



Género y Acuerdos de
PAZ

Seguimiento a la implementación del
enfoque de género del Acuerdo de Paz

CON EL APOYO DE:





Audiencia: Género y Acuerdos de Paz
Seguimiento a la implementación del enfoque de género del Acuerdo de Paz

GPAZ:

Género en la Paz es un grupo de trabajo de activistas feministas, LBT, académicas, víctimas y defensoras de derechos humanos conformado en torno a la implementación del enfoque de género en la construcción de la paz.

Cinco Claves:

La plataforma se constituyó con el propósito de proponer reflexiones conceptuales y acciones de incidencia para garantizar que los órganos de la justicia transicional aborden de manera integral y diferencial la violencia sexual y sus impactos en las víctimas y la sociedad.

Textos:

Mariana Ardila, María Victoria Chavarro, María Daniela Díaz Villamil, Juliana Laguna y Viviana Rodríguez.

Conceptualización y diseño:

William Botía Suárez



I



Introducción

Las organizaciones solicitantes somos parte de la Alianza 5 Claves para un tratamiento diferencial de la violencia sexual en los acuerdos sobre justicia transicional en el proceso de paz² y la plataforma GPaz (Grupo de Trabajo de Género en la Paz)³, quienes realizamos seguimiento a la implementación de las medidas de enfoque de género establecidas en el Acuerdo de Paz.

Nuestra intervención se estructura en tres partes: la primera corresponde al contexto de la implementación del Acuerdo de Paz, en lo relacionado con las medidas de género que este contiene; la segunda, realiza un balance de la implementación del enfoque de género del Acuerdo de Paz; y la tercera, se refiere a la implementación del Sistema de verdad, justicia y reparación para las víctimas de violencia sexual, de violencia reproductiva y de persecución motivada en la orientación sexual e identidad de género de las víctimas contemplados en el Acuerdo de Paz.

² Red Nacional de Mujeres, Corporación Humanas - Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género, Colombia Diversa, Women's Link Worldwide y Sisma Mujer.

³ Comisión Colombiana de Juristas, Colombia Diversa, Corporación Humanas, Corporación de Apoyo a Comunidades Populares – CODACOP, Corporación para la Defensa y Protección de los Derechos Humanos, Centro de Estudios en Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia, Red Nacional de Mujeres, Red Nacional de Mujeres Defensoras, Sisma Mujer, Un Millón de Mujeres de Paz, Women's Link Worldwide.



II

Contexto de la implementación de las medidas de género del Acuerdo de Paz

En reconocimiento a la lucha de las mujeres, que como actoras sociales y políticas han dirigido acciones encaminadas a la construcción de paz, la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas instó a los Estados miembros a aumentar la participación de las mujeres y a adoptar una perspectiva de género para la implementación de los acuerdos de paz. Así, en Colombia es determinante la implementación del Acuerdo Final de Paz, suscrito por la extinta guerrilla de las FARC-EP y el Gobierno Nacional, que no solo pactó los mecanismos para silenciar los fusiles, sino que estableció las condiciones para saldar deudas históricas, entre ellas, la brecha de género y el déficit de derechos de las mujeres (Mejía Duque, 2019), que buscan generar las transformaciones sociales, económicas y políticas necesarias para alcanzar la promesa de una paz estable y duradera, que solo es posible con la inclusión de las mujeres.

Una de las deudas históricas y que son inminentes para avanzar hacia una sociedad igualitaria y en paz, es el acceso efectivo a la justicia para las mujeres víctimas de violencias, acaecidas por el hecho de ser mujeres. Este es un punto fundamental en los acuerdos de paz contemporáneos, que han demostrado que, sin las mujeres, los mecanismos de justicia transicional encaminados a la justicia y la paz no pueden ser completos.

En Colombia, a pesar que las organizaciones llevamos décadas afirmando que la violencia sexual ha sido utilizada por todos los grupos armados como estrategia de guerra, aún sigue siendo una lucha de las mujeres que los sistemas de justicia reconozcan lo ocurrido⁴. Ejemplo de ello es la Jurisdicción de Justicia y Paz establecida desde 2005 y reformada en 2012, que no ha logrado ser un mecanismo efectivo para que las víctimas de violencia sexual perpetrada por los grupos paramilitares, puedan acceder a la verdad, la justicia y la reparación, y que, a pesar de la confluencia de la ley de víctimas desde 2011, no se ha logrado tener en el país una política de atención para el restablecimiento integral de los derechos de estas mujeres víctimas (Corporación Humanas, 2013). Por su parte, en el Sistema de verdad, Justicia, Reparación y No Repetición se espera saldar esta deuda; que requiere acciones adecuadas encaminadas a superar los obstáculos que ampliamente se han documentado en

⁴ Al respecto la Corporación Sisma Mujer ha referenciado en los boletines de cifras de violencias que afectan a las mujeres (2018), que la presencia de actores armados, ya sea la fuerza pública o los grupos armados ilegales, son los mayores responsables de la violencia de género.

multiplicidad de informes, que permitan visibilizar cómo en la guerra se ha vivido el dominio sobre los cuerpos y las vidas de las mujeres.

Tres situaciones del contexto resultan relevantes para abordar el estado actual de las medidas de género del Acuerdo de Paz. La primera, es la desaceleración de la implementación por parte del Gobierno Nacional, que se ha caracterizado por actos que van en contra de los compromisos del Acuerdo de paz y posturas que sugieren cambios sustanciales, propiciadas por el partido político del presidente⁵, sumado al bajo presupuesto nacional establecido para la implementación⁶, y el cumplimiento tardío de los planes y programas en el nivel territorial, con reducción presupuestal en las agencias responsables de su ejecución (2019, págs. 7 - 9, 28), que en algunos casos no incorporan el enfoque de género.

Un bajo compromiso con los derechos de las personas LGBT es la segunda situación. A través del nombramiento de funcionarios públicos que niegan la obligación estatal de garantizar los derechos de estas personas, y de excluirlas de los documentos de políticas públicas como el Plan Nacional de Desarrollo, se ha logrado obstaculizar su participación en la implementación del Acuerdo Final de Paz así como la materialización de las medidas encaminadas a promover su plena inclusión en la sociedad colombiana. En consecuencia, muy pocas entidades reportan a la Alta Instancia de Género de Gobierno –instancia para hacer efectivas las medidas de género del Acuerdo- avances sobre la inclusión de las personas LGBT, lo que sugiere que no están cumpliendo estas medidas.

Por último, se señala la tercera situación que se identificó, ante la crítica situación del país y el aumento de las agresiones en contra de las personas que defienden los derechos humanos, en particular, se ha agravado la situación de derechos humanos que enfrentan las mujeres defensoras en muchas regiones de Colombia, que por el hecho de ser mujeres en una sociedad que las discrimina y estigmatiza, se enfrentan a riesgos diferenciales y desproporcionados en su labor, a pesar de ser una obligación del Estado, la prevención y protección de las personas defensoras de derechos humanos, que garantice el derecho a defender derechos.

5 Algunas de las actuaciones contrarias a los compromisos del Acuerdo de Paz son: objetó la ley estatutaria de la JEP, basado en argumentos ya resueltos por la Corte Constitucional; falta de voluntad política y cambios a la propuesta inicial, generados en el Congreso a las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz –CTEP; congeló los diálogos de negociación con el ELN y pidió capturas de altos mandos con circular roja; pretende reactivar la fumigación con glifosato ante el aumento de cultivos ilícito sin un enfoque de derechos humanos y de género, desconociendo el compromiso de la sustitución voluntaria; expidió un decreto que prohíbe la dosis mínima en espacios públicos sin contemplar políticas integrales para el consumo de sustancias psicoactivas; mantiene conceptos tergiversadores como “ideología de género” y la creación del Ministerio de la Familia que restaría derechos a mujeres y comunidad lgtbi; se aumentaron los casos de amenazas contra personas defensoras de derechos humanos sin que se adopte un plan concreto para prevención, protección y garantías de no repetición; un plan nacional de desarrollo que establece continuar con la implementación del Acuerdo de Paz mediante la ruta única que otorga poco presupuesto a la paz, con una visión militarista que no contiene enfoque de género; da condiciones de favorabilidad a las empresas extractivistas y pocas políticas en beneficio del campesinado y la ruralidad, donde radica la pobreza extrema, profundizada en las mujeres.

6 El Plan Marco de Implementación estableció una financiación de 129,5 billones de pesos hasta 2031 (Departamento Nacional de Planeación, pág. 217) donde el gobierno debía destinar el 10% del PIB para la implementación de la paz; sin embargo el Plan Nacional de Desarrollo destino 10,4 billones de pesos para dar cumplimiento al Pacto por la construcción de Paz (Congreso de la República, 2019, pág. 4), lo que equivale al 1% del PIB (Pacifista). Y del Plan Plurianual de Inversiones para la paz se asignó en total 37.083,4, presupuesto que no permite dar cumplimiento a la paz (Seguimiento multi partidista a la implementación del Acuerdo de Paz, 2019, pág. 33 y ss). Por su parte, para dar cumplimiento al Pacto por la equidad de las mujeres, no se le asignó partida presupuestal, sino que los 5.400 millones de pesos “son recursos transversales entre los diferentes pactos” (2019, pág. 5).



III

Contexto de la implementación de las medidas de género del Acuerdo de Paz

En materia de género se identifica que el Gobierno Nacional por intermedio de la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación, que es la entidad que encabeza la Alta Instancia de Género de Gobierno⁷, está realizando un seguimiento incompleto al cumplimiento del enfoque de género del Acuerdo de Paz; pues solo tiene en cuenta los 51 indicadores del capítulo de género del Plan Marco de Implementación – en adelante PMI⁸, siendo que este contempla 106 indicadores que incorporan elementos de género según el análisis de GPaz. Sin contar que, el PMI estableció indicadores solo para 68 medidas de género, que equivale al 55,7% dejando por fuera 54 medidas de género establecidas en el Acuerdo de Paz, esto es, el 44,2%. Seguimiento de la Alta Instancia de Género que no permite aclarar qué va a pasar con las medidas de género no seleccionadas, desconociendo la responsabilidad del Estado para cumplir los contenidos, finalidades y el espíritu del Acuerdo de Paz, en garantía del derecho a la paz y de los derechos humanos de las niñas, las mujeres y personas LGBT.

