecto a las violencias basadas en género (incluida la violencia sexual, sus impactos y las resistencias de las mujeres y las personas LGBTI) es la transversalización en todos los núcleos de investigación, es fundamental que en el informe final que la CEV entregue al país con la terminación de su mandato se evidencien estas violencias y logre aportar elementos para su comprensión y reconocimiento.

156 Comisión de la Verdad. (2020). Rta. Radicado No. 00-1-2020-033433.



Jurisdicción Especial para la Paz

La Jurisdicción Especial para Paz (JEP) es el componente judicial del SIVJRNR y, según lo establece el Acto Legislativo 01 de 2017, sus objetivos principales son satisfacer el derecho de las víctimas a la justicia; ofrecer verdad a la sociedad colombiana; proteger los derechos de las víctimas; contribuir al logro de una paz estable y duradera, y adoptar decisiones que otorguen plena seguridad jurídica a quienes participaron de manera directa o indirecta en el conflicto armado interno mediante la comisión de conductas consideradas graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario o graves violaciones de los derechos humanos. Del mismo modo que los demás componentes del Sistema Integral, la JEP debe incorporar el enfoque de género de manera integral en toda su estructura y funcionamiento, así como en las decisiones que profiera.

Frente a la inclusión del enfoque de género en la arquitectura institucional de la JEP, el componente internacional de acompañamiento y/o seguimiento al Acuerdo de Paz resalta la "conformación paritaria de la entidad en todas sus dependencias y espacios de toma de decisión, así como el importante liderazgo

de las mujeres en altos cargos"¹⁵⁷. El primer periodo de presidencia de la JEP tuvo a una mujer en el cargo, y en el actual periodo la vicepresidenta es una mujer. De igual forma, el componente internacional ha resaltado también la constitución y funcionamiento de la Comisión de Género, que tiene como fines:

Promover la igualdad entre hombres y mujeres, la no discriminación y evitar la exclusión de las personas con identidades de género y orientaciones sexuales diversas en las decisiones judiciales, en el servicio público de la administración de justicia y en el funcionamiento de la JEP. [...] esta Comisión sirve como instancia consultiva en el desarrollo de las funciones de la JEP, sobre temas relacionados con la aplicación del enfoque de género o casos de violencia contra las mujeres, niñas y población LGBTI¹⁵⁸.

157 FDIM, Instituto Kroc, ONU Mujeres y Suecia. (2019). Hacia la paz sostenible por el camino de la igualdad de género. II Informe de seguimiento al enfoque de género en la implementación del Acuerdo de Paz en Colombia. Bogotá D. C.

158 JEP. (2020a). Rta. Oficio No. 202001028955 del 12 de noviembre de 2020.

La Comisión está compuesta por seis magistrados y magistradas, tres de la Salas de Justicia y tres del Tribunal de Paz, que son designados/as por la plenaria por un periodo de tres años. En la actualidad, está compuesta por cuatro mujeres, dos de ellas pertenecientes a grupos étnicos, y dos hombres. La Secretaría Ejecutiva, la Unidad de Investigación y Acusación (UIA) y el Grupo de Análisis de la Información participan con voz y voto en la Comisión.

En el marco de sus funciones consultivas, la Comisión ha emitido cinco conceptos técnicos que han sido solicitados por la magistratura. Igualmente, proporciona apoyo técnico a las salas o secciones que así lo requieren, una función que el Ministerio Público resalta dada su singularidad en el sistema de justicia del país, que le permite brindar orientaciones de manera directa a la magistratura, lo que posibilita un impacto en las decisiones judiciales.

La articulación entre las diferentes salas de la JEP en torno a la incorporación e implementación del enfoque de género se da de manera natural en esta Comisión, según informa esta Jurisdicción, en

1

2

3

4

5

6



tanto en esta confluyen magistrados y magistradas de todas las salas, y los conceptos que se emiten y demás asuntos y decisiones relacionadas con este enfoque se dan a conocer desde allí a todas las salas. No obstante, el Ministerio Público recomienda fortalecer dicha articulación en aras de lograr la mayor consonancia posible en las diferentes actuaciones de la JEP en su conjunto y atender así el llamado que algunas plataformas de organizaciones de mujeres y personas LGBTI han realizado al respecto¹⁵⁹.

Como parte también de la arquitectura institucional que desarrolla el enfoque de género en la JEP, tal y como fue establecido en el Acuerdo de Paz, se encuentra el Equipo de Investigación Especial en Violencia Sexual de la UIA, creado mediante la Resolución 616 de septiembre de 2018. Con fecha de corte de este informe, según comunicación escrita por parte de la JEP, este equipo ha diseñado dos guías para entrevistas a víctimas de violencia sexual, una particularmente para niños, niñas y adolescentes. Para la elaboración de estas guías se tuvieron en cuenta los aportes de las víctimas, el apoyo de Justice Rapid Response y el Grupo de Género y Enfoques

159 GPAZ. (2020). Op. Cit.

Diferenciales de la UIA. Así mismo, se ha informado que se encuentra en elaboración el Manual de investigación de violencia sexual, con aportes de las víctimas, el apoyo técnico de la GIZ y Justice Rapid Response. En este se incluyen herramientas para funcionarios y funcionarias que participarán en la investigación de este delito.

Adicionalmente, este equipo, junto con el Grupo de Análisis, Contexto y Estadística, diseñó una herramienta informática especializada denominada "LAYNA" para garantizar la seguridad y protección de datos e información que gestiona la UIA sobre casos de violencia sexual. Según información entregada por la JEP en noviembre de 2020, se han ingresado a LAYNA 1.442 casos de violencia sexual del documento Mi verdad cuenta, por solicitud de la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas de la JEP.

La puesta en marcha de la anterior herramienta constituye, en concepto del Ministerio Público, una práctica positiva con relación a la investigación de casos de violencia sexual. Sin embargo, se hace un llamado para avanzar a un mayor ritmo en el ingreso de los informes recibidos sobre este tipo de

violencia dado que, de 31 informes sobre violencia sexual en el conflicto armado que había recibido la JEP desde su inicio hasta el 30 de junio de 2020,¹⁶⁰ solo los casos de un informe habían sido ingresados a 31 de agosto de 2020 en la herramienta.

Para abordar la participación de las víctimas se ha elaborado el Protocolo de Comunicaciones de la UIA con las Víctimas de Violencia Sexual, cuyo uso tiene dos propósitos estratégicos y contó con la participación de las mujeres y personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas víctimas. El primero es transformar prácticas institucionales que limitan el acceso efectivo a la justicia y en condiciones de igualdad cuando se trata de mujeres, grupos étnicos, población LGBTI, niños y niñas. El segundo apunta a generar confianza en la JEP, reconocer y atender las particularidades de las víctimas y crear estrategias para que participen independientemente del territorio en el que se encuentren.

En la respuesta escrita por parte de la JEP se señala también que el Equipo de Investigación Especial

160 JEP. (2020). Comunicado 089. La JEP recibe informe de 21 casos de violencia sexual en Norte de Santander.



en Violencia Sexual de la UIA ha presentado varios informes sobre violencia sexual en respuesta a solicitudes de la Sala de Reconocimiento, la Sala de Amnistía e Indulto y la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas en los macrocasos 02, 03, 05 y 07 como parte del apoyo a la magistratura. Con respecto a la incorporación del enfoque de género en los macrocasos y el avance a la fecha, la JEP ha informado lo descrito en la tabla 31.

Tabla 31. Enfoque de género en los macrocasos de la JEP

Fuente: elaboración propia con información de JEP. (2020a). Rta. Oficio No. 202001028955.

Macrocasos	Incorporación del enfoque de género	
Caso 01. Retención ilegal de personas por parte de las FARC-EP (abierto 04/07/2018).	Se incorpora a través de mecanismos: 1) las preguntas en los temarios que orientan la realización de las diligencias judiciales han buscado indagar sobre las formas de victimización específicas que afectaron a las mujeres en el contexto de cautiverio y las disposiciones de la política de las FARC en ese sentido. 2) Con la identificación de los daños específicos causados a las mujeres en contexto del cautiverio. Se han tenido en cuenta los casos en los que las mujeres fueron las víctimas directas, así como los casos en los que tuvieron que enfrentar la búsqueda de las personas que aún están dadas por desaparecidas. 3) Teniendo en consideración la forma en que la masculinidad armada tomó decisiones referidas al castigo físico de los hombres dentro del cautiverio y las diferentes formas de sometimiento o condiciones de humillación que se dirigieron a impactar las nociones de protección arraigadas a las comprensiones sobre masculinidad de los hombres que vivieron el cautiverio. Estas cualidades culturalmente han sido entendidas como ligadas al ejercicio de la masculinidad y en el contexto del cautiverio pudieron ser impedidas.	1
Caso 02. Grave situación de derechos humanos padecida por la población de los municipios de Tumaco, Ricaurte y Barbacoas (Nariño) (abierto 10/07/2018).	En el marco del caso 02, las narrativas de los hechos de violencia sexual contenidas en el informe <i>Mi verdad cuenta</i> , correspondientes a los tres municipios del caso 02, fueron leídas y procesadas en el marco del trabajo realizado con la información de todos los hechos violentos del caso, lo cual incluyó las actividades de sistematizar, estructurar, contrastar y analizar la información de todos los informes de organizaciones junto con la información entregada por la FGN.	2 3
Caso 03. Muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del Estado (abierto el 17/07/2018).	En este macrocaso se solicitó un concepto por parte del magistrado Óscar Parra Vera a la Comisión de Género en relación con algunos hechos en el cual las víctimas eran mujeres y otros hechos diferenciados de género que exigían un análisis desde el enfoque de mujer, familia y generación.	4 5
		6



Macrocasos

Incorporación del enfoque de género

Caso 04. Situación humanitaria de los municipios de Turbo, Apartadó, Carepa, Chigorodó, Mutatá, Dabeiba (Antioquia) y El Carmen del Darién, Riosucio, Unguía y Acandí (Chocó) (11/09/2018).

