



Documento de **recomendaciones de política pública** sobre la implementación de los compromisos de género del Acuerdo Final de Paz de 2016¹

1. El nombre completo del Acuerdo es Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.





Documento de recomendaciones de política pública sobre la implementación de los compromisos de género del Acuerdo Final de Paz de 2016.

George Kunnath, Erika Márquez-Montaño, Alejandra Erazo Gómez, Hobeth Martínez Carrillo, Dilia Consuelo Fuertes

© Observatorio para la Equidad de las Mujeres - OEM
© The London School of Economics and Political Science

Cali / Universidad Icesi, 2024

Palabras claves:

1. Enfoque de género / 2. PDET / 3. Acuerdo de Paz / 4. Política pública

Universidad Icesi
Calle 18 No. 122-135 (Pance)
Cali – Colombia
Teléfono: +57 (2) 555 2334

Forma de citación: OEM (2024) "Documento de recomendaciones de política pública sobre la implementación de los compromisos de género del Acuerdo Final de Paz de 2016.". Recuperado de: www.icesi.edu.co/oem/publicaciones/



Índice

Introducción	4
1. Implementación de las iniciativas de género en el Plan de Desarrollo con Enfoque Territorial Alto Patía , Norte del Cauca	8
1.1 Principales dificultades en las medidas de género del PDET Alto Patía – Norte del Cauca	10
• Sobre la categorización de las iniciativas	11
• El contenido de las iniciativas	12
• La operacionalización institucional del enfoque de género y la exclusión de la diversidad	18
• Fallas que dificultan la participación de mujeres y personas diversas	20
1.2 Recomendaciones	21
• Categorización de las iniciativas	21
• Contenido de las iniciativas	22
• La operacionalización institucional del enfoque de género	25
• Fallas en la participación	25

2. La reincorporación de las mujeres firmantes	28
2.1 Problemas que enfrentan las signatarias del AFP	32
• Escasa Transversalización del enfoque de género en la política de reincorporación	32
• Carencia de garantías para la autonomía económica de las mujeres firmantes del AFP	33
• Sobrecarga en las labores del cuidado y el hogar	35
• Inseguridad y estigmatización	
2.1 Recomendaciones	37
• Articulación interinstitucional entre Nación-Territorio	37
• Adecuación institucional para la implementación del AFP	38
• Fortalecimiento del liderazgo de las mujeres	39
• Mitigación de los impactos de la violencia contra los y las firmantes de paz	40
3. Compromisos de género y población LGBTIQ+ en el Acuerdo de Paz	45
3.1 Panorama general de las medidas específicas para la población LGBTIQ+	46
3.2 Diagnóstico: avances y obstáculos	48
• Punto 1: Reforma Rural Integral (RRI)	48
• Punto 2: Participación política	51
• Punto 3: Garantías de seguridad y reincorporación	54
• Punto 4: Solución al problema de las drogas ilícitas	56
• Punto 5: Derechos de las víctimas	58
• Punto 6: Implementación	61
Retos territoriales en el Cauca	63
Recomendaciones desde los hallazgos de la investigación	64
Bibliografía	68

Introducción

El proceso de paz en Colombia, entre las antiguas Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP) y el Estado, dio paso a la firma de un Acuerdo Final de Paz (AFP) en el 2016 que incluyó la perspectiva de género y diversidad sexual, hecho inédito en el mundo. Esto ha sido reconocido y tomado como ejemplo en escenarios internacionales (Hagen, 2017). Pues, este enfoque reconoce la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, así como sus circunstancias especiales; reconociéndose a las mujeres como sujetas de derechos y de especial protección constitucional, independientemente de su estado civil, ciclo vital, relación familiar y comunitaria.

La inclusión del enfoque de género se le adeuda a la incidencia política del movimiento de mujeres en Colombia, en alianza con organizaciones LGBTIQ+, que participaron en la subcomisión de género del proceso de paz desde 2015. Entre sus banderas estuvo el reconocimiento de los impactos diferenciales del conflicto armado sobre estos grupos y el cumplimiento de los compromisos en el AFP.

De acuerdo con el Instituto Kroc de la Universidad de Notre Dame, de los 578 compromisos –concretos, observables y medibles– del Acuerdo Final, 130 promueven la equidad de género; con acciones afirmativas, fomentando el liderazgo y la participación, abordando los efectos desproporcionados para la población en cuestión o su acceso igualitario a programas del AFP (Echavarría et al., 2023). Sin embargo, la implementación de estas disposiciones ha sido lenta y desigual, mientras las experiencias de las comunidades interesadas han tendido a ser ignoradas.



Según la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI), los mayores avances en perspectiva de género se dieron en lo normativo y enunciativo, principalmente incorporando los derechos de las mujeres en decretos y leyes, con un déficit en políticas que contengan acciones afirmativas concretas para avanzar en la equidad de género (CINEP y CERAC, 2021).

La investigación “Paz y (des)igualdad de género: lecciones del Acuerdo de Paz colombiano” fue un esfuerzo conjunto entre la Universidad Icesi y el International Inequalities Institute del London School of Economics and Political Science por recopilar recomendaciones para una implementación más efectiva del enfoque de género en el AFP, a través de una indagación cualitativa que permitió incluir las voces y propuestas de las mujeres indígenas, afrocolombianas, campesinas y excombatientes de las FARC-EP, así como de personas LGBTIQ+, de territorios impactados por el conflicto armado.

Esta investigación se enfocó en dos aspectos centrales: los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y la reincorporación de mujeres excombatientes de las FARC-EP a la vida civil.



El primero está relacionado con el punto 1 del Acuerdo que propone la transformación del campo colombiano a partir de una reforma rural integral. El segundo aplica para el punto 3, que reúne el desarme y reincorporación como bases fundamentales para la paz estable y duradera.

El caso de estudio se ubica en las dinámicas del departamento del Cauca, una región eminentemente rural, agrícola e intercultural afectada intensamente por el conflicto armado, con graves consecuencias para comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas que han padecido la intersección de desigualdades étnicas, de raza y clase. Como resultado, esta fue una de las regiones priorizadas para la implementación de la reforma rural integral. Igualmente, es una de las principales áreas donde se concentran los proyectos colectivos de reincorporación. En 2018 contó con tres espacios para la reincorporación donde llegaron a habitar 1200 excombatientes, siendo aproximadamente el 30% mujeres (Echavarría Álvarez, et al, 2023). Desafortunadamente, la creciente violencia solo ha acumulado efectos fatales para liderazgos sociales, firmantes de paz y comunidades.

Las organizaciones sociales e instituciones participantes de la investigación plantearon que la categoría “género” se ha malentendido al equipararla a las mujeres. Para cuestionar este binarismo reinante en las disposiciones de género del Acuerdo y garantizar una igualdad efectiva, se requieren medidas afirmativas que permitan transformar las consecuencias negativas de la guerra para mujeres y personas LGBTIQ+, incluyendo a las firmantes de paz que iniciaron procesos de reincorporación a la vida civil.

Con la intención de aportar a dicho proceso, este documento reúne las recomendaciones de política pública sobre los nudos de la investigación: primero, se abordan las iniciativas de género en el PDET de Alto Patía – Norte del Cauca, segundo la reincorporación de las mujeres firmantes excombatientes de las FARC-EP y, finalmente las medidas específicas para la población LGBTIQ+. Cada apartado se compone de tres partes. Al inicio se ofrece un contexto sobre el tema en cuestión, seguido de un diagnóstico sucinto de los principales problemas encontrados en la investigación y revisión documental, para finalizar con las recomendaciones dirigidas tanto a la institucionalidad involucrada como a la sociedad civil.



Bibliografía

Hagen Jamie, J. (2017). Queering women, peace and security in Colombia. *Critical Studies on Security*, 5 (1), 125-129. <https://doi.org/10.1080/21624887.2017.1294835>

Echavarrí, A., Fajardo, J., Gómez, M., Balen, M., Forero, B., Gutiérrez E., Joshi, M., Kielhold A., Márquez, J., Menjura T., Pérez, M., Quinn, L., Quinn, J., Ramírez, A., Restrepo N., Robayo A., Rodríguez, A., Rojas, N., Sáez, C., Serrano, C., Zúñiga, I. (2023). *El tiempo se agota para la implementación del enfoque de género: Avances, retos y oportunidades a seis años de la firma del Acuerdo Final*. Kroc Institute for International Peace Studies. <https://curate.nd.edu/show/ff365428x38>

CINEP y PPP- Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos [CERAC]. (2021). *Quinto informe de verificación de la implementación del enfoque de género en el Acuerdo Final de Paz en Colombia* (Verificación Acuerdo de Paz, p. 145) [Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación].



01

**Implementación de las iniciativas de género
en el Plan de Desarrollo con Enfoque Territorial
Alto Patía – Norte del Cauca**



En el 2023 se cumplieron los primeros cinco años de implementación de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) creados con base en el punto 1 del Acuerdo Final de Paz. La norma relevante (Decreto-Ley 893 de 2017, art. 4º) abre la posibilidad para que los PDET se puedan revisar y actualizar de forma participativa cada cinco años, para encaminar su cumplimiento a la superación de las desigualdades estructurales que afectan las zonas rurales del país.

En este apartado se recogen algunas de las principales dificultades en la implementación de las iniciativas calificadas como de *género y mujer rural* en el PDET de Alto Patía – Norte del Cauca, al tiempo que se formulan algunas recomendaciones a la institucionalidad involucrada, en particular a la Unidad para la Implementación del Acuerdo de Paz, a la Agencia para la Renovación del Territorio (ART), y a las alcaldías municipales incluidas en el PDET.