En este sentido adquiere relevancia la providencia de la Corte Constitucional Colombiana, sentencia C-630 de (2017), que reiteró la incorporación en el bloque de constitucionalidad de las disposiciones de derecho internacional humanitario y de derechos humanos contenidas en el Acuerdo de Paz, derivadas de la fuerza vinculante de los tratados y convenios internacionales suscritos por Colombia, de modo que existe una obligación de los órganos y autoridades del Estado de cumplir los contenidos, finalidades y el espíritu del Acuerdo de Paz, como garantes de su cumplimiento e implementación, dentro del marco constitucional colombiano que reconoce a la paz como un objetivo de primer orden de la Constitución. Paz que requiere de medidas que garanticen la protección y el respeto de los derechos humanos de las mujeres y las niñas, como se afirma en la Resolución 1325 de (2000) de Naciones Unidas.

A continuación se profundizará sobre las tres situaciones que resultan relevantes para abordar el estado actual de las medidas de género del Acuerdo de Paz: (i) la desaceleración de la implementación por parte del Gobierno Nacional; (ii) un bajo compromiso con los derechos de las personas LGBT; y (iii) el aumento de las agresiones en contra de las defensoras de derechos humanos.

⁷ La Alta Instancia de Género de Gobierno tiene como misión la coordinación, armonización, impulso y seguimiento a la implementación del enfoque de género del Acuerdo de Paz y la ejecución del PMI. La Secretaría Técnica la realiza la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (Decreto 1418 de 2018).

⁸ El Acuerdo de Paz estableció compromisos, que para el caso del enfoque de género GPaz identificó esos compromisos a través de las medidas afirmativas, diferenciales y positivas que permitirían su materialización, estableciendo 122 medidas de género. Por su parte, el Plan Marco de Implementación se elaboró por el Gobierno Colombiano para dar cumplimiento a los compromisos del Acuerdo de Paz; el cual, orienta las políticas públicas requeridas para cumplir con lo acordado durante los próximos 15 años. Para avanzar en los compromisos de la paz, el PMI tomó algunos de los compromisos y estableció estrategias, metas e indicadores, que para el caso del enfoque de género, se elaboró un capítulo de género que contiene 51 indicadores. Sin embargo, al hacer el análisis GPaz frente a los indicadores del PMI estableció que habían indicadores de género por fuera del capítulo de género, señalando que en total, el PMI establece 106 indicadores de género.



1

Desaceleración de la implementación del enfoque de género del Acuerdo de Paz.

El balance que las organizaciones solicitantes realizamos sobre la implementación de las medidas de género del Acuerdo de Paz, con énfasis en aquellas que consideramos ponen de presente la desaceleración que ha sufrido el proceso de implementación y que ha impactado severamente el proceso para consolidar una paz estable y duradera en Colombia, es el siguiente:

El análisis de la implementación y desarrollo operativo de las 109 medidas de género que analizó GPaz⁹, durante el periodo comprendido entre agosto de 2018 y agosto de 2019 -que coincide con el primer año del gobierno actual de Colombia-, comprende reglamentos, circulares, resoluciones, fuentes de información pública de la gestión e información reportada por mujeres y organizaciones de la sociedad civil que están en el territorio. Aclarando que no es una evaluación exhaustiva de todas las acciones públicas, sino de aquellas relevantes para las organizaciones que conforman GPaz.

El resultado de la valoración se presentó mediante la metodología de “semáforo de la implementación de las medidas de género en el Acuerdo de Paz”, que muestra el nivel global de progreso de cada medida de género individualmente, asignando los colores: verde, para las medidas con avance satisfactorio; amarillo, para aquellas en las que se muestra intención de implementarla pero no es satisfactorio el avance; y rojo, para las medidas que no muestran avance o frente a la cuál no se encontró información, después de consultar a las entidades correspondientes. Esta valoración tuvo en consideración el tiempo transcurrido desde la firma del Acuerdo de Paz y el periodo proyectado para su cumplimiento, que es de 15 años.

La valoración arrojó que únicamente 28 medidas se encuentran con color verde en un nivel de avance satisfactorio, 50 están con color amarillo, porque, aunque se ha iniciado su implementación, el avance no es satisfactorio, mientras que 31 medidas se encuentran sin ningún avance en color rojo. Comparando estos avances con el informe de 2018 cuando culminó el mandato del Gobierno anterior de Colombia, se tiene que:

⁹ GPaz identificó 122 medidas de género que se encuentran en diferentes apartados del texto del Acuerdo de Paz, de las cuales 13 ya fueron realizadas satisfactoriamente en el marco del cese bilateral y definitivo al fuego y de hostilidades, por lo que este análisis se ocupa de la implementación de las restantes 109 medidas.



Cuadro 1.
Contraste de 2018 a 2019 en la implementación
del enfoque de género del Acuerdo de Paz

2018*		2019**		Resultados del contraste	
Color de la medida	Número de medidas	Color de la medida	Número de medidas	Número de medidas de avance	Porcentaje de avance
Verde	19	Verde	28	+9	8,25%
Amarillo	50	Amarillo	50	=	Se mantuvo igual
Rojo	40	Rojo.	31	+9	8,25%

*Estado de implementación con la terminación del periodo del gobierno anterior¹⁰

** Implementación a un año del gobierno actual

El Cuadro 1. Muestra cifras que refieren el poco avance en la implementación del enfoque de género del Acuerdo de Paz, atendiendo al paso de todo un año.

En la *Reforma Rural Integral* el Acuerdo de Paz contempla 25 medidas de género, de las cuales:



Cuadro 2.
Contraste de 2018 a 2019 en la implementación del
enfoque de género en la reforma rural integral

Valoración - Color de la medida	2018	2019	Contraste
Verde	3	2	-1
Amarillo	20	16	-4
Rojo	2	7	5

En el Cuadro 2. Se resalta en los planes y programas de la reforma rural integral, retrocesos en la implementación de medidas a favor de las mujeres y población lbt; en razón a que de 3 medidas que tenían avances satisfactorios en 2018, en 2019 solo se continuó con avances frente a 2 de ellas, y aquellas con avances no satisfactorios que eran 20 a 2018, quedaron solo 16 en 2019, lo que quiere decir que 5 medidas que habían mostrado avances en 2018, en 2019 pasaron a no tener ningún avance, para un total de 7 medidas.

El *programa de sustitución a cultivos de uso ilícito* del Acuerdo de Paz contempla 12 medidas de género, a saber:

¹⁰ GPaz (2018) consultar en:

https://co.boell.org/sites/default/files/24-01-19-informe-la-paz-avanza-con-las-mujeres-observaciones-sobre-la-incorporacion-del-enfoque-de-genero-en-el-acuerdo-de-paz-condk_1.pdf



Cuadro 3.
Contraste de 2018 a 2019 en la implementación del enfoque de género en el programa de *sustitución de cultivos*

Valoración – Color de la medida	2018	2019	Contraste
Verde	0	0	0
Amarillo	2	8	+6
Rojo	10	4	+6

En el Cuadro 3. Se resalta que ninguna medida de sustitución tiene avances significativos y aunque se dio inicio a la implementación de 6 medidas de género, estos no son satisfactorios.

De los demás puntos del Acuerdo de Paz, GPaz encontró que hay avances en algunas medidas o que se han mantenido inmóviles, pero no se identificaron retrocesos, como se puede observar a continuación por puntos del Acuerdo:



Cuadro 4.
Contraste de 2018 a 2019 en la implementación del enfoque de género en *participación política, víctimas, fin del conflicto e implementación.*

Punto del Acuerdo de Paz	Valoración – Color de la medida	2018	2019	Contraste	Análisis Gpaz
Participación política	Verde	5	5	=	3 medidas que no tenían avances en 2018, hoy reportan avances, aunque no satisfactorios. De las medidas con avances satisfactorios, se continúa con estos avances. Estos hallazgos evidencian que en este punto no hay retrocesos.
	Amarillo	9	12	+3	
	Rojo	12	9	-3	
Víctimas	Verde	4	4	=	Se mantiene inmóvil la implementación, sin avances ni retrocesos.
	Amarillo	7	7	=	
	Rojo	9	9	=	
Fin del conflicto	Verde	4	12	+8	Se avanzó satisfactoriamente en 8 medidas, se disminuyeron a 6 aquellas que tienen avances pero no satisfactorios. Estas cifras demuestran avances sin retrocesos.
	Amarillo	11	6	-5	
	Rojo	5	2	+3	
Implementación	Verde	3	5	+2	Se avanzó en 2 medidas de forma satisfactoria y 1 medida reporta avances, sin tener ninguna medida sin avances.
	Amarillo	1	2	+1	
	Rojo	2	0	0	

Luego del análisis de los puntos del Acuerdo de Paz en cuanto a la implementación del enfoque de género, es evidente la desaceleración en los siguientes: I) En la Reforma Rural Integral encontramos incluso retrocesos de lo avanzado en 2018, pues al 2019 de 25 medidas solo 2 se han implementado satisfactoriamente; II) En la Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito no se identifican avances satisfactorios; III) Ante la situación de riesgo que enfrentan las personas defensoras de derechos humanos, las medidas implementadas resultan ineficientes; y; IV) En el Sistema Integral de Verdad, Justicia y Reparación se mantiene inmóvil la implementación.

Reforma Rural Integral y sustitución de cultivos.

El Acuerdo Final para la Paz en la Reforma Rural Integral reconoce como una de las principales problemáticas de Colombia, la inequidad en el acceso y uso de la tierra, la informalidad en el relacionamiento con la misma y la falta de información institucional alrededor de esta; situaciones que afectan de manera más aguda a las mujeres, debido a la falta de reconocimiento histórico de las desigualdades y discriminación de su relación con la tierra y el territorio.

En ese sentido, con corte a agosto de 2018 se evidenció un avance en términos normativos en la implementación de las medidas afirmativas para las mujeres, principalmente con la creación del Decreto 902 de (2017) y el diseño de los planes de desarrollo de las zonas más afectadas por el conflicto armado (Decreto 893, 2017), que incluyó la participación de las mujeres (GPaz, 2018). Sin embargo, con el cambio de gobierno y con corte a agosto de 2019, se evidencia que a pesar del desarrollo normativo, se dio una desaceleración en la puesta en marcha de los planes y programas de la Reforma Rural Integral, y en consecuencia de los avances a favor de las mujeres en la paz a nivel territorial.

Por un lado, debido a que la implementación de la reforma rural integral se está llevando a cabo por regla general mediante la tercerización de prestadoras del servicio, de las que se valora como deficiente su gestión, porque en ocasiones no cuentan con conocimientos de género y desconocen las realidades y desigualdades de las mujeres rurales, pero que son las responsables directas de la ejecución en el nivel territorial de los diferentes planes y programas de la Reforma Rural Integral y sustitución de cultivos de uso ilícito. Sumado a la disminución de la implementación del enfoque de género y de derechos de las mujeres en varias agencias del estado encargadas de los temas rurales, en las cuales no se cuenta con profesionales que dinamicen la implementación del enfoque.