- 1) Para el análisis de hechos de violencia sexual se construyó una herramienta en formato Excel para ordenar, clasificar, agrupar y estructurar la información de hechos de violencia sexual contenidos en informes de organizaciones sociales e instituciones.
- 2) Frente a los hechos entregados por las organizaciones de la sociedad civil a través de informes, se adelanta el proceso de diálogo con las organizaciones que tienen intenciones de hacer ampliaciones, para que estén enfocadas hacia el proceso judicial.
- 3) En la metodología de investigación judicial para este caso se ha priorizado también el enfoque interseccional, teniendo en cuenta que las personas pobladoras de estos municipios son mayoritariamente de pueblos étnicamente diferenciados. Los esfuerzos se han concentrado en el diálogo con los programas de mujeres de las organizaciones nacionales y regionales indígenas y afrodescendientes, para promover la ampliación de informes específicos de violencia sexual y de género.

Caso 07. Reclutamiento y utilización de niños y niñas en el conflicto armado (06/03/2019).

Se tienen como ejes de investigación:

- 1) la política de reclutamiento y utilización de niñas y niños de las FARC-EP, y de violencia sexual concurrente, junto a la regulación de la vida intrafilas, que derivaron en castigos, tratos crueles, fusilamientos y otras victimizaciones.
- 2) Las prácticas de reclutamiento y utilización ejecutadas en las distintas estructuras de las FARC-EP, así como hechos de violencia sexual relacionados con el reclutamiento y castigos, tratos crueles, fusilamientos y otras victimizaciones.

En materia investigativa, en el programa metodológico del caso 07 se identificaron cinco elementos de imputación que relacionan la violencia sexual con el reclutamiento forzado. Dicha identificación permitió definir las actividades dentro del caso relacionadas con el eje de violencia sexual. En este caso, como productos terminados, la JEP relaciona:

- 1) documento sobre elementos de los crímenes de violencia sexual relacionados con el reclutamiento; 2) la validación de las categorías de sistematización de información de violencia sexual de la matriz de reclutamiento del caso; 3) avances en la sistematización de información del caso relacionada con violencia sexual (informes, solicitudes de acreditación, piezas procesales, otras peticiones, etc.); 4) la identificación de expedientes y otras piezas procesales relacionadas con violencia sexual asociada al reclutamiento (debido a la coyuntura derivada de la emergencia sanitaria nacional por el COVID-19, no ha sido posible realizar la inspección física de los documentos referidos); 5) la revisión parcial de información estructurada y no estructurada del expediente del caso para identificar hechos de violencia sexual relacionados con reclutamiento

1

2

3

4

5

6



En los casos 05 y 06 no se reportaron avances con respecto a la incorporación del enfoque de género. En este sentido, el Ministerio Público hace un llamado a la necesaria incorporación de este enfoque en todos los casos de la JEP, dado que las mujeres han sido víctimas en todos y han sufrido un impacto diferenciado, tal y como lo reconoció el Acuerdo de Paz. Por lo tanto, dichos comportamientos deberán ser investigados y juzgados por esta jurisdicción¹⁶¹.

Ahora bien, en lo concerniente a las víctimas acreditadas individualmente en cada macrocaso, no fue posible para la elaboración de este informe conocer la información desagregada por sexo con identificación de la población LGBTI del macrocaso 01, que es justamente el que mayor número de personas acreditadas tiene. Un punto de partida esencial para avanzar en la incorporación del enfoque de género y el tratamiento diferencial de las víctimas según corresponda es la identificación de características tales como el sexo y la orientación sexual, entre otras. De igual forma, según ha informado la JEP, no se tienen disponibles los datos desagregados por sexo con respecto a las personas que integran los sujetos colectivos acreditados en calidad de víctimas, aunque en todos estos se cuenta con un estimado de número de personas que los componen.

¹⁶¹ La JEP manifestó que completaría su respuesta cuando tuviera la información sobre la incorporación del enfoque de género en estos casos. Sin embargo, no se recibió esta información complementaria.

Tabla 32. Víctimas acreditadas individualmente

Fuente: información suministrada por la JEP. (2020). Rta. Oficio No. 202001028955.

Macrocaso	Sexo		Personas LGBT	Total
	Hombres	Mujeres		
01	N. D.	N. D.	N. D.	2173
02	9	37	9	46
03	171	354	-	525
04	25	43	13	83
05	18	32	-	50
06	12	16	N. D.	28
07	34	78	-	112

En el macrocaso 02 se cuenta con cuatro sujetos colectivos acreditados "que corresponden a acreditaciones grupales/individuales de organizaciones de mujeres y LGBTI", y en los demás macrocasos no se reporta información sobre sujetos colectivos mujeres o de personas LGBTI. En total, a agosto 31 de 2020, en el macrocaso 02 había 11

sujetos colectivos acreditados; en el macrocaso 04, 103 sujetos colectivos, y en el macrocaso 05, 107 sujetos colectivos¹⁶².

¹⁶² JEP. (2020). Rta. Oficio No. 202001028955 del 12 de noviembre de 2020.



Con respecto a la asesoría y representación de las víctimas de estos macrocasos, la Secretaría Ejecutiva de la JEP ha suscrito convenios de cooperación con el PNUD, quien realiza apoyo técnico y financiero a organizaciones de la sociedad civil a lo largo del país para esta labor. En este marco, cinco organizaciones defensoras de los derechos de las mujeres y dos de los derechos de las personas LGBTI, a través de una coalición, asesoran y representan víctimas de violencia basada en género en los macrocasos 02, 04 y 05. Estas organizaciones son: Corporación 8 de Marzo, Caribe Afirmativo, Colectiva Justicia Mujer, Corporación Sisma Mujer, Corporación Humanas, Colombia Diversa y Colectivo de Abogadas Helenita González.

Al igual que en otros componentes del SIVJNR, diversas organizaciones de sociedad civil e instituciones del Estado han entregado informes sobre hechos acontecidos en el conflicto armado. Desde el inicio de su mandato hasta el 30 de junio de 2020, la JEP ha recibido 279 informes por parte de las entidades del Estado y las organizaciones de víctimas¹⁶³. De estos, según respuesta escrita de la

163 JEP. (2020). Informe Estadístico N. 1-2020. Bogotá D.C.

JEP, 37 son informes centrados particularmente en las mujeres y las personas LGBTI con corte a 31 de agosto de 2020, y siete de ellos fueron entregados por instituciones estatales, mientras que los demás son de carácter no estatal.

El Ministerio Público observa de manera positiva los avances de la JEP en materia de transversalización del enfoque de género en la entidad mediante su marco normativo y operativo, su arquitectura institucional y la participación paritaria de mujeres en esta. No obstante, persisten retos frente a: i) los avances aún limitados en la sistematización y análisis de los informes sobre violencia sexual entregados por las organizaciones de sociedad civil e instituciones del Estado, como se mencionó antes, y ii) la no materialización del enfoque de género en las metodologías y en los avances en todos los macrocasos puede implicar la invisibilización de delitos específicos cometidos contra mujeres y personas LGBTI, entre ellos los delitos sexuales, con el eventual riesgo de no satisfacción de sus derechos a la justicia y a la verdad.

Adicionalmente, en las reuniones que el Ministerio Público adelantó para la realización de este

informe, organizaciones defensoras de derechos de las mujeres y de personas LGBTI que asesoran y representan víctimas en los diferentes macrocasos de la JEP manifestaron inquietudes con respecto al proceso de acreditación de las víctimas (identifican barreras en la garantía de acceso a la información, la notificación y la extensión de tiempo que toma este proceso), las claridades sobre los criterios para acoger casos dentro de los macrocasos, que varían de un despacho a otro, y la participación de las víctimas en las audiencias. Así, algunas organizaciones informan que en ciertas audiencias se permite la participación; en otras, no, y en otras no se sabe con antelación y se presentan dificultades al inicio mientras se define si las víctimas pueden o no permanecer. Al respecto, el Ministerio Público identifica como un reto significativo la estandarización de la participación de las víctimas en todos los procedimientos de la JEP, que se espera sea superado mediante la implementación del Manual para la participación de las víctimas ante la Jurisdicción Especial para la Paz¹⁶⁴. Este reto ha sido previamente señalado por la Procuraduría General

164 Publicado con posterioridad a la fecha de corte de este informe. Uno de los objetivos de este manual es el de clarificar los procedimientos y el alcance de la participación de las víctimas ante los diferentes órganos de la Jurisdicción.



en sus informes sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz al Congreso de la República.