La información aquí presentada se elaboró con base en la recolección de información primaria a través de la consulta en los sistemas de información disponibles, de derechos de petición a la ART y de la realización de tres talleres con mujeres lideresas provenientes de los 24 municipios que conforman el

PDET Alto Patía – Norte del Cauca. Estos talleres fueron realizados en los meses de septiembre y noviembre de 2022, marzo de 2023 y febrero de 2024, con la participación de alrededor de 40 mujeres de todos los territorios de este PDET, representantes de organizaciones indígenas, afrocolombianas y campesinas de Valle, Cauca y Nariño. Se realizó un diagnóstico participativo de las iniciativas de género de este instrumento y se propusieron recomendaciones elaboradas colectivamente con las mujeres lideresas para una implementación más efectiva. La mayoría de las participantes tienen roles de liderazgo en sus comunidades; algunas de ellas pertenecieron a los *grupos motor* del PDET y a la veeduría social conformada por organizaciones sociales para hacerle seguimiento a este proceso.

Este ejercicio es relevante por varias razones: primero, es el resultado de un proceso participativo realizado conjuntamente entre el equipo de investigación del proyecto “(des)igualdad de género y proceso de paz” y organizaciones sociales con presencia en el PDET Alto Patía y Norte del Cauca; que complementa la labor realizada por la Veeduría Social al PDET de Alto Patía y Norte del Cauca, que desarrolla una labor de seguimiento al PDET desde hace varios años. Segundo, porque



contribuye a evaluar la implementación del Acuerdo de Paz desde la voz de las organizaciones sociales y comunidades, completando otros informes de organismos e instituciones que hacen seguimiento al Acuerdo. Tercero, para evaluar la implementación de los PDET y los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) en sus cinco años de operación a 2023, para proponer ajustes que otras instituciones ya han señalado (Michael Weintraub et al, 2021). Lo anterior, se menciona en el Decreto Ley 893 de 2017, según el cual “el PATR se revisará y actualizará cada cinco (5) años de forma participativa en el territorio, en los términos establecidos en el Artículo 5 del presente Decreto” (2017, Art. 4).

1.1 Principales dificultades en las medidas de género del PDET Alto Patía – Norte del Cauca

- 1 Sobre la categorización de las iniciativas.**
- 2 El contenido de las iniciativas.**
- 3 La operacionalización institucional del enfoque de género y la exclusión de la diversidad.**
- 4 Fallas que dificultan la participación de mujeres y personas diversas.**



Sobre la categorización de las iniciativas

La Agencia de Renovación del Territorio informa de 4.606 iniciativas relacionadas con “género” y “mujer rural” en los PDET, un 14% del total de iniciativas (Central de Información PDET, s.f.; Agencia de Renovación del Territorio, 2020). De hecho, “en el proceso participativo fueron las mismas comunidades las encargadas de asignarle una etiqueta o marcación de mujer rural y género” (Agencia de Renovación del Territorio, 2020, pág. 2).

De esas 4.606, el PDET de Alto Patía y Norte del Cauca es el que más iniciativas etiquetadas con “género” y “mujer rural” tiene, aunque el número preciso no es claro: en el sistema de información de la ART se reportan 1.179 iniciativas en este PDET, equivalente al 25.5% del total de iniciativas marcadas con estas etiquetas en todas las zonas PDET (Agencia de Renovación del Territorio, s.f.). Mientras, en respuesta al derecho de petición presentado ante la ART¹, la entidad remitió una hoja de Excel que identifica 1.728 iniciativas para la subregión Alto Patía Norte del Cauca, equivalente a un 37.5% del total de iniciativas marcadas

con “género” y “mujer rural” en todas las zonas PDET. Finalmente, un documento oficial de la Agencia indica que el PDET de Alto Patía y Norte del Cauca es el que tiene proporcionalmente más medidas marcadas con las etiquetas de “género” y “mujer rural”, en un 26.84% (Agencia de Renovación del Territorio, 2020). Esta variación en la información proporcionada sobre las iniciativas identificadas de esta forma es injustificada y produce una dificultad para el seguimiento. Además, puede también dificultar la tarea de la Agencia. Pues, para que esta institución pueda cumplir satisfactoriamente sus funciones, debe contar con información clara y certera de las iniciativas orientadas a cumplir el objetivo de superar las múltiples barreras que mujeres y personas LGBTQ+ enfrentan en el territorio.

¹ Esta información proviene de la respuesta al derecho de petición dirigido a la Agencia de Renovación del Territorio, el día 17 de abril de 2023). El radicado de la respuesta es 20232300020192 y 20232300020372.



El contenido de las iniciativas

La segunda dificultad tiene que ver con el tipo de iniciativas marcadas con “género” y “mujer rural”. Si bien es cierto que muchos proyectos o actividades humanas tienen una dimensión de género que no puede ignorarse a riesgo de caer en lo que la investigadora Caroline Criado Pérez llama ‘el hombre por defecto’ (Criado-Pérez, 2019)², es importante también tener en cuenta que no basta con solo etiquetar un determinado proyecto o iniciativa como de género y mujer rural para que este adquiera una real dimensión de género. Algo de esto ha ocurrido con muchas de las iniciativas marcadas de esa manera

2 Con este concepto, la investigadora denuncia que actividades cotidianas se hacen teniendo como parámetro una noción masculina del ser humano, excluyendo así a las mujeres. Entre los ejemplos que cita se encuentran actividades como la innovación tecnológica, la construcción de infraestructura o la recolección de datos, entre otras muchas.

en el PDET de Alto Patía y Norte del Cauca, lo cual ha llevado a fallas en la implementación que lideresas de las comunidades ya han denunciado.

En concreto, el problema consiste en que no es claro por qué ciertas iniciativas fueron marcadas con las anteriores categorías, a pesar de que en apariencia no tienen una relación directa con aspectos que impacten diferencialmente a las mujeres, niñas o población diversa. Y a falta de una explicación o justificación clara, esta dificultad en la identificación se traduce en reportes institucionales escuetos y que solo atienden las necesidades de las mujeres y población diversa de forma superficial o nominal. A manera de ejemplo, la primera medida etiquetada con “género” y “mujer rural” es en Pradera (Valle del Cauca), y consiste en lo siguiente:



Tabla 1. Descripción de la iniciativa del PDET ubicada en Pradera (Valle del Cauca).

DANE Municipio	Municipio	Código iniciativa	Título Iniciativa	Descripción Iniciativa	Pilar	Sector	Etiqueta
76563	Pradera	271545	Realizar estudios, diseños y la construcción de una escuela de artes integradas en el corregimiento Bolívar del municipio de Pradera, Valle.	Realizar estudios, diseños y la construcción de una escuela de artes integradas en el corregimiento de Bolívar, para el fortalecimiento de la identidad campesina y las tradiciones ancestrales; además del enriquecimiento de las capacidades creativas, artísticas y culturales de la zona rural del municipio de Pradera Valle.	Educación rural y primera infancia rural	Cultura	Género y mujer rural

Nota: tabla obtenida de la Agencia de Renovación del Territorio [ART], Portal de implementación PDET <https://centralpdet.renovacionterritoio.gov.co/avance-en-iniciativas/>



Es cierto que diseñar y construir una escuela de artes que busque fortalecer la identidad campesina y las tradiciones ancestrales puede tener un impacto directo en las mujeres, niñas y población diversa del municipio. Sin embargo, también es cierto que dicha infraestructura está encaminada más a satisfacer una necesidad educativa de la comunidad antes que a ofrecer unas medidas que cierren las brechas en goce de derechos para mujeres y población diversa.

Esto tiene un impacto directo al momento de implementar los PATR. Por ejemplo, en la fase de priorización de iniciativas a

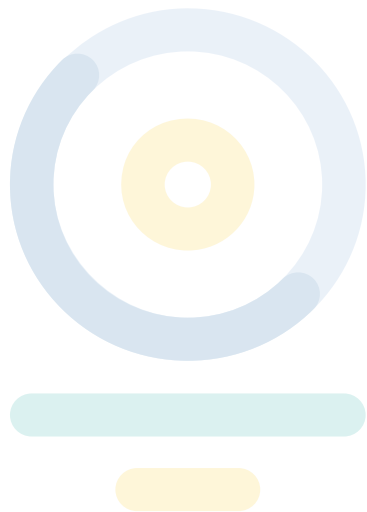
implementar, se valoraron más las que implicaban un desarrollo de infraestructura con el argumento de que “favorecen a todos”. De acuerdo con este razonamiento, se plantea que las vías de transporte aportan al enfoque de género porque “sobre ellas transitan las mujeres”³. En este sentido, la transversalización del enfoque de género para la implementación de los PATR se deriva, en la práctica, en invisibilizar las iniciativas específicas para mujeres y población diversa.



3 Esta información la proporcionaron algunas lideresas participantes en el taller ‘Encuentro de Mujeres PDER para la construcción de paz’ realizado en Popayán el 19 de septiembre de 2022.



Esta situación genera dos cuestionamientos. En primer lugar, ¿cuántas de las más de mil iniciativas marcadas con “género” y “mujer rural” en el PDET de Alto Patía y Norte del Cauca realmente pueden ser entendidas como iniciativas que contienen una acción afirmativa a favor de niñas, mujeres y población diversa de la subregión? Y, más fundamentalmente, ¿qué tanto se ha avanzado hasta el momento en la implementación de iniciativas de género que realmente contribuyan a la superación de desigualdades que afectan a mujeres y población diversa?



