



6

INFORME DE MONITOREO
Resolución
1325

de Naciones Unidas
Colombia 2017

6 Informe de Monitoreo a la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas - Colombia 2017

Elaboración del informe:

Coalición 1325 - Colombia

Coordinación de la publicación:

Beatriz Quintero G. - Red Nacional de Mujeres

Comité editorial:

Beatriz Quintero G. - Red Nacional de Mujeres

Sandra Milena Cardozo L. - Red Nacional de Mujeres

Diseño y diagramación:

Liliana Flórez

Fotografía de portada:

Gustavo Perdomo

Revisión de textos:

Carolina Rueda

Impresión:

Alternativa Gráfica LTDA

La impresión de esta publicación fue apoyada por:

Mencolde con el apoyo de ICCO Cooperación
y del Reino de los Países Bajos

ISSN: 2375-3368

Bogotá, octubre de 2017

Esta publicación puede copiarse total o parcialmente citando la fuente, sin necesidad de autorización escrita del poseedor del copyright.

Tabla de contenido

Lista de Acrónimos	4
Presentación	7
1. Capítulo Étnico	9
1. ¿Qué quedó en el Acuerdo?	9
2. ¿Por qué son importantes estas medidas?	10
3. ¿En qué va la implementación del enfoque de género?	11
4. Recomendaciones	16
2. Reforma Rural Integral	19
1. ¿Qué quedó en el Acuerdo?	19
2. ¿Por qué son importantes estas medidas?	21
3. ¿En qué va la implementación del enfoque de género?	22
4. Recomendaciones	25
3. Participación Política	28
1. ¿Qué quedó en el Acuerdo?	28
2. ¿Por qué son importantes estas medidas?	28
3. ¿En qué va la implementación del enfoque de género?	30
4. Recomendaciones	37
4. Solución al Problema de las Drogas Ilícitas	40
1. ¿Qué quedó en el Acuerdo?	40
2. ¿Por qué son importantes estas medidas?	41
3. ¿En qué va la implementación del enfoque de género?	41
4. Recomendaciones	48
5. Plan Marco de implementación en el Acuerdo	50
1. ¿Qué quedó en el Acuerdo?	50
2. ¿Por qué son importantes estas medidas?	51
3. ¿En qué va la implementación del enfoque de género?	52
4. Recomendaciones	58
Conclusiones a manera de retos	60
Bibliografía	62

Lista de Acrónimos

ANT: Agencia Nacional de Tierras

ARN: Agencia para la Reincorporación y la Normalización

ART: Agencia de Renovación del Territorio

CEDAW: Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer

CEP: Circunscripciones Especiales Transitorias para la Paz

CENPAZ: Coordinación Étnica Nacional de Paz

CIASE: Corporación de Investigación y Acción Social y Económica

CNOA: Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas

CNR: Consejo Nacional de Reincorporación

CONAFRO: Coordinación Nacional de Organizaciones y Comunidades Afrodescendientes

CONAMIC: Consejo Nacional de Mujeres Indígenas de Colombia

CONPA: Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano

CONPES: Consejo Nacional de Política Económica y Social

CONPI : Coordinación Nacional de Pueblos, Organizaciones y Líderes Indígenas

CSIVI: Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final

DNP: Departamento Nacional de Planeación

FARC-EP: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército Popular

GPaz: Grupo de Trabajo de Género en la Paz

JAL: Junta de Acción Local

LIMPAL: Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad

LGTBI: Lesbianas, Gays, Transgénero, Bisexuales e Intersexuales

OIT: Organización Internacional del Trabajo

ONIC: Organización Nacional de Comunidades Indígenas

PAI: Plan de Atención Inmediata

PATR: Plan de Acción para la Transformación Regional

PDET: Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial

PISDA: Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo

PNA: Plan Nacional de Acción

PNIS: Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito

PMI: Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final

RESO: Registro de Sujetos de Ordenamiento

SUIFP: Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas

UNP: Unidad Nacional de Protección

Presentación

El Sexto Informe de Monitoreo de la Resolución 1325 es un instrumento de seguimiento e implementación, realizado por la Coalición 1325 desde el año 2011. Este informe cobra importancia en el marco de la implementación del *Acuerdo Final para la terminación del conflicto entre el Gobierno Colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia Ejército del Pueblo FARC-EP*, en adelante Acuerdo; ya que realizar el seguimiento a la Resolución 1325 brinda herramientas para evaluar la aplicación del enfoque de género y la participación de mujeres durante la implementación.

Actualmente la Coalición 1325 está integrada por organizaciones de mujeres y articulaciones de organizaciones de mujeres a nivel nacional y regional: Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas (CNOA), Consejo Nacional de Mujeres Indígenas de Colombia (CONAMIC), Corporación de Investigación y Acción Social y Económica (CIASE), Dejusticia, Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad (LIMPAL) Colombia y la Red Nacional de Mujeres.

Las organizaciones que hacen parte de la Coalición 1325 realizan informes de monitoreo e inciden sobre la urgencia e importancia de la formulación del Plan Nacional de Acción (PNA) de la Resolución 1325.

La información contenida en el Sexto Informe de Monitoreo corresponde al análisis de la perspectiva de género en la implementación del Acuerdo y de los enfoques étnico, territorial

y de los Derechos Humanos de las mujeres, como resultado del compromiso y trabajo de incidencia constante de las Mujeres y de las Organizaciones de Mujeres iniciado antes del proceso de negociación en La Habana.

El Acuerdo incorpora transversalmente los asuntos relativos al género en todos los puntos de la agenda y reconoce los efectos desproporcionados que ha tenido el conflicto armado en las mujeres, su importante rol de liderazgo y su participación como actoras políticas, para la prevención, la solución de conflictos y la construcción de una sociedad en paz y democracia.

El Informe aborda la importancia de la incorporación transversal de medidas específicas para garantizar la igualdad de derechos entre hombres y mujeres en el tránsito hacia una paz estable y duradera comprometida con la eliminación todas las formas de discriminación. Se presentan los avances en la implementación del Acuerdo en el Capítulo Étnico, Reforma Rural Integral, Participación Política, Solución al Problema de las Drogas Ilícitas, y el Plan Marco de Implementación en el Acuerdo.

I. Capítulo Étnico*

1. ¿Qué quedó en el Acuerdo?

Durante las negociaciones que se llevaron a cabo en La Habana, el Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano (CONPA) y la Organización Nacional de Comunidades Indígenas (ONIC) trabajaron para lograr que el Acuerdo tuviera un enfoque transversal que permitiera garantizar los derechos de los pueblos étnicos, ya que son sujetos de especial protección constitucional. Dichas acciones resultaron en la inclusión a último momento del “*Capítulo Étnico*” en el Punto Sexto, Implementación, Verificación y Refrendación, que presenta las generalidades de este enfoque, pero no disposiciones concretas por lo que requiere un desarrollo normativo que garantice efectivamente los derechos de los pueblos étnicos, durante la implementación del acuerdo de paz y en la construcción de la paz territorial.

El “*Capítulo Étnico*” incorpora el marco jurídico nacional e internacional: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW); Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Derechos de Pueblos Indígenas y Tribales, entre otros. Además, en este capítulo se señala el carácter principal y no subsidiario de la consulta previa libre e informada y el derecho a la objeción cultural, que se traduce en la oportunidad de real de participación de los pueblos en los procesos que se adelanten a nivel territorial durante la implementación.

*Yorllina Bautista López y Deris Cecilia Paz Daza - CONAMIC. Juliana Suescún Gómez - CIASE.
Clara Inés Valdés Rivera - CNOA.

Aunque en el “*Capítulo Étnico*” se menciona la transversalidad del eje étnico de género, mujer, familia y generación, no se establecen medidas específicas para las mujeres étnicas ni de intersección con la transversalización del enfoque de género. Por tanto, en el proceso de desarrollo normativo para la implementación del Acuerdo, debe especificarse la intersección entre los dos enfoques y su articulación con el bloque de constitucionalidad colombiano y las disposiciones internacionales mencionadas.

2. ¿Por qué son importantes estas medidas?

El proceso de paz es un escenario de transformación de la estructura política colombiana, y para que esta transformación se materialice en una paz territorial es necesario que los nuevos arreglos políticos incluyan a actores históricamente marginados como las mujeres étnicas¹. Por esto, aunque las enunciaciones hechas en el Acuerdo son una gran oportunidad, es necesario que haya desarrollos normativos en la implementación de medidas específicas para estas mujeres y en la legislación colombiana que fortalezcan a las mujeres étnicas como actoras políticas que participan, deciden y aportan al mantenimiento de la paz territorial.

Las medidas que se tomen deben visibilizar el aporte histórico que las mujeres étnicas, con su trabajo territorial, han hecho a la construcción de paz del país y reconocer los múltiples desafíos que enfrentan. Históricamente, los pueblos étnicos han sufrido la discriminación y las brechas sociales que persisten desde la Conquista; en el siglo XXI siguen existiendo prácticas de exclusión y subordinación que impiden el acceso y la garantía de derechos. Esto resulta en que las mujeres étnicas son quienes presentan mayores dificultades en la población colombiana para desarrollar sus agendas, posicionar sus

¹ Reporte realizado en 2017 por Conciliation Resources y la Corporación de Investigación y Acción Social y Económica - CIASE, <http://www.c-r.org/resources/indigenous-women-and-colombias-peace-process>.

derechos, conseguir recursos, y acceder a lugares de participación y toma de decisiones, entre otros. Adicional a ello hay un impacto desproporcionado y diferencial del conflicto armado al que se han visto expuestas las mujeres étnicas².

3. ¿En qué va la implementación del enfoque de género?

El 15 marzo de 2017 se puso en marcha la Instancia Especial de Alto nivel con Pueblos Étnicos, que tiene las funciones de actuar como consultora, representante e interlocutora de primer orden con la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final, CSIVI, y hacer seguimiento al enfoque étnico durante la implementación. Esta Instancia debe estar conformada *“por 8 ocho delegados (as) de organizaciones representativas de los pueblos étnicos, con respeto a la diversidad étnica y cultural y con representación equitativa entre hombres y mujeres”*³. En la conformación de esta Instancia no se incluyen representantes de la población Rom en tanto la conformación inicial se haría *“por parte de las organizaciones que participaron en la construcción del capítulo étnico en La Habana”* y ninguna organización Rom hizo parte de esta comisión.⁴

El 26 de mayo del 2017⁵ la Comisión Étnica para la Paz le comunicó a la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI), los nombres de las y los ocho integrantes de esta Instancia, que está compuesta por cuatro hombres indígenas, una mujer indígena, dos hombres afrocolombianos y una

2 Mujeres y Conflicto Armado. Unidad de Víctimas. www.unidadvictimas.gov.co/2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Fdocumentosbiblioteca%2Fmujeres.PDF&usg=AFQjCNFw9xQpMJJoz7wZwmkDzSvGiCciqA

3 Comunicado Conjunto No. 13 de 2017. <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/documentos-y-comunicados-conjuntos/Paginas/Comunicado-Conjunto-No-13-15-de-marzo-de-2017.aspx>

4 Comunicado Conjunto No. 13 de 2017.

5 En respuesta a un derecho de petición la Oficina del Alto Comisionado para la Paz en su carácter de Secretaría Técnica de la CSIVI informa esta fecha.

mujer afrocolombiana⁶. Esta selección no cumplió con la representación equitativa entre hombres y mujeres ya que solo se seleccionan dos mujeres en un grupo de ocho, cuando las mujeres representan aproximadamente la mitad de la población étnica. Después de la instalación, la CSIVI no ha vuelto a convocar a la Instancia lo que genera incertidumbre frente al inicio de acciones.