La implementación no se está llevando a cabo de forma integral y articulada entre las distintas agencias del Estado responsables, a pesar de los esfuerzos del Plan Nacional de Desarrollo por crear una hoja de ruta única que a la fecha no se ha puesto en marcha (2019). Esto adquiere relevancia en el sentido que los distintos planes y programas requieren de una integralidad, debido a que van encaminados a cerrar brechas entre el campo y la ciudad, que solo es posible si se atienden las necesidades de las zonas rurales entregando de forma articulada el acceso, uso y formalización de tierras de manera prioritaria a quienes no la tienen, atendiendo las necesidades, intereses y barreras económicas, culturales y sociales de las comunidades rurales, y de forma diferencial a las mujeres, acompañado de proyectos productivos de acuerdo al uso del suelo y saberes ancestrales, y permitiendo a las comunidades que han vivido de los cultivos de coca, tener un desarrollo alternativo (Aportes para la inclusión del enfoque de género en la ejecución, seguimiento y evaluación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos - PNIS, 2019).

Por su parte, existe en los territorios desinformación frente a los diferentes planes, programas, rutas y trámites que deben seguir para acceder a la oferta institucional, situación que ha afectado especialmente a las mujeres ante las barreras que tienen para acceder a la información. El gobierno continúa en la etapa de priorizar las zonas ya priorizadas por el Acuerdo de Paz, puesto que la implementación se ha ceñido a ejecutar los planes y programas mediante pilotos, lo que ocasiona ausencia por parte de la institucionalidad en muchas de las zonas rurales del país que requieren intervención inmediata. También se han encontrado dificultades para que la institucionalidad proporcione información a la sociedad civil, en particular a las organizaciones de mujeres, generando un rompimiento de los diálogos sociales y obstaculizando realizar el seguimiento y veeduría a la implementación de las medidas de género del Acuerdo de Paz, que se traduce en retrocesos de confianza y disminución de la legitimidad del gobierno en el nivel territorial.

Frente a los distintos planes y programas de la reforma rural integral, se resalta:

1 ▶

1) Aún no se ha creado la *jurisdicción agraria*, con jueces expertos que resuelvan los conflictos de uso y titulación de la tierra, con medidas especiales para las mujeres; pues si bien el gobierno ha señalado en diferentes oportunidades que ya existe un borrador de proyecto de ley y que este será radicado en 2020, es de señalar que no existen escenarios de participación de la sociedad civil alrededor de este y por ende se desconoce el enfoque de género y las medidas afirmativas que pueda traer el mismo.

2 ▶

2) Respecto al *catastro multipropósito* con enfoque de género que recoja la información actualizada y exacta de la organización del territorio en uso y propiedad, y que establezca la información desagregada por sexo y etnia, se avanzó en el año 2018 en un piloto con enfoque de género que no ha sido replicado en todo el territorio nacional, y para el 2019 se avanzó en la creación de la política pública de catastro multipropósito que se incluyó en el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno actual¹¹, encaminada al recaudo del impuesto predial de los municipios pero que no cuenta con enfoque de género, pues no tiene en consideración las realidades diferenciales y desproporcionadas de las mujeres en el acceso y titulación de la tierra, así como tampoco cumple con el mandato del Acuerdo de Paz de recoger de información catastral desagregada por sexo y etnia, lo que no permitirá identificar las desigualdades que siguen teniendo las mujeres para el acceso a la tierra.

3 ▶

3) En cuanto al *fondo de tierras* para la adjudicación y la creación de un programa de Ordenamiento Social de la Propiedad que permita la formalización de predios, con acceso a créditos y subsidios para compra de tierra y proyectos productivos para la generación de ingresos; a agosto de 2019 el fondo de tierras cuenta con 924.266 hectáreas que corresponde al 30,8% de la meta de 3 millones de hectáreas contempladas como compromiso del Acuerdo de Paz. Así, se evidencian cifras muy bajas de avances, pues de 1.103.815 hectáreas formalizadas y reportadas por el gobierno -que corresponden tan solo al 11,2% del total de hectáreas acordadas-, solo 337.895 hectá-

¹¹ La política pública fue creada mediante el Conpes 3958, cuya meta consiste en la actualización del 100% del área catastral en 2025, ya que en la actualidad solo el 5,68% del territorio cuenta con información catastral actualizada, de la que se espera el diseño de políticas públicas de las entidades territoriales que permita el aumento de predios para la titulación de la tierra en Colombia.

reas fueron entregadas a mujeres, esto es el 30,6% de las hectáreas formalizadas, porcentaje muy bajo frente al compromiso del 50% de titulación para mujeres, por lo que hasta ahora van en el cumplimiento del 22,5% de los compromisos del Acuerdo de Paz frente a la formalización de tierras para mujeres. Por su parte, la (Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación, 2019) reporta que 447.872 mujeres accedieron a créditos blandos y subsidiados, y 327 subsidios integrales fueron entregados a mujeres beneficiarios que, al no estar articulados con la titulación de la tierra, no permitirán a las mujeres tener autonomía económica en el campo, pues terminan siendo sumas de dinero que rápidamente se gastan o proyectos que no tienen sostenibilidad en el tiempo.

Por su parte, a septiembre de 2019 existen solo 13 Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural en elaboración, 7 en proceso de validación, 9 en proceso de expedición de resolución, 12 con resolución, para un total de 42 municipios priorizados de 1.103 municipios existentes en Colombia, correspondiendo al 7,8% del total de municipios del país. Así, con el paso de dos años a partir de la vigencia de la normativa, el municipio de Ovejas – departamento de Sucre, es hasta el momento el único que ha avanzado a la fase de implementación del procedimiento único por oferta, lo que quiere decir que la promesa del acceso a la tierra para el grupo de municipios seleccionado por el mismo Estado se cumpliría en 31 años y quien sabe cuándo para todo el país. Esta situación se agrava respecto al enfoque de género, pues la única cifra de mujeres reportada en el año 2019 correspondió a que 220 mujeres rurales se beneficiaron con acceso y formalización de tierras, que equivale al 8,76% de la misma meta propuesta por este gobierno para enero-diciembre de 2019 consistía en beneficiar a 2.510 mujeres, que no fue cumplida por la (Agencia Nacional de Tierras, 2019), pero que además no se sabe a qué programas y beneficios se refiere; reporte que no permite saber, de los pocos avances, cuáles son en beneficio de las mujeres, y a este paso nos preguntamos, cuándo se cumplirá el compromiso del Acuerdo de Paz de priorizar a las mujeres en el acceso y formalización de tierras y cómo se están haciendo cumplir las medidas diferenciales para las mujeres acceder a la tierra.

4 ▶

4) En la implementación de los planes para el desarrollo de los 170 municipios priorizados por el Acuerdo de Paz -ante la grave afectación del conflicto armado, ausencia institucional, presencia de cultivos ilícitos- llamados *Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET*, el gobierno a 2019 construyó estos planes con las comunidades y con la participación de las mujeres se elaboraron 4.408 iniciativas de género y mujer rural, de 32.808 iniciativas comunitarias (Consejería para la Estabilización, 2019). Sin embargo, preocupa que en estas mismas zonas se está promoviendo las llamadas “Zonas Futuro”, donde el gobierno está entrando a los territorios con presencia de la fuerza pública sin tener un enfoque integral y de género, como lo estableció el Acuerdo de Paz; lo que reduce la implementación territorial a la presencia de las fuerzas militares, sin que se empiecen a implementar las iniciativas comunitarias, más allá de las obras PDET, que van dirigidas a resolver necesidades inmediatas y menores de las comunidades –tales como construcción de casetas comunales, canchas deportivas, etc.-, que aunque pueden ser el primer paso, están lejos de cumplir los objetivos de los PDET, que atendiendo a lo acordado, al constituir las zonas más afectadas por el conflic-

to, deben lograr implementar la visión de estos territorios y transformarlos, con la participación de las mujeres e incluyendo sus necesidades; además con esta intervención podría aumentar el riesgo de violencias para las niñas, jóvenes y mujeres, al no tomar el gobierno las medidas de protección y garantías necesarias para la intervención¹².

5) Frente a la implementación del *programa de sustitución de cultivos - PNIS*, la información se ha venido recogiendo en los informes de las misiones de monitoreo y verificación de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Así, en el último informe de octubre de 2019, reportó situaciones de riesgo en algunos territorios de intervención del programa, paros armados por parte de grupos armados al margen de la ley, incidentes de seguridad y asesinatos a personas lideresas comunitarias, que ocasionaron retrasos en el monitoreo y abstención de ingreso en algunas zonas por la falta de garantías de seguridad (2019)¹³, contexto que no tiene una lectura de género y en ese sentido no se puede identificar el impacto diferenciado y desproporcionado de las mujeres en relación con la coca y el proceso de sustitución de cultivos.

En cuanto a la cobertura de mujeres al PNIS, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – UNODC reporta a octubre de 2019 la vinculación de 99.097 familias, y la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación reportó que del total de familias inscritas en el programa a 2019, 35.295 son titulares mujeres –de recibir el pago a las familias-, lo que corresponde al 35,6% de familias vinculadas. Informó, que entre 2017 y 2019 se reportan 212.177 personas beneficiadas, de las cuales 66.307 son mujeres, que representan el 32% de personas beneficiarias (2019), pero lo que no se explica es qué sucedió con las 113.080 familias desvinculadas del programa, de las cuales 31.012 son mujeres, pues al estar por fuera del programa no reciben más pagos, quedan sometidas a la hambruna e investigadas penalmente porque no fue aprobada la ley de tratamiento penal diferenciado. Además, estas cifras de mujeres reportadas por el gobierno no han sido validadas por UNODC, quien es el que hace el monitoreo y verificación del programa.

12 Al respecto la Corporación Sisma Mujer ha referenciado en los boletines de cifras de violencias que afectan a las mujeres (2018), que la presencia de actores armados, ya sea la fuerza pública o los grupos armados ilegales, son los mayores responsables de la violencia de género.