En un intento por tratar de responder a la primera de estas preguntas, esta investigación concluye que las medidas de género específicas para mujeres y población diversa serían aproximadamente 265 en los planes municipales de transformación y 13 en el PATR de la región. Juntas, equivaldrían a un 6% del total de iniciativas marcadas por género en todos los PDET, lo que resultaría significativamente menor a la proporción reportada en los registros oficiales. Para llegar al primer número se depuró la base de datos que contiene todas las iniciativas del PDET Alto Patía - Norte del Cauca, municipio por municipio, y se seleccionaron aquellas iniciativas que contuvieran uno o varios de los siguientes términos claves: ‘mujer’, ‘niña’, ‘anciana’, ‘enfoque de género’, ‘LGBTI’, ‘diversidad’; seguidamente, se analizaron las iniciativas para verificar que su contenido implicara una acción afirmativa particular en favor de la población de interés. Se realizó un ejercicio similar con las iniciativas contenidas en el PATR, que ascienden alrededor de 80⁴. A modo de ejemplo, a continuación se presentan algunas de las medidas identificadas:

4 La organización Caribe Afirmativo realizó un ejercicio similar en relación con el PATR e identificó exactamente el mismo número de iniciativas (13) que arrojó nuestro ejercicio. Corroboramos esto gracias a que investigadores de esta institución generosamente compartieron una base de datos con el resultado de su ejercicio.



Tabla 2. Iniciativas con acción afirmativa marcadas con “género” y demás palabras de interés

Nombre iniciativa	Estado	Pilar	Nivel	Departamento	Municipio
Gestionar la compra y asignación de subsidios de tierras para mujeres afrodescendientes, indígenas y campesinas en el municipio de Florida.	Sin Reportar	1 - Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo	PMTR	Valle del Cauca	Florida
Implementar líneas de crédito especial para la mujer rural del municipio de Florida.		1 - Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo			
Crear programas educativos en temas de liderazgo para la mujer rural y enfoque de género del municipio de Florida - Valle.		4 - Educación rural y primera infancia rural			
Acompañamiento para la constitución y puesta en marcha de una comercializadora para comunidades indígenas, afro, campesinas y mujeres en el municipio de Florida, Valle.		6 - Reactivación económica y producción agropecuaria			

Nota: Elaboración propia a partir de información de ART, Portal de implementación PDET < <https://centralpdet.renovacionterritoio.gov.co/avance-en-iniciativas/> >



**Tabla 3. Iniciativas con acción afirmativa marcadas con “género”
y demás palabras de interés en el PATR**

Nombre iniciativa	Estado	Pilar	Nivel
Diseñar e implementar un observatorio regional de paz y conflictividades en la región Norte del Cauca - Alto Patía, que permita visibilizar la violaciones a los Derechos Humanos e Infracciones al D.I.H, con enfoque diferencial y de género - LGTBI.	Sin Reportar	1 - Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo	PMTR
Diseñar e implementar estrategias de salud intercultural, para la atención integral de la gestación, parto y posparto, acorde a los usos y costumbres de las comunidades étnicas y campesinas, garantizando los derechos humanos, los derechos sexuales y reproductivos, en los municipios PDET de las Subregión Alto Patía, Norte del Cauca.		1 - Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo	

Nota: Elaboración propia a partir de información de ART, Portal de implementación PDET < https://portal.renovacionterritorio.gov.co/Documentos/planes_estrategicos/programas_de_desarrollo_con_enfoque_territorial_pdet/planes_de_accion_para_la_transformacion_regional_patr>

El ejercicio realizado es preliminar y puede tener errores, sin embargo, con este es posible una mejor identificación de las iniciativas que contienen acciones diferenciales para mujeres y población LGBTIQ+.



La operacionalización institucional del enfoque de género y la exclusión de la diversidad

La tercera dificultad observada tiene que ver con la operacionalización del género y de la perspectiva de género en el diseño e implementación de las medidas PDET. Aunque hasta ahora a lo largo de este documento se ha hecho referencia a la población LGBTIQ+, es necesario aclarar que la Agencia para la Renovación del Territorio ha tenido dificultades para implementar la perspectiva de género de una manera amplia, que incluya personas con identidades y orientaciones sexuales diversas. Ciertamente, frente a un derecho de petición que sobre las medidas específicas dirigidas a población LGBTIQ+, la ART respondió que:

Cabe precisar que las iniciativas PATR no cuentan con una etiqueta diferenciada para el grupo poblacional LGBTI; sin embargo, las iniciativas que en su denominación o descripción puedan identificarse en correspondencia a este criterio, se encuentran dentro de las relacionadas en la base de datos aportada. (17 de abril de 2023).





Es decir, para saber qué iniciativas están dirigidas en particular hacia esta población, es necesario revisar el contenido de cada una de ellas.

Quizá el problema es más fundamental: la población diversa no ha participado mucho en el ejercicio de los PDET. Esto se debe a que a pesar de tener avances en su inclusión, aún se observa resistencia para apoyar y dar mayor participación a sus voceros y voceras. Esto lo reportan lideresas de las organizaciones LGBTIQ+, pero también se observó en el trabajo de campo en los espacios alrededor del PDET de Alto Patía y Norte del Cauca, donde no había personas que representaran organizaciones de ese tipo. También se identificó que las convocatorias en el proceso de diseño e implementación del

PDET no han estado dirigidas específicamente a esta población, de forma que su participación no es fomentada. A esto se añade que al personal de las instituciones encargadas del PDET y en los gobiernos municipales de la región, les hace falta más conocimiento sobre el enfoque de género y la inclusión de la población diversa.⁵ Es decir, por lo general los funcionarios no tienen formación en enfoque de género ni saben cómo aplicarlo, por lo que no saben reconocer, garantizar ni exigir los derechos de las mujeres y de las personas con identidad y orientación sexual diversas.



5 Información proporcionada por algunas lideresas participantes del taller ‘Encuentro de Mujeres PDET para la construcción de paz’ realizado en Popayán el 19 de septiembre de 2022. La falta de participación de la población diversa en la elaboración de los PDET, deriva en parte a una falencia en la convocatoria, algo corroborado en conversaciones con organizaciones LGBTIQ+ de la región.



Fallas que dificultan la participación de mujeres y personas diversas

En cuarto lugar, existen una serie de fallas metodológicas e institucionales que han incidido negativamente en la participación de las mujeres en el diseño e implementación del PDET, lo que a su vez dificulta el desarrollo efectivo de las iniciativas de género.

Aunque, en el inicio del trabajo de estructuración del PDET en los territorios sí se estimuló la inclusión de las mujeres, con el paso del tiempo se desplazó su trabajo. Por ello, en la actualidad su participación es casi nula. Desde la perspectiva de las lideresas que participaron en los talleres de esta investigación, cuando inició el proceso de paz y se plantearon los PDET, se crearon iniciativas basadas en género, pero la única propuesta que perciben que perduró fue la de creación de una política pública a nivel municipal. Las iniciativas con enfoque de género se transversalizaron y tendieron a incluirse en el Pilar 8 de Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz. Este pilar tiene menos recursos que otros porque es transversal, esto es, porque se sostiene que debe estar presente en los otros pilares. La consecuencia, según perciben las lideresas, es una “banalización” del enfoque de género

y una invisibilización de las iniciativas particulares para mujeres y población diversa.

Además, el enfoque inicial de los proyectos e iniciativas sufrió cambios al momento de su implementación, pues dejaron de tener un enfoque diferencial que apuntase a la inclusión de las mujeres. Si bien ellas fueron partícipes de los PDET, reconocen que estos no se aplican o no implementan temas específicos para las mujeres. Por el contrario, los proyectos se plantean de manera más general para incluir a hombres y mujeres, perdiendo de vista el enfoque diferencial de género (que aplica medidas de discriminación positiva en su favor). Esto a su vez desconoce los impactos, necesidades y obstáculos particulares que experimentan las mujeres y la población LGBTIQ+ por su identidad de género y orientación sexual.

Adicionalmente, algunas lideresas plantean que existe una instrumentalización de la participación de las mujeres, en el sentido de que solo las buscan para cumplir cuotas de asistencia o para respaldar candidaturas políticas, pero en menor medida para que contribuyan a la implementación efectiva de iniciativas PDET. Aunque ellas están dispuestas a participar, han notado que, por ejemplo,



las instituciones envían los proyectos elaborados de antemano sin consultar previamente si lo planteado corresponde a las necesidades y exigencias reales. Esto ha llevado a que, no se sientan incluidas en la toma de decisiones, como sucedió en la priorización de iniciativas y proyectos, donde su participación fue limitada.

1.2 Recomendaciones

1 Categorización de las iniciativas.

2 El contenido de las iniciativas.

3 La operacionalización institucional del enfoque de género y la exclusión de la diversidad.

4 Fallas que dificultan la participación de mujeres y personas diversas.

Categorización de las iniciativas

Como se pudo observar en la primera sección de este documento, la información oficial acerca del número total de iniciativas marcadas como de “género” y “mujer rural” en el PDET de Alto Patía – Norte del Cauca, varía según la fuente consultada: sistema de información oficial sobre los PDET, informes de la ART y respuesta de la ART a un derecho de petición. La variación no es menor, pues pasa de 1.179 a 1.728 iniciativas, una variación absoluta de más de quinientas iniciativas. Desde el punto de vista administrativo, una situación como estas genera muchas dificultades para las instituciones y los funcionarios a cargo de ejecutar las políticas, por lo que urge que la Agencia verifique la información en sus sistemas y consolide de forma definitiva las iniciativas relacionadas con género y mujeres. Se recomienda entonces a la Agencia que realice lo más pronto posible una depuración y unificación de sus sistemas de información, y que mantenga dicha información disponible para la veeduría y control de la ciudadanía.