Por otra parte, la reglamentación de los acuerdos de paz presenta un reto complejo para los pueblos afrocolombianos e indígenas, en tanto el *Fast Track* implica procesos de refrendación por vía rápida. La realización de los derechos de los pueblos étnicos requiere mecanismos de participación que garanticen su inclusión en la toma de decisiones sobre asuntos que les afectan, que se representa en el derecho a la consulta previa libre e informada. El proceso de consulta previa requiere un trabajo territorial y de deliberación por parte de instancias como la Mesa Permanente de Concertación y el Espacio Nacional de Consulta Previa que requeriría más tiempo del que permite el *Fast Track*. Esta situación se agudiza en tanto solo hay una mujer afrocolombiana y ninguna mujer indígena en el Congreso de la República en el 2017; por tanto, la posibilidad que desde la representación en el Congreso se garantice el enfoque de género articulado con el enfoque étnico en las leyes expedidas durante el *Fast Track* es mínima.

Durante la implementación el Estado está en la obligación de subsanar los vacíos normativos que puedan generar situaciones de inconstitucionalidad en la medida que afecten los derechos de los pueblos en la medida al no realizar los procesos de consulta requeridos. Por otra parte, el Plan Marco⁷ de implementación debería ser validado por las instancias de participación de la sociedad civil elegidas para

⁶ Por parte de Comisión Étnica para la Paz María del Rosario Mina, Luis Fernando Arias, Habib Manuel Cordoba y Asdrubal Plazas y por parte de CONAFRO y ACOMPI Giovanni Yule, Luz Mery Panche, Rodrigo Castillo, Ariel Quinto.

⁷ Normas que deben consultarse y no se ha hecho.

monitorear el Acuerdo y sin embargo hasta el momento el Gobierno lo mantiene en reserva impidiendo el proceso de construcción colectiva.

Uno de los logros del avance en los procesos de reglamentación es la inclusión de la variable étnica en el proceso de escogencia de las y los magistrados de la Jurisdicción Especial para la Paz, que tiene entre sus requisitos, aspectos como el autorreconocimiento étnico, experiencia en el enfoque étnico y trabajo demostrable con los pueblos; así mismo en la comisión de la verdad también queda incluido, con un énfasis especial de darle prioridad a los procesos organizativos.

Aunque se reconoce el nombramiento de Victoria Elvira Neuta Sánchez, representante de la Comisión de Mujeres Indígenas y avalada por la ONIC en la Instancia Especial para el seguimiento al Enfoque de Género y Garantía de los Derechos de las Mujeres en la Implementación del Acuerdo, es importante llamar la atención sobre el hecho de que las mujeres afrocolombianas, negras, raizales y palenqueras no cuentan con una representación directa en esta Instancia, sin que los argumentos dados para esta exclusión sean satisfactorios. Este hecho limita la participación de las mujeres afrocolombianas al mantenerlas en escenarios de consulta y no de decisión, y perpetúa las barreras de participación que enfrentan las mujeres afrocolombianas⁸.

En otras instancias como la Comisión de Verificación, la Secretaría Técnica de Notables, el Mecanismo Tripartito de Verificación, el grupo de apoyo del Consejo Nacional de Participación, el Consejo Nacional de Reintegración, la Comisión Electoral Especial, la Comisión de

⁸ Desde la conferencia Nacional de Organizaciones de Afrocolombianas CNOA se realizó un estudio acerca de la participación política de las mujeres afrocolombianas, en el cual se denota que la representatividad de las mujeres afrocolombianas es bajo, en el Congreso de la República de las 268 curules 52 son ocupadas por mujeres de estas solo una mujer Guillermina Bravo es afrocolombiana, en cuanto a Gobernaciones cuatro están ocupadas por mujeres y ninguna por una mujer afrocolombiana, de las 1.122 Alcaldías 108 están representadas por mujeres de las cuales solo 12 por mujeres afrocolombianas y de municipios con donde existe mayor población afrodescendiente. Ver infografía completa <http://convergenciagnoa.org/wp-content/uploads/2017/07/cnoa-representatividad.pdf>.

Garantías de Seguridad, el Comité de Escogencia, el Consejo Nacional para la Reconciliación y la Convivencia, el Consejo Nacional de Reincorporación, entre otras, no existe ninguna representación de las mujeres étnicas. Esta exclusión genera interrogantes sobre la garantía del enfoque étnico en estas instancias, la participación paritaria de las mujeres, la inclusión efectiva de las mujeres afrocolombianas, negras, raizales y palenqueras e indígenas y la existencia de situaciones asociadas a la discriminación y el racismo.

Sin el avance de lineamientos étnicos en Colombia no pueden garantizarse los derechos de participación y representación política de las mujeres étnicas. Pese a lo ganado a nivel legislativo por las mujeres en general, los derechos diferenciados no se ven reflejados de forma clara y directa para propiciar oportunidades reales en la representatividad de las mujeres étnicas, en la defensa de sus derechos diferenciados y en los procesos de reparación diferenciada y específica, y que evidencie un trabajo arduo en temas de inclusión que se traduce en términos de reparación histórica.

En cuanto a la incorporación del enfoque de género y étnico en el proceso de reincorporación se han recolectado datos que muestran la pertenencia étnica y la identidad de género de las FARC-EP. La Universidad Nacional fue la encargada de la recolección de información en el Censo solicitado por el Acuerdo, el cual caracterizó a un total de 10015 integrantes de las FARC-EP; de estos, 3003 personas se identifican como pertenecientes a algún grupo étnico. La siguiente tabla muestra la distribución de acuerdo a la identificación por grupo étnico y género:

	Hombres	Mujeres
Indígenas	1362	430
Afro	1028	167
Palenquero	6	3
Gitano	3	1
Raizal	3	0

Tabla 1. Identificación por grupo étnico y género

En respuesta a un derecho de petición sobre la implementación del enfoque diferencial étnico en los procesos de reintegración y reincorporación, la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), afirma que presentará ante las instancias de concertación con los grupos étnicos un proyecto normativo donde se reglamentan, entre otros, los siguientes temas:

- Modelos de reintegración y reincorporación con enfoque diferencial para las personas pertenecientes a grupos étnicos.
- Garantías de participación en el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR).
- Programa especial de armonización indígena: rutas, protocolos específicos, sitios de armonización para la reintegración y la reincorporación, articulación y corresponsabilidad entre las autoridades indígenas y las entidades del gobierno nacional, procedimientos especiales para los indígenas que no opten por la ruta de armonización.
- Medidas de gestión preventiva del riesgo.
- Modelos de reintegración y reincorporación comunitaria.
- Interseccionalidad en el proceso de reintegración y reincorporación con enfoque diferencial étnico.
- Difusión, estrategia pedagógica y diálogo intercultural.

Es necesario entonces verificar la creación e implementación de dicho proyecto normativo.

Adicional a ello a medida que avanza la reglamentación de los acuerdos, se han presentado situaciones de persecución, amenaza y muerte de líderes y lideresas étnicas a nivel territorial, por parte de actores emergentes que desestabilizan el avance del proceso, generan desconfianza a nivel territorial e incertidumbre para avanzar en los procesos de pedagogía y construcción de paz territorial.

4. Recomendaciones⁹

4.1. Al Gobierno Nacional

- Reglamentar con celeridad el acuerdo de participación política e instaurar un porcentaje específico de participación de las mujeres étnicas en todos los escenarios a crear en la nueva arquitectura institucional para la paz.
- Garantizar la participación efectiva y porcentual de las mujeres étnicas en los procesos de circunscripción especial para la paz, así como la transparencia en el proceso de elección, para propiciar la eliminación de las barreras de participación de las mujeres y aumentar la representación política de las mujeres étnicas en Colombia.
- Respetar el carácter de derecho fundamental y principal salvaguarda del “Capítulo Étnico” de la consulta previa libre e informada.
- Incluir en las consultas previas el principio de paridad del que se

⁹ Muchas de estas recomendaciones ya se habían sugerido en el primer informe étnico de seguimiento a la resolución 1325 del año 2015.

derive la participación de las mujeres en igualdad proporción a la de los hombres, dado que las mujeres étnicas deben enunciar en sus propias voces sus necesidades particulares, en torno a los roles que ejercen a nivel territorial y comunitario, la vivencia de hechos victimizantes en el marco del conflicto armado, la exigencia de derechos diferenciados, sus luchas particulares a nivel territorial, los imaginarios, percepciones y realidades de construcción y mantenimiento de la paz en sus territorios.

- Generar procesos de visibilidad estadística en todos los entes estatales que permitan obtener datos desagregados por género y etnia, para facilitar el análisis desde la interseccionalidad que denote la realidad de lo ocurrido, en la búsqueda de procesos de verdad, justicia, reparación y no repetición acordes a los impactos causados en las mujeres étnicas.
- Propiciar escenarios reales de participación en los que se garanticen rutas efectivas de atención, protección y seguridad para las mujeres étnicas defensoras de Derechos Humanos que están siendo afectadas a nivel territorial.
- Establecer indicadores interseccionales entre el enfoque de género, mujer, familia y generación, estableciendo indicadores específicos para las mujeres étnicamente diferenciadas, en términos de alcance de los beneficios del acuerdo de manera integral.
- Armonizar las acciones a establecer por el Plan Marco con los salvaguardas étnicos para evitar cualquier trasgresión constitucional y propiciar la reparación efectiva de los pueblos.
- Construir colectivamente las estrategias psicosociales étnicamente diferenciadas para las desmovilizadas y desmovilizados étnicos para garantizar una reincorporación integral.

4.2. A los Gobiernos locales

- Propiciar la participación diferencial y efectiva de las mujeres étnicas en los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).
- Generar escenarios de interlocución directa con las mujeres étnicamente diferenciadas a nivel territorial para que estas den a conocer sus acciones y apuestas de construcción y mantenimiento de la paz, desde el buen vivir y la riqueza ancestral y cultural de sus pueblos.

4.3. A la Sociedad Civil

- Fortalecer y acompañar la cohesión de las organizaciones de mujeres étnicas en pro de generar un lugar idóneo y legítimo que favorezca la acción política adelantada en el marco del proceso de paz en Colombia.

4.4. A la Comunidad Internacional

- Generar apoyos de cooperación específica para las mujeres étnicamente diferenciadas en torno a su rol y participación efectiva en procesos de construcción y mantenimiento de la paz a nivel territorial.

4.4.1. A la Segunda Misión de la ONU

- Realizar una observación bajo el enfoque étnico diferencial de los procesos de verificación de la reinserción y seguridad para la incorporación a la vida civil de las mujeres étnicas excombatientes de las FARC-EP.

2. Reforma Rural Integral*

1. ¿Qué quedó en el Acuerdo?

El Punto Uno del Acuerdo se desarrolla a través de cuatro ejes. El primero consagra 14 principios que guían el desarrollo e interpretación de su contenido. El segundo hace alusión a las medidas dispuestas en materia de acceso y uso de la tierra, tierras improductivas, formalización de la propiedad, frontera agrícola y protección de zonas de reserva. El tercer eje se refiere a los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Y el cuarto adopta la creación de once Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral.