13 El gobierno nacional en 2020 anunció la terminación del convenio firmado por ONU para el monitoreo y verificación de la sustitución, indicando que el proceso de contratación no se hará mediante adjudicación directa, lo que implica que se suspende el rol de UNODC y quedaría a la espera de quien lo sustituya, siendo el organismo más capacitado para esta labor. Adicionalmente, El presidente de Colombia ha venido anunciando su intención de reanudar la fumigación aérea con glifosato, que había sido suspendida en el 2015 por decisión del Consejo Nacional de Estupeficientes. El gobierno nacional se encuentra limitado para reanudar este programa, pues en 2017 una sentencia de la Corte Constitucional que impuso una serie de requisitos con el fin de proteger derechos fundamentales de las comunidades objeto de esta intervención. Por su parte, el Acuerdo de Paz establece que la erradicación forzosa debe ser una medida de última ratio, cuando todas las demás medidas hayan fracasado y sin embargo el gobierno pretende reanudarla con la expedición de un decreto que, aunque se encuentra en trámite, pretende que se vuelva la regla general para la eliminación de los cultivos. Así, de retomarse las fumigaciones se puede perder la confianza que se había generado entre el Estado y la población en los territorios, lo que aumenta el riesgo de desplazamientos de las comunidades, deforestaciones, problemas de salud y efectos psicológicos negativos de las comunidades expuestas al herbicida, evita el desarrollo de algunas especies animales, enfermedades en plantas y aumenta el crecimiento de los cultivos en otras zonas, pues aunque esta sustancia es utilizada para la agricultura, comprometiendo la autonomía alimentaria, su uso para la erradicación es 4 veces mayor que el uso recomendado del producto. Preocupa a GPaz que uno de los argumentos del gobierno para desacelerar el programa de sustitución es el alto costo que implica cancelar a cada familia alrededor de 36 millones de pesos, de las cuales el 35,6% son mujeres titulares; sin embargo, si se compara el costo de la fumigación aérea que es de 72 millones de pesos, teniendo en cuenta no solo los impactos anteriormente enunciados, sino que además, la aspersión aérea tiene una resiembra del 70 – 80%, frente a la erradicación voluntaria que según el último informe de UNODC es del 0,4%.

Se ha reportado por las mujeres beneficiarias del Programa de Sustitución, mecanismos arbitrarios, poco amables, donde en ocasiones son suspendidas de los pagos sin que medie la notificación y el debido proceso en donde se presenten descargos por las familias implicadas, incluso operan sin siquiera informarles, por lo que se están empezando a presentar acciones de tutela ante la judicatura, que pretenden garantizar derechos fundamentales como al debido proceso de las personas vinculadas al programa, pues al salir de este, no pueden recibir los pagos que garantizan la seguridad alimentaria, dejando a las familias sometidas a la hambruna.

Al respecto, es importante aclarar que como el PNIS inició su ejecución sin incorporar el enfoque de género, los datos de las personas beneficiarias del programa no estaban desagregados por sexo, identidad de género y orientación sexual diversa. En ese sentido la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación afirmó que “el programa está revisando sus formatos, guías y lineamientos en donde incorporará el enfoque de género” y por ello está empezando a generar algunas cifras de mujeres vinculadas al programa de sustitución.

Reconociendo estos avances, el informe de UNODC reporta 72.488 que familias han recibido al menos un pago para la asistencia alimentaria inmediata, que corresponde a un millón de pesos en efectivo durante 12 meses para el sostenimiento económico, de las cuales 38.525 familias ya recibieron la totalidad de los pagos, que representa el 46,8%. Por su parte, la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación informó que 26.621 familias titulares mujeres han recibido al menos un pago de asistencia alimentaria, lo que corresponde al 36,7% del total de personas titulares que recibieron al menos un pago de asistencia alimentaria; y aunque este reporte es una alta ejecución, esta información no permite tener claridades sobre el grado de cumplimiento del programa respecto a las mujeres, pues dentro del grupo de titulares mujeres tan solo se tiene certeza de haber recibido al menos un pago, pero no se reporta de estos casos, cuántos más pagos se han recibido por las mujeres.

Por su parte, preocupa que la entrega de proyectos productivos a las personas beneficiarias del programa de sustitución aún sigue siendo una ilusión, a pesar de que son los proyectos productivos alternativos los que permitirán a las campesinas y campesinos abandonar esa actividad y garantizar la no re-siembra. Esto se debe principalmente a la desaceleración en la implementación

de la reforma rural integral, que no permite la entrega de proyectos productivos a personas que no tengan tierra, lo que genera unos impactos diferenciales y desproporcionados para las mujeres, quienes históricamente han tenido dificultades de acceso y titulación de la tierra.

Al respecto, ante los pocos avances en el acceso y titulación de la tierra, a octubre de 2019 UNODC reporta 34.492 familias con proyectos de seguridad alimentaria, que consistieron en entrega de un millón ochocientos mil pesos por familia por una única vez para una dieta nutricional adecuada, y de estos, tan solo se tiene 8.838 planes de inversión de proyectos productivos de las que se destacan labores pecuarias y agrícolas, que pretenden generar ingresos rápidos y a largo plazo para la sostenibilidad de las economías de estas familias vinculadas, frente a 60.731 familias a las que se les ha prestado asistencia técnica, lo que quiere decir que, de la identificación de las líneas de proyectos, tan solo el 14,5% cuenta con un plan de proyecto para su sostenimiento, siendo la cifra aún menor si se tiene en cuenta que del total de personas beneficiarias del programa –esto es, 99.097 familias–, el porcentaje que tiene planes de proyectos es tan solo del 8,9%, y eso sin tener certeza de cuántos de estos se están ejecutando en el territorio. Lo que se agrava en el caso de las mujeres, pues no se cuenta con cifras diferenciadas para las mujeres titulares del PNIS; siendo que el único reporte de la Consejería refiere a que, de 726 proyectos productivos con visión a largo plazo, 130 son titulares mujeres, correspondiendo tan solo al 17,9% de estos proyectos, cifra que no permite identificar si cuentan con asistencia técnica, cuáles son las líneas, cuántos tienen planes de inversión y cuántos están en ejecución.

Por otro lado, el Estado se sustrajo de la responsabilidad de crear e implementar mecanismos que garantizaran la participación mínima paritaria efectiva de las mujeres en el Programa de Sustitución, por lo que la participación de las mujeres se dejó a decisión de las costumbres de las comunidades, lo que no garantizó una participación efectiva en todas las zonas de intervención. Por este motivo la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación no ha reportado porcentajes de participación de mujeres y en el informe de seguimiento de (2019, pág. 23) aseveró que para el segundo semestre de 2020 se construirán acciones afirmativas que garanticen la participación de las mujeres en el PNIS. Y aunque GPaz tiene conocimiento de que en algunas zonas las mujeres han participado – ejemplo de ello son los municipios de Briceño y Putumayo–, esto se debió a los liderazgos fuertes y empoderamiento territorial que ejercen estas organizaciones de mujeres en estos territorios.



2

Bajo compromiso con los derechos de las personas LGBT

Después de más de cinco décadas de confrontación armada, la institucionalidad de paz y las normas creadas con el propósito de satisfacer los derechos de las víctimas del conflicto armado han permitido una visibilización progresiva de la forma en que el conflicto armado generó impactos diferenciales y desproporcionados en las personas lesbianas, gay, bisexuales y transgénero, siguiendo con ello el mandato de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

En concreto, la ley 1448 de 2011¹⁴ supuso un reconocimiento sin precedentes de la orientación sexual y la identidad de género como elementos a ser tenidos en cuenta dentro de las medidas de reparación individual y colectiva, así como en los ejercicios de memoria para asegurar el derecho a la verdad y la no repetición de las graves violaciones a derechos humanos cometidas contra personas LGBT en el conflicto.

El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante ‘Acuerdo’, ‘Acuerdo Final’ o ‘Acuerdo de Paz’) constituyó un paraguas en el reconocimiento de las personas LGBT como constructoras de paz y como víctimas de graves y sistemáticas violaciones a derechos humanos en los conflictos armados.

El actual gobierno ha mostrado muy poca disposición y compromiso con la satisfacción de los compromisos adquiridos con las personas lesbianas, gay, bisexuales y trans mediante el Acuerdo Final de Paz con la extinta guerrilla de las FARC-EP. No sólo hay un retroceso significativo por el estancamiento de los avances logrados con posterioridad el informe de 2014 de la CIDH. También hay una serie de discursos prejuiciosos contra las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas que han hecho carrera en este gobierno y han impactado sensiblemente la implementación efectiva del Acuerdo de Paz.

En concreto, el apoyo de movimientos ciudadanos y partidos políticos que se oponen abiertamente al reconocimiento de los derechos humanos de lesbianas, gays, bisexuales y personas trans, ha redundado en:

¹⁴ Ley colombiana que establece las medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno.

a ▶

a. Pasar de un Plan Nacional de Desarrollo como el de 2014 que la propia CIDH celebró (Informe Anual 2015) por disponer la consolidación de una Política Pública Nacional LGBT y la destinación de recursos específicos para acompañar la transformación de los imaginarios sociales que alimentan la discriminación y la violencia contra personas LGBT, a uno en 2018 que, cediendo a las presiones de partidos políticos fundamentalistas, apenas hace unas menciones escuetas a las personas LGBT. Es decir, a propósito de las presiones de sectores religiosos radicales, la base para la implementación efectiva del Acuerdo y otras políticas públicas, el Gobierno eliminó el capítulo LGBT.

b ▶

b. La definición de *enfoque de género* de las agencias gubernamentales encargadas de implementar el Acuerdo de Paz es sumamente limitada, binaria y excluyente, pues se refiere únicamente a las mujeres en sentido biológico. Lo anterior en contravía de las propias disposiciones del Acuerdo de Paz, que establecen que enfoques diferenciales y de género se fundan en el principio de igualdad y no discriminación. Esta cuestión ha derivado –constantemente– en escasos reportes sobre el avance de las medidas para personas LGBT de las agencias gubernamentales a la Alta Instancia de Género.

c ▶

c. A propósito de esta institución, vale la pena recalcar que en varias ocasiones funcionarias a cargo de esta dependencia han manifestado no considerar oportuna la inclusión de las personas LGBT en la verificación del cumplimiento de las medidas de género del Acuerdo de Paz.