Por último, es importante para el Ministerio Público hacer mención de la solicitud presentada por la Alianza Cinco Claves con respecto a la apertura de un Macrocaso Temático Nacional sobre Violencia Sexual, Reproductiva y otros delitos motivados en la sexualidad de las víctimas, así como de la moción judicial emitida por la Sala de Apelaciones de la JEP para la apertura de un caso sobre violencia sexual durante el conflicto armado.

La Alianza Cinco Claves ha señalado que la puesta en marcha de la JEP constituye una oportunidad sin precedentes para saldar la deuda histórica en materia de justicia, reparación y esclarecimiento de la verdad que el Estado tiene con las víctimas de violencia sexual. Sin embargo, también anota la persistencia de riesgos de impunidad en estos casos en el escenario en que no se de apertura a un caso

nacional específico¹⁶⁵. Los informes presentados por las organizaciones de mujeres, personas LGBTI e instituciones del Estado dan cuenta de la magnitud alcanzada por la violencia sexual y de su presencia a nivel nacional. A esto se debe la preocupación que existe entre las organizaciones sobre la cobertura que pueda alcanzarse para estas violencias en el marco de los casos centrados en otras victimizaciones, así como sobre la cobertura desde el punto de vista territorial, teniendo en cuenta que la violencia sexual perpetrada por actores armados en este país supera los casos territoriales hasta ahora priorizados. El Ministerio Público considera oportuna la solicitud realizada sobre la apertura de un caso nacional y recomienda que esta sea estudiada por la Jurisdicción en el marco de la segunda etapa de apertura de macrocasos.

¹⁶⁵ Alianza Cinco Claves y GPAZ. (2020). Género y Acuerdo de Paz. Seguimiento a la implementación del enfoque de género del Acuerdo de Paz.



Compromiso con la promoción, el respeto y la garantía de los derechos humanos

En el PMI se encuentran tres indicadores que desarrollan las medidas establecidas en el Acuerdo de Paz para este componente¹⁶⁶. En este caso se presenta un informe a pesar de que no se incluyeron indicadores de género, dadas la importancia de las medidas definidas y la transversalidad del enfoque de género en todo el Acuerdo.

El primer compromiso es el fortalecimiento del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (E. 336); el segundo, el fortalecimiento e implementación del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos (E.

337), y el tercero, la creación y funcionamiento de la Comisión Asesora de DDHH y Paz.

El documento de fortalecimiento del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (PLANEDH), de acuerdo con las metas establecidas en el PMI, debía ser aprobado en 2020, luego de un proceso iniciado en 2018. Sin embargo, de acuerdo con el último reporte registrado en el SIPO (septiembre de 2020), la aprobación del documento se realizará en 2021. Según este reporte, durante el 2020 se han adelantado gestiones para la búsqueda de apoyo y respaldo para el fortalecimiento del equipo técnico encargado del proceso de consolidación del plan, cuyas acciones se materializan a través del

componente de educación y cultura de derechos humanos de la Estrategia Nacional para la Garantía de los Derechos Humanos 2014-2034, según lo informado al Ministerio Público.

Para el desarrollo de este informe no se contó con el documento borrador, que, de acuerdo con información en el SIPO, tuvo su primera revisión por parte de las entidades competentes durante el primer semestre de 2020. No obstante, el Ministerio Público subraya la necesidad de que este Plan incluya de manera transversal el enfoque de género, mediante medidas diferenciales dirigidas a las mujeres y a las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, en cada una de sus líneas de acción.

¹⁶⁶ El PMI incluye tres indicadores étnicos en este componente, sobre los cuales no se profundiza en este informe.



Con respecto a la meta para 2020 de aprobar el documento del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos, la información reportada en el SIPO indica que, a septiembre 30 de 2020, este se encontraba en la etapa final de consolidación. El proceso de construcción de este Plan ha sido participativo. En 2018 se conformó la Instancia Nacional de Coordinación, en la que se concertó entre organizaciones sociales, plataformas de derechos humanos y el Gobierno colombiano la realización de una fase de alistamiento, la ruta y la metodología para su elaboración. Se desarrollaron durante ese año 15 encuentros territoriales.

De acuerdo con el balance de la fase de alistamiento para la construcción del Plan de Acción en Derechos Humanos, por lo menos 20 organizaciones de mujeres y de personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas participaron en esta fase¹⁶⁷. Durante el 2019 se elaboró el documento

167 Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales y PNUD. (s.f). Balance de la fase alistamiento para la construcción de Plan de Acción en Derechos Humanos.

preliminar del Plan, y durante 2020 se reporta la realización de diversas reuniones de revisión y recepción de observaciones por parte de diferentes instituciones del Estado y organizaciones de la sociedad civil.

El documento borrador del Plan que se encuentra en revisión y consolidación incluye dentro de los enfoques transversales el de género. En la mayoría de los ejes temáticos hay metas específicas establecidas para la garantía de los derechos humanos de las mujeres, situación que no es la misma para el caso de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas. Al respecto, el Ministerio Público hace un llamado para que en la versión final se cuente con metas específicas dirigidas a la garantía de los derechos humanos de esta población en los diferentes ejes temáticos que componen el Plan.

El Ministerio Público valora positivamente el proceso participativo adelantado para la elaboración del Plan de Acción en Derechos Humanos, pero ve como una necesidad que se acelere su consolidación y aprobación.



Recomendaciones

A la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas y el Departamento Nacional de Planeación:

- Revisar y ampliar las metas fijadas para el indicador E.G.1 y la fórmula (porcentaje de espacios de participación para definir prioridades en la implementación de las medidas de reparación colectiva con condiciones para garantizar la participación de las mujeres implementados), con el fin de que cobijen las instancias de participación (Comités de Impulso y Grupos de Apoyo) de la totalidad de sujetos de reparación colectiva.
- Revisar y ajustar la descripción y la fórmula de los indicadores de retorno y reubicación E.394 (porcentaje de municipios con planes de retorno y reubicación con medidas de seguridad implementadas), E.G.3 (comunidades reubicadas o retornadas, acompañadas con enfoque territorial y de género) y E.324 (comunidades acompañadas en su proceso de retorno o reubicación), con el fin de que midan los avances en la implementación de los planes aprobados y no solo el número de planes aprobados en cada

vigencia. El reporte de avance cualitativo debe permitir, además, identificar la materialización de la incorporación del enfoque de género en estos; de lo contrario no es posible identificar el avance.

A la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas:

- Implementar acciones de fortalecimiento para garantizar la participación de las mujeres en las instancias de los SRC y la formulación de los PIRC que, además de promover su presencia en estas, promuevan su incidencia en la toma de decisiones y el posicionamiento de las necesidades e intereses de las mujeres de los SRC.
- Incluir, en los reportes de avance sobre la implementación de las medidas de género del Acuerdo de Paz, información que permita conocer los avances con respecto a la población con orientaciones sexuales e identidades de género diversas.

Al Ministerio de Salud y Protección Social:

- Adoptar el Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la No Repetición lo más pronto posible para dar inicio a su implementación.
- Aumentar la cobertura de atención psicosocial a mujeres víctimas de delitos sexuales.
- Incluir en sus reportes sobre la atención psicosocial información que permita conocer los avances con respecto a la población con orientaciones sexuales e identidades de género diversas.

A la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas:

- Incorporar tanto en el Plan Nacional de Búsqueda como en los Planes Regionales líneas o acciones desde el enfoque de género en los ejes sobre las personas pertenecientes a grupos étnicos, para avanzar en el abordaje interseccional necesario en este tipo de procesos humanitarios y de dignificación.

1
2
3
4
5
6



A la Comisión de la Verdad:

- Garantizar la transversalización del enfoque de género en la redacción del informe final de forma tal que se visibilicen las violencias contra las mujeres y población LGBTI en el marco del conflicto armado y haya elementos para su comprensión y reconocimiento.

A la Jurisdicción Especial para la Paz:

- Tal como se ha recomendado previamente por parte de la Procuraduría, atender la importancia de que se avance en la priorización de la apertura de un macrocaso sobre violencia sexual, violencia reproductiva y otros crímenes motivados por la sexualidad de las víctimas.
- Adoptar lo más pronto posible el *Manual de investigación de violencia sexual* para que los funcionarios y las funcionarias que participan en

la investigación de estos hechos cuenten con las herramientas necesarias para ello.