Contenido de las iniciativas

También se demostró que un gran número de las iniciativas marcadas con las etiquetas de “género” y “mujer rural” no tienen un contenido o desarrollo desde la perspectiva de género. Esto ha llevado a que en la práctica no solo se trivialice el enfoque de género (como lo lamentaron algunas de las participantes en los talleres del proyecto), sino que se relegue, por falta de financiación, la implementación de iniciativas vinculadas al género. Si bien la categorización de la etiqueta de “género” y “mujer rural” se hizo con la participación de las comunidades, como lo reporta la ART, se observó además que dicho proceso tuvo falencias. Si no es posible realizar un proceso participativo amplio para revisar el contenido de las iniciativas y decidir nuevamente cuáles de ellas deberían tener la etiqueta de “género” y “mujer rural”, se considera que la ART sí está en capacidad de aceptar el acompañamiento de las organizaciones sociales de base que hacen seguimiento a la implementación de los PDET y que por ende pueden dotar de legitimidad las decisiones que se adopten. Siendo así, se recomienda a la Agencia que, conjuntamente con organizaciones sociales (como la veeduría ciudadana del PDET o las mujeres PDET), realice un ejercicio de

priorización de las iniciativas de “género” y “mujer rural” a implementarse en la región del Alto Patía – Norte del Cauca.

Para contribuir a ese propósito, en un taller de trabajo con lideresas provenientes de varios municipios del PDET Alto Patía – Norte del Cauca, realizado el 26 y 27 de marzo de 2023, se llevó a cabo un ejercicio inicial de priorización de iniciativas, que puede servir para orientar el trabajo de la ART. A continuación, se presenta una tabla con algunas de dichas iniciativas, tanto por municipios PDET como a nivel regional en el PATR:

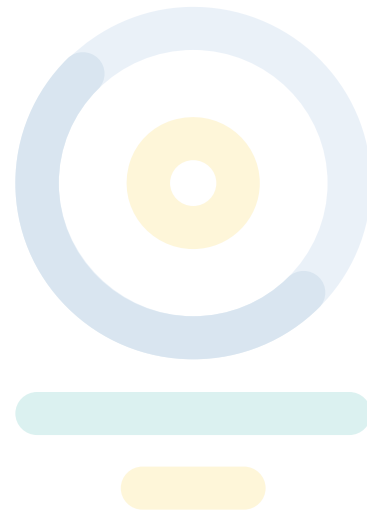




Tabla 4. Iniciativas priorizadas por género en municipios PDET

Municipal					
Código iniciativa	Nombre iniciativa	Pilar	Nivel	Departamento	Municipio
272836	Facilitar el acceso al Fondo Nacional de Tierras, para la entrega gratuita de predios a las mujeres campesinas y afrodescendientes asociadas del Municipio de Balboa, Cauca.	1 - Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo.	PMTR	Cauca	Balboa
273656	Gestional la creación de un subsidio económico para la mujer rural en estado de gestación y lactancia dedicada a las labores de la agricultura del Municipio de Balboa, Cauca.	6 - Reactivación económica y producción agropecuaria.	PMTR	Cauca	Balboa
287523	Crear una escuela itinerante de formación política para el empoderamiento de las mujeres del Municipio de Mercaderes, Cauca.	8 - Reconciliación, convivencia y construcción de paz.	PMTR	Nariño	Mercaderes
282381	Impulsar la implementación de proyectos de apoyo financiero, técnico y organizacional solidario promoviendo iniciativas productivas de mujeres y jóvenes para generación de ingresos en el municipio de Cumbitara, Nariño.	6 - Reactivación económica y producción agropecuaria.	PMTR	Nariño	Cumbitara
271848	Gestionar apoyo financiero para fortalecer la mesa municipal de mujeres del Municipio de Cumbitara, Nariño, mediante capacitaciones en liderazgo e incidencia política, resolución de conflictos y construcción de paz.	8 - Reconciliación, convivencia y construcción de paz.	PMTR	Nariño	Cumbitara
284786	Crear una organización agroecológica de mujeres, como movimiento u organización social en el municipio de El Rosario.	6 - Reactivación económica y producción agropecuaria.	PMTR	Nariño	El Rosario
280315	Ampliar los cupos especiales en las instituciones de Educación Superior Públicas para las mujeres, jóvenes, población víctima, población vulnerable y comunidad en general del municipio de Los Andes, Nariño.	4 - Educación rural y primera infancia rural,	PMTR	Nariño	Los Andes
285479	Formular e implementar un proyecto con asociaciones de mujeres y jóvenes para agroturismo y ecoturismo, que permita explotar todas las cualidades paisajísticas y culturales que tiene el municipio de Policarpa, Nariño.	6 - Reactivación económica y producción agropecuaria.	PMTR	Nariño	Policarpa

Nota: elaboración propia con base en información contenida en <https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co/avance-en-iniciativas/>



Tabla 5. Iniciativas priorizadas por género en regiones PATR

	Nombre iniciativa	Estado	Pilar
119532318416	Fortalecer las estrategias intersectoriales para la prevención y atención integral en salud de mujeres víctimas de violencias basadas en género con enfoque étnico en las zonas rurales de los municipios PDET de la Subregión Alto Patía, Norte del Cauca.	3 - Salud rural.	PATR
119532318263	Diseñar e implementar una política educativa pertinente, de carácter público, para la población campesina rural, desde la educación inicial, que reconozca y fortalezca la educación propia, las vocaciones productivas, y los valores culturales, familiares y comunitarios, con enfoque de género, en los municipios PDET de la Subregión Alto Patía y Norte del Cauca.	4 - Educación rural y primera infancia rural.	PATR
119532318424	Diseñar e implementr un observatorio regional de paz y conflictividades en la región Norte del Cauca, Alto Patía, que permita visibilizar las violencias a los Derechos Humanos e infracciones al D.I.H, con enfoque diferencial y de género - LGTBI.	8 -Reconciliación, convivencia y construcción de paz.	PATR

Nota: elaboración propia con base en información contenida en << https://portal.renovacionterritorio.gov.co/Documentos/planes_estrategicos/programas_de_desarrollo_con_enfoque_territorial_pdet/planes_de_accion_para_la_transformacion_regional_patr>



La operacionalización institucional del enfoque de género

Las organizaciones LGBTIQ+ de la región del Alto Patía y Norte del Cauca no han podido participar activamente de los distintos espacios convocados para el diseño, priorización e implementación del PDET. Esta ha sido una falla en la participación que no se puede continuar reproduciendo, dado que en varios de los municipios de la región dichas organizaciones tienen una trayectoria de lucha y defensa por sus derechos, así como de participación en otras de las políticas e instituciones derivadas del Acuerdo de Paz (como la JEP o la CEV). Hacer esto posible requiere la sensibilización y capacitación al personal que trabaja en las instituciones públicas del nivel regional en temas de género, pues su falta de conocimiento fácilmente se convierte en una barrera que dificulta el acceso y la protección de los derechos de la población LGBTIQ+. Se recomienda entonces que se realicen jornadas de capacitación sobre temas de género y diversidad sexual en las instituciones encargadas de la implementación del PDET de Alto Patía y Norte del Cauca. Así mismo, para fomentar y facilitar la participación de personas con identidad de género y orientación sexual

diversas, se recomienda a la ART que en sus convocatorias a eventos, sesiones de trabajo, jornadas de socialización y de reporte de resultados, convoque directamente y a través de organizaciones LGBTIQ+ a personas de estos colectivos. Para ello, se puede valer también del apoyo de las organizaciones que trabajan haciendo seguimiento al PDET, como la Veeduría Ciudadana y las mujeres PDET.

Fallas en la participación

Se debe superar la participación que tiende a instrumentalizar a las organizaciones de mujeres y población diversa para pasar a una participación efectiva que incluya su voz y voto en espacios de decisión. En particular, sobre el PDET Alto Patía – Norte del Cauca, es aconsejable asegurar espacios autónomos de participación para las mujeres y sus organizaciones, que además puedan servir para la gestión de iniciativas, proyectos y recursos derivados del PDET. Se recomienda a la ART, en conjunto con la *Veeduría Social al PDET*, que coordine con las organizaciones de mujeres presentes en los talleres y fomente su participación en el proceso.



En tal sentido, sería útil que la Subdirección de Fortalecimiento Comunitario de la ART apoyara la creación de un equipo especial de veeduría de mujeres y con enfoque de género al PDET de Alto Patía – Norte del Cauca, que complemente la labor que la *Veeduría Social* viene realizando desde hace varios años en relación con el PDET. Esta veeduría debe acceder a procesos de capacitación y formación en temas relevantes (por ejemplo: control de presupuesto e inversiones) que facilite a las participantes hacer un seguimiento riguroso a la implementación del PDET. También debe garantizar que la veeduría cuente con los recursos económicos para asegurar la participación de sus integrantes y llevar a cabo encuentros periódicos. Una veeduría como esta, legitimaría a los liderazgos a servir como puente entre las instituciones y las comunidades, para dar cuenta de los avances en la implementación del PDET. En su conjunto pueden entonces replicar en las comunidades los informes de implementación periódicos entregados por la institucionalidad y así fortalecer la apropiación ciudadana de los PDET y del Acuerdo de Paz.