En relación con cada uno de los Puntos del Acuerdo de Paz, como se observa en la infografía entregada por Colombia Diversa, tenemos los siguientes resultados:

a ▶

a. En los Puntos 1 (Reforma Rural Integral) y 4 (Solución al problema de las drogas ilícitas), ninguna medida registra avances satisfactorios. En concreto, la concepción del Gobierno según la cual el género sólo se refiere a las mujeres y, en este punto, a mujeres rurales, ha hecho que no se considere siquiera necesario valorar la situación de las personas LGBT en la ruralidad, de modo que ni siquiera se ha avanzado en la construcción de una línea de base sobre el particular. En cuanto a los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), que ha sido la bandera de este gobierno para asegurar que está cumpliendo con el Acuerdo, no hay estrategias claras para asegurar la participación de las personas LGBT en su elaboración, y ha dependido enteramente de su capacidad de incidencia que funcione. Vale la pena preguntarle a los agentes del Estado presentes ¿cuáles son las estrategias concretas para asegurar la participación de las personas LGBT en los espacios de concertación de los PDET-PNIS y cómo se están adelantando para asegurar que esa herramienta fundamental para el desarrollo del país incluya sus preocupaciones en el territorio?

b ▶

b. En el ámbito de las garantías de seguridad incluidas en los puntos 2 y 3, aún no se ha logrado dotar de contenido el enfoque diferencial en lo que concierne la identificación de riesgos, el diseño de esquemas de protección y la investigación de crímenes contra líderes LGBT. A diferencia de las mujeres que cuentan con el programa para defensoras, las personas LGBT carecen de rutas o herramientas específicas para hacerle frente a los riesgos que enfrentan cotidianamente en sus territorios. La situación se agrava si se tiene en cuenta que la situación de indefensión y violencia generalizada contra defensores y defensoras de derechos humanos en el país, la cual, por supuesto tiene reflejo en las cifras de, por ejemplo, amenazas contra defensores y defensoras LGBT. En 2016, Colombia Diversa registró 5 amenazas contra defensores/as LGBT, mientras que en 2017 registró 39, es decir, la cifra se multiplicó por 6. En 2018, se mantuvo más o menos igual, con 26 amenazas y en 2019 está consolidándose la cifra final.

c ▶

c. Los puntos con mayores niveles de desarrollo satisfactorio son el 5 (Víctimas) y el 6 (Implementación, Verificación y Refrendación). El 66,7% de las medidas del Punto 5 y 50,0% de las medidas del Punto 6 cuentan con avances propicios. Cabe destacar que la valoración positiva del Punto 5 responde a los avances adelantados por la Comisión de la Verdad (CEV) y la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), ambas instituciones creadas por el Acuerdo de Paz que, pese a avanzar en unos temas con mayor rapidez que en otros, han demostrado estar comprometidas con la satisfacción del mandato convencional y constitucional de implementar medidas diferenciales que garanticen los derechos a la verdad y la justicia sin discriminación. En todo caso, más adelante haremos unas anotaciones específicas sobre el trabajo de la JEP, con miras a fortalecer su trabajo en la justicia transicional.

d ▶

d. En todo caso, es importante destacar que en materia de reparaciones hay preocupaciones sustanciales dado que la implementación de las medidas relacionadas con la reparación administrativa y la rehabilitación psicosocial sigue siendo deficiente. Recientemente la Unidad para las Víctimas modificó los criterios de presentación del Registro Único de Víctimas. Aunque siempre ha sido muy deficiente que se desagreguen los datos por hombre, mujer y LGBT (como si las personas LGBTI no fuéramos también hombres y mujeres y no tuviéramos orientaciones sexuales e identidades de género diferentes que no están desagregadas), recientemente se incluyó la categoría ‘intersexuales’ sin justificación alguna, de suerte que no es claro a quiénes se refieren las cifras agrupadas bajo este rubro que subsiste en paralelo con la sigla LGBTI. Esto entorpece el trabajo de las organizaciones que defendemos los derechos humanos de esta población pues nos impide usar unas cifras que son fundamentales para la exigencia de derechos de quienes han sido victimizados por el conflicto. De hecho, la cifra que entregamos hoy es de diciembre de 2019 pues la más reciente es sumamente confusa.



3

Aumento de las agresiones en contra de las defensoras de derechos humanos.

Si bien Colombia cuenta actualmente con instancias de nivel nacional encargadas de la promoción, protección y defensa de los derechos humanos, y, concretamente, con el Programa de protección de personas, grupos y comunidades¹⁵, los esfuerzos han sido insuficientes, puesto que, la prevención y protección de las defensoras de derechos humanos constituye un deber del Estado, que involucra a diferentes entidades, es necesario examinar sus actuaciones frente al agravamiento de la situación de derechos humanos que enfrentan las mujeres defensoras.

Durante más de una década, las organizaciones del movimiento social de mujeres, hemos visibilizado los riesgos diferenciados y efectos desproporcionados que enfrentan las mujeres defensoras, hemos podido corroborar que la situación de las mujeres defensoras ha empeorado de manera significativa respecto a sus pares hombres, ya que con frecuencia enfrentan riesgos y obstáculos adicionales y diferenciados que obedecen a estereotipos de género arraigados en una sociedad patriarcal, que las discrimina por su labor en defensa de los derechos humanos y por el hecho de ser mujeres (Corporación Sisma Mujer; Tejedoras de Vida de Putumayo; Red Nacional de Mujeres Defensoras, 2019).

Las agresiones en su contra desembocan en impactos personales, familiares y organizativos, que muchas veces las obliga a alejarse de su núcleo familiar y del territorio que defienden, así como de su activismo político. De esta manera, históricamente, se ha buscado limitar la participación democrática de las mujeres, enviando un mensaje que pretende debilitar los liderazgos femeninos e impedir la construcción de un país en paz e incluyente con las mujeres.

Ante esta situación, el movimiento social de mujeres del país, inició desde el año 2009 un proceso de construcción participativa de la propuesta que, desde las experiencias de las defensoras, respondería de manera integral y diferenciada a la protección de su integridad y de su labor. Desde entonces, se mantiene un complejo proceso de interlocución e incidencia con los sucesivos Gobiernos Nacionales, a través del Ministerio Público, con el apoyo y respaldo de la comunidad internacional, que ha pasado por momentos de ruptura y también ha alcanzado logros significativos. Algunos de estos avances importantes, siempre impulsados por las diferentes organizaciones de mujeres que han liderado el proceso (Corporación Sisma Mujer, 2020), son los siguientes:

¹⁵ A cargo del Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de Protección, creado en el año 2011 a través del Decreto 4912 de (2011).



i) El Protocolo Específico con enfoque de género y de los derechos de la mujer (Resolución 805, 2012) que estableció medidas integrales para las mujeres.

ii) Creación del CERREM¹⁶ para mujeres solicitantes de medidas de protección en el año 2013, en el cual participan desde su instalación y hasta la fecha, dos representantes de las defensoras de derechos humanos.

iii) La creación de la Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres Líderas y Defensoras de Derechos Humanos (Decreto 1314, 2016) y su vinculación como invitadas permanentes dos organizaciones de mujeres: la Cumbre Nacional de Mujeres y GPaz.

iv) El Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderas y Defensoras de Derechos Humanos aprobado el 14 de junio de 2018 mediante la Resolución 0845 de (2018), en un proceso participativo que se consolidó como la carta de navegación para la protección integral de la vida de las mujeres en el ejercicio libre y seguro de sus liderazgos, que permitió en febrero de 2020 la aprobación del Plan de Acción 2019-2022 para los próximos cuatro años, con la esperanza de que éste contribuya a garantizar un entorno seguro y favorable para la labor de defensa de los derechos humanos que ejercen las mujeres.

La oficina en Colombia de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos reporta que durante 2019 se generó un descenso de 12,5% en los asesinatos a defensores, frente al incremento del 44,45% de asesinatos a defensoras. En los primeros 24 días de enero de 2020 por primera vez las defensoras asesinadas constituyeron el 50% de los casos de personas defensoras asesinadas. Se registra el asesinato de 23 defensoras desde la promulgación del Programa y 22 defensoras desde la posesión del actual gobierno (Corporación Sisma Mujer, 2020).

Reconocemos el trabajo de la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación, en cuanto a la importancia de abordar los riesgos extraordinarios de género que afectan a las mujeres defensoras. También evidenciamos los esfuerzos del Gobierno Nacional por contribuir en la superación del bloqueo institucional de género¹⁷. A todas las defensoras de derechos humanos, juntas hemos logrado avanzar en la concreción de garantías para el ejercicio libre y seguro de nuestros liderazgos, solo esperamos que en esta década, las mujeres podamos ejercer nuestros liderazgos libres, seguras y sin miedos.

La desaceleración de la implementación no es una mera percepción. Las cifras del propio gobierno muestran que hay un avance selectivo en ciertos puntos del Acuerdo y en desmedro del enfoque de género y, por ende, de las mujeres y las personas LGBT como se profundizará más adelante.

¹⁶ Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas.

¹⁷ “Un bloqueo institucional se presenta en aquellos casos en los que existe un grado profundo de desarticulación o de falta de coordinación entre distintas entidades estatales encargadas de una política pública que depende de varias agencias, instituciones y actores sociales; en aquellas situaciones en las que la asignación de funciones y responsabilidades en cabeza de las distintas entidades es difusa; o cuando la capacidad institucional y la apropiación de recursos destinados para atender los distintos componentes de una política, en contrapunto con las obligaciones legales y constitucionales que el Estado asumió al respecto, es insuficiente, como se argumentó en la Sentencia T-025 de 2004” (2016)



IV

Abordaje de la violencia sexual, la violencia reproductiva y la persecución motivada en la orientación sexual e identidad de género de las víctimas por el componente judicial del Sistema de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición (SIVJR-NR) creado por el Acuerdo de Paz.

En esta sección nos referiremos al riesgo de impunidad que enfrentan las víctimas de graves crímenes motivados por razones de género, y a la necesidad de que la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) abra un caso temático sobre violencia sexual, reproductiva y otras formas de violencia motivadas en la sexualidad de las víctimas, para enfrentar dicho riesgo.

Aunque el Estado tiene registros sobre el elevado número¹⁸ de víctimas de violencia sexual y episodios de violencia contra personas LGBT, persiste la deuda histórica para asegurar acceso a la justicia, la reparación y el esclarecimiento de la verdad. Algunas formas de violencia basada en género, como las violaciones a los derechos reproductivos y la persecución contra personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversa, hasta ahora, con el Acuerdo de Paz, encuentran un espacio para la justicia. Por ello, la puesta en marcha de la JEP constituye una oportunidad sin precedentes para saldar todas estas deudas de la justicia.

En materia de la investigación y judicialización de la violencia sexual contra mujeres y personas LGBT, las organizaciones solicitantes presentamos 8 informes¹⁹ y la JEP ha recibido aproximadamente 30 de hechos de esta naturaleza ocurridos en todo el territorio nacional. Sin embargo, para tener una justicia transicional que supere la impunidad, esclarezca la verdad y repare integralmente a las víctimas, es necesario que la JEP, con el acompañamiento vigilante de la comunidad internacional, revise tres cuestiones que señalamos a continuación.