- Avanzar con mayor celeridad en el ingreso de los informes recibidos sobre violencia sexual en la herramienta LAYNA para asegurar que esta información esté disponible lo más pronto posible para el desarrollo de las investigaciones por estos hechos.
- Incorporar el enfoque de género en todas las metodologías y avances de todos los macrocasos, sin excepción, para asegurar la visibilidad e investigación de todos los hechos de los que las mujeres y las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas fueron víctimas.
- Fortalecer la articulación en la incorporación del enfoque de género entre las distintas salas para alcanzar mayor afinidad entre las actuaciones y

decisiones de estas con respecto a la aplicación de este enfoque.

- Generar un código o manual de procedimiento, de manera que se unifique la manera en la que se garantiza la participación de las víctimas, en especial de las víctimas de violencia sexual.

A la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales:

- Aprobar lo más pronto posible las acciones de fortalecimiento del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (PLANEDH) y poner en marcha la implementación del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos (PNADH), garantizando la incorporación del enfoque de género mediante el establecimiento de medidas diferenciales dirigidas a la garantía de los derechos humanos de las mujeres y de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas.

1

2

3

4

5

6





6

Verificación

Descripción

El punto 6 busca garantizar las condiciones para la sostenibilidad del Acuerdo. Con ese fin, plantea instrumentos para cada fase de política pública, que garantizan el involucramiento de la sociedad civil, el sector privado y la comunidad internacional.

El *Segundo informe sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz*, realizado por la Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz, expuso que, si bien el PMI es la herramienta de planeación del Acuerdo, hace falta que se consolide una hoja de ruta para su implementación, que permita la toma de decisiones y la articulación de aquellas acciones que requieren de un tiempo mayor a la actual administración para su consolidación. Además, expone que no se han diseñado todas las herramientas necesarias para hacer un seguimiento integral al proceso, pues el SIPO no reporta los recursos invertidos ni las acciones desarrolladas en los territorios. A su vez, el 26 % de las obligaciones adquiridas no tiene metas establecidas que permitan verificar su ejecución,

como ocurre, por ejemplo, con la seguridad de los líderes, lideresas, defensores y defensoras.

El capítulo de género que comprende el PMI para este punto contiene cinco indicadores que buscan medir el cumplimiento de la transversalización del enfoque de género en el Acuerdo de Paz. Estos indicadores se entienden como una hoja de ruta que incluye la creación de la Instancia de Alto Nivel de Gobierno para la incorporación del enfoque de género (O.G.1), espacios de diálogo entre las instancias de Gobierno y la Instancia Especial de Mujeres (O.G.2) y el seguimiento a las medidas de género del PMI (O.G.3) a cargo de la CPEC. Así mismo se da cuenta de la elaboración de lineamientos de medidas para la transversalización del enfoque de género en los planes y programas establecidos en el Acuerdo (O.G.4) y de los informes de seguimiento de acceso público que reporten el avance sobre las medidas para la transversalización del enfoque de género (O.G.5) a cargo de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. Todos estos indicadores presentan fecha reportada en el SIPO, y en general se evidencian avances en su implementación.

1

2

3

4

5

6



Revisión normativa en clave de género

Tabla 33. Revisión normativa del punto 6

Normatividad derivada	Enfoque de género	
CONPES 3867 de 2016. Estrategia de preparación institucional para la paz y el posconflicto.	El documento no menciona el enfoque de género, ni cuenta con disposiciones para mujeres o personas LGBT. Sin embargo, se debe resaltar que sí se hace mención al enfoque diferencial, especialmente dentro de los ejercicios de diagnóstico.	1
Acto legislativo 01 de 2016. Por medio del cual se establecen los instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final.	Debido a su propósito, no se incorpora el enfoque de género dentro del documento.	2
CONPES 3932 de 2018. Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial.	La introducción del documento expresa que este fue elaborado con base en la revisión de la Instancia Especial de Género. Además, señala la manera en la que se incorporó el enfoque de género dentro de todas las acciones adelantadas para su construcción.	3 4
Ley 1955 de 2019. Plan Nacional De Inversiones Públicas 2019-2022. Artículo 220: trazador presupuestal para la paz.	Establece un presupuesto para el fortalecimiento de las capacidades dentro de las instituciones para avanzar en la transversalización del enfoque de género. También se refiere a la creación del Sistema Nacional de Mujeres "como un conjunto de políticas, instrumentos, componentes y procesos" en su artículo 222.	5
	No hay disposiciones sobre personas LGBT.	6



<p>Decreto 1829 de 2017. Por el cual se crea el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO).</p>	<p>El decreto presenta el enfoque de género como uno de los enfoques por transversalización en su funcionamiento.</p>
<p>Decreto 1995 de 2016. Por el cual se crea la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final.</p>	<p>Conforma la Instancia Especial de Género mediante su artículo 6.</p>
<p>Decreto 1417 de 2018. Por el cual se actualiza la organización y el funcionamiento la CSIVI.</p>	<p>No establece medidas con enfoque de género para la participación de mujeres en la Comisión. Sin embargo, expone que la Instancia Especial de Mujeres podrá asistir a todas las sesiones de la CSIVI.</p>
<p>Resolución 2366 de 2017 (Naciones Unidas). Establecimiento de Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia.</p>	<p>No hay disposiciones en materia de género.</p>
<p>Comunicado Conjunto No. 18 de la CSIVI. Mediante el cual se crea la Instancia Especial para Contribuir a Garantizar el Enfoque de Género en la Implementación del Acuerdo Final.</p>	<p>Indica la manera en la que se conformará la Instancia Especial para Contribuir a Garantizar el Enfoque de Género en la Implementación del Acuerdo Final, y sus objetivos.</p>
<p>Decreto 1418 de 2018. Por el cual se crea la Comisión Intersectorial para la incorporación del enfoque de Género en la implementación del Acuerdo Final [...], la cual se denominará Alta Instancia de Género de Gobierno.</p>	<p>Crea la Comisión Intersectorial para la Incorporación del Enfoque de Género en la Implementación del Acuerdo Final, la cual tiene como objetivo "coordinar, armonizar, concertar, impulsar y hacer seguimiento a la implementación y transversalización del enfoque de género en la implementación del Acuerdo Final y en la ejecución del Plan Marco de Implementación, por parte de las entidades involucradas, acorde con sus competencias".</p>

1

2

3

4

5

6



La Instancia de Alto Nivel de Gobierno fue creada mediante Decreto 1418 de 2018 y tiene como finalidad, de acuerdo con su artículo segundo, “coordinar, armonizar, concretar, impulsar y hacer seguimiento a la implementación y transversalización del enfoque de género” del Acuerdo. Esta se encuentra en funcionamiento desde el 16 de enero de 2019 y hasta la fecha ha sesionado de manera plenaria seis veces. Asimismo, de acuerdo con lo reportado por la CPEC, se han realizado 77 reuniones técnicas con las entidades responsables del cumplimiento de los 51 indicadores.

Si bien se resalta el funcionamiento de la Instancia, no se evidencia una articulación con otras instancias de la arquitectura institucional que se encuentran en funcionamiento para la garantía de los derechos de las mujeres, como la Mesa de Seguimiento a la Ley 1257 de 2008, el Mecanismo Articulador para el Abordaje Integral de las Violencias por Razón de Género, o la Comisión Intersectorial de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos. A juicio del Ministerio Público, resolver esto resulta fundamental para avanzar en la transversalización

del enfoque de género, atendiendo a múltiples barreras a las que se enfrentan las mujeres de manera conjunta.

Ahora bien, dichas reuniones realizadas por la CPEC con las entidades responsables dieron como resultado la construcción de planes de trabajo para 50 de los 51 indicadores. Estos planes fueron presentados por las 14 entidades, dos consejerías y la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, quienes son responsables de la implementación del enfoque. Bajo las indicaciones de la CPEC se estableció que los planes debían contar con metas concretas y específicas, el impacto esperado en la vida de las mujeres o las barreras identificadas, las acciones por implementar y un cronograma de acciones con responsables internos. Para la elaboración de estos planes, las entidades responsables recibieron una retroalimentación por parte de la CPEC. La información que se recopila como resultado de estos planes de trabajo es lo que se reporta en los informes trimestrales de la CPEC.

En julio de 2019 la Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz publicó un

documento¹⁶⁸ de comentarios a estos planes, en donde señalaron puntos como fallas en la identificación de los recursos, o ausencia de líneas base que permitieran hacer un ejercicio de seguimiento, y realizaron recomendaciones a cada plan. En reunión con la Consejería para la Estabilización de la Mujer se informó que, de la mano con el DNP y la CPEC, se hace un ejercicio de seguimiento constante a los planes. De esta manera, con las tres entidades, se observa la adecuada incorporación y comprensión del enfoque de género por parte de estas, el avance en su implementación y el presupuesto que se asigna para cumplir con lo planteado. Así las cosas, el Ministerio Público resalta los esfuerzos de articulación para garantizar que los planes de trabajo realmente incorporen el enfoque de género y cuenten con presupuestos que permitan su implementación.