El Acuerdo incorpora el enfoque de género como principio, por lo que los planes y programas contemplados deberán reflejar las necesidades específicas y condiciones diferenciales de las mujeres de acuerdo con su ciclo vital, afectaciones y necesidades.

En relación con el acceso a la tierra, el Acuerdo reconoce las mayores barreras que enfrentan las mujeres y dispone que: (1) las mujeres rurales y cabeza de familia estarán entre las beneficiarias del plan de adjudicación gratuita; (2) se crearán medidas específicas/especiales para facilitar el acceso de las mujeres al crédito y a los subsidios para el acceso a tierra; y (3) el plan de formalización gratuita contará con medidas específicas que permitan superar los obstáculos que afrontan las mujeres rurales para la formalización de la propiedad.

* Ana Jimena Bautista, Margarita Martínez y Blanca Capacho - Dejusticia.

La jurisdicción agraria que se creará deberá garantizar la asesoría legal y la formación especial para las mujeres sobre sus derechos y el acceso a la justicia, así como la creación de medidas específicas para superar las barreras que dificultan el reconocimiento y protección de los derechos de las mujeres sobre la tierra.

Según el Acuerdo, la Reforma Rural Integral busca sentar las bases para la transformación estructural del campo, crear condiciones de bienestar para la población rural y de esa manera, contribuir a la construcción de una paz estable y duradera. Para ello, las partes han reconocido que no es suficiente el acceso a la tierra y el mejoramiento de los ingresos en las familias, sino que es necesario el acceso a bienes y servicios públicos. Con el fin de materializar tales medidas, se crearán planes y programas que tengan en cuenta el enfoque territorial, diferenciado y de género, y las particularidades, características y necesidades económicas, sociales y culturales de los territorios donde se llevará a cabo la transformación y de la población que los habita.

Se ordena entonces crear once planes nacionales: el de vías terciarias, de riego y drenaje, de conectividad rural, de fomento a la economía solidaria y cooperativa rural, de salud, de educación, de vivienda, de asistencia técnica para el impulso a la investigación, de generación de ingresos, promoción y comercialización de la economía campesina, protección social. En ocho de los once planes nacionales se incorporan medidas específicas que desarrollan el enfoque de género.

Finalmente, los PDET serán el mecanismo de ejecución en las zonas priorizadas de los diferentes planes nacionales que se deriven del Acuerdo. Su formulación deberá contar con la participación activa de las comunidades, hombres y mujeres, en conjunto con las autoridades de las entidades territoriales.

2. ¿Por qué son importantes estas medidas?

El mundo rural no ha contado con la intervención decidida del Estado, en este sentido, el Punto Uno es una oportunidad histórica para las mujeres rurales, quienes si bien comparten situaciones de exclusión y de discriminación con sus compañeros, su situación se agrava en razón del género.

Así por ejemplo, las mujeres rurales tienen un menor acceso a tierra. Según datos del Censo Agropecuario las mujeres declararon que la tierra era propia en 73,7 % de los casos, en comparación con 75,1 % de los hombres (se preguntó por tenencia). Además, el tamaño de la tierra de ellas es menor. Casi el 74 % de las mujeres tienen menos de cinco hectáreas, en comparación con un 62 % de los hombres¹⁰.

Del mismo modo las mujeres rurales tienen un menor acceso a crédito agropecuario, mecanización de la producción y asistencia técnica. Adicionalmente las mujeres rurales invierten una mayor cantidad de tiempo que las mujeres urbanas en el trabajo de cuidado no remunerado. De acuerdo con datos de la Encuesta Nacional del Uso del Tiempo, las mujeres rurales mayores de diez años ocupan, por día, aproximadamente 8 horas 12 minutos en las labores de cuidado no remuneradas, cifra que es mayor a la del promedio nacional para las mujeres, que se encuentra en 7 horas 23 minutos. Tiempo que además es mucho mayor si se le compara con las 3 horas y 6 minutos que dedican los hombres rurales en estas actividades. Así, el peso del trabajo productivo recae mayoritariamente sobre las mujeres¹¹.

10 María Alejandra Medina. *Desigualdad con rostro de mujer rural, resultados del Censo Nacional Agropecuario*. El Espectador. 14 de octubre de 2015. <http://www.elespectador.com/noticias/temadeldia/desigualdad-rostro-de-mujer-rural-articulo-592478>

11 MinSalud y FAO. *La mujer rural y la agricultura familiar en Colombia*. 2015. <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/PP/SNA/Boletin-02-2015-Mujer-Rural%20-agricultura-familiar-Colombia.pdf>

3. ¿En qué va la implementación del enfoque de género?

En la implementación del Punto Uno son de gran relevancia los aspectos relacionados con los Decretos 902 de 2017 y 893 de 2017.

Decreto Ley 902 de 2017

La norma desarrolla cuatro temas centrales: 1) los planes de ordenamiento social de la propiedad rural; 2) la creación del Fondo de Tierras que permitirá el acceso progresivo de los trabajadores y trabajadoras rurales a la tierra; 3) la creación de un registro de personas que podrían acceder a la política de acceso a tierras y de formalización, en el Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO); y 4) la simplificación de procedimientos administrativos y judiciales para la protección jurídica del acceso, tenencia y propiedad de la tierra, con la creación de un procedimiento único.

En materia de enfoque de género, el Decreto 902 de 2017 establece seis artículos con medidas afirmativas y medidas que desarrollan el enfoque diferencial sin que se alcancen a configurar en medidas afirmativas. Se destacan: el Artículo 4, que al definir los sujetos de acceso y formalización de tierras a título gratuito, estableció entre las personas que serán priorizadas, a la población rural victimizada, incluyendo sus asociaciones de víctimas, las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y la población desplazada. Este Artículo está íntimamente relacionado con el Artículo 14, que se refiere a las personas que estarán inscritas dentro del registro único de solicitantes de tierra, en el que se asignará un puntaje a las y los solicitantes. El Artículo 14 incluyó como variable para la asignación de un mayor puntaje ser mujer campesina. Finalmente el Artículo 9 estableció que dentro de los procesos de acceso y formalización de tierras se reconocerán como actividades de aprovechamiento de los predios rurales las actividades adelantadas por las mujeres bajo la denominación de economía del cuidado.

Tal y como ha dicho el Grupo de Trabajo Género en la Paz (GPaz)¹² las medidas incluidas resultan insuficientes al menos por tres razones:

1. El Decreto no define el enfoque de género que pretende desarrollar.
2. Al establecer un trato preferente en materia de acceso y formalización, se deben asegurar medidas específicas que garanticen el efecto deseado con las medidas afirmativas, especialmente en materia de metas y presupuesto.
3. El Decreto no establece medidas específicas que garanticen la participación efectiva de las mujeres en los espacios que crea, por ejemplo, que aborden las mayores dificultades que enfrentan las mujeres rurales para poder participar como consecuencia de la labor de actividades de cuidado no remuneradas que deben desarrollar.

Decreto 893 de 2017 y proceso de implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial

Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) se regularon a través del Decreto Ley 893 de 2017. Este Decreto señala que los PDET son instrumentos para la construcción de planes de acción concretos para atender las necesidades de las poblaciones priorizadas, de acuerdo al enfoque territorial acordado.

Entre los principios más importantes que deben regir los PDET, se encuentran 1) el de participación, con el cual se pretende promover espacios de deliberación y toma de decisiones de las comunidades

12 Grupo de Trabajo Género en la Paz. Intervención en la Audiencia Pública en el marco de la revisión oficiosa de constitucionalidad del decreto 902 de 2017 "Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras". 16 de agosto de 2017.

rurales; 2) el enfoque territorial, para reconocer las dinámicas y particularidades de los territorios; 3) el enfoque de género, para asegurar que las mujeres participen en los diferentes espacios de participación en igualdad de condiciones que los hombres; y 4) la armonización, pues los PDET deben articularse con los diferentes planes de desarrollo e integrarse con otros planes del territorio.

Aunque la reforma rural integral deberá abarcar todo el territorio nacional, el gobierno ha priorizado, definido y constituido 16 regiones¹³, que comprenden 170 municipios, en los que se llevarán a cabo los PDET. Estas regiones fueron priorizadas en razón del impacto diferenciado del conflicto armado, los altos índices de pobreza, la débil presencia institucional en el territorio, y la presencia de cultivos ilícitos y de otras economías ilegítimas.

Para cada una de las 16 regiones habrá un PDET que será formulado mediante un proceso participativo, en el que deberán confluír las comunidades, las autoridades étnicas, las entidades locales, las organizaciones sociales y comunitarias, y la empresa privada. Fruto de esa concertación, habrá un Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR), que será revisado cada 5 años, y cuyos proyectos conformarán el banco de proyectos que para tales efectos creará la Agencia de Renovación del Territorio (ART).

La ART, creada mediante el Decreto 2366 de 2015, dirigirá la construcción de los PDET y estará a cargo de la implementación de los PATR. Los recursos con los cuales se financiarán estos planes provendrán del Presupuesto General de la Nación, el Sistema General de Participaciones, el Sistema General de Regalías, fuentes públicas y privadas, y de la Cooperación Internacional. Por su parte, el Acuerdo

¹³ Pacífico y frontera nariñense, Sierra nevada-Perijá, Montes de María, Catatumbo, Arauca, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, Norte del Cauca - Alto Patía, Urabá Antioqueño, Putumayo, Sur de Córdoba, Cuenta del Caguán y Piedemonte Caqueteño, Macarena Guaviare, Pacífico Medio, Sur del Tolima, Chocó, y Sur de Bolívar.

contempla la creación de mecanismos concretos de seguimiento y evaluación a la aplicación de los Planes en todos los niveles territoriales. Sin embargo, hasta el momento estos no han sido definidos.

El Decreto 893 de 2017 contiene algunas medidas específicas que desarrollan el enfoque de género. Las principales medidas son: el reconocimiento y la promoción de las organizaciones de mujeres rurales (Art. 2); la obligación a que los PATR incluyan el enfoque de género (Art. 4); la incorporación del enfoque de género en las medidas que buscan fortalecer las capacidades de gobernanza, gestión, planeación, veeduría y control social (Art. 11); y la disposición que obliga a que en los lineamientos para la planeación participativa de las comunidades étnicas se consideren *“la mujer, la familia y la generación”* (Art. 14).

Por ahora, los PDET se encuentran en la etapa de diseño e inicio de ejecución y la ART no ha publicado una ruta metodológica oficial de aplicación de los planes en los territorios. Por esto aún no se cuenta con un paso a paso detallado de la forma en la que se materializarán los compromisos con el enfoque de género contemplados por el Acuerdo y por el Decreto.

4. Recomendaciones¹⁴

4.1 Al Gobierno Nacional, y en su nombre a las autoridades encargadas de desarrollar el Punto Uno como el Ministerio de Agricultura y sus entidades adscritas Agencia Nacional de Tierras (ANT) y Agencia de Renovación Territorial (ART).

Acceso y uso de la tierra, tierras improductivas, formalización de la propiedad, frontera agrícola y protección de zonas de reserva:

¹⁴ Las recomendaciones expuestas son aquellas que algunas de las organizaciones que componemos la Coalición 1325 hemos formulado dentro de GPaz.

Garantizar la construcción de metas claras dentro del fondo de tierras, que al menos el 50 % de la tierra que se entregue a través de las diferentes vías dispuestas en el Acuerdo de manera individual, sea para las mujeres rurales.