En la misma línea, se recomienda a las alcaldías municipales de los 24 municipios que conforman el PDET de Alto

Patía Norte del Cauca que, si no lo han hecho, creen y garanticen el funcionamiento permanente de una oficina para la mujer y el enfoque de género, donde se puedan organizar planes de trabajo para las mujeres y la población LGBTIQ+ del PDET. Con un espacio como este, las alcaldías podrían encaminarse a ofrecer garantías efectivas de participación a las mujeres que hacen parte de los grupos motores, así como a otros liderazgos, defensoras y defensores de derechos humanos. Se trata de garantías de seguridad, económicas (de desplazamiento y alimentación) y de cuidado (espacios para las infancias), con la finalidad de que las mujeres y población diversa puedan participar en la construcción de políticas de seguridad con enfoque de género.



Bibliografía

Weintraub, M., Sánchez, C., Malmin, H., Rodríguez, E., Pinto, M., y Rettberg, A. (2021). “Escuchar la paz: Dimensiones y variaciones en la implementación del Acuerdo Final” (Colombia: PNUD – PRIO, 2021), 68, <https://www.prio.org/publications/12950>.

Decreto Ley 893 de 2017. Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET. Mayo 28 de 2017.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=81856>

Central de Información Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial [PDET]. (s.f.). Inicio. Portal de Información PDET de la ART. Disponible en <<https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co/>>

Agencia de Renovación del Territorio. (2020). “Estrategia de Género y Mujer Rural en los Territorios PDET” https://www.google.com/url?sa=i&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=-0CAIQw7AJahcKEwjw05PA5NH_AhUAAAAAHQAAAAAQAw&url=https%3A%2F%2Fportal.renovacionterritorio.gov.co%2Fdescargar.php%3FidFile%3D32326&psig=AOv-Vaw0hu_6RdiLdnBrsfqGzp6rl&ust=1687348328727086&opi=89978449.

Agencia de Renovación del Territorio. (17 de abril de 2023). Radicado de respuesta a derecho de petición N° 20232300020192 y 20232300020372.

Agencia de Renovación del Territorio [ART]. (s.f.). Avances en iniciativas. <https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co/avance-en-iniciativas/>

Agencia de Renovación del Territorio [ART], Portal de implementación PDET <https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co/avance-en-iniciativas/>

Criado-Pérez, C. (2019). *Invisible Women: Exposing Data Bias in a World Designed for Men*. London: Chatto & Windus.



02

La reincorporación de las mujeres firmantes





El punto 3.2 del Acuerdo Final de Paz (AFP) contempla lo relacionado con la “reincorporación de las FARC-EP a la vida civil –en lo económico, lo social y lo político– de acuerdo con sus intereses” (Delegación FARC-EP y Gobierno Nacional, 2016, pág. 68). El AFP le da un carácter integral, sostenible, excepcional y transitorio al proceso de reincorporación, con un enfoque de derechos colectivo y comunitario, orientado al fortalecimiento del tejido social, con énfasis en los derechos de las mujeres, buscando impactar no solo a los firmantes de paz, sino también a sus familias y comunidades aledañas.

Las FARC-EP optaron por la reincorporación, en lugar del enfoque individualizante de la reinserción o reintegración, como categoría para definir su proceso de regresar a la vida civil, convertirse en sujeto político legal, aportar a la reconciliación y contribuir al fin del conflicto armado. Como colectivo se distanciaron del tradicional modelo de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR).

El AFP alude de forma explícita al enfoque de género como uno de los principios generales para su implementación. Este enfoque es comprendido como el reconocimiento a la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, así como a las

circunstancias particulares de cada uno, especialmente en las mujeres, como sujeto de derechos y de especial protección constitucional; independientemente de su estado civil, ciclo vital y relación familiar y comunitaria. (Delegación FARC-EP y Gobierno Nacional, 2016).

Este apartado se concentra en la reflexión sobre el enfoque de género y la reincorporación. Es necesario resaltar que la reincorporación de las mujeres excombatientes es un área poco estudiada debido a la presunción de que los combatientes son los hombres (Mendia, 2010), por lo cual es crucial recopilar las principales recomendaciones de política pública para la reincorporación efectiva e integral desde la mirada de las mujeres exintegrantes de las FARC-EP. Desde su visión, la inclusión del enfoque de género en el AFP fue posible gracias a la presión de colectividades y de la sociedad civil organizada. La incorporación del género y de los principios de igualdad y no discriminación como parte integral del AFP corresponde a un logro de carácter nacional e internacional, que permitió la apertura social e institucional para continuar posicionando el género en el debate público, las agendas organizativas y las políticas institucionales.



La caracterización de la comunidad FARC-EP realizada por la Universidad Nacional de Colombia (2017) establece que, de un total de 10.015 exguerrilleros, el 77.4% son hombres y el 22.6% son mujeres. La edad en que se encuentra la mayoría de las mujeres oscila entre los 23 a 34 años, con un promedio de 30 años; la edad más joven es de 16 años y la mayor de 71 años. Cabe resaltar que según los datos de la Universidad Nacional, el tiempo de vinculación a la guerrilla para los hombres fue de 1 a 64 años con un promedio de 14.7 años y para las mujeres fue entre 1 y 43 años con 13.4 años en promedio (2017). Lo anterior permite inferir que, independientemente de las motivaciones de ingreso, las mujeres tuvieron períodos similares de permanencia que los hombres, en una dinámica social configurada por más de 50 años de lucha insurgente de las FARC-EP.

El ingreso de las mujeres a esta guerrilla se relaciona con factores de violencia en el país durante el largo período del conflicto armado antes de la firma del AFP, factores como la pobreza y las grandes brechas entre el campo y la ciudad, las reformas neoliberales de la política pública, la presencia de actores armados en los territorios rurales, el auge del paramilitarismo, la represión militar para aniquilar al enemigo interno y la disfuncionalidad

intrafamiliar. Es de resaltar que el 64% de las mujeres pertenecientes a las FARC-EP se autoreconocen como campesinas en un país donde el patriarcado se experimenta con mayor fuerza en zonas rurales (Universidad Nacional, 2017).

El feminismo y el enfoque de género son categorías que no fueron interiorizadas por las mujeres en el marco de la lucha insurgente, sin embargo, después de la firma del Acuerdo Final de Paz, resaltan su importancia para cerrar brechas frente a la garantía de derechos para las mujeres en el proceso de implementación. Desde la visión de las mujeres ‘farianas’, el peso de la desigualdad se percibió de manera marcada después de la dejación de armas en el proceso de tránsito a la legalidad, pues las mujeres firmantes debieron asumir roles de cuidado dentro de sus familias como “una deuda histórica por irse a las filas” y retomar actividades del hogar relacionadas con los tradicionales roles de poder y la división sexual del trabajo, fuertemente marcados en la sociedad colombiana.

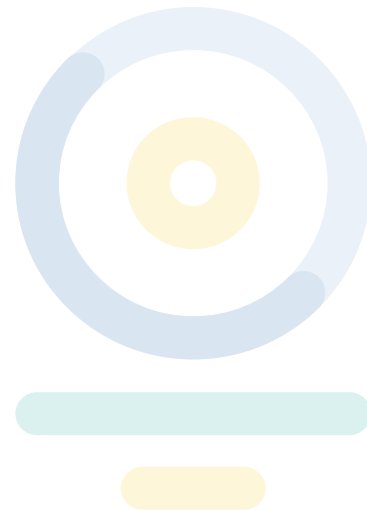
El Instituto Kroc para Estudios Internacionales de Paz señala que 130 de los 578 compromisos previstos en el Acuerdo Final tienen un enfoque de género, sin embargo, la implementación de estos ha sido lenta



y desigual. A noviembre de 2022, el 18% de las disposiciones no había iniciado su implementación, el 52% se encontraba en estado mínimo, el 18% en estado intermedio y el 12% había sido completado a partir de indicadores de actividades, no de resultados o de impacto. El Instituto Kroc advierte la ausencia de mecanismos para definir la reincorporación a largo plazo, tales como indicadores, metas y presupuestos (Echavarría Álvarez et al, 2023).

El Sistema Integrado de Información para el Postconflicto (SIPO) reporta que en el Plan Marco de Implementación existen 54 indicadores de género y en el punto 3 del AFP -Fin del Conflicto-, se plantean 24 indicadores generales de los cuales sólo 2 hacen referencia al enfoque de género y están relacionados con el tema de seguridad. Según la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI), los mayores avances en perspectiva de género se han dado en lo normativo y enunciativo, principalmente incorporando los derechos de las mujeres en decretos y leyes, con un déficit en políticas que contengan acciones afirmativas concretas para avanzar en la equidad de género.

La caracterización de las dificultades y las recomendaciones sugeridas para gestionarlas surgen a partir del trabajo de revisión documental y del trabajo de campo realizado por el equipo de investigación entre 2021 y 2022. Durante este periodo se realizaron veinte entrevistas en profundidad a mujeres firmantes del AFP en proceso de reincorporación e instituciones encargadas de su implementación o verificación. Entre las organizaciones se incluyeron investigadores e investigadoras del CINEP, el Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos - CERAC, Instituto Kroc y la Agencia para la Reincorporación y la Normalización - ARN.