Ahora, respecto al indicador O.G.2, el cual se refiere a la creación de espacios de diálogo entre la instancia de alto nivel de Gobierno y la Instancia

168 Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz. (Julio 2019). *Comentarios planes de trabajo para dar cumplimiento a los 51 indicadores de género del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final*. Recuperado de: [Comentarios-de-la-Instancia-de-Mujeres-a-los-planes-de-trabajo-para-los-51-indicadores-del-PMI.pdf](#).



Especial de Mujeres de CSIVI, se debe señalar primero que, en cumplimiento de lo establecido en el punto 6.1 del Acuerdo de Paz, inciso d, se creó la Instancia Especial de Mujeres con el Comunicado Conjunto No. 18 de 2017 de la CSIVI. Esta contempla dentro de sus funciones hacer seguimiento a la implementación del enfoque, presentar insumos y recomendaciones al respecto a la CSIVI, con quien debe mantener un diálogo constante, y establecer comunicación e interlocución con mujeres a nivel nacional y territorial. La Instancia está conformada por ocho mujeres territoriales, y hasta el momento ha presentado cinco informes, uno de ellos que da cuenta sobre los avances en la implementación del enfoque, dando visibilidad a las preocupaciones y los llamados de las mujeres en todo el país. Estos informes resaltan porque presentan las preocupaciones de las mujeres a nivel territorial, reflejo del diálogo constante que tiene la Instancia con las organizaciones a nivel nacional.

Frente a la articulación de la Instancia con las entidades, de acuerdo con lo reportado por la Consejería para la Equidad de la Mujer, durante el 2019 se realizaron 14 espacios de diálogo entre la Instancia Especial y la Alta Instancia de Gobierno, dos

de ellos en el marco de sesiones plenarias. Para el 2020 reportaron ocho espacios realizados, y también dos en las sesiones plenarias. En la primera reunión, sostenida el 15 de enero de 2020, se acordó mantener un diálogo permanente y continuo. Si bien no se estableció un cronograma de reuniones periódicas, se ha cumplido con lo acordado, garantizando un intercambio de información constante que permite que ambas instancias se articulen y avancen con sus propósitos.

Ahora bien, es importante señalar que, a pesar de que la CPEC reconoce a la Instancia Especial de Mujeres y genera espacios de diálogo continuos, para esta última ha sido una barrera constante encontrar espacios con otras entidades con el propósito de obtener información clara, emitir las recomendaciones pertinentes y garantizar su participación en el diseño y toma de decisión para que los programas y proyectos que se adelantan incorporen el enfoque de género. Desde el Ministerio Público se observa esta situación con preocupación, por lo que se considera importante que la CPEC reitere en las sesiones plenarias de la Alta Instancia la importancia de que cada entidad garantice espacios de diálogo con la Instancia Especial.

Sobre el compromiso de realizar un seguimiento y un reporte sobre los avances de la implementación del enfoque (O.G.3), y la elaboración de informes de seguimiento de acceso público al respecto (O.G.5), en el informe de la CPEC sobre los avances en la implementación de los indicadores de género del PMI del primer trimestre de 2020, esta se comprometió a presentar dos informes al año durante 15 años. Posterior a este primer reporte, la Consejería ha publicado dos informes adicionales para 2020 con corte trimestral. Además, ha realizado otros documentos dando seguimiento a la implementación de las acciones de género que contempla el CONPES 3931 de reincorporación.

A su vez, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer ha presentado un informe sobre la implementación de los 51 indicadores, aplicando como metodología el ejercicio "semáforo" para dar cuenta del nivel de implementación. El informe señala los indicadores que ya fueron finalizados y siguen en proceso de fortalecimiento; aquellos que presentan avances significativos; los que tienen avances parciales, pero la información reportada no permite evaluar el impacto, y los indicadores que

1
2
3
4
5
6



requieren de más esfuerzos para que se consoliden resultados concretos.

Si bien se reconoce el esfuerzo por parte de ambas entidades por la articulación para impulsar la implementación del enfoque y por realizar un ejercicio de seguimiento a los indicadores de género, el Ministerio Público considera muy importante que en los reportes se brinde información suficiente para que se pueda hacer un análisis a profundidad en clave de género. Además, tal como se expuso en la introducción, los indicadores de género no responden a todas las disposiciones que incluye el Acuerdo en esta materia, y su seguimiento resulta primordial para darle un efectivo seguimiento a la transversalización del enfoque. De la interlocución y articulación entre los indicadores depende la efectiva implementación del enfoque. En definitiva, el compromiso por la transversalización e incorporación del enfoque de género no es únicamente con los 51 indicadores de género, sino con todas las acciones que se adelanten en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz.

Por último se encuentra el indicador sobre la elaboración de un documento con lineamientos

de medidas para la transversalización del enfoque de género en los planes y programas establecidos en el Acuerdo Final (O.G.4), que debía darse por finalizado en 2018. En reunión con la CPEM, realizada en noviembre de 2020, se informó que para 2018 el Gobierno contaba con una versión del documento realizado por Rocío Pineda, quien hace parte de la Instancia Especial de Mujeres.

Sin embargo, dicho documento debía ser validado con las entidades, y en 2020 se inició un ejercicio de identificación de las falencias técnicas para la transversalización del enfoque, de manera que los lineamientos respondieran a la situación actual, por medio de mesas de trabajo. Posterior a la fecha de corte de este informe, en sesión de la Alta Instancia de Género del 22 de febrero, fueron socializados los "Lineamientos estratégicos en clave de transversalidad de género para la ejecución de los 51 indicadores de género del plan marco de implementación". A pesar de ello, dicho documento no fue objeto de análisis para este informe.

En general, el punto 6 del Acuerdo refleja implementación en sus indicadores y esfuerzos significativos por parte de la CPEC y la Consejería

para la Equidad de la Mujer. Ahora bien, es importante resaltar que del efectivo cumplimiento de este punto depende, en gran medida, el fortalecimiento de la incorporación del enfoque de género en la implementación del Acuerdo. Por lo tanto, la labor que se adelanta de seguimiento y verificación debe comprender no solo los 51 indicadores de género, sino la transversalización del enfoque en la implementación del Acuerdo en su conjunto. Todos los indicadores que tengan un impacto en la vida de las mujeres y las personas LGBT deben contar con un ejercicio de seguimiento de la implementación de medidas, fortalecimiento de equipos y asignación de presupuesto para la efectiva incorporación del enfoque de género, de manera que se avance en la eliminación de esquemas de discriminación por motivos de género.



Recomendaciones

A la CPEC y a la CPEM:

- El ejercicio de seguimiento al enfoque de género debe ir más allá de los 51 indicadores de género, reconociendo lo planteado en el Acuerdo, y hacer un ejercicio integral sobre la transversalización del enfoque en el cumplimiento de todos los indicadores.

A la CPEC, y a todas las entidades responsables de la implementación de acciones de género:

- Ampliar la información presentada en los sistemas de información pública, de manera que se pueda realizar un análisis de sobre la incorporación del enfoque de género mucho más riguroso.

A todas las entidades responsables de la implementación de acciones en el marco de la implementación del Acuerdo:

- Abrir espacios con la Instancia Especial de Mujeres con el propósito de que ellas puedan cumplir las funciones que les otorgó el Acuerdo y se avance en la transversalización del enfoque.

1

2

3

4

5

6



Conclusiones generales

El enfoque de género en la implementación del Acuerdo de Paz avanza. Se reconocen desarrollos normativos, adecuaciones institucionales, ejercicios de planeación de la implementación liderados por la Instancia de Alto Nivel de Gobierno para la incorporación del enfoque de género, la ejecución de acciones en los diferentes puntos, entre otras. Sin embargo, estos progresos presentan limitaciones significativas con respecto a los objetivos y principios acordados, retrasos en la implementación de varias medidas, y vacíos importantes con respecto a la implementación de medidas diferenciales dirigidas a las personas LGBTI.

Es decir, a cuatro años de iniciada la implementación del Acuerdo de Paz, a juicio del Ministerio Público, los avances en la implementación del enfoque de género no son los esperados, como el análisis punto por punto evidenció. El principio de implementación del Acuerdo de Paz, que explícitamente señala "el enfoque de género deberá ser entendido y aplicado de manera transversal en la implementación de la totalidad del Acuerdo" no está siendo aplicado. Más allá de la

implementación de los 51 indicadores de género, este enfoque está ausente en gran parte de las acciones que se adelantan en desarrollo del Acuerdo de Paz.

El Acuerdo de Paz promueve medidas afirmativas para avanzar hacia la igualdad, la participación activa de las mujeres y el mejoramiento de las condiciones de vida de las mujeres en el campo; en últimas, busca aportar desde diferentes ámbitos al cierre de brechas de género y de pobreza en el país. No obstante, como se señaló en varios capítulos, un avance con determinación hacia esos objetivos no podrá presentarse si la totalidad de medidas de género incluidas en el Acuerdo de Paz no se implementan, ni en tanto las metas establecidas para los diferentes indicadores de género no sean lo suficientemente ambiciosas. El Ministerio Público identificó que la capacidad de impacto de varios indicadores analizados es mínima. Por ello, incluso si su implementación se presenta de manera oportuna, sus resultados son insuficientes para aportar a los cambios que requieren las mujeres y las personas LGBTI en Colombia.