- Implementar como medida simbólica para reafirmar los derechos de las mujeres con la tierra, la entrega a cada uno de los miembros de la pareja de una copia del título respectivo.
- Garantizar en los programas de subsidio, crédito y formalización, una masiva difusión del programa y del procedimiento en las zonas priorizadas y entre las organizaciones de mujeres rurales, y medidas pedagógicas para que las mujeres conozcan mejor sus derechos a la tierra.
- Implementar medidas orientadas a resolver los conflictos familiares relacionados con la propiedad - liquidación de sociedades conyugales/patrimoniales- incluyendo jornadas masivas de jueces de paz que obren como jueces de familia rurales.

Conformación de los PDET:

- Garantizar la existencia de estrategias de comunicación que incluyan a las mujeres rurales y a sus organizaciones en la convocatoria a las instancias participativas, que contemplen las múltiples barreras que tradicionalmente han tenido las mujeres rurales para acceder a la información de las convocatorias y, por tanto, a participar en ellas.
- Asegurar la participación paritaria de hombres y mujeres en la composición de los representantes de las comunidades y en la composición de la planta de trabajo de la ART.
- Garantizar la puesta en marcha de una estrategia de seguridad con enfoque diferencial y de género que responda a los riesgos

en materia de seguridad que corren las comunidades ubicadas en los territorios priorizados para los PDET a través de una estrategia que contemple, en su diseño e implementación, los riesgos específicos de las mujeres y que sea concertado con las mujeres de los territorios.

- Crear una mesa paralela a los PDET para la discusión de los temas de género que serán incluidos en el PATR y recoger las reflexiones y propuestas de esta mesa en el documento final del PATR.
- Impulsar una veeduría que permita hacer seguimiento a la aplicación del enfoque de género en la implementación de los PDET, que cuente con la participación activa de las mujeres y de sus organizaciones.
- Definir una línea base de indicadores y metas, concertada con las comunidades en materia de enfoque de género que permitan el seguimiento al paso a paso de la implementación de los PDET.
- Promover jornadas de capacitación de manera permanente sobre enfoque de género a los funcionarios y funcionarias de la ART, con el fin de que todas las etapas del proceso puedan ser coordinadas y desarrolladas evitando la reproducción de sesgos y prejuicios en razón del género.
- Incluir indicadores con enfoque de género en la distribución del presupuesto para los PDET.

Planes de ordenamiento social de la propiedad rural

- Garantizar la participación directa de las mujeres, incluyendo la participación de las mujeres étnicamente diferenciadas durante los procesos de formulación de los Planes.

3. Participación Política*

1. ¿Qué quedó en el Acuerdo?

El punto dos del Acuerdo, sobre Participación Política, desde los enfoques de género, diferencial, étnico y territorial, considera la construcción y la consolidación de la paz como un proceso que permite ampliar la democracia mediante el surgimiento de nuevas fuerzas políticas, debate político enriquecido, deliberación de grandes problemas nacionales y garantías para la participación e inclusión política de las diferentes visiones e intereses de la sociedad.

El Acuerdo reconoce las situaciones y condiciones particulares de las mujeres y la población LGTBI, así como la histórica discriminación y el impacto desproporcionado del conflicto en las mujeres. De tal forma, el Acuerdo plantea una serie de medidas que incorporan valores de no discriminación, no estigmatización y una vida libre de violencias, teniendo en cuenta las dificultades de las mujeres para ejercer los derechos a la oposición política y a la participación ciudadana, especialmente en zonas apartadas o afectadas por el conflicto.

2. ¿Por qué son importantes estas medidas?

Las medidas que promueven la participación política contribuyen a enfrentar los obstáculos legales, institucionales y culturales que impiden la participación y representación real y efectiva de las

** Sandra Milena Cardozo y Beatriz Quintero - Red Nacional de Mujeres.*

mujeres¹⁵. El Acuerdo plantea dos tipos de medidas para garantizar la participación política: garantías para la oposición política y garantías para la participación ciudadana.

El ejercicio de la oposición política de las mujeres y la población LGTBI se garantiza velando por su participación y procurando espacios de interlocución e información desagregada por sexo. Además el ejercicio de la oposición política, establece que la seguridad es un pilar fundamental, para ello se requieren medidas específicas para ejercer política, y medidas para defensores y defensoras de Derechos Humanos.

Es así como se proyectan instancias para facilitar la oposición política, mediante la interlocución con autoridades en todos los niveles, asistencia legal y técnica para la creación, promoción y fortalecimiento de organizaciones y movimientos sociales de mujeres, y protección especializada para defensoras de Derechos Humanos.

La participación ciudadana, mediante mecanismos legales, instancias, programas y políticas públicas, les facilita a las mujeres, las organizaciones de mujeres, y a la población LGTBI, contar con garantías de participación ciudadana en el proceso de implementación del Acuerdo, y en el diseño y ejecución de presupuestos participativos sensibles al género.

Para garantizar una adecuada y efectiva participación ciudadana de las mujeres, las medidas están orientadas a promover sistemas de distribución de recursos, campañas de información y cedulação, procesos electorales transparentes a través de mecanismos de denuncia y veeduría, mecanismos de fortalecimiento en órganos territoriales de participación como los consejos y Juntas de Acción Local (JAL), promoción de la participación de partidos políticos y

15 GPaz. Diez propuestas básicas para garantizar la participación (documento sin publicar). Marzo, 2017.

movimientos sociales, programas educativos y pedagógicos sobre comunicación política, accesibilidad a medios de comunicación, y representación política de poblaciones y zonas afectadas por el conflicto.

3. ¿En qué va la implementación del enfoque de género?

A octubre de 2017, sin contar la composición de la Instancia Especial para garantizar el enfoque de género en la implementación del Acuerdo de Paz¹⁶, el porcentaje de participación de las mujeres en las instancias creadas para la implementación del Acuerdo llega al 33,33 % de los cargos designados; es decir, 38 mujeres hacen parte de las 114 personas que ocupan cargos directivos o decisorios en las diferentes instancias de la transición hacia la paz.

Se debe subrayar que el incremento de la participación de las mujeres, se concentra en las designaciones que hasta ahora se han hecho en dos de los cinco componentes del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR)¹⁷, específicamente en la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)¹⁸, y la Unidad especial para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas, donde fue designada una mujer.

La JEP está compuesta por cinco órganos¹⁹ y una Secretaría Técnica. El

16 La Instancia Especial para garantizar el enfoque de género, instalada el 29 de julio de 2017, está conformada por siete (7) mujeres propuestas por organizaciones de mujeres colombianas nacionales y territoriales, de conformidad con lo definido en el punto 6.1 "Mecanismos de implementación y verificación" del Acuerdo.

17 El Sistema (SIVJRNR) está conformado por la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, la Unidad especial para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado, la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), y las Medidas de reparación integral para la construcción de la paz y Garantías de No Repetición.

18 La JEP tendrá a cargo investigar, esclarecer, perseguir, juzgar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y las graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH) que tuvieron lugar en el contexto y en razón del conflicto armado y está compuesta por cinco órganos y una Secretaría Ejecutiva.

19 Tribunal para la Paz, Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas, Sala de Amnistía e Indulto, Sala de Definición de Situaciones Jurídicas, Unidad de Investigación y Acusación.

Comité de escogencia nombró en el Tribunal para la Paz 20 personas, de las cuales nueve son mujeres, es decir el 45 %; en las Salas de Justicia²⁰, se nombraron 18 personas, 11 son mujeres, es decir 61,1 %.

Hasta octubre de 2017, en el punto dos del Acuerdo, sobre Participación Política, se han expedido ocho decretos con fuerza de ley²¹, se han aprobado tres leyes o actos legislativos²² y están en discusión tres proyectos de actos legislativos²³.

Tres de los ocho decretos con fuerza de ley expedidos a la fecha, abordan medidas específicas para las mujeres en la implementación del Acuerdo.

Decreto 1995 de 2016

Crea la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI). Actualmente cuenta con la participación de una mujer de la delegación de las FARC-EP²⁴, por parte del gobierno no hay ninguna mujer.

Además, el Decreto crea una Instancia Especial para el Seguimiento al enfoque de género y garantías para los derechos de las mujeres en

20 Las salas de Justicia están conformadas por: Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas, Sala de Amnistía e Indulto y Sala de Definición de Situaciones Jurídicas.

21 Decreto 1995 de 2016 (CSIVI); Decreto 62 de 2017 (Designan los representantes del Gobierno nacional ante la CSIVI); Decreto 154 de 2017 (Comisión Nacional de Garantías de Seguridad); Decreto 299 de 2017 (Programa Protección Especializada de Seguridad y Protección); Decreto 300 de 2017 (Modifica la estructura de la Unidad Nacional de Protección – UNP); Decreto 885 (Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia); Decreto Ley 895 (Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política); Decreto 897 de 2017 (Modifica la estructura de la Agencia para la Reintegración de personas y grupos alzados en armas).

22 Ley 1830, marzo de 2017 Vocería de las FARC –EP; Ley Estatutaria 03/2017 Estatuto Oposición Política *En revisión por la Corte Constitucional*;

Acto Legislativo 03/2017 Reincorporación Política de las FARC – EP.
23 Proyecto acto legislativo 011 de 2017 sobre la adquisición Progresiva de Derechos para partidos y movimientos políticos (pendiente); Proyecto acto legislativo 12 de 2017 sobre la Reforma Política y Electoral; Proyecto acto legislativo 05 de 2017 sobre las Circunscripciones Especiales Transitorias para la Paz.

24 Victoria Sandino delegada de las FARC a la CSIVI.

la implementación del Acuerdo Final. La Instancia según el Artículo 6 del Decreto en mención, se conformaría por seis representantes de organizaciones de mujeres que tienen interlocución con la CSIVI. En la reglamentación final de la Instancia Especial se definió su conformación por siete mujeres, se adicionó una representante de organizaciones LGBTI.

La creación de esta instancia es uno de los mayores logros de las mujeres y las organizaciones de mujeres, para contribuir a la implementación del Acuerdo Final con enfoque de género. La Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI), de conformidad con el compromiso con los derechos de las mujeres y de acuerdo al Punto 6.1 “*Mecanismos de implementación y verificación*”, instaló el 29 de julio de 2017 la Instancia Especial conformada por siete mujeres propuestas por organizaciones de mujeres colombianas nacionales y territoriales: tres de organizaciones territoriales²⁵ una organización de víctimas del conflicto²⁶; dos de carácter nacional²⁷ y una propuesta por organizaciones LGBTI²⁸.

La Instancia Especial tendrá vigencia desde su conformación y por tres meses adicionales a la finalización de la vigencia del Plan Marco de Implementación, enfatizando su seguimiento a los enfoques de género e interseccionalidad, y los principios de respeto a la igualdad y no discriminación. Con el fin de propiciar la continuidad de este mecanismo, las integrantes que conforman la mencionada *Instancia Especial* tendrán un periodo de dos años, una tercera parte permanecerá al menos un año más en el segundo periodo.

25 Rocío Pineda - Unión de Ciudadanas por Colombia (Antioquia), Yuly Artundiaga - Organización Mujeres Andino Amazónicas (Putumayo), Francisca Aidee Castillo - Asociación de Mujeres Araucanas Trabajadoras (Arauca).