2.1 Problemas que enfrentan las signatarias del AFP

- 1 **Escasa Transversalización del enfoque de género en la política de reincorporación.**
- 2 **Carencia de garantías para la autonomía económica de las mujeres firmantes del AFP.**
- 3 **Sobrecarga en las labores del cuidado y el hogar.**
- 4 **Inseguridad y estigmatización.**

Escasa Transversalización del enfoque de género en la política de reincorporación

Los dos primeros años después de la firma del AFP se avanzó en los procesos de definición de la Política Pública de Reincorporación y el Plan Marco de Implementación (PMI) con los indicadores correspondientes al proceso, sin embargo, transcurridos más de 6 años del proceso se requiere avanzar en las actualizaciones y ajustes de Acuerdo con las nuevas realidades de las mujeres exintegrantes de las FARC-EP.

Los indicadores del PMI no han sido actualizados desde su diseño en el 2017, en materia de reincorporación. Entre los 25 indicadores existentes no hay alguno que dé cuenta del avance y/o el impacto de las acciones de la política de reincorporación en la vida de las mujeres firmantes (Departamento Nacional de Planeación, 2024).

La implementación del CONPES 3931 de 2018 tiene serias dificultades para garantizar la reincorporación de las mujeres firmantes, por lo que hay una importante necesidad de adelantar una revisión de sus 18 indicadores de género que son principalmente de gestión (Departamento Nacional de Planeación, 2024). Cabe resaltar que la entidad que lidera todas las acciones de género frente a esta población es la Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN), a pesar de que no todas las acciones obedecen a su competencia y alcance.

A partir de diez entrevistas en profundidad a mujeres firmantes, se encontró una percepción de falta de articulación interinstitucional y entre nación-territorio. Así mismo, afirman que los funcionarios aún desconocen el AFP y el proceso de reincorporación, por tal razón, en los planes de acción institucionales no se



evidencian acciones ni presupuestos diferenciados en materia de reincorporación con enfoque de género.

Cada punto del Acuerdo de Paz trae consigo el funcionamiento de instancias, la implementación de la oferta pública, privada y de cooperación internacional, que llega de manera desarticulada a los territorios. Esto genera desgaste y eventualmente desconfianza en la población, por su poca efectividad y capacidad de dar respuesta a las necesidades de las mujeres firmantes y sus familias.

Carencia de garantías para la autonomía económica de las mujeres firmantes del AFP

Las mujeres exintegrantes de las FARC-EP manifiestan contar con escasas garantías desde la oferta institucional y el acceso a derechos para generar recursos productivos, financieros y tecnológicos. Se perciben serias dificultades frente a la sostenibilidad de los proyectos productivos individuales y colectivos, rutas para empleo digno, acceso a la propiedad de la tierra y la vivienda; así como acompañamiento integral a las formas asociativas.

Al finalizar el 2022, 5.227 proyectos productivos individuales se encontraban aprobados, beneficiando a 1.542 mujeres

firmantes de paz. Estos se desarrollan con un monto de 8 millones de pesos asignados a cada persona, monto que no garantiza la sostenibilidad a largo plazo. La mayoría de los proyectos que beneficiaron a mujeres pertenecían al sector pecuario, en primer lugar, y al de servicios, en segundo lugar. Por su lado, las actividades industriales y las agrícolas se ubicaron en los últimos lugares (Echavarría Álvarez, 2023).

En entrevista con integrantes de la Mesa de Sostenibilidad Económica del Consejo Nacional de Reincorporación (CNR), 126 proyectos productivos de carácter colectivo fueron aprobados hasta 2023, y 118 contaron con desembolsos. En la dimensión colectiva, las mujeres fueron el 27% (1105) de las beneficiarias de estos proyectos, pero sólo el 11% de los proyectos estaban liderados por ellas. El 57% de los proyectos colectivos desembolsados corresponden al sector pecuario y el 18% al de servicios. Con respecto a los procesos asociativos, de 181 cooperativas agrupadas en el país para 2022, sólo el 19% eran lideradas por mujeres (Echavarría Álvarez et al, 2023). El 65.25% (1.938) de las mujeres firmantes desarrollan su proyecto productivo en un predio que no es propio, la mayoría en arriendo o subarriendo; sólo el 12.49% (371) lo desarrollan en predios propios. Así mismo, cabe resaltar que



el 89.29% de ellas (2.652) no ha iniciado trámite o gestión para el acceso a la tierra (Agencia para la Reincorporación y la Normalización, 2022).

A pesar de un alto porcentaje de mujeres que cuentan con proyectos productivos, su implementación se ha visto afectada por la falta de sostenibilidad, debido a serias dificultades para la asistencia técnica, administrativa, financiera y de comercialización. Así mismo, las mujeres refieren necesitar estudios y análisis de mercado para sus proyectos productivos y formas asociativas, teniendo en cuenta los tipos de productos y cadenas productivas de acuerdo con sus intereses individuales y colectivos. Llama la atención que la mayoría de los proyectos están relacionados con el sector pecuario y de servicios, y muy pocos con el sector industrial y tecnológico. Aunado a lo anterior, las mujeres enfrentan situaciones de estigmatización e inseguridad en los territorios donde desarrollan sus iniciativas productivas.

Es necesario señalar que las acciones encaminadas al acceso a tierras y vivienda del proceso de reincorporación se han focalizado en los antiguos ETCR⁶ donde se encuentra el 16% de la pobla-

6 Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación, antiguamente Zonas Veredales Transitorias de Normalización.

ción firmante (3.211). Sin embargo, en estos lugares se encuentra el 27% (871) del total de mujeres (2.902) a quienes se les implementó el instrumento de caracterización de la ARN (Agencia para la Reincorporación y la Normalización, 2022). De este último grupo, el 83% (2.451) tiene interés en conseguir vivienda y sólo el 14% cuenta con un predio para construirla, mientras el 70% (2.089) no poseen predios. Desde la mirada de las mujeres, las principales barreras para el acceso a vivienda son precisamente la no tenencia de un predio y la falta de recursos financieros.

Según la caracterización realizada por la ARN (2022), el 34.48% (1.024) de las mujeres reportan que la principal actividad que realizan día a día es la labor doméstica y solamente el 15.59% (463) trabajan de manera independiente o por cuenta propia. El 46.6% (1.384) refieren que en la zona de residencia no existen ofertas de trabajo de acuerdo con sus intereses y necesidades y la principal dificultad para adquirir empleo es la falta de experiencia certificada. Así mismo, el 78.69% (2.248) dependen de los apoyos económicos asociados a la reincorporación, es decir, de la asignación mensual⁷.

7 Según la Resolución 0175 de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), este valor corresponde al 90% del salario mínimo legal mensual vigente.



En temas educativos el 98% de las mujeres (2906) saben leer y escribir, el 53.03% (1566) terminaron la educación media y el 8.5% (251) alcanzaron algún grado de educación superior, sin embargo, según la caracterización realizada por la ARN (2022), el 63.39% (1872) de las mujeres no se encuentran vinculadas a algún proceso educativo en la actualidad. Un considerable porcentaje de firmantes, 86.57% (2571), tienen interés de continuar con sus estudios y el 27% desean culminar el pregrado universitario con inclinación a carreras del área de la salud.

Las mujeres firmantes refieren que existe una débil infraestructura educativa en zonas rurales donde se encuentran los colectivos en reincorporación, con dificultades en el acceso a internet y a bibliotecas. Así mismo, como principales barreras para continuar con la formación académica mencionan la falta de tiempo, en su mayoría dedicado al cuidado y a las labores del hogar, y la inexistencia de rutas para realizar procesos de homologación de saberes⁸, teniendo en cuenta sus experiencias y capacidades adquiridas en el marco del proceso insurgente en temas como salud, agricultura, comunicaciones, construcción, entre otras.

8 La validación y homologación de saberes y de conocimientos hace parte de los planes y programas sociales contemplados en el artículo 17 del Decreto 899 de 2017.

Por ejemplo, médicas o enfermeras que en la práctica han atendido experiencia en realización de cirugías y atención de trauma en situaciones de guerra, se ven obligadas a iniciar su formación desde cero ante la imposibilidad de homologar estos conocimientos preexistentes.

Sobrecarga en las labores del cuidado y el hogar

De acuerdo con los datos de la caracterización de la ARN realizada en el 2022, el 60% (1.780) de las mujeres asumen principalmente labores de cuidado o domésticas en sus hogares y el 47% (1.387) refieren asumir la jefatura del hogar. Así mismo, la Procuraduría Delegada Preventiva y de Control de Gestión para el Seguimiento al Acuerdo de Paz señaló que sólo el 55% de hijos e hijas de los firmantes están recibiendo atención para la primera infancia (2022).

Después de la firma del Acuerdo Final de Paz, las mujeres reconocen un retroceso frente a su rol en la sociedad, pues en la insurgencia había una percepción de igualdad entre hombres y mujeres derivada de una distribución de tareas equitativa, como la elaboración de los alimentos, cargar peso, actividades políticas y militares para el cumplimiento



de su objetivo de lucha por la igualdad social. En el posacuerdo las mujeres se sienten vulnerables ante la sobrecarga de las labores del hogar y de cuidado, pues recaen casi exclusivamente en las exintegrantes de las FARC-EP.

Las mujeres refieren escasas acciones direccionadas a subsanar la desigualdad en la asignación de tareas, mientras los centros de cuidado para la atención a la primera infancia o proyectos con enfoque de género, están focalizados en los antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación - ETCR, donde se encuentra alrededor del 16% del total de firmantes. La sobrecarga en las labores domésticas y de cuidado ha generado impactos negativos para la permanencia de las mujeres en la formación educativa; el ejercicio de liderazgo en procesos comunitarios, productivos y políticos; la sostenibilidad de los proyectos productivos de las mujeres firmantes y el ingreso a procesos de empleabilidad.