Sobre los retrasos en la implementación de las medidas de género se identifican al menos cuatro circunstancias: i) hay medidas que no han iniciado implementación; ii) hay medidas que iniciaron con posterioridad a la fecha establecida en el PMI para su inicio, sin que se identifique un plan para recuperar los avances en las vigencias perdidas; iii) hay medidas con retrasos en el cumplimiento de las metas en cada vigencia, y iv) hay medidas de género que se encuentran en implementación, pero sobre las que no es posible identificar concretamente los avances y resultados en clave de género.

De otro lado, la implementación del Acuerdo de Paz ha requerido un desarrollo normativo amplio. La revisión normativa en clave de género permitió identificar que, aunque hay un avance en la incorporación del enfoque de género con respecto a la tradición normativa del país, siguen presentándose dificultades. Un número importante de normas no incorpora en ninguna medida el enfoque de género, y en otros casos esta incorporación se

1

2

3

4

5

6



da eminentemente en un plano discursivo: se menciona que el enfoque de género es un principio general a todas las disposiciones contenidas, pero no se incluyen medidas específicas que apunten a su materialización efectiva.

Con respecto a los 51 indicadores de género del PMI, el balance a la fecha de corte es: cuatro indicadores que permanecen sin ficha técnica (en algunos de ellos en todo caso las entidades reportaron avances); 14 indicadores sobre los cuales no se ha realizado ningún reporte de avance en el SIPO, y cuatro indicadores que no habían iniciado su implementación. Hay 10 indicadores que en 2019 debían haber culminado su ejecución, pero en cuatro de estos el Ministerio Público considera que los objetivos finales de las medidas expresadas en estos aún requieren ser alcanzados. Los otros seis se encuentran terminados, aunque en tres de estos hubo retrasos en promedio de dos años en su implementación. Adicionalmente, tres indicadores terminaban su ejecución en 2020 y, a 30 de septiembre de 2020, de acuerdo con los reportes de avance analizados, en los tres casos el cumplimiento de las metas presentaba retrasos.

De esta manera, el Ministerio Público insta al Gobierno nacional a incrementar sostenidamente los esfuerzos en la implementación del enfoque de género del Acuerdo de Paz. Hay avances importantes, pero aún no suficientes. En cada capítulo se han incluido recomendaciones específicas con las que el Ministerio Público, ejerciendo su función preventiva, aporta en el propósito común de la construcción de una paz en Colombia basada en los principios de igualdad y no discriminación y que garantice los derechos de las mujeres y de la población LGBTI del país.

1

2

3

4

5

6





Anexos

1

2

3

4

5

6

Anexo 1

Indicadores del pmi analizados por capítulo del informe

Capítulo	Código indicador PMI	Pilar PMI	Clasificación PMI	Indicador PMI	Ficha técnica en SIPO
Punto 1. Reforma Rural Integral	A.G.1	1.1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo	Género	Hectáreas entregadas a mujeres rurales a través del Fondo de Tierras	No
	A.G.2	1.1 Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo	Género	Línea de crédito especial para la mujer para la compra de tierra, ajustada.	Sí
	A.G.3	1.1 Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo	Género	Mujeres beneficiarias del subsidio integral	Sí
	A.G.4	1.1 Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo	Género	Hectáreas formalizadas para mujeres rurales	No
	A.G.5	1.1 Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo	Género	Porcentaje de mujeres que acceden a líneas de crédito especial para la compra de tierras.	Sí
	A.G.6	1.1 Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo	Género	Mecanismos de promoción para que las mujeres y sus organizaciones accedan (como operadoras y beneficiarias) a la conciliación en derecho, en equidad, mediación y/o otros mecanismos para solucionar conflictos incluidos los de uso y tenencia, creados y en funcionamiento	Sí

1
2
3
4
5
6

Indicadores del pmi analizados por capítulo del informe

Capítulo	Código indicador PMI	Pilar PMI	Clasificación PMI	Indicador PMI	Ficha técnica en SIPO
Punto 1. Reforma Rural Integral	A.G.7	1.1 Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo	Género	Porcentaje de mujeres u organizaciones que accedieron (como operadoras y/o beneficiarias) a la conciliación en derecho, en equidad, mediación y/o otros mecanismos para solucionar conflictos incluidos los de uso y tenencia de la tierra	No
	A.G.8	1.5. Desarrollo social: Vivienda y Agua Potable	Género	Viviendas mejoradas entregadas a mujeres	Sí
	A.G.9	1.5. Desarrollo social: Vivienda y Agua Potable	Género	Viviendas nuevas entregadas a mujeres	Sí
	A.G.10	1.8. Planes de acción para la transformación regional	Género	Estrategia de promoción de la participación de las mujeres en la formulación de los Planes de Acción para la Transformación Regional, formulada	Sí
	A.G.11	1.3. Desarrollo social: Salud	Género	Porcentaje de subregiones con modelo especial de salud pública, con enfoque de género, para zonas rurales dispersas	Sí
	A.G.12	1.3. Desarrollo social: Salud	Género	Porcentaje de subregiones con modelo especial de salud pública, con enfoque de género, para zonas rurales	Sí
	A.G.13	1.4. Desarrollo social: Educación rural	Género	Estrategia de promoción, acceso y permanencia para la formación profesional de las mujeres en disciplinas no tradicionales para ellas, formulada e implementada	Sí

1
2
3
4
5
6

Indicadores del pmi analizados por capítulo del informe						
Capítulo	Código indicador PMI	Pilar PMI	Clasificación PMI	Indicador PMI	Ficha técnica en SIPO	
Punto 1. Reforma Rural Integral	A.G.14	1.6. Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa	Género	Porcentaje de organizaciones solidarias de mujeres creadas apoyadas y financiadas.	Sí	1
	A.G.15	1.6. Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa	Género	Porcentaje de organizaciones solidarias de mujeres fortalecidas en capacidades productivas y administrativas	Sí	2
	A.G.16	1.6. Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa	Género	Porcentaje de organizaciones solidarias de mujeres creadas, apoyadas, financiadas o fortalecidas que provean información logística, administren los centros de acopio y promocionen los productos del campo.	Sí	3
	A.G.17	1.6. Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa	Género	Líneas de crédito blandas y subsidiadas para mujeres en condiciones FINAGRO para productores de la economía campesina, familiar y comunitaria, operando	Sí	4
	A.G.18	1.6. Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa	Género	Porcentaje de mujeres que obtuvieron el crédito blando	Sí	5
	A.G.19	1.6. Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa	Género	Porcentaje de productoras en el registro que reciben el servicio de extensión agropecuaria	Sí	6
	A.MT.1	1.1 Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo	Temático	Tres millones de hectáreas entregadas a través del Fondo de Tierras	No	

Indicadores del pmi analizados por capítulo del informe						
Capítulo	Código indicador PMI	Pilar PMI	Clasificación PMI	Indicador PMI	Ficha técnica en SIPO	
Punto 1. Reforma Rural Integral	A.63	1.4 Desarrollo social: educación rural	Temático	Estrategia de promoción, acceso y permanencia para la formación profesional de las mujeres en disciplinas no tradicionales para ellas, formulada e implementada	Sí	
	A.67	1.5. Desarrollo social: Vivienda y Agua Potable	Temático	Viviendas nuevas entregadas	Sí	
Punto 2. Participación política: apertura democrática para construir la paz	B.G.2	2.2 Mecanismos democráticos de participación ciudadana	Género	"Mecanismos de control y veedurías ciudadanas que se prevean con participación de mujeres, implementados.	Sí	1
	B.G.3	2.2 Mecanismos democráticos de participación ciudadana	Género	"Estrategia de promoción de reconciliación, convivencia y tolerancia, especialmente en las poblaciones más afectadas por el conflicto y población LGBTI, teniendo en cuenta el impacto desproporcionado del conflicto, implementada.	Sí	2 3
	B.G.4	2.2 Mecanismos democráticos de participación ciudadana	Género	"Estrategia de no estigmatización a grupos en condiciones de vulnerabilidad o discriminados como las mujeres, los pueblos y comunidades étnicas, población LGBTI, los jóvenes, niños y niñas y adultos mayores, las personas en condición de discapacidad, las minorías políticas y las minorías religiosas.	Sí	4 5
						6