26 Mayerlis Angarita - Corporación Narrar para Vivir.

27 Victoria Neuta Sánchez - Comisión de Mujeres Indígenas de Colombia, Magda Alberto - Plataforma Mujeres por la Paz.

28 Marcela Sánchez Buitrago, - Colombia Diversa.

Decreto 154 de 2017

Crea la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, promoverá la participación efectiva de las mujeres (Art. 2, Prg. 3) y está conformada por diez integrantes en cargos del Estado, (tres personas expertas elegidas por la CSIVI actualmente una es mujer y dos delegados de Organizaciones de Derechos Humanos).

Decreto 885 de 2017

Crea el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia²⁹ con el enfoque diferencial como principio rector (Art. 2, h.). Está conformado por las ramas ejecutiva, legislativa, órganos de control y sociedad civil.

La participación de las mujeres es explícita en la rama legislativa estableciendo que tanto en Senado como en Cámara de Representantes, como mínimo debe haber una mujer.

En los 35 sectores de la sociedad civil debe haber tres representantes de las mujeres elegidas por organizaciones que protejan y defiendan los derechos de la mujer y dos representantes del sector LGTBI.

Dos de las tres leyes aprobadas, abordan medidas para las mujeres en la implementación del Acuerdo.

Ley estatutaria 03 de 2017 (Estatuto de la Oposición)

Establece el marco legal general para el ejercicio y la protección especial del derecho a la oposición de las organizaciones políticas y algunos derechos para organizaciones independientes.

²⁹ El Consejo Nacional de Paz es reemplazado por este nuevo consejo de Paz, Reconciliación y Convivencia.

La Ley estatutaria establece la Equidad de Género (Art. 5) como uno de los principios rectores y contempla cuatro medidas para la oposición política: 1) las organizaciones políticas deben garantizar la participación paritaria entre hombres y mujeres, en espacios para divulgación política, que hacen uso del espectro electromagnético (Art. 11); 2) las organizaciones políticas declaradas en oposición podrán participar en las Mesas Directivas de Plenarias de corporaciones públicas de elección popular (mesa directiva del Congreso de la República, asambleas departamentales, concejos distritales y municipales) en al menos una de las posiciones con representación (Art. 18); 3) en el proceso de participación en la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado de la República, se elegirá al menos un principal y un suplente de las organizaciones políticas declaradas en oposición y con representación en el Senado, de los cuales uno será mujer (Art. 20); 4) las organizaciones políticas declaradas como independientes, por no ser parte ni del gobierno ni de la oposición, tienen derecho a postular y seleccionar los miembros de la Cámara de Representantes, en la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores, elegirán al menos un principal y un suplente de organizaciones independientes y con representación en la Cámara, de los cuales uno será mujer (Art. 26).

Ley 1830 de 2017

Añade una disposición transitoria a la Ley 5 de 1992 (reglamento del Congreso: Senado y Cámara), mediante la cual promueve la creación del partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP; explícitamente no establece medidas para las mujeres, admite con lenguaje incluyente el nombramiento de hombres o mujeres para ejercer las vocerías.

En la actualidad el Movimiento Voces de Paz y Reconciliación, inscrito ante el Consejo Nacional Electoral en diciembre de 2016, designó en

la Cámara dos hombres y una mujer, y en el Senado dos hombres una mujer³⁰.

Dos proyectos de actos legislativos se encuentran en discusión a octubre de 2017, en los cuales las organizaciones de mujeres agrupadas en GPaz³¹, han hecho incidencia para lograr propuestas específicas que garanticen efectivamente el enfoque de género y el enfoque diferencial en la implementación del Acuerdo.

Proyecto de Acto Legislativo 012 de 2017 - Reforma Política y Electoral

Adopta una reforma política y electoral que permite la apertura democrática para la construcción de una paz estable y duradera.

Las organizaciones de mujeres, en alianza con la Comisión Legal de Mujeres y la bancada de mujeres del Congreso, han propuesto medidas afirmativas para la participación de las mujeres, estas propuestas se resumen en los siguientes puntos:

- Inclusión de los principios de paridad, alternancia y universalidad para conformar las listas cerradas o abiertas.
- Democracia y equidad en el funcionamiento y organización interna de los partidos y movimientos políticos, y el fortalecimiento

³⁰ El movimiento ciudadano Voces de Paz se constituyó en diciembre de 2016 para participar en el Congreso aproximadamente por seis meses, durante la implementación del Acuerdo de Paz. En total son seis representantes, tres en la Cámara (Francisco Tolosa, Jairo Rivera e Imelda Daza) y tres en el Senado (Jairo Estrada Álvarez, Pablo Cruz y Judith Maldonado), que facilitarán el tránsito de la guerrilla a la política. Fuente: <http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/voceros-de-las-farc-en-el-congreso-voces-de-paz-28974>.

³¹ GPaz es una articulación multidisciplinaria de activistas feministas, LGBTI, académicas, defensoras de víctimas, defensoras de Derechos Humanos, que hacen incidencia en la implementación del Acuerdo entre el Gobierno Colombiano y las FARC-EP, para que sean incluidos los enfoques, territorial, diferencial y de género en la implementación del Acuerdo de paz.

del régimen de bancadas, para garantizar la efectiva y real participación de las mujeres.

- Financiamiento estatal del 5 % entre todos los partidos políticos en proporción al número de mujeres elegidas en corporaciones públicas. Los recursos deberán ser reinvertidos en el fortalecimiento de las mujeres en política, mediante formación político - electoral y estrategias de comunicación.
- La arquitectura institucional debe contar con los principios de transparencia y equidad de género en los procesos de convocatoria pública, y garantizar la elección equitativa de mujeres en el Consejo Electoral Colombiano.

Proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017

Circunscripciones Especiales Transitorias para la Paz (CEP). Crea 16 circunscripciones en la Cámara de Representantes por dos periodos: 2018 – 2022 / 2022 – 2026, mediante reglas especiales para la inscripción candidaturas.

Las organizaciones de mujeres proponen:

- Garantizar los principios de igualdad y equidad.
- Garantizar la igualdad entre hombres y mujeres cuando se menciona paridad.
- Las listas para la CEP deben elaborarse teniendo en cuenta los principios de equidad e igualdad e incluirán por lo menos una mujer.

4. Recomendaciones

La Coalición 1325 acoge las nueve recomendaciones de seguimiento planteadas por GPaz para la participación y representación adecuada de las mujeres en la implementación del Acuerdo.

I. Establecer un sistema electoral de representación proporcional, con circunscripciones grandes o medianas, y listas cerradas y bloqueadas, para posibilitar el acceso de las mujeres a cargos de elección popular, de acuerdo a sus características de diseño, tamaño, circunscripciones y tipos de lista.

II. Reglas en cuota de género que permitan:

- La aplicación de los principios constitucionales de paridad, alternancia y universalidad.
- Incluir reglas en las cuotas de género para garantizar la ubicación de las mujeres en las listas.
- La conformación paritaria e intercalada de listas cerradas y bloqueadas.
- La creación herramientas de fiscalización y sanción por incumplimiento de la norma.
- Incluir normas o ajustes a las existentes para fortalecer la implementación y cumplimiento en cargos administrativos.
- Verificar el favorecimiento de la participación política de las mujeres en el sistema electoral.
- La conformación con un mínimo de 40 % por candidatos de cada género intercalada la mitad de la lista inicial, para el resto de la

lista no podrá haber más de dos personas del mismo género consecutivamente hasta completar la lista.

III. Mecanismos de democratización en partidos y movimientos políticos.

Incorporar mecanismos de democratización interna en partidos y movimientos políticos para promover condiciones de equidad de género en las dimensiones electoral, estatutaria, doctrinal y organizacional.

IV. Garantías de debida diligencia frente a la violencia política. Incorporar la debida diligencia frente a la violencia política por partidos y movimientos políticos, incluyendo medidas y procedimientos de prevención, atención, denuncia y sanción.

V. Iniciativas que permitan a mujeres y hombres conciliar su vida laboral y familiar.

Diseñar iniciativas como el Sistema de Cuidados que permitan a mujeres y hombres conciliar su vida laboral y familiar, para democratizar las actividades de cuidado y la participación igualitaria en las labores de sostenimiento de la vida.

VI. Medidas para superar barreras de financiación de campañas políticas.

Incluir medidas para superar las barreras que enfrentan las mujeres para financiar sus campañas políticas.

VII. Procesos de formación y capacitación para mujeres de partidos políticos.

Implementar procesos de formación y capacitación autónomos y permanentes, para las mujeres de los partidos y movimientos políticos.

VIII. Incorporar medidas en equidad de género en autoridades electorales

- Fórmulas de cuota de género partidarias para conformar y crear instancias de género.
- Mecanismos de supervisión, fiscalización y administración del sistema de paridad o cuotas.
- Mandatos para consolidar información estadística de resultados electorales diferenciales, desagregados por sexo, género, origen étnico, entre otras diversidades.

IX. Incorporar medidas afirmativas para acceder a medios de comunicación estatales y privados.

4. Solución al Problema de las Drogas Ilícitas*

1. ¿Qué quedó en el Acuerdo?

El Punto Cuatro del Acuerdo se desarrolla a través de cuatro ejes:

En el primero se establecen principios que guiarán la actuación del Estado en la materia.

En el segundo eje se aborda el Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), el cual fue concebido en articulación a los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), y allí en donde no existe coincidencia territorial, a partir de la construcción de Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA). El Programa Nacional de Sustitución tiene dentro de sus objetivos: 1) generar oportunidades productivas para las familias que derivan su sustento de los cultivos de uso ilícito; 2) contribuir al cierre de la frontera agrícola; 3) fortalecer la participación y las capacidades de las organizaciones campesinas; 4) incorporar a las mujeres como sujetos activos de los procesos de concertación de la sustitución voluntaria; y 5) fortalecer la presencia institucional en los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito.

En el tercer eje se aborda la construcción de una política de salud pública para el tratamiento del consumo y en el cuarto eje se adoptan medidas para atacar el fenómeno del narcotráfico y sus redes de funcionamiento.

* Ana Jimena Bautista, Margarita Martínez y Angie Caicedo (pasante) - Dejusticia.

Sobre la inclusión del enfoque de género en el Programa Nacional Integral de Sustitución el Acuerdo reconoció que la comercialización de drogas ilícitas y la economía criminal ha tenido graves efectos sobre las mujeres. A partir de dicha premisa se estableció la obligación de promover la participación de las mujeres en la ejecución y seguimiento de los planes de sustitución; lograr el acceso a oportunidades laborales de las mujeres rurales, para lo cual se promoverán las guarderías rurales; y la promoción de la investigación, reflexión y análisis de la realidad de las mujeres y de su relación con los cultivos de uso ilícito.

2. ¿Por qué son importantes estas medidas?

Las mujeres cocaleras o involucradas en los cultivos de uso ilícito, por regla general habitan zonas del país de colonización tardía, y enfrentan situaciones de abandono estatal y de disputa territorial por parte de actores armados. Por eso muchas de ellas son víctimas directas o indirectas del conflicto armado. Además de compartir con las mujeres rurales situaciones de abandono estatal, de pobreza y marginalidad, las mujeres cocaleras enfrentan una fuerte estigmatización al ser señaladas como criminales y narcotraficantes.