Inseguridad y estigmatización

Según el informe del Instituto Kroc, las mujeres firmantes de paz en proceso de reincorporación experimentan desafíos diferenciados en materia de seguridad (2023). Desde la firma del AFP hasta 2023,

11 mujeres firmantes fueron asesinadas y 8 fueron víctimas de intento de homicidio. Aunado a lo anterior, cerca de 261 mujeres y 205 menores de edad han sufrido desplazamiento forzado en los ETCR de Ituango (Antioquia), La Macarena, Mesetas y Vistahermosa en el Meta (D. Aguilar, comunicación personal, 30 de noviembre 2022).

El 18% (521) de las mujeres firmantes se han sentido estigmatizadas al participar en procesos comunitarios por ser exintegrantes de las FARC-EP. Frente a la procedencia de la estigmatización, el 17% (497) es por parte de servidores de entidades públicas cuando se enteran de que ellas son firmantes de la paz y el 16% (486) es por parte de la Fuerza Pública (Agencia para la Reincorporación y la Normalización, 2022).

En el marco del tránsito a la vida civil, las mujeres signatarias refieren exposición a violencias basadas en género que afectan su seguridad. La Misión de Verificación de la ONU en Colombia manifestó la alerta por hechos de violencia sexual y violencia basada en género en los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) y otros escenarios donde se implementa el proceso de reincorporación (2022).



Desde la firma del AFP se han documentado 394 asesinatos de exintegrantes de las FARC-EP, entre ellos 57 afrocolombianos, 39 indígenas y 11 mujeres, de acuerdo al informe de la Segunda Misión de la ONU (2023). La violencia en contra de los firmantes de paz sigue sin disminuir y se agudiza en los departamentos de Antioquia, Arauca, Caquetá, Cauca, Huila, Meta, Nariño y Tolima (Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, 2023). Los homicidios de firmantes de paz dejan consecuencias diferenciadas para las mujeres en proceso de reincorporación, pues varias de ellas se ven obligadas a asumir la jefatura del hogar como efecto de estas violencias.

2.1 Recomendaciones

1 Articulación interinstitucional entre Nación-Territorio .

2 Adecuación institucional para la implementación del AFP.

3 Fortalecimiento del liderazgo de las mujeres.

4 Mitigación de los impactos de la violencia contra los y las firmantes de paz.

Articulación interinstitucional entre Nación-Territorio

Desde una perspectiva institucional, se requieren procesos de pedagogía sobre el AFP para las instituciones a nivel nacional y territorial, así mismo una mayor articulación entre las políticas de ambos niveles. Se requiere un diálogo entre las planeaciones nacionales y territoriales con indicadores que permitan asignaciones presupuestales para acciones afirmativas y cierre de brechas en favor de las mujeres y población LGTBIQ+.

Es necesario avanzar en el diseño e implementación con enfoque diferencial y de género del Sistema Nacional de Reincorporación, el cual se encuentra consignado en el articulado del Plan de Desarrollo 2022-2026 (Congreso de la República de Colombia, 2023). Con el fin de fortalecer los procesos de articulación interinstitucional y de Nación-Territorio, garantizando el acceso a derechos para las mujeres con especial protección.

Entre las oportunidades importantes está la implementación con enfoque participativo del Plan de Acción Nacional de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre Mujeres, Paz y Seguridad, que busca avanzar en



la prevención y el tratamiento adecuado de las violencias contra las mujeres en el marco del conflicto armado. De igual manera, el diseño e implementación de la estrategia de cuidado en el marco del Programa de Reincorporación Integral, con el fin de acelerar la transversalización del enfoque de género y la dignificación de los proyectos de vida de las mujeres firmantes del AFP.

Se requiere la actualización de los indicadores del CONPES 3931⁹ y 3932¹⁰ acorde a las realidades que viven las firmantes de paz, transcurrido seis años de la firma del AFP. Para esto se requiere la competencia de la Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN) y del Departamento Nacional de Planeación (DNP). Para el caso del Plan Marco de Implementación del Acuerdo de Paz (PMI), se propone incluir una meta trazadora para el seguimiento del proceso de reincorporación de las mujeres. En el CONPES 3931 se requiere ajustar los 18 indicadores de género y desarrollar herramientas que permitan hacer seguimiento a la implementación, resultado e impacto de

9 El cual establece la Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica (PNRSE) de exintegrantes de las FARC-EP.

10 Establece los lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial.

las acciones en la vida de las mujeres firmantes y garantizar el compromiso de las entidades competentes.

Adecuación institucional para la implementación del AFP

Se considera crucial la asignación financiera, técnica y humana por parte de las entidades con responsabilidad en la implementación del proceso de reincorporación. Es imperante la inclusión de indicadores específicos de género y reincorporación en los planes estratégicos de las entidades, así como la definición de mecanismos e instrumentos de seguimiento a los compromisos adquiridos por las entidades a nivel local.

Se recomienda trabajar en el reconocimiento y la homologación de saberes, capacidades y experiencias previas adquiridas en la insurgencia en el contexto educativo y laboral en las áreas de salud (enfermería, medicina, farmacología, salud oral, veterinaria); ingenierías (topografía, química, mecánica, industrial, sistemas); político y social (ciencias humanas, ciencias sociales, ciencias políticas); agropecuario (avicultura, piscicultura, agroecología, manipulación de alimentos); arte, cultura y deportes; telecomunicaciones (radio, producción



audiovisual); educación (comunitaria, primera infancia, psicología, trabajo social, turismo); derecho, contabilidad, administración de empresas, modistería, entre otras.

Las signatarias resaltan la importancia de generar cupos diferenciales y oferta educativa flexible en modalidad virtual o semipresencial para mujeres en proceso de reincorporación, que tengan en cuenta sus necesidades, potencialidades, características del territorio que habitan y roles que ejercen, especialmente de cuidado. Estas mujeres fungen como madres, jefas de hogar y a menudo están a cargo de personas con necesidades especiales, como adultos mayores y otros. Adicionalmente, resaltan la necesidad de trabajar por la sostenibilidad de los proyectos productivos, colectivos e individuales, dando prioridad a las mujeres en la asistencia y acompañamiento técnico integral, procesos de comercialización sostenibles y acceso a la tierra.

Se sugiere a la Agencia Nacional de Tierras y demás entidades competentes, propender por la creación de lineamientos y acciones que permitan priorizar las solicitudes hechas por las mujeres para formalizar predios superando el enfoque centrado en la familia, que limita el acceso directo de las mujeres al derecho

a la tierra. Así mismo, se evidencia la necesidad de realizar jornadas de socialización y capacitación para garantizar a las mujeres y personas LGBTIQ+ el acceso a la información sobre los procesos de adquisición, titulación, formalización y adjudicación de la tierra.

Resulta fundamental una pedagogía sobre el AFP dirigida a firmantes y comunidades, pues la falta de conocimiento ha llevado a la pérdida de oportunidades en los proyectos y la baja participación en espacios de orden político y formativo. Además, es importante no perder de vista el enfoque comunitario, ya que la reincorporación es un proceso que busca generar impactos positivos en las comunidades aledañas a los firmantes para la construcción de paz y la reconciliación.

Fortalecimiento del liderazgo de las mujeres

Para lograr este objetivo se recomienda a la institucionalidad competente construir e implementar los procesos certificados de formación política, con énfasis en herramientas y mecanismos de participación, incidencia política, fortalecimiento organizacional, construcción de agendas políticas, protección y exigibilidad de derechos, estructura del Estado a nivel municipal, departamental y nacional



para mujeres y personas LGBTIQ+ en reincorporación, sus familias y comunidades. Otro punto importante es reconocer el legado y los logros de las mujeres signatarias durante la vida insurgente, tales como la distribución equitativa de tareas al interior de la organización (un cuestionamiento fundamental a la división sexual del trabajo), la incorporación de la noción de igualdad en distintas dimensiones de la vida y el aumento de capacidades en áreas donde la mujer del contexto rural no ha podido acceder por falta de oportunidades.

Es fundamental impulsar el enfoque colectivo y comunitario en la reincorporación, más allá de los beneficios individuales. Como recomendación se propone la inversión de recursos que permitan viabilizar el fortalecimiento de los espacios colectivos de organización política y de juntanza de mujeres, las redes de cuidado, las formas asociativas de la reincorporación económica y los escenarios de recuperación de tradiciones y costumbres que construyen memoria.

Resulta necesario garantizar que la maternidad y el cuidado no sean barreras de acceso a la educación y al ámbito laboral de las mujeres, sino que sea un ejercicio compartido y corresponsable. Con este

fin, se recomienda desarrollar espacios de sensibilización, orientación, formación y acompañamiento en estrategias de cuidados comunitarios, pautas de crianza respetuosa, redistribución de las labores del cuidado, corresponsabilidad en el cuidado, masculinidades no hegemónicas y paternidades responsables.

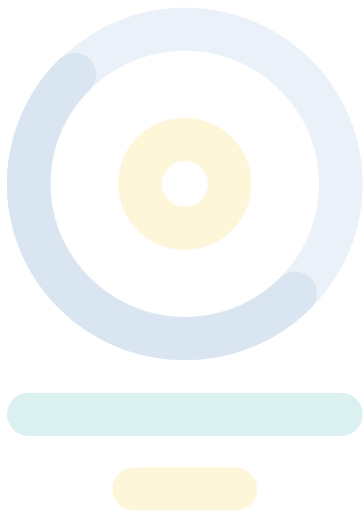
Mitigación de los impactos de la violencia contra los y la firmantes de paz

Para este fin se identificó la necesidad de diseñar rutas específicas para que mujeres viudas a causa del asesinato de firmantes de la paz se les pueda reasignar beneficios económicos, proyectos productivos, subsidios de vivienda en el marco de la reincorporación. Igualmente, dar apoyos financieros para el acceso a la tierra, como garantía de condiciones de protección socioeconómica para ellas y su sistema familiar a cargo.