Indicadores del pmi analizados por capítulo del informe

Capítulo	Código indicador PMI	Pilar PMI	Clasificación PMI	Indicador PMI	Ficha técnica en SIPO
Punto 2. Participación política: apertura democrática para construir la paz	B.G.5	2.2 Mecanismos democráticos de participación ciudadana	Género	"Estrategia de promoción para la participación equilibrada de hombres y mujeres en instancias de participación ciudadana, partidos y movimientos, implementada.	Sí
	B.G.6	2.2 Mecanismos democráticos de participación ciudadana	Género	"Documento con propuesta de ajustes normativos para el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa que contempla los aspectos enunciados en el punto 2.2.6 del Acuerdo Final, elaborado.	Sí
	B.G.7	2.3 Promover una mayor participación en la política nacional, regional y local, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad	Género	"Programa de liderazgo político y social para miembros de partidos y organizaciones sociales, con especial énfasis en poblaciones más vulnerables como población campesina, mujeres, minorías religiosas pueblos y comunidades étnicas y población LGBTI, implementado.	Sí
	B.G.8	2.3 Promover una mayor participación en la política nacional, regional y local, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad	Género	"Programa de formación sobre los derechos políticos y formas de participación política y ciudadana de la mujer, creado e implementado.	Sí
	B.G.9	2.3 Promover una mayor participación en la política nacional, regional y local, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad	Género	Documento de diagnóstico participativo realizado y divulgado, con enfoque de género, de los obstáculos que enfrenta la población más vulnerable en el ejercicio de derecho al voto.	Sí
	B.152	2.2 Mecanismos democráticos de participación ciudadana	Temático	Plan de apoyo a la creación y promoción de veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia, diseñado e implementado	Sí

1
2
3
4
5
6

Indicadores del pmi analizados por capítulo del informe						
Capítulo	Código indicador PMI	Pilar PMI	Clasificación PMI	Indicador PMI	Ficha técnica en SIPO	
Punto 2. Participación política: apertura democrática para construir la paz	B.445	2.2 Mecanismos democráticos de participación ciudadana	Temático	Plan nacional de formación de veedores, actualizado e implementado	Sí	
	B.142	2.2 Mecanismos democráticos de participación ciudadana	Temático	Consejo Nacional de paz, reconciliación y convivencia creado y en funcionamiento	Sí	
	B.144	2.2 Mecanismos democráticos de participación ciudadana	Temático	Política pública de convivencia, reconciliación, tolerancia y no estigmatización, diseñada con asesoría del consejo nacional de paz, reconciliación y convivencia, implementada	Sí	
	B.158	2.2 Mecanismos democráticos de participación ciudadana	Temático	Propuesta de ajustes normativos expedidos para el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa que contemplen los aspectos enunciados en el punto 2.2.6 del Acuerdo Final	Sí	1
	B.356	2.3 Promover una mayor participación en la política nacional, regional y local, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad	Temático	Programas de formación sobre los derechos políticos y formas de participación política y ciudadana de la mujer creados y en implementación		2
	B.425	2.3 Promover una mayor participación en la política nacional, regional y local, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad	Temático	Campaña nacional de cedulação masiva, con prioridad en las zonas marginadas de los centros urbanos y en las zonas rurales, particularmente en las más afectadas por el conflicto y el abandono, previendo medidas para facilitar el acceso a esta campaña por parte de las mujeres rurales	Sí	3
						4
						5
						6

Indicadores del pmi analizados por capítulo del informe					
Capítulo	Código indicador PMI	Pilar PMI	Clasificación PMI	Indicador PMI	Ficha técnica en SIPO
Punto 2. Participación política: apertura democrática para construir la paz	B.167	2.3 Promover una mayor participación en la política nacional, regional y local, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad	Temático	Documento de diagnóstico participativo realizado y divulgado, con enfoque de género, de los obstáculos que enfrenta la población más vulnerable en el ejercicio de derecho al voto (incluida la mujer)	Sí
	B.187	2.3 Promover una mayor participación en la política nacional, regional y local, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad	Temático	Documento con ajustes normativos e institucionales del Régimen y del Sistema Electoral que tengan en cuenta las recomendaciones de la Misión Electoral Especial, elaborado	Sí
	B.MT.4	2.3 Promover una mayor participación en la política nacional, regional y local, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad	Temático	16 curules en el Congreso de la República de los territorios y poblaciones más afectados por el conflicto y el abandono	No
Punto 3: Fin del conflicto	C.G.1	3.3 Garantías de Seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales	Género	Programa integral de seguridad y protección para comunidades, líderes, dirigentes, representantes y activistas de organizaciones sociales, populares, étnicas, de mujeres y de género, implementado	No
	C.G.2	3.3 Garantías de Seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales	Género	Sistema de Prevención y Alerta para la reacción rápida con enfoque territorial, diferencial y de género, reglamentado e implementado	Sí

1
2
3
4
5
6

Indicadores del pmi analizados por capítulo del informe

Capítulo	Código indicador PMI	Pilar PMI	Clasificación PMI	Indicador PMI	Ficha técnica en SIPO
Punto 3: Fin del conflicto	B.G.1	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	Género	SISEP con medidas especiales para las mujeres	Sí
	C.256	3.3 Garantías de Seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales	Temático	Programa integral de seguridad y protección para comunidades, líderes, dirigentes, representantes y activistas de organizaciones sociales, populares, étnicas, de mujeres y de género, implementado	No
	C.434	3.3 Garantías de Seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales	Temático	Sistema de Prevención y Alerta para la reacción rápida con enfoque territorial, diferencial y de género, reglamentado e implementado	No
Punto 4: Solución al problema de las drogas ilícitas	D.G.1	4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)	Género	Protocolo para la incorporación del enfoque de género en el diagnóstico, elaboración, implementación y seguimiento del PNIS, elaborado e implementado	Sí
	D.G.2	4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)	Género	Porcentaje de organizaciones de mujeres participantes en los Acuerdos con las comunidades	Sí

1
2
3
4
5
6

Indicadores del pmi analizados por capítulo del informe

Capítulo	Código indicador PMI	Pilar PMI	Clasificación PMI	Indicador PMI	Ficha técnica en SIPO	
Punto 4: Solución al problema de las drogas ilícitas	D.G.3	4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)	Género	Informes de seguimiento de acceso público que reporten el avance de la incorporación del enfoque de género en los PNIS, elaborados	Sí	
	D.G.4	4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)	Género	Porcentaje de municipios priorizados con cobertura del Servicio Público de Empleo en zonas rurales, con acuerdos de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, con énfasis en la vinculación laboral de las mujeres	Sí	
	D.G.5	4.1 Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)	Género	Porcentaje de recolectores y recolectoras asentados y no asentados vinculados a programas de empleo rural temporal	Sí	1
	D.G.6	4.2. Prevención del Consumo y Salud Pública	Género	Número de estrategias para disminuir el estigma y la discriminación en personas que consumen sustancias psicoactivas con enfoque de género, incluyendo población LGBTI	Sí	2 3
	D.G.7	4.2. Prevención del Consumo y Salud Pública	Género	Lineamientos de tratamiento con enfoque de género, incluyendo población LGBTI, dentro del Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas, que permitan disminuir las brechas de acceso al sistema de salud, elaborados	Sí	4 5
						6

Indicadores del pmi analizados por capítulo del informe						
Capítulo	Código indicador PMI	Pilar PMI	Clasificación PMI	Indicador PMI	Ficha técnica en SIPO	
Punto 4: Solución al problema de las drogas ilícitas	D.G.8	4.2. Prevención del Consumo y Salud Pública	Género	Estudio nacional de consumo de sustancias psicoactivas en Colombia con datos desagregados por género, elaborado	Sí	1
	D.G.9	4.2. Prevención del Consumo y Salud Pública	Género	Porcentaje de personas que reciben tratamiento por consumo de sustancias ilícitas	Sí	2
	D.G.10	4.3. Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos	Género	Línea de investigación sobre género en la cadena del narcotráfico en el Observatorio de Drogas de Colombia, diseñada e implementada	Sí	3
	D.G.11	4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)	Género	Porcentaje de mujeres responsables de recibir el pago a las familias	Sí	4
	D.G.12	4.1 Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)	Género	Porcentaje de proyectos productivos estructurados con visión a largo plazo con participación de las mujeres	Sí	5
	D.G.13	4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)	Género	Porcentaje de instancias de planeación, seguimiento y coordinación del PNIS con participación de las mujeres	Sí	6

Indicadores del pmi analizados por capítulo del informe

Capítulo	Código indicador PMI	Pilar PMI	Clasificación PMI	Indicador PMI	Ficha técnica en SIPO
Punto 4: Solución al problema de las drogas ilícitas	D. 279	4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)	Temático	Porcentaje de familias vinculadas al PNIS, con acuerdo de sustitución y no resiembra cumplido, con servicio de apoyo financiero para asistencia alimentaria entregado	Sí
	D. 358	4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)	Temático	Porcentaje de recolectores y recolectoras asentados y no asentados, vinculados a programas de empleo rural temporal	Sí
	D. 462	4.2. Prevención del Consumo y Salud Pública	Temático	Porcentaje de personas que reciben tratamiento por consumo de sustancias ilícitas	Sí
	D.294	4.2. Prevención del Consumo y Salud Pública	Temático	Documento de Política frente al consumo de drogas ilícitas actualizado, con participación de la comunidad	Sí
Punto 5: Víctimas del conflicto	E.G.1	5.4. Reparación integral para la construcción de Paz	Género	Porcentaje de espacios de participación para definir prioridades en la implementación de las medidas de reparación colectiva con condiciones para garantizar la participación de las mujeres, implementados.	Sí