El conocimiento sobre las mujeres cocaleras en el país es precario, y es un gran avance que el Acuerdo haya abierto la oportunidad para que sus voces sean escuchadas, y puedan ser parte activa en la formulación y ejecución del Programa Nacional de Sustitución³².

3. ¿En qué va la implementación del enfoque de género?

El Programa Nacional Integral de Sustitución se creó a través del Decreto 896 de 2017 *“Por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito –PNIS–”*. Sin embargo, aunque

³² Para más información sobre la situación de las mujeres cocaleras consultar: *Dejusticia, Voces desde el cocal, 2017.*

aún no está reglamentado, desde enero de 2017 inició su ejecución a través de la Presidencia de la República, concretamente de la Alta Consejería para el Posconflicto y trazó como meta la sustitución de 50.000 hectáreas en el primer año.

Son sujetos de análisis el Decreto 896 de 2017 y la inclusión del enfoque de género en 34 Acuerdos Colectivos suscritos hasta el 31 de julio de 2017.

Decreto 896 de 2017

El Decreto crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, a cargo de la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos adscrita a la Alta Consejería Presidencial para el Postconflicto del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. El Decreto también establece los objetivos del Programa, sus instancias de ejecución, las instancias territoriales de coordinación y gestión del Programa, se define quienes serán beneficiarios y beneficiarias, algunas condiciones para su ejecución y se describen los componentes de los PISDA. Lamentablemente, y pese a que en sus objetivos se encuentra de manera expresa la necesidad de incorporar a las mujeres como sujetos activos de los procesos de concertación de la sustitución voluntaria, el Decreto no incorporó el enfoque de género.

El balance de la inclusión del enfoque de género en los 34 Acuerdos colectivos de sustitución suscritos hasta el 31 de julio de 2017 a los que se accedió.

La materialización del Programa Nacional Integral de Sustitución (PNIS) tiene tres grandes fases: La firma de los acuerdos colectivos

(Fase A); su socialización (Fase B); y la puesta en marcha de su contenido (Fase C) a partir de la inscripción de las familias, el inicio del proceso de sustitución y la entrega de beneficios económicos para los cultivadores que cumplan los compromisos³³.

Hasta el 31 de julio de 2017 se habían suscrito 34 Acuerdos Colectivos entre las familias que se comprometen a sustituir los cultivos de uso ilícito y el Gobierno Nacional. Estos Acuerdos comprenden 50.962 familias y 42.168 hectáreas³⁴.

Es importante manifestar que hasta la fecha no se ha adoptado una ruta o protocolo que guíe la actuación estatal frente a la formulación de los Acuerdos Colectivos, de allí que existan marcadas diferencias en el contenido de cada uno de los Acuerdos logrados, los cuales, si bien deben responder a una particularidad regional, su alcance y contenido parecieran depender del poder de negociación de las organizaciones con las que se suscriben.

Avances de la materialización del enfoque de género en la primera fase:

1) Conformación de instancias de participación de las comunidades al interior del PNIS

De los Acuerdos suscritos, 25 contienen un apartado en el que se establece la creación de instancias territoriales de coordinación y gestión del PNIS, que tiene dentro de sus funciones hacer seguimiento al cumplimiento de los puntos acordados. Estas instancias son: las Comisiones Municipales de Planeación Participativa, los Consejos

³³ FIP *¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos? Principales avances, desafíos y propuestas para hacerles frente. Julio de 2017. P. 8*

³⁴ *Es necesario aclarar que 5 de los Acuerdos Colectivos no especifican el número de hectáreas, ni el número de familias involucradas, incluyendo el Acuerdo de la zona Andinoamazónica, por lo que es probable que el número estimado sea mucho más alto al descrito.*

Municipales de Evaluación y Seguimiento, y los Consejos Asesores Territoriales. En 16 Acuerdos se estableció la designación de personas delegadas de las comunidades en las instancias territoriales de coordinación y gestión del PNIS, y solo en seis, correspondientes al 17 %, se estableció de manera expresa, que en dichas instancias se debe asegurar la participación de las mujeres.

2) Medidas adoptadas en los Planes de Atención Inmediata y desarrollo de proyectos productivos (PAI)

Los PAI se desarrollarán durante los primeros dos años del Plan de Sustitución con las familias que han suscrito los Acuerdos y el Gobierno Nacional. Durante el primer año, los Planes tienen los siguientes componentes: Un millón de pesos mensuales de remuneración por actividades de sustitución de cultivos, preparación de tierras para siembras legales o trabajo en obras públicas de interés comunitario. Un millón ochocientos mil pesos, por una sola vez, para la implementación de proyectos de autosostenimiento y seguridad alimentaria, como cultivos de pancoger y cría de especies menores. Y nueve millones de pesos, por una sola vez, para adecuación y ejecución de proyectos de ciclo corto e ingreso rápido como piscicultura, avicultura, entre otros. A partir del segundo año, el Gobierno Nacional entregará por familia hasta diez millones de pesos para proyectos productivos de ciclo largo y mano de obra.

Es importante destacar que los Acuerdos no establecen ningún mecanismo específico que permita garantizar la participación de las mujeres en el acceso a estos recursos y en solo 14 de ellos (equivalentes al 41 %) se aclara que se tendrán en cuenta los casos en los existan madres cabeza de familia para efectos de la entrega de los dineros.

Además solo uno de los 34 Acuerdos, el último suscrito y analizado, correspondiente al de la zona Andinoamazónica, (equivalente al 2.9 %) se incluye, expresamente, a las familias unipersonales, reconstruidas y

aquellas conformadas por parejas del mismo sexo como beneficiarias del programa. Cambiando así el enfoque tradicional de lo que se entiende por familia, es decir, conformada por parejas heterosexuales, enfoque que no permite que se incluyan individuos.

Este Acuerdo de la región Andinoamazónica también vincula a las mujeres como posibles titulares para el cobro del dinero del PAI a nombre de las familias beneficiarias. Esto representa un logro en materia de equidad económica entre mujeres y hombres al interior de los núcleos familiares.

Por último, en 32 de los 34 acuerdos se establecen espacios de participación para la definición de quiénes serán las familias beneficiarias de los Acuerdos, a través de las asambleas comunitarias o étnicas. Solo en once (equivalentes al 32 %) se establece que deberá existir participación de las mujeres y de sus organizaciones en dichos espacios.

3) Medidas adoptadas relacionadas con la seguridad

La seguridad es una de las mayores preocupaciones de las comunidades que han suscrito Acuerdos Colectivos con el Gobierno Nacional. La reconfiguración política que se está produciendo en los territorios con la salida de las FARC-EP debe generar condiciones para la efectiva permanencia de las comunidades en sus territorios tras el cambio de actividad productiva.

Solo en el 67 % (correspondiente a 23 acuerdos) se hace referencia de manera explícita al compromiso del Gobierno de garantizar las condiciones de seguridad y protección de Derechos Humanos en los territorios, pero ninguno incluye el enfoque de género en este punto. Ninguno de los 34 textos consagra medidas que permitan evidenciar los riesgos específicos que se pueden producir en razón al género en las zonas a intervenir, tampoco se consagran medidas de prevención,

atención, investigación y sanción frente a los hechos de violencia que se presenten en estos territorios y que claramente pueden afectar a las mujeres. En la práctica esta situación es problemática ya que no existe un reconocimiento formal de los graves efectos que ha tenido la economía de las drogas ilícitas sobre las mujeres.

4) Medidas adoptadas en materia de socialización y comunicación

Análogamente, en el componente de comunicación que hace referencia a la socialización de los Acuerdos dentro de las comunidades, el Gobierno Nacional debe encargarse de desarrollar estrategias de comunicación que contemplen la participación de organizaciones sociales, emisoras comunitarias del territorio y redes alternativas de comunicación. Sin embargo, la aplicación del enfoque género en esta materia es casi nula. De los 34 Acuerdos suscritos únicamente dos (equivalente al 5,8 %) incluyen de manera expresa la participación de las mujeres en la conformación de la estrategia de socialización y contemplan la contratación de mujeres de la región de los medios de comunicación.

5) Otras medidas

Los Acuerdos Colectivos, tal y como se planteó en el Acuerdo, deben desarrollarse en armonía con el Punto Uno del Acuerdo, para que, en efecto, se produzcan cambios en los territorios en materia de salud, infraestructura, educación, etc., de tal manera que allí en donde existen coincidencias entre los lugares de aplicación de los Acuerdos y los lugares priorizados para los PDET se implementarán el PNIS y sus mecanismos, y donde no se produzca dicho traslape, el proceso de sustitución se dará a través de los PISDA.

Dentro de los Acuerdos Colectivos se mencionan compromisos frente a otras actividades que deberían quedar incluidas dentro de los PISDA

o los PDET, pues van más allá del PAI. Algunas de estas acciones están relacionadas, por ejemplo, con programas de asistencia técnica integral, fortalecimiento de las organizaciones comunitarias o de los espacios de participación comunitarios y acceso a líneas de crédito, entre otros. Por ejemplo, en 18 de los 34 Acuerdos se establecen dos medidas que están encaminadas a responder a la mayor carga de cuidado no remunerado que recae sobre las mujeres rurales y en este caso sobre las mujeres cocALERAS; se trata de medidas afirmativas para que las mujeres rurales puedan acceder al trabajo. Estas medidas son: La creación de un programa de guarderías infantiles rurales y la generación de opciones laborales teniendo en cuenta medidas diferenciales para las mujeres rurales.

Las dos medidas incluidas quedaron de manera expresa en el Acuerdo, sin embargo, se esperaba que en aplicación del enfoque de género que guía el Acuerdo, la institucionalidad realice los esfuerzos necesarios para crear medidas adicionales que permitan dicha materialización, en este caso en cada componente que desarrollan los Acuerdos, en su articulación con los PDET o los PISDA.

6) Participación en la suscripción de los Acuerdos por parte de las comunidades.

Los Acuerdos Colectivos fueron suscritos por un total de 1054 hombres y mujeres de organizaciones sociales, asociaciones de productores, representantes de veredas y miembros de Juntas de Acción Comunal. De estos 26 % fueron mujeres (284) y 74 % fueron hombres (770). Estas cifras demuestran que la participación de las mujeres en la conformación de los Acuerdos Colectivos aún es baja y guarda relación con la mínima aplicación de medidas que contemplan la perspectiva de género en los mismos.

4. Recomendaciones³⁵

- Promover la participación en términos de paridad entre hombres y mujeres dentro de los mecanismos de participación establecidos para la formulación de preacuerdos y acuerdos así como en la conformación de las instancias de participación de las comunidades al interior del PNIS. Adicionalmente, este principio debe estar presente en la composición de los equipos de trabajo de las entidades del Estado que están interviniendo e intervendrán en los territorios.
- Impulsar la implementación de acciones desde el Sistema Nacional de Economía del Cuidado para aligerar las cargas desproporcionadas del trabajo de cuidado sobre las mujeres, y redistribuirlas de tal manera que ellas puedan participar activamente de los espacios de participación vinculados al PNIS. Dentro de las medidas a desarrollar deben tenerse en cuenta acciones pedagógicas dirigidas a la renegociación y redistribución de las cargas de cuidado entre los miembros de los núcleos familiares, la comunidad y el sector público.
- Poner en marcha una estrategia de seguridad construida desde un enfoque diferencial, territorial y de género, de tal manera que se tengan en cuenta los riesgos específicos que enfrentan las mujeres y quienes integran la comunidad LGTBI. Para su formulación deberá existir un espacio de reflexión autónomo de las mujeres cultivadoras, recolectoras y amedieras, con el objetivo de caracterizar los riesgos a los que se enfrentan, así como las medidas específicas que deben implementarse para garantizar su seguridad.