La primera, fortalecer el análisis jurídico para superar lecturas estereotipadas de la violencia sexual como un acto oportunista, según la cual la violencia sexual es siempre un hecho privado, individual, apenas incidental o colateral de las motivaciones o intenciones de los actores del conflicto. Sin estos ajustes, se negaría a mujeres y personas LGBT el acceso a la justicia, el impacto diferencial del conflicto armado, y les conllevaría a someter sus casos a la jurisdicción ordinaria conocida por los altos niveles de impunidad.

Atendiendo a este llamado, resulta indispensable que todas las salas e instancias de la Jurisdicción reconozcan y apliquen los estándares nacionales e internacionales establecidos para asegurar la adecuada investigación, juzgamiento y sanción de la violencia sexual conforme a los parámetros de la debida diligencia. En particular, la JEP debe aplicar rigurosamente tanto los precedentes del

¹⁸ A 31 de mayo de 2020, el Registro Único de Víctimas reportaba 33.644 episodios de violencia sexual, cometidos contra 32.220 personas. De estas, 29.309 se reconocieron como mujeres.

¹⁹ Corporación Humanas 2 informes, Colombia Diversa 3 informes, Women's Link Worldwide 1 informe y Sisma Mujer 2 informes.

SIDH en la materia como los autos 092 de 2008 y 009 de 2015 de la Corte Constitucional. Estas decisiones reconocieron la existencia de una relación cercana y suficiente entre el conflicto armado y la violencia sexual, y conminó a las autoridades encargadas de procesar judicial y administrativamente casos de esta naturaleza a aplicar una presunción según la cual, siempre que se presente un caso de violencia sexual en una zona con presencia de actores del conflicto armado, debe asumirse que la conducta está relacionada con la confrontación armada.

Esta preocupación surge de dos antecedentes recientes del relacionamiento de la Jurisdicción con este tema:

(I) ▶

(I) El uso de nociones como violencia sexual oportunista o similares, que no tienen ningún asidero jurídico, y que han sido revaluadas por la propia doctrina que introdujo esa categoría en oposición a la llamada violencia sexual estratégica, desde la ciencia política (Wood, 2012). En concreto, genera preocupación el Auto 171 de 2019 de la Sección de Apelaciones del Tribunal para la Paz, el cual, valiéndose de esta distinción, introduce una tipología de la violencia sexual en la que distingue entre *violencia sexual constitutiva* y *violencia sexual circunstancial*. La primera supone una relación nítida o evidente con la confrontación armada (conexidad por causa o en relación directa o indirecta) y se asume que es aquella que involucra eventos en los que se ejecuta como arma de guerra o como mecanismo de control social o del territorio.

En el segundo supuesto, se asume que hay un grado de conexidad más difuso (conexidad con ocasión del conflicto), pues recoge hipótesis “que dan cuenta de una suerte de violencia oportunista o habitual [donde] el factor decisivo es el interés personal”. Esta noción no sólo desconoce los estándares internacionales en la materia decantados por la Corte Constitucional mediante los autos 092 de 2008 y 009 de 2015 (y subsiguientes), negando la presunción de conexidad de la violencia sexual con el conflicto con independencia de los fines con los que se comete. También pasa por alto los eventos/patrones identificados previamente por la Corte, e, incluso, el desarrollo doctrinario y jurisprudencial (Corte Suprema de Justicia, 2018) reciente que reconoce la violencia sexual como una *práctica* que es cuando menos tolerada por los grupos armados (Alianza Cinco Claves, 2019). Esta categorización termina justificando la idea de que la violencia sexual es un acto privado que se desprende de una intensión individual del perpetrador y no de un cúmulo de condiciones estructurales y bélicas que facilitan la comisión de estos crímenes.

(II) ▶

(II) Decisiones de la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas (SDSJ) y de la Sala de Amnistía o Indulto (SAI) que niegan el ingreso o permanencia de miembros de la fuerza pública (SDSJ) o de antiguos miembros de la desmovilizada guerrilla de las FARC-EP (SAI), desestimando *a priori* la conexión de conductas de violencia sexual de la que fueron autores con la confrontación armada. Estas decisiones, de nuevo, desconocen el precedente constitucional que exige a las autoridades presumir la relación cercana y suficiente entre violencia sexual y conflicto armado, tal como se señaló líneas atrás. Estas decisiones están fun-

damentadas en estereotipos de género que refuerzan la idea de la violencia sexual como una violencia privada, que depende de las pulsiones individuales del perpetrado, o de acuerdos espurios alcanzados por el perpetrador y las autoridades encargadas de la investigación penal en procesos anteriores en desmedro de los derechos de las víctimas.

Por ejemplo, en la Resolución 972 de 2018 la SDSJ desestimó el ingreso de un miembro de la fuerza pública condenado por delitos sexuales cometidos mientras era miembro activo del ejército porque en el proceso penal la Fiscalía había logrado alcanzar un preacuerdo con el enjuiciado después de que este reconociera el acto de violación a cambio de que se estableciera que se había tratado de conductas agravadas de acoso sexual hacia una menor de edad porque, supuestamente, habían entablado una relación de pareja (cambio de la calificación jurídica de actos sexuales abusivos a acoso sexual). La Sala no sólo no convocó a la víctima para pronunciarse sobre el caso, sino que evadió los testimonios de la víctima dentro del anterior proceso penal donde era evidente el uso de la fuerza y la coerción en los actos de violencia (la víctima tenía 12 años y el perpetrador 31 al momento de los hechos), y de la posición de dominación como militar de la que se valió para cometer estos actos.

El efecto práctico de estas decisiones ha sido negar la competencia de la JEP para casos de violencia sexual cometida en contextos determinados por las dinámicas del conflicto armado, donde a juicio de algunas Salas de Justicia de la JEP no se cuenta con evidencias para demostrar el vínculo. Lo anterior supone que los casos sean remitidos a la jurisdicción ordinaria, donde prevalecen altos índices de impunidad y donde la investigación sobre elementos como la coacción y la violencia no reconoce muchas veces el peso de las dinámicas del conflicto armado en la comisión del delito.

La segunda situación, es cualificar el análisis de contexto de estos casos, de modo que se reconozca la realidad de las mujeres y personas LGBT, y se ofrezcan elementos para hallar esa relación cercana y suficiente con el conflicto armado, sin imponer cargas probatorias desproporcionadas a las víctimas. Para esos efectos, es indispensable que dependencias como el Grupo de Análisis de la Información (GRAI) y la Unidad de Investigación y Acusación (UIA) cuenten con lineamientos investigativos y profesionales especializadas que puedan identificar líneas de investigación que reconozcan en los contextos cómo se establecen los órdenes de género en los territorios donde intervienen los actores armados. Adicionalmente, es fundamental que en el proceso dialógico de toma de versiones voluntarias a comparecientes actualmente vinculados a los casos priorizados por la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad (SRVR), las y los funcionarios encargados de esta tarea recaben información sobre las relaciones de género que tejieron los actores del conflicto con la población civil y al interior de las filas a través de los cuestionarios, en aras de garantizar la comprensión situada de la discriminación histórica que alimenta las violencias sexuales contra las mujeres, las niñas y las personas LGBT, dentro y fuera de las filas de los grupos armados.

En tercer y último lugar, es fundamental que la Jurisdicción fortalezca la participación efectiva de las víctimas de violencia sexual, violencia reproductiva y otras violencias motivadas en la sexualidad de las víctimas. Ni la reforma constitucional que vino después de la firma del Acuerdo de Paz ni la ley estatutaria de la JEP (Ley 1957 de 2019) reconocen a las víctimas como partes dentro del proceso especial creado para el juzgamiento de los máximos responsables del conflicto armado. Sin embargo, ambos cuerpos normativos reconocen a las víctimas y sus representantes como intervinientes especiales con una serie de derechos de participación fundados

en los estándares internacionales sobre intervención de víctimas en el juzgamiento de crímenes atroces. Adicionalmente, el Acuerdo de Paz y las normas que lo desarrollan reconocen la centralidad de las víctimas en las acciones de los órganos del SIVJRNR, especialmente la JEP, de manera que todas las iniciativas emprendidas por sus dependencias deben estar orientadas a maximizar la garantía de los derechos de las víctimas, potencializando su participación en todos los escenarios en los que se desarrolla el proceso.

Si bien destacamos el proceso de acreditación de mujeres y personas LGBT como víctimas de violencias basadas en género en al menos cuatro de los ocho casos priorizados actualmente por la Jurisdicción, hacemos un llamado para que se superen ciertas barreras que hemos identificado en los trámites correspondientes, tales como la garantía de acceso a la información, de la notificación, participación en los trámites judiciales y reconocimiento de nombres identitarios para los casos de mujeres transgénero. Adicionalmente resaltamos que la puesta en marcha del equipo de investigación de violencia sexual al interior de la Unidad Especial de Investigación y Acusación, no fue un proceso participativo como lo indica la ley estatutaria de la JEP.

En suma, si bien como sociedad civil respaldamos y seguiremos respaldado a la Jurisdicción por ser la única oportunidad de justicia con la que cuentan actualmente las víctimas de violencia sexual, reproductiva y otras formas de violencia motivadas en su sexualidad, es fundamental que este proceso se construya sobre la base de la crítica constructiva para que la JEP alcance el principal objetivo trazado por el Acuerdo de Paz: satisfacer los derechos de las víctimas a la justicia, la verdad, la reparación y la no repetición. En ese sentido, observamos con preocupación que la metodología de investigación actual no ha dado avances concretos superar la impunidad estructural en materia de violencia sexual y otras violencias basadas en género, mientras que en los casos temáticos de secuestro (caso 001) y ejecuciones extrajudiciales (caso 003) el país ha podido reconocer el grave impacto de estos flagelos y ha requerido las responsabilidades de los actores del conflicto. En consecuencia, el pasado 20 de febrero le solicitamos a la JEP la apertura de un caso temático de alcance nacional sobre violencia sexual, reproductiva y otras violencias motivadas en la sexualidad de las víctimas, que permita impulsar de forma decidida y con los recursos judiciales ya disponibles, el esclarecimiento de esta forma de violencia, el establecimiento de responsables y la transformación de los discursos sociales que por siglos han alimentado la violencia contra las mujeres y las personas LGBT.

Por eso, nuestro llamado es a que la Jurisdicción, cuyo trabajo respaldamos y seguiremos respaldando, esté a la altura de las exigencias de su tiempo y de las víctimas. Este llamado implica recordar que la satisfacción de los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición de las víctimas es el eje sobre el cual gravita su mandato, especialmente frente a aquellas a quienes ni siquiera se les ha reconocido como víctimas de la guerra, como las personas LGBT o las excombatientes víctimas de violencia reproductiva intrafilas.