1
2
3
4
5
6

Indicadores del pmi analizados por capítulo del informe

Capítulo	Código indicador PMI	Pilar PMI	Clasificación PMI	Indicador PMI	Ficha técnica en SIPO
Punto 5: Víctimas del conflicto	E.G.2	5.4. Reparación integral para la construcción de Paz	Género	Mujeres Víctimas con atención y/o acompañamiento psicosocial para la recuperación emocional de acuerdo a la línea de atención diferenciada a mujeres y grupos étnicos	Sí
	E.G.3	5.4. Reparación integral para la construcción de Paz	Género	Comunidades reubicadas o retornadas, acompañadas con enfoque territorial y de género	Sí
	E.E.9	5.4. Reparación integral para la construcción de Paz	Étnico	Porcentaje de planes nacionales de reparación colectiva étnicos con enfoque de género, mujer, familia y generación formulados, concertados, en implementación	Sí
	E.E.10	5.4. Reparación integral para la construcción de Paz	Étnico	Porcentaje de planes nacionales de reparación colectiva étnicos formulados, concertados, implementados con enfoque de género, mujer, familia y generación	Sí
	E.317	5.4. Reparación integral para la construcción de Paz	Temático	Plan Nacional de Rehabilitación psicosocial para la convivencia y la no repetición, implementado	Sí
	E.324	5.4. Reparación integral para la construcción de Paz	Temático	Comunidades acompañadas en su proceso de retorno o reubicación	Sí

1
2
3
4
5
6

Indicadores del pmi analizados por capítulo del informe					
Capítulo	Código indicador PMI	Pilar PMI	Clasificación PMI	Indicador PMI	Ficha técnica en SIPO
Punto 5: Víctimas del conflicto	E.336	5.6. Derechos Humanos	Temático	Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos fortalecido	Sí
	E.337	5.6. Derechos Humanos	Temático	Plan Nacional de Derechos Humanos fortalecido y en implementación	Sí
	E.394	5.4. Reparación integral para la construcción de Paz	Temático	Porcentaje de municipios con planes de retorno y reubicación con medidas de seguridad implementadas	Sí
Punto 6: Verificación	O.G.1	TG.1. Capítulo de Género	Género	Instancia de Alto Nivel de Gobierno para la incorporación del Enfoque de Género, establecida	Sí
	O.G.2	TG.1. Capítulo de Género	Género	Espacios de diálogo entre la instancia de alto nivel de Gobierno y la Instancia Especial de Mujeres de CSIVI, creados	Sí
	O.G.3	TG.1. Capítulo de Género	Género	Seguimiento a las medidas género del Plan Marco de Implementación, desarrollado	Sí

1
2
3
4
5
6

Indicadores del pmi analizados por capítulo del informe					
Capítulo	Código indicador PMI	Pilar PMI	Clasificación PMI	Indicador PMI	Ficha técnica en SIPO
Punto 6: Verificación	0.G.4	TG.1. Capítulo de Género	Género	Documento de lineamientos de medidas para la transversalización del enfoque de género en los planes y programas establecidos en el Acuerdo Final, elaborado	Sí
	0.G.5	TG.1. Capítulo de Género	Género	Informes de seguimiento de acceso público que reporten el avance sobre las medidas para la transversalización del enfoque de género en los planes y programas establecidos en el Acuerdo Final, elaborados	Sí

1

2

3

4

5

6

Anexo 2

Acciones conpes 3931 analizadas		
Objetivo conpes	No.	Acción
Fortalecer la articulación y planificación entre los actores involucrados en el proceso de reincorporación integral ex integrantes de las FARC-EP y sus familias	1,7	Promover estrategias que fortalezcan capacidades en formación y sensibilización en enfoque de género y nuevas masculinidades en las entidades del Estado involucradas en el Proceso de Reincorporación. Para tal fin, y de manera conjunta entre la ARN, el CNR y la CPEM, se hará gestión y se entrenará, mediante la metodología de formador de formadores, a los servidores públicos del área de Recursos Humanos de las entidades intervinientes en la reincorporación, para la difusión y la generación de espacios periódicos de reflexión que aborden el enfoque de género y las nuevas masculinidades
	1,8	Articular esfuerzos para que las entidades del Estado a nivel nacional y territorial incorporen el enfoque de género y diferencial en la oferta de servicios institucionales para la reincorporación
	1,9	Diseñar y aplicar instrumentos de seguimiento y monitoreo que incluyan variables del enfoque diferencial, étnico, discapacidad y de género para dar cuenta del estado de cumplimiento
	1,10	Diseñar y aplicar instrumentos de seguimiento y monitoreo que incluyan variables de enfoque diferencial, étnico, discapacidad y de género para dar cuenta del estado de cumplimiento.

1
2
3
4
5
6

Acciones conpes 3931 analizadas

Objetivo conpes	No.	Acción	
Promover la reincorporación comunitaria en el territorio, orientada al fortalecimiento del tejido social, la convivencia y la reconciliación	2,1	Establecer programas y proyectos que promuevan el trabajo conjunto entre las comunidades, exintegrantes de las FARC-EP e instituciones, en las dimensiones sociales, culturales, deportivas, productivas y económicas, que tiendan al restablecimiento del tejido social, de acuerdo con las características de los territorios donde se desarrolla la reincorporación.	1
	2,4	Promover e implementar estrategias para el fortalecimiento de la ciudadanía activa de las mujeres de la comunidad y exintegrantes de FARC -EP para la incidencia en asuntos públicos, construcción de paz, y la promoción de agendas de mujeres a nivel territorial y nacional.	2
	2,6	Diseñar e implementar la estrategia de reincorporación comunitaria que aporte a la convivencia y la reconciliación en los territorios donde se desarrolla la reincorporación.	3
	2,11	Promover escenarios de participación de las mujeres de la comunidad y las exintegrantes de las FARC-EP en acciones de reconciliación, convivencia pacífica, construcción de paz y ejercicios de no repetición.	4
	2,11	Promover escenarios de participación de las mujeres de la comunidad y las exintegrantes de las FARC-EP en acciones de reconciliación, convivencia pacífica, construcción de paz y ejercicios de no repetición.	5
			6

Acciones conpes 3931 analizadas		
Objetivo conpes	No.	Acción
Generar condiciones para el acceso a programas, mecanismos y recursos necesarios para la estabilización y proyección económica de ex integrantes de las FARC-EP y sus familias de acuerdo con sus intereses, necesidades y potencialidades.	3,35	Diseñar e implementar estrategias que impulsen la autonomía económica de las mujeres exintegrantes de las FARC-EP garantizando su acceso, control y administración de recursos.
	3,36	Promover estrategias integrales para reducir las barreras de las mujeres relacionadas con las labores del cuidado permitiendo el acceso efectivo a los demás componentes de la reincorporación.
Generar condiciones para el acceso y la atención de los derechos fundamentales e integrales de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias	4,24	Apoyar el desarrollo de actividades en torno a la promoción y prevención en derechos sexuales y reproductivos para las mujeres exintegrantes de FARC-EP.
	4,25	Diseñar un programa de acompañamiento psicosocial con enfoque de género, derechos de las mujeres, territorial y étnico que permita atender las necesidades de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias.

1
2
3
4
5
6

Acciones conpes 3931 analizadas			
Objetivo conpes	No.	Acción	
	4,26	Implementar estrategias de seguridad y protección para las mujeres exintegrantes de las FARC- EP, atendiendo sus particularidades y riesgos diferenciales.	
		""En tercer lugar, a partir del primer semestre de 2019, la ARN, en articulación con el Ministerio de Educación Nacional y el CNR, definirá los lineamientos y orientaciones técnicas necesarias, con enfoque de género y diferencial, para la flexibilización de la oferta institucional. En este sentido, se establecerá una mesa de trabajo interinstitucional que permita identificar las barreras que tienen las mujeres en el proceso de reincorporación para el acceso al sistema educativo formal. A partir de este ejercicio, se priorizarán las barreras que requieran las respuestas inmediatas, con el fin de diseñar e implementar los mecanismos para su solución.""	
Generar condiciones para el acceso y la atención de los derechos fundamentales e integrales de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias	4,27	Promover el acceso y permanencia de las mujeres exintegrantes de FARC –EP a la educación básica primaria, secundaria, y la formación para el trabajo o educación superior, generando condiciones para las madres con hijos e hijas a cargo y jefas de hogar.	1
	4,28	Apoyar la implementación de actividades que protejan, garanticen y eviten la vulneración de los derechos de las personas LGTBI ex integrantes de las FARC-EP.	2
	4,32	Construir e implementar el programa especial de armonización para la reintegración y reincorporación social y económica con enfoque diferencial étnico y de género, de manera conjunta y participativa con las organizaciones y autoridades de los pueblos y grupos étnicos.	3
	4,36	Promover estrategias para la prevención, atención y sanción de las violencias contra las mujeres exintegrantes de las FARC-EP.	4
			6