³⁵ Las propuestas reseñadas son aquellas presentadas al Gobierno por GPaz y Dejusticia.

- Dentro de la estrategia de comunicación, diseñar e implementar mecanismos de comunicación que permitan el acceso a la información por parte de las mujeres cultivadoras y recolectoras, teniendo en cuenta su menor acceso a los espacios considerados *“público-políticos”*.
- Crear un Observatorio de mujer rural, con énfasis en la relación entre las mujeres y los cultivos de uso ilícitos, en virtud del punto 4.1.2. del Acuerdo.
- Garantizar que un porcentaje mínimo de al menos el 5 % del presupuesto establecido para cada acuerdo colectivo se ha destinado al empoderamiento específico de las mujeres.

5. Plan Marco de implementación en el Acuerdo*

1. ¿Qué quedó en el Acuerdo?

El Acuerdo estableció la creación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final (PMI), un instrumento que debe incluir el conjunto de propósitos, objetivos, metas, prioridades e indicadores, recomendaciones de política y medidas necesarias para la implementación, además incluye el cronograma y las instituciones responsables para implementar lo acordado por las partes. En el Acuerdo también se estableció la creación de un documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), máxima autoridad nacional de planeación en todo lo relacionado con el desarrollo económico y social del país, que debe determinar los recursos necesarios para la implementación y sus fuentes de financiación.

El PMI y el documento CONPES tendrán una vigencia de diez años y una primera fase de implementación prioritaria que se extenderá hasta el 20 de mayo de 2019; sin embargo, el PMI deberá ser revisado anualmente por la CSIVI.

Asimismo, el Gobierno Nacional, con el fin de garantizar la implementación de las primeras medidas a partir de la entrada en vigor del Acuerdo, elaboró, en cumplimiento del Acuerdo, un listado de medidas de implementación temprana (D+1 hasta D+180) que

* Diana Salcedo - LIMPAL Colombia.

se presentó a la CSIVI dentro de los 15 días siguientes a la firma del Acuerdo.

El PMI, en su diseño y ejecución, debe reflejar el enfoque de género transversal al Acuerdo y garantizar presupuestos sensibles al género, con enfoque territorial, de participación ciudadana y de derechos, que contribuyan, no solo a satisfacer las necesidades básicas de las mujeres, sino también al fortalecimiento de sus capacidades para la elección, autonomía, empoderamiento y transformación social, reconocidas como necesidades estratégicas. Además, el Acuerdo establece, específicamente, que el PMI debe contemplar la formulación de planes y estrategias para superar la discriminación hacia las mujeres.

2. ¿Por qué son importantes estas medidas?

Los presupuestos sensibles al género son uno de los aspectos más importantes en la discusión sobre la igualdad de género. El Artículo 4 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) prevé que los Estados Partes *“deben tomar medidas para contribuir a impulsar políticas, programas y presupuestos encaminados a disminuir las brechas de género y garantizar los derechos de las mujeres en todas las esferas del desarrollo”* (CEDAW). Dentro de esta lógica, es preciso un seguimiento continuo de las políticas, programas y presupuestos del PMI que se verán materializados en el documento CONPES y que serán supervisados por la CSIVI.

La implementación de medidas urgentes es importante en tanto permite avanzar en la reconstrucción de la sociedad, de las comunidades arrasadas por la guerra y abre una ventana para la consolidación de programas y proyectos que respondan a lo pactado por las partes en la mesa de diálogo. La existencia misma del PMI como la herramienta contemplada en el Acuerdo para demarcar las líneas presupuestales y el cronograma de la implementación es

de suma importancia en tanto permite a las mujeres y otros grupos poblacionales mantener un ejercicio responsable de veeduría y seguimiento a las acciones de los Gobernantes que asuman el poder después del periodo de firma del Acuerdo y crea un lineamiento claro de implementación de acciones específicas para las mujeres, como nunca se había divisado en el país. De lograrse la adecuada implementación del Acuerdo, esto quiere decir entre otras, la formulación y adopción adecuada del enfoque de género en el Plan Marco, se avanzaría en el camino hacia la plena garantía de los derechos de las mujeres, disminuyendo en alguna medida las amplias brechas de desigualdad que se han erigido sobre ellas.

3 ¿En qué va la implementación del enfoque de género?

El PMI se propuso como un espacio abierto para la participación ciudadana y en un ejercicio de complementariedad jurídica con la Ley 152 de 1994 y el CONPES. Al reto de la programación de la ruta de planificación del PMI se suma también el de la participación específica de las mujeres que aún no se ha establecido, pese a que en el Acuerdo el enfoque de género se proyectó como un componente transversal, que debe garantizarse en toda la implementación.

Según lo acordado, el PMI debería haber sido discutido y aprobado por la CSIVI dentro de los cuatro meses siguientes a la firma del Acuerdo, a partir de un borrador presentado por el Gobierno Nacional.

La formulación del PMI debe desagregar presupuestos, financiación, indicadores y metas en relación con la incorporación del enfoque de género transversal al Acuerdo. Sin embargo, sobre los avances en formulación, consultados mediante derecho de petición, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) respondió que aún no cuenta con información discriminada por sexo y etnia de línea base para la formulación del PMI, y no se indican documentos que evidencien cuáles fueron los resultados de las mesas de trabajo que

se citaron para la formulación del PMI, ni cuáles fueron las aclaraciones de la CSIVI frente a los borradores presentados (Red Nacional de Planeación Local y Presupuesto participativo. Corporación Viva la Ciudadanía, 2017).

Por su parte, el CONPES deberá ser elaborado por las entidades, dependencias y funcionarios y deberá incluir los ajustes de la CSIVI de mujeres, como instancia especial para verificar y hacer seguimiento al impacto diferenciado de la implementación, lo que implica entre otras cosas, que por cada rubro presupuestal que se destine a las políticas, los programas y las acciones gubernamentales para la materialización del Acuerdo, se debe presentar una desagregación por sexo, para saber, como mínimo, cuáles son las partidas presupuestales para garantizar los derechos de las mujeres.

Dadas las condiciones históricas que han profundizado algunas de las desigualdades contra las mujeres y principalmente las relacionadas con el contexto de la guerra, la incorporación del enfoque de género en el PMI es necesario para enfocar la mirada sobre la distribución de los recursos públicos.

El PMI, como instrumento de planeación, mide la efectividad de sus programas a través de indicadores, que para este caso, según lo señalado por el Acuerdo, deben ser formulados en coordinación con el Instituto Kroc de Estudios Internacionales para la Paz, de la Universidad de Notre Dame, según lo establecido en el Punto 6.1.5 del Acuerdo: *“tendrá a organizaciones sociales, organismos de control del Estado, agencias internacionales y al Gobierno Nacional como fuentes principales que brindarán información a través de insumos que complementan el seguimiento del PMI. Así, el gobierno entregará la información solicitada por el Instituto Kroc, teniendo en cuenta los indicadores del PMI y demás datos requeridos que estén bajo su disposición (...) posteriormente, cada una de ellas se codifica y se transforma en series de datos que sirven para evaluar el avance del proceso de implementación, acorde a los estados de:*

no iniciada, mínima, intermedia y completa” (Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2017).

Una vez consultados, el Instituto Kroc expresó que “Los indicadores del Plan Marco se construyen con base en la metodología de Cadena de Valor, es decir, el lenguaje de política pública, con la identificación de objetivos, acciones y productos (bienes y servicios entregables a la comunidad). Así entonces se asociaron la totalidad de los compromisos del Acuerdo Final mediante la formulación de líneas de acción de política pública a las que se identificó la entrega de productos finales, productos intermedios y actividades” (Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2017).

Durante este proceso de formulación del PMI, el DNP realizó la transcripción del Acuerdo al lenguaje de política pública, esto es, la identificación de objetivos, acciones y productos (bienes y servicios entregables a la comunidad), que contó con la validación por parte de la Alta Consejería para el Posconflicto y la Oficina del Alto Comisionado de Paz, con el ánimo de respetar el espíritu del Acuerdo.

Frente a la falta de un Plan Marco y sin claridades frente a los presupuestos designados por el PMI para los programas que debe poner en marcha el Gobierno el próximo año, la pregunta por la sostenibilidad del Acuerdo pactado en La Habana se mantiene al orden del día, sumado a que *“Las relaciones entre la implementación del Acuerdo Final, la construcción de paz territorial y planeación local y presupuesto participativo aún están por construir. Desde la incidencia en la implementación normativa, en la implementación mediante acciones institucionales y la construcción de agendas ciudadanas se debe avanzar para que las posibilidades que ofrece el Acuerdo Final se conviertan en realidades que permitan el buen vivir y el goce efectivo de derechos de toda la población” (Red Nacional de Planeación Local y Presupuesto participativo. Corporación Viva la Ciudadanía, 2017).*

En línea con el Acuerdo, para dar inicio a la ejecución de algunas de las medidas contempladas en los puntos contenidos en él, se designó la responsabilidad de formular e implementar las acciones tempranas a la Alta Consejería para el Posconflicto. En el proceso de investigación sobre el estado actual de la implementación de dichas acciones se evidencia que muchas de las tareas de esta Alta Consejería están “en ejecución”, “por aplicar”, “por ejecutar” o ya “finalizadas pero por validación”, algunas de las cuales incluyen el aporte a la formulación del PMI, por ejemplo:

“Tramitar y aprobar el CONPES sobre el PMI, que incluirá los recursos indicativos y las fuentes para su ejecución”; “Elaborar y presentar las reformas normativas para que los Planes de Desarrollo departamentales y municipales incorporen medidas para garantizar la implementación del Acuerdo Final, incluyendo en los territorios priorizados los planes de acción para la transformación regional de los PDET”: estado en ejecución.

“Elaborar un listado de medidas de implementación temprana (D+1 hasta D+180) que presentará a la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI)”: estado finalizadas, por validar.

En este panorama se encuentra la dificultad de poca información disponible para analizar, y menos información desagregada mínimamente por sexo y género que permita evidenciar avances o retrocesos en la implementación.

El Acuerdo señala que el PMI debería ser presentado por el DNP en coordinación con la CSIVI. Sin embargo, a la fecha de cierre de este informe (julio 30 de 2017), no se ha presentado de manera oficial el PMI, ni se ha hecho público el proceso de formulación del mismo y las acciones de implementación temprana aún se encuentran en un proceso incipiente de ejecución.

En este sentido, el DNP manifestó que el presupuesto para el Plan Marco, no se contempla como un proyecto de inversión propio, sino que se presentará distribuido en diferentes sectores del Estado: *“No existe un proyecto de inversión registrado en el Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas (SUIFP), que tenga como objeto la elaboración del PMI. Sin embargo, la implementación del Acuerdo requerirá de diferentes inversiones y fuentes de financiamiento, centro de las que se encuentran el Presupuesto General de la Nación”* (Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2017).

Como ya se mencionó, el PMI es un instrumento base para los presupuestos de la nación asignados para la implementación del Acuerdo, que acompañan a los planes de desarrollo futuros. Si bien, el análisis no se puede hacer sobre el texto del PMI, por las razones ya expresadas, y teniendo en cuenta que la implementación del CONPES del PMI se hará con recursos de otros sectores del Estado, se hizo una revisión con el presupuesto general de la nación presentado para el 2018, en la que se destaca la necesidad de un alto nivel de transparencia en su manejo y un mecanismo de seguimiento que permita monitorear el cumplimiento real de lo asignado.