Después de esta revisión panorámica de las problemáticas que ha traído consigo la puesta en marcha del componente judicial creado por el Acuerdo de Paz para satisfacer el derecho de las víctimas a la justicia, la verdad, la reparación y la no repetición desde el lugar de las víctimas se violencia sexual, a continuación, se presentarán algunas consideraciones específicas relacionadas con la situación que enfrentan las personas LGBT víctimas del conflicto armado y las mujeres y niñas víctimas de violencia reproductiva al interior de las filas de los actores armados.

Persecución contra personas LGBT

La violencia por prejuicio contra personas LGBT en el conflicto armado colombiano ha sido silenciada e invisibilizada, en buena medida porque como sociedad hemos normalizado la idea de que a lesbianas, gays, bisexuales y personas trans se las ultraje, viole, desplace forzosamente, asesine o desaparezca. Se piensa que estos cuerpos e identidades son indeseables, disponibles y desechables, que discriminarles y negarles sus derechos no es grave. Sin embargo, esa violencia que comienza con el discurso, en las escuelas y en las familias, se ha materializado de formas sumamente crueles en los cuerpos de miles de personas LGBT en aquellas zonas donde ha predominado el control territorial de grupos armados legales e ilegales en Colombia, configurándose con ello crímenes de lesa humanidad, como el crimen de persecución.

En Colombia se registran 3.974 episodios de violencia armada contra personas LGBT asociados con el conflicto armado (pendiente referencia). Aunque estas cifras de la Unidad para las Víctimas son deficientes pues no dan cuenta ni de la motivación, ni el perpetrador, ni las formas de violencia que, más allá de la sigla, aquejan de forma particular a lesbianas, gays, bisexuales y personas transgénero, sí pone de presente la complejidad de este fenómeno de la guerra en Colombia, invisibilizado hasta hace muy pocos años.

En esta materia, la acción de la justicia sólo puede ser calificada como deficiente. En el marco del proceso transicional de Justicia y Paz sólo dos sentencias reconocen que grupos paramilitares violaron, desplazaron, asesinaron, desaparecieron y ultrajaron la dignidad de personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, a partir de una mirada prejuiciosa de lo que son o lo que los actores armados creen que son (Sentencia Arnubio Triana Mahecha y otros., 2014) (Sentencia Postulado Juan Francisco Prada Márquez y otros, Frente Héctor Julio Peinado Becerra AUC, 2020).

Al igual que para el movimiento de mujeres, la creación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, pero especialmente de la Jurisdicción Especial para la Paz, supone una ventana de esperanza y oportunidad no sólo para la efectiva judicialización de los responsables de estas conductas atroces, sino para que desde el nivel oficial empiecen a transformarse los discursos sociales que por décadas han alimentado la violencia en contra de esta población.

En esa medida, se han presentado al menos 5 informes desde la sociedad civil, 3 de ellos por parte de Colombia Diversa y 2 por la Corporación Caribe Afirmativo, con el objeto de hacer visible la violencia armada contra personas LGBT, y asociados con varios territorios del país (Costa Pacífica Nariñense, Urabá, Tolima y Montes de María). A propósito de este trabajo, hemos logrado la acreditación y reconocimiento de víctimas como intervinientes especiales en los casos territoriales priorizados 002 y 004.

Además, hemos logrado demostrar con esos informes que, en Colombia, al menos en lo que respecta a las extintas FARC-EP y a la Fuerza Pública, se cometieron una multiplicidad de crímenes contra las personas LGBT que, vistos en su conjunto, dan cuenta ejercicios de premeditación y racionalización de la violencia articulados por una mirada prejuiciosa de los perpetradores contra las orientaciones sexuales e identidades de género diversas. Vistas de este modo, las conductas constituyen crímenes muy graves a la luz del derecho internacional, especialmente el crimen de lesa humanidad de persecución.

Sin embargo, pese a la solidez de los testimonios y de la evidencia contextual presentada, la JEP sigue sin reconocer la gravedad del crimen de persecución contra las personas LGBT. No sólo no reconoce este crimen como parte de sus repertorios de investigación en las situaciones territoriales priorizadas, sino

que, además, después de las acreditaciones, ha fallado en la notificación oportuna de diligencias con comparecientes e incluso ha limitado el acceso de la representación judicial de víctimas a las mismas. También, en algunas notificaciones, se refiere a las mujeres trans por sus nombres legales y no identitarios, desconociendo los estándares establecidos en la Opinión Consultiva 24 de 2017 sobre el reconocimiento del derecho a la identidad y al nombre de las personas trans. Esto perjudica seriamente los derechos de las víctimas, quienes ya tienen una participación muy limitada en las instancias judiciales de la Jurisdicción y ven pocos avances en la judicialización de sus casos.

Violencia reproductiva

Históricamente, las mujeres y niñas han sufrido violaciones a sus derechos reproductivos en el marco de los conflictos armados alrededor del mundo: esterilizaciones, abortos, embarazos y anticoncepción forzada²⁰. También, cuando son víctimas de violencia sexual en estos contextos se les impide el acceso al aborto legal y seguro o a tratamiento para enfermedades de transmisión sexual (Dejusticia, 2015). A pesar de la prevalencia y gravedad del fenómeno, las violaciones a derechos reproductivos en los conflictos armados han permanecido invisibles y el acceso a la justicia, a la reparación o a la atención, especialmente si se trata de víctimas al interior de los grupos armados, ha sido muy limitado.

Hasta el año 2019 no existían estándares internacionales explícitos que protegieran a las mujeres y niñas de la violencia sexual y reproductiva sufrida al interior de los grupos armados. En 2019 se emitió por parte de la Corte Penal Internacional, en el caso Ntaganda sobre la República Democrática del Congo, la primera condena por violencia sexual contra “niñas soldado”. La sentencia deja claro que el derecho penal internacional y derecho internacional humanitario prohíben la violencia sexual en todo momento y contra cualquier persona, incluso cuando la violencia ocurre dentro de la misma tropa.

En Colombia se están dando los primeros pasos para fijar este estándar en materia de violencia reproductiva intrafilas, razón por la cual un monitoreo de organismos internacionales de derechos humanos como la Comisión Interamericana es vital para que se sigan dando estos avances. Es necesario que el Estado garantice el funcionamiento con independencia de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y de las demás altas cortes del país, y vigilar que estos tribunales impartan justicia de acuerdo con los estándares internacionales.

Women’s Link Worldwide presentó en 2019 el primer informe a la JEP que expone hechos de violaciones a los derechos reproductivos -específicamente abortos y anticoncepción forzada-, de mujeres combatientes y niñas reclutadas forzosamente en las filas de la guerrilla de las FARC-EP. El informe indica que este tipo de violencia reproductiva era una práctica sistemática y generalizada del grupo armado que constituyó no solo una grave violación de derechos humanos sino un crimen de guerra. El documento incluye 35 testimonios, y el caso emblemático de Helena, quien representa a las mujeres y niñas, la mayoría de ellas de zonas rurales empobrecidas, que buscan justicia ante la JEP por este tipo de violencias. El informe no niega que algunas mujeres y niñas dentro del grupo armado hayan recurrido voluntariamente a interrumpir sus embarazos, pero también reconoce que hubo otras que,

20 Por ejemplo, con la política eugenésica en la Alemania nazi en virtud de la cual entre 70,000 y 350,000 personas fueron esterilizadas forzosamente En: (Henshaw, Van Court, & Saetz, 1985) y (De Vos, Can the ICC prosecute forced contraception? [en línea], 2016); los “campos de violación” en la antigua Yugoslavia en donde la capacidad reproductiva de mujeres y niñas musulmanas fue utilizada por las fuerzas serbias como una herramienta para cambiar la composición étnica del grupo En: (De Vos, Can the ICC prosecute forced contraception? [en línea], 2016) y el genocidio en Ruanda en donde miles de mujeres y niñas fueron embarazadas forzosamente En: (Nowrojee, 1993, pág. 3).

contrario a la política del grupo, deseaban ser madres y que tal posibilidad les fue negada en violación de su autonomía reproductiva, a la cual no se renuncia por pertenecer o ser reclutada por un grupo armado.

La información contenida en el informe ha sido trasladada a los casos que ya han sido priorizados por la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas de la JEP. Helena ha sido acreditada como víctima en el caso 007 sobre reclutamiento y utilización de niñas y niños en el conflicto armado colombiano, y se espera que, dentro de este caso, pronto se llame a los máximos responsables de las FARC-EP a dar su versión sobre estos hechos (La JEP llama a versiones a ex - miembros de las FARC por reclutamiento y utilización de niñas y niños en el conflicto armado, 2019). Sin embargo, los avances en los otros casos, los cuales cubrirían a las mujeres adultas víctimas de violencia reproductiva han sido mucho más modestos. Por esta razón, el pasado 20 de febrero, se reiteró la solicitud hecha al presentar el informe, ahora en el marco de la Alianza Cinco Claves, consistente en la priorización de un caso nacional sobre violencia sexual, reproductiva y otros delitos motivados en la sexualidad de las víctimas cometidos en el marco del conflicto armado.

Asimismo, a finales del año 2019 el caso de Helena fue estudiado por la Corte Constitucional por cuenta de una tutela interpuesta por Women's Link Worldwide, solicitando la protección de sus derechos a la salud y a la reparación integral, ya que hasta ahora, la Unidad de Víctimas se ha negado a inscribirla en el Registro Único de Víctimas arguyendo que cuando huyó del grupo era mayor de edad, y el sistema público de salud no le ha garantizado el tratamiento adecuado por los graves problemas de salud físicos y psicológicos que padece desde hace varios años como consecuencia de la violencia reproductiva que sufrió en el interior de las filas de las FARC-EP.

La Corte Constitucional en sentencia SU-599-19 ordenó a la Unidad de Víctimas incluir a Helena en el Registro Único de Víctimas (RUV) para garantizarle el acceso a las medidas de reparación que contempla la Ley de Víctimas, a las que ahora tiene derecho. En este momento seguimos esperando que la Unidad de Víctimas cumpla el fallo de la Corte. La decisión que tomó la Corte Constitucional en el caso de Helena tiene repercusiones importantes para las mujeres excombatientes y las niñas y adolescentes que fueron reclutadas ilícitamente que han sido víctimas de violaciones a sus derechos reproductivos en las filas de los grupos armados en Colombia y que no han accedido a medidas de reparación debido a la edad que tenían al momento de la desvinculación. El fallo de la Corte Constitucional es uno de los pocos precedentes a nivel nacional e internacional que protege a las mujeres y niñas víctimas de violencia reproductiva intrafilas y ordena a las instituciones del Estado protegerlas y darles acceso a medidas de reparación, independientemente de la edad que tenían cuando dejaron el grupo armado.