El 31 de julio de 2017 el Gobierno Nacional presentó el presupuesto para el año 2018. Del total de \$235,6 billones de pesos colombianos, aparecen destinados para el posconflicto \$2,4 billones, que equivalen a \$58 billones más que el año anterior.

Otros datos que refleja este presupuesto son los rubros asociados a la Registraduría los cuales para este año serán de \$1.780 miles de millones de pesos en el caso del sector agropecuario en el presupuesto de vigencia entrante se redujo en más de \$800 (mm\$), pasando de \$2.904 a \$2.071 (mm\$); el de ciencia y tecnología disminuyó significativamente de \$380 a \$222 (mm\$), así como el de cultura que pasó de \$408 a \$352 (mm\$). Sin embargo, el presupuesto de seguridad y defensa fue uno de los pocos que aumentaron para este año en \$2.445 (mm\$),

pasando de \$29.956 a \$32.401 (mm\$). Si bien estos sectores no están directamente relacionados con las mujeres, son áreas en las que se ha exigido mayor inversión justo para que las mujeres puedan ingresar a estos renglones de la economía. Así mismo, si bien hay aumento y disminución en algunos rubros, no se evidencia un direccionamiento hacia sectores en los que las mujeres son más impactadas, como por ejemplo la educación, el fortalecimiento a la ruralidad y el sector servicios, principalmente ocupado por mujeres.

Aunque no hay un procedimiento formal determinado para la formulación del PMI, si es claro que la participación de entidades y sociedad civil es fundamental. El DNP manifestó, como respuesta a un derecho de petición, que se han desarrollado *“cuatro mesas de trabajo entre el DNP, CPEM y la ACPC durante los meses de marzo y abril de 2017 en las que se revisaron los compromisos explícitos sobre mujeres y género evidenciados en el Acuerdo. Lo anterior, en atención a que una de las funciones principales de la CEPEM de acuerdo al Decreto 1649 del 2 de septiembre de 2014 es impulsar la incorporación de la perspectiva de género en la formulación, gestión y seguimiento de las políticas, planes y programas en las entidades públicas nacionales y territoriales”*. De este ejercicio, se entiende que se *“identificó un listado de compromisos con responsabilidades sectoriales, que estaban explícitos en el Acuerdo, y que debe estar acordado con las entidades competentes durante el proceso de la formulación del CONPES PMI”* (Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2017).

En términos territoriales, el balance entre el PMI y los presupuestos locales tiene igual importancia en tanto estos serán cajas de resonancia para lograr la implementación del Acuerdo en términos de enfoque territorial y con garantía a los enfoques de género y diferencial reconocidos por el mismo y en armonía con los presupuestos que se destinarán a cumplir leyes importantes para el ejercicio de los derechos de las mujeres, como la Ley 1257 de 2008 y la Ley 1719 de 2014 y enlazado con los planes de desarrollo (nacional y territoriales).

Por la magnitud y las implicaciones que tiene el PMI para el futuro de la implementación del Acuerdo y su asociación con los posteriores planes de desarrollo, es urgente hacer un llamado a las entidades asociadas a su formulación e implementación, para que se garantice un nivel de detalle máximo y de seguimiento y verificación en la inclusión del enfoque de género según lo acordado por las partes.

4. Recomendaciones

Al Estado Colombiano:

- Adoptar en el PMI medidas de control sobre los presupuestos dirigidos a garantizar los derechos de las mujeres, articuladas a la Ley de Garantías, que debe ser propuesta por el Gobierno Nacional para afianzar procesos para cara a garantizar una paz estable y duradera a nivel nacional y territorial.
- Integrar en el PMI de manera prioritaria las necesidades de las mujeres mediante las leyes existentes, planeación y planes de desarrollo que aún no se han ejecutado.
- Garantizar un proceso amplio de participación efectiva de la sociedad civil, con el fin de discutir las propuestas y parámetros del PMI antes de la adopción final del mismo.
- Construir un mecanismo efectivo de articulación del Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Marco de Implementación en lo atinente a las apropiaciones presupuestales, en término de mujeres y comunidades étnicas (desagregadas: negras, indígenas y otras étnicas), personas LGBTI, que permita garantizar la adecuada implementación en los territorios de lo establecido en el Acuerdo.

- Establecer, formalizar y mantener un mecanismo formal de seguimiento armonizado del PMI con los territorios donde se vinculen a organizaciones de mujeres.
- Realizar capacitaciones en doble vía, en materia fiscal, presupuestal y de desarrollo para el movimiento de mujeres con el fin de generar capacidades para su incidencia nacional y territorial.
- Acoger las recomendaciones en términos de indicadores y de formulación para el PMI dirigidas por organizaciones y plataformas de la sociedad civil para garantizar el enfoque de género y derechos de las mujeres en la implementación del Acuerdo.
- Incluir el enfoque de género y derechos de las mujeres, de manera transversal a los diseños de política pública y planes producto del PMI a todos los niveles (nacional, regional y local) haciendo eco a todas las entidades del gobierno nacional.

Conclusiones a manera de retos

En primer lugar, el Acuerdo reconoció la necesidad de implementar los seis grandes puntos que lo componen a partir de cuatro enfoques: el de género, el territorial, el étnico y el diferencial. Para su efectiva aplicación el Estado y la sociedad civil tienen el reto de incorporar una nueva forma de entender y resolver los problemas. Para ello es urgente precisar el alcance y contenido en términos epistemológicos de cada uno de dichos enfoques, los cuales no pueden entenderse de manera aislada. Para cumplir este propósito es útil acudir a la interseccionalidad como herramienta analítica que aborda la complejidad de las relaciones sociales, a partir de la conjunción de las diferentes categorías de dominación, las cuales están dadas por el género, la etnia, la clase, la orientación sexual, la edad, el lugar de procedencia territorial, entre otras³⁶, categorías que operan conjuntamente y que pueden tomar mayor o menor relevancia dependiendo de la situación particular que se analice.

Esto le permitirá al Estado dar una mejor respuesta a las necesidades que se producen a partir de las diferencias entre los distintos grupos sociales, de tal manera que la igualdad deje de ser una promesa de la Carta Política y pase a ser una realidad para la construcción de una paz sostenible. Pero también le permitirá a los movimientos sociales hacer un seguimiento más integral a las medidas consagradas en el Acuerdo, tarea que no debería limitarse a vigilar las medidas específicas del Acuerdo que aluden o benefician al grupo social o poblacional que se representa.

³⁶ Mara Viveros, *La interseccionalidad: una aproximación situada a la dominación*. Debate Feminista, 2016.

En segundo lugar, el Acuerdo, al adoptar los enfoques antes referenciados como principios transversales que deben guiar su aplicación, estipuló paralelamente distintas medidas que desarrollan dichos enfoques a lo largo del acuerdo, estipulando 122 medidas relacionadas con la implementación del enfoque de género, que deben ser cumplidas cabalmente. Sin embargo, el haber estipulado dichas medidas no significa que el desarrollo de los enfoques se limite a la aplicación de las mismas, de allí la importancia de entender a cabalidad los diferentes enfoques para poder crear e implementar programas, y políticas adicionales, que respondan a las expectativas y retos impuestos, tales como facilitar un verdadero proceso de apertura democrática en donde la participación de las mujeres deje de ser visto como el problema de una norma por cumplir, y se atienda la deuda histórica que existe, especialmente con la población rural y las mujeres indígenas, afrocolombianas y campesinas.

En tercer lugar el Acuerdo no solo debe ser cumplido de buena fe por ambas partes, entendiendo por buena fe, *“la exigencia de honestidad, confianza, rectitud, decoro y credibilidad que otorga la palabra dada, a la cual deben someterse las diversas actuaciones de las autoridades públicas y de los particulares entre sí y ante éstas³⁷”*. En el caso de las medidas que atienden la situación de las mujeres, las servidoras y los servidores públicos deben actuar con debida diligencia, lo cual implica no escatimar esfuerzos para el cumplimiento efectivo del Acuerdo, que debe darse con rapidez y de la mejor manera posible.

37 Corte Constitucional, sentencia C-131 de 2004.

Bibliografía

Alto Comisionado de Paz. (2016). Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Mayo 10, 2017, de Alto Comisionado de Paz Sitio web: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>

Corporación Viva la Ciudadanía; Red Nacional de Planeación Local y Presupuesto participativo. (2017). Memorias Foro, Retos en la planeación participativa en la Implementación del Acuerdo Final. Bogotá.

Decreto 1995 (2016) Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP. Diciembre 7, 2016, de Presidencia de la República de Colombia Sitio web: <http://bit.ly/2zCZXAO>

Decreto 62. (2017). Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final. Enero 16, 2017, de Presidencia de la República de Colombia Sitio web: <http://bit.ly/2y6XM78>

Decreto 154. (2017). Comisión Nacional de Garantías de Seguridad en el marco del Acuerdo Final. Febrero 17, 2017, de Presidencia de la República de Colombia Sitio web: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20154%20DEL%2003%20FEBRERO%20DE%202017.pdf>

Decreto 299. (2017). Adición Decreto 1066 de 2015. Febrero 23, 2017, de Presidencia de la República de Colombia Sitio web: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20299%20DEL%2023%20FEBRERO%20DE%202017.pdf>

Decreto 300. (2017). Modificación Unidad Nacional de Protección - UNP. Febrero 23, 2017, de Presidencia de la República de Colombia Sitio web: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20300%20DEL%2023%20FEBRERO%20DE%202017.pdf>

Decreto 885. (2017). I Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia. Mayo 26, 2017, de Presidencia de la República de Colombia Sitio web: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20885%20DEL%2026%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>

Decreto Ley 895. (2017). Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política. Mayo 29, 2017, de Presidencia de la República de Colombia Sitio web: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20895%20DEL%2029%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>

Decreto 897. (2017). Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas. Mayo 29, 2017, de Presidencia de la República de Colombia Sitio web: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20897%20DEL%2029%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>

Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2017). Respuesta a los derechos de petición presentados por la Coalición 1325 ONU. Bogotá.

Fundación Ideas para la Paz. (2017). Consejos de Paz, reconciliación y convivencia, ¿nueva oportunidad? Junio 6, 2017, de Fundación Ideas para la Paz Sitio web: <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1524>

Gpaz. (2017). Diez propuestas básicas para garantizar la participación y representación igualitaria de las mujeres en el ámbito de la política (documento sin publicar). Marzo, 2017, Gpaz, 1, 8.

Ley 1830. (2017). Adición Artículo Transitorio a Ley 5 de 1992. Marzo 6, 2017, de Presidencia de la República de Colombia Sitio web: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201830%20DEL%2006%20DE%20MARZO%20DE%202017.pdf>

Ley Estatutaria 03. (2017). Estatuto de la Oposición Política. Abril, 2017, de Congreso Visible Sitio web: http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=1039&p_numero=03&p_consec=47665

Redacción El Tiempo. (2016). Nuestro papel no solo beneficia a Farc, sino a la sociedad entera. Diciembre 16, 2016, de El Tiempo Sitio web: <http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/voceros-de-las-farc-en-el-congreso-voces-de-paz-28974>