Ahora más que nunca es relevante hablar de violencia reproductiva intrafilas en Colombia pues el conflicto armado continúa presente en muchas regiones del país lo que pone en una situación de riesgo a mujeres y niñas de ser reclutadas por las disidencias de las FARC-EP y otros actores armados, y de sufrir violencia sexual y reproductiva al interior de los mismos. Desde la firma del Acuerdo de Paz entre el gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC-EP, el 78% de los departamentos del país tienen municipios que están en alerta por el reclutamiento ilícito y utilización de menores de edad para la guerra (Politécnico Gran Colombiano, Unidad de Investigación Periodística, 2020)²¹. El Estado colombiano conoce de estos riesgos, tanto de reclutamiento como de violencia sexual y reproductiva, y debe implementar medidas para prevenirlos, incluyendo el fortalecimiento del acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva y atención a víctimas de violencia sexual en las zonas de más riesgo.

21 El informe de Human Rights Watch de enero de (2020) narra el testimonio de una víctima, quien había sido víctima de reclutamiento forzado a principios del 2019 y fue víctima de aborto forzado por parte de las FARC.



V

Solicitudes

El Acuerdo de Paz es una oportunidad, quizá la única que tenemos en Colombia para una transformación real de las condiciones de marginación que han marcado históricamente la vida de las mujeres, las niñas y las personas LGBT. Dicha transformación requiere que las mujeres y las personas LGBT sean reconocidas en su agencia de modo que puedan participar en los escenarios de construcción de paz. Asimismo, es indispensable que sus derechos sean efectivamente garantizados a través de la implementación del Acuerdo, particularmente en lo que hace a su derecho a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición. El panorama actual es preocupante, a pesar que seguimos trabajando desde nuestra esperanza y desde las voces de quienes fueron víctimas de este extenso conflicto armado. Por ello, es urgente un compromiso real y material con la implementación del Acuerdo, más allá de los discursos políticamente correctos y con acciones concretas.

En consecuencia, solicitamos a la CIDH:

1

1. Mantener un seguimiento cercano a la implementación del enfoque de género del Acuerdo de Paz, específicamente a través de una visita de las Relatoras de País y Mujeres, con el objeto de que puedan verificar directamente y en particular a nivel territorial, los impactos que la desaceleración que la implementación ha tenido sobre las niñas, mujeres y personas LGBT.

2

2. Monitorear el mantenimiento y fortalecimiento de las condiciones para que el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, y específicamente la Jurisdicción Especial para la Paz, puedan operar adecuadamente.

3 ▶

3. Instar al Estado para que avance en la implementación de las medidas diferenciales y de género en la Reforma Rural Integral y Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito. Y que requiera al Estado para que informe sobre los resultados de las estrategias que aseguren la participación cualificada y efectiva de mujeres y personas LGBT en esos planes y programas.

4 ▶

4. Requerir al Estado para que presente informes periódicos sobre la implementación territorial de las políticas públicas para garantizar el ejercicio de la defensa de los derechos humanos de las mujeres y las personas LGBT, además de materializar sus compromisos con las personas Defensoras de Derechos Humanos cesando la estigmatización y desestimación de su labor.

5 ▶

5. En el marco de las recomendaciones formuladas en su *Informe verdad, justicia y reparación: cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia*, mantener un seguimiento cercano al abordaje de la violencia sexual en la Justicia Transicional, incluyendo la violencia reproductiva y la persecución motivada en la orientación sexual e identidad de género de las víctimas. Especialmente, solicitamos requerir a la Jurisdicción Especial para la Paz para que, en el marco de su acuerdo de colaboración, entregue información precisa sobre la metodología y estrategias para la investigación, juzgamiento y sanción efectiva de la violencia sexual, la violencia reproductiva y otras formas de violencia motivadas en la sexualidad de las víctimas.

6 ▶

6. Recomendar al Estado Colombiano cumplir prontamente el fallo de la Corte Constitucional que reconoce como víctimas del conflicto a las mujeres y niñas que sufrieron violencia sexual y reproductiva intrafilas, independientemente de la edad que tenían cuando dejaron el grupo armado.

7 ▶

7. Recomendar al Estado colombiano que, frente a los riesgos actuales de reclutamiento de niños, niñas y adolescentes, y de violencia sexual y reproductiva al interior de grupos armados, implemente medidas para prevenirlos, incluyendo el fortalecimiento del acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva y atención a víctimas de violencia sexual en las zonas de más riesgo.

8 ▶

8. Respalda y monitorear la respuesta a la solicitud que hemos hecho desde Cinco Claves para la apertura al Caso Nacional sobre *Violencia Sexual, Reproductiva y otras formas de Violencia Motivadas en la Sexualidad de las Víctimas*.



Bibliografía

Seguimiento multi partidista a la implementación del Acuerdo de Paz. (2019). *En que va el Acuerdo de Paz a un año del gobierno Duque? #No enreden la paz.*

Resolución 1325 (Naciones Unidas 2000).

Decreto 4912. (2011).

Resolución 805. (14 de mayo de 2012).

Sentencia Arnubio Triana Mahecha y otros. , Rad. 11001-22-52000-2014-00058-00 Rad. Interno 2358 (Tribunal Superior de Bogotá 16 de Diciembre de 2014).

Auto 373 (Corte Constitucional 2016).

Decreto 1314. (10 de agosto de 2016).

Sentencia C-630 (2017).

Resolución 0845. (14 de junio de 2018).

Sala de Casación Penal. SP5333/2018 , Radicado No. 50236 (Corte Suprema de Justicia 5 de diciembre de 2018).

Comunicado 155 (Jurisdicción Especial para la Paz 28 de octubre de 2019).

Sentencia Postulado Juan Francisco Prada Márquez y otros, Frente Héctor Julio Peinado Becerra AUC, Rad. 110016000253201500072, Rad. Interno 2549 (Tribunal Superior de Bogotá, Sala de Justicia y Paz 24 de marzo de 2020).

Agencia Nacional de Tierras. (2019). *Informe de gestión tercer trimestre de 2019.* Bogotá.

Agencia Nacional de Tierras. (2019). *Informe de Gestion Primer Trimestre .*

Alianza Cinco Claves. (2019). *Conexidad entre la violencia sexual y el conflicto armado. Un llamado al no retroceso en la Jurisdicción Especial para la Paz.*

Congreso de la República. (02 de mayo de 2019). Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022 Pacto por Colombia, pacto por la equidad. Bogotá.

Congreso de la Republica. (s.f.). Decreto 1418 de 2018.

Consejería para la Estabilización. (2019). *Canal de youtube: Informativo de la paz con legalidad*. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=7rUi8XRi2yM&feature=youtu.be>

Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación. (2019). *Avances en la implementación de los 51 indicadores de género del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final*. Corporación Humanas. (2013). *Represión de la Violencia Sexual en Colombia y Justicia Internacional: Informe de Observación de Juicio de Violencia Sexual en el marco del Conflicto Armado Colombiano*. Bogotá.

Corporación Sisma Mujer. (2018). *20 años de trabajo feminista por el derecho humano de las mujeres a vivir una vida libre de violencias*. Bogota D.C.

Corporación Sisma Mujer. (2020). *Situación de Derechos Humanos de las personas defensoras en Colombia 2019 - 2020*. Bogotá.

Corporación Sisma Mujer; Tejedoras de Vida de Putumayo; Red Nacional de Mujeres Defensoras. (12 de febrero de 2019). *Fundamentos del Programa Integral de Garantías para mujeres lideresas y defensoras*.

De Vos, D. (2016). *Can the ICC prosecute forced contraception? [en línea]*. Obtenido de Disponible en: <https://me.eui.eu/dieneke-de-vos/blog/can-the-icc-prosecute-forced-contraception/>

De Vos, D. (2016). *Can the ICC prosecute forced contraception? [en línea]*. Obtenido de Disponible en: <https://me.eui.eu/dieneke-de-vos/blog/can-the-icc-prosecute-forced-contraception/>

Dejusticia. (2015). *El ejercicio de la interrupción voluntaria del embarazo en el marco del conflicto armado*. Obtenido de https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/02/filename_recurso_796.pdf

Departamento Nacional de Planeación. (s.f.). Obtenido de [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/3932_AnexoB_PlanMarcodeImplementacionB3n20\(PMI\).pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/3932_AnexoB_PlanMarcodeImplementacionB3n20(PMI).pdf)

GPaz. (2018). *La Paz avanza con las mujeres. Observaciones sobre la incorporación del enfoque de género en el Acuerdo de Paz*. Bogotá.

GPaz; Acciones para el Cambio; Instancia Especial de Mujeres para el enfoque de género en la paz. (2019). *Aportes para la inclusión del enfoque de género en la ejecución, seguimiento y evaluación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos - PNIS*. Bogotá.

Henshaw, M., Van Court, M., & Saetz, S. (1985). *Eugenics and the Third Reich. The Eugenics Bulletin*. . Obtenido de Disponible en: <http://www.eugenics.net/papers/3rdreich.html>; Human Rights Watch. (2020). *Informe*. EEUU: Human Rights Watch.

Mejía Duque, C. (2019). El Acuerdo de Paz: una oportunidad de una sociedad igualitaria con las mujeres? (págs. 1 - 6). Bogotá: Sisma Mujer.

Nowrojee, B. (1993). *Shattered Lives: Sexual Violence During the Rwandan Genocide and Its Aftermath*, Human Rights Watch y FIDH. Obtenido de https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/1996_Rwanda_020Shattered020Lives.pdf

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito - UNODC. (2019). *Informe ejecutivo consolidado No. 19*.

Pacifista. (s.f.). Obtenido de <https://pacifista.tv/notas/presupuesto-2020-duque-recursos-paz-implementacion-acuerdo/>

Politécnico Gran Colombiano, Unidad de Investigación Periodística. (2020). *Los Menores no Sallieron de la Guerra*. Obtenido de <https://reclutamientomenores.poligran.edu.co/#videos>

Presidencia de la República. (2017). Decreto 893.

Presidencia de la República. (2017). Decreto 902.

Wood, E. (enero-junio de 2012). Variación de la violencia sexual en tiempos de guerra: la violación en la guerra no es inevitable . *Revista de Estudios Socio-Jurídicos* , 14(1): 19-57.