Se sugiere el mapeo de instituciones, organizaciones e instancias cuyo objetivo esté relacionado con la prevención de la estigmatización, para articular acciones y desarrollar estrategias de sensibilización y prevención dirigida a funcionarios y funcionarias, personas en proceso de reincorporación y comunidades, desde



los enfoques diferenciales y de género. Son necesarias las acciones afirmativas de atención psicosocial para mujeres víctimas de violencia y viudas. Se requiere atención y acompañamiento psicosocial con enfoque de género y de derechos para prevenir la revictimización, contribuir a su empoderamiento en los distintos ámbitos de la reincorporación y fortalecer los saberes propios adquiridos, antes, durante y después de la vida guerrillera. Este tipo de acompañamiento construye capacidades para el afrontamiento de situaciones adversas en la transición a la vida civil. Desde lo colectivo, es fundamental el fortalecimiento organizativo y redes de mujeres para desarrollar estrategias de autocuidado.



- **Sostenibilidad del proceso de reincorporación:** los proyectos e iniciativas productivas de la reincorporación deben dirigirse a la sostenibilidad y la generación de ingresos que permitan la estabilidad de las organizaciones y personas; que sumada a la autonomía económica contribuyan a proyectar la apuesta de transformación territorial, comunitaria y organizativa.

- **Participación de las firmantes de paz en el ciclo de la política de reincorporación:** es perentorio el reconocimiento de las firmantes como sujetas activas de derechos y su participación en los procesos de diseño, implementación y seguimiento en planes, programas y proyectos de la política de reincorporación.

- **Correspondencia al carácter comunitario y colectivo de la reincorporación:** el enfoque colectivo y comunitario le da sentido a la reincorporación más allá de lo que compete exclusivamente a exintegrantes de las FARC-EP, involucra distintos escenarios, tanto institucionales como territoriales, y un conjunto amplio de actores y sectores sociales con roles diferenciados, tanto en la apuesta por la paz como en el proceso mismo de la reincorporación.

- **Territorialización de la política de reincorporación y articulación entre la arquitectura institucional nacional con la territorial:** los Planes Territoriales de Reincorporación son instrumentos útiles de planeación para los municipios y departamentos que permitirían articular programas y recursos con el Sistema Nacional de Reincorporación, con otras políticas territoriales y con cooperantes presentes en los territorios. Así mismo, es perentoria la sensibilización institucional para garantizar que funcionarias y funcionarios tengan claridad sobre la importancia del enfoque de género en la reincorporación y su implementación.

- **Construcción de paz territorial:** este proceso se plantea a partir de la superación de las condiciones de violencia estructural, desigualdad y de abandono en los territorios como aspecto indispensable para generar procesos sostenibles a largo plazo.



Bibliografía

- Agencia para la Reincorporación y la Normalización [ARN]. (2022). Resumen Ejecutivo: Resultados de la caracterización de las personas en proceso de reincorporación. Documento sin publicar.
- Centro de Investigación y Educación Popular, Programa por la Paz [CINEP/PPP] y Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos [CERAC]. (2022). Sexto informe de verificación de la implementación del enfoque de género en el Acuerdo Final de Paz en Colombia - Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación. CINEP/PPP, CERAC.
- Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. (2022). "Mi cuerpo es la verdad. Experiencias de mujeres y personas LGBTQ+ en el conflicto armado". Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. Consultado en línea en la Biblioteca Digital de Bogotá el día 2023-02-11 (<https://www.bibliotecadigitaldebogota.gov.co/resources/3313945/>).
- Congreso de la República de Colombia. (2023). Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. Bogotá. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portaIDNP/PND-2023/2023-05-05-texto-conciliado-PND.pdf>
- Delegación FARC-EP y Gobierno Nacional (2016). Acuerdo Final Para La Terminación Del Conflicto Y La Construcción De Una Paz Estable Y Duradera. <https://www.jep.gov.co/Normativa/Paginas/Acuerdo-Final.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación. (2024). Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (Siipo 2.0). <https://siipo.dnp.gov.co/inicio>
- Departamento Nacional de Planeación. (2024). Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica de los Exintegrantes de las FARC-EP. SisCONPESWeb. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3931.pdf>



Echavarrí, A., Fajardo, J., Gómez, M., Balen, M., Forero, B., Gutiérrez, E., Joshi, M., Kielhold A., Márquez, J., Menjura T., Pérez, M., Quinn, L., Quinn, J., Ramírez, A., Restrepo N., Robayo A., Rodríguez, A., Rojas, N., Sáez, C., Serrano, C., Zúñiga, I. (2023). El tiempo se agota para la implementación del enfoque de género: avances, retos y oportunidades a seis años de la firma del Acuerdo Final. Notre Dame, IN y Bogotá, Colombia: Matriz de Acuerdos de Paz/Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz/Escuela Keough de Asuntos Globales. <https://doi.org/10.7274/ff365428x38>

Mendia, I. (2010). Gender, Post-war Rehabilitation and Peacebuilding. Bilbao: HEGOA.

Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. (2022). Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Informe del Secretario General [Trimestral]. Naciones Unidas. https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/sp_n2260317.pdf

Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. (2023). Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Informe del Secretario General [Trimestral]. Naciones Unidas. https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/sp_n2327077.pdf

Procuraduría General de la Nación delegada Preventiva y de Control de Gestión 5 para el Seguimiento al Acuerdo de Paz. (2022). Cuarto informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz (N.o 4; pp. 408-415). [https://www.procuraduria.gov.co/Documents/2022/Cuarto%20Informe%20Seguimiento%20al%20Acuerdo%20de%20Paz_Radicaci%C3%B3n%20\(1\).pdf](https://www.procuraduria.gov.co/Documents/2022/Cuarto%20Informe%20Seguimiento%20al%20Acuerdo%20de%20Paz_Radicaci%C3%B3n%20(1).pdf)

Universidad Nacional de Colombia. (2017). Censo Socioeconómico FARC-EP-Universidad Nacional de Colombia. Fondo Europeo para la Paz. <https://www.fondoeuropeoparalapaz.eu/project/censo-socioeconomico-farc-ep-universidad-nacional-de-colombia/>



03

**Compromisos de género y población LGBTIQ+
en el Acuerdo de Paz**



3.1 Panorama general de las medidas específicas para la población LGBTIQ+

Es importante reconocer que el movimiento LGBTIQ+ en Colombia ha estado íntimamente relacionado con las agendas y construcción de paz; prueba de ello fue su participación en los diálogos de paz en el Caguán entre 1999 y 2001, en el marco del proceso de la sociedad civil conocido como Planeta Paz. Aquí no solo aportaron a un proceso intersectorial para crear una agenda de paz nacional, sino que se consolidaron por primera vez como movimiento social y sector poblacional en Colombia (Castillo-Vargas, 2018; Erazo-Gómez, Martínez-Carrillo y Palta-Calambás, 2023). La historia de incidencia y articulación en agendas de construcción de paz por parte de este movimiento data de hace dos décadas y en el actual proceso transicional “las personas activistas LGBTI están incursionando en los espacios tecnocráticos del proceso de paz para garantizar la representación y dar seguimiento a políticas y programas inclusivos” (Serrano, Cuello y Bueno-Hansen, 2022, p. 3).

En su versión final, el Acuerdo incluyó 122 medidas sensibles al género (Grupo de Género en la Paz [GPAZ], 2021). De estas, hay un total de 41 dirigidas a la protección de personas LGBTIQ+ en los seis puntos del AFP (Colombia Diversa, 2020). En los

siguientes párrafos de esta introducción se hace un paneo general de dichas determinaciones en relación con cada uno de los puntos del AFP.

En el primer punto, que busca mejorar las condiciones de vida en las zonas rurales de Colombia, se acordaron tres medidas destinadas a mejorar el acceso a la alimentación, salud y vivienda de las personas LGBTIQ+, así como de otras comunidades rurales.

En el segundo punto, cuyo objetivo es fortalecer la participación política ciudadana, se incluyen nueve medidas orientadas a superar los obstáculos que restringen la participación de las personas LGBTIQ+ en la esfera política y electoral. Estas medidas abordan problemáticas como la violencia selectiva contra líderes y lideresas, la estigmatización y las barreras en el acceso a la información.

En el tercer punto, referido al desarme, desmovilización y reincorporación de excombatientes, se establecieron once medidas. Estas tienen como objetivo principal desarrollar un proceso de reincorporación con enfoque diferencial y de género, así como fortalecer las garantías de seguridad y la lucha contra organizaciones y conductas criminales.



En el cuarto punto, que aborda el problema de las drogas ilícitas, se acordaron cinco medidas específicas, centradas en la prevención de la violencia de género vinculada con las drogas, así como en la implementación de un programa de prevención y atención con enfoque diferencial y de género para consumidores, incluyendo a las personas LGBTIQ+.

En el quinto punto, cuyo objetivo es garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, justicia, reparación y no repetición, se incluyen nueve medidas. Estas medidas reconocen el impacto diferencial y desproporcionado del conflicto armado en las personas LGBTIQ+ y se comprometen a garantizar la satisfacción de sus derechos como víctimas, tanto dentro del marco del Sistema Integral para Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) como del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV).

En el sexto punto, enfocado en la implementación, verificación y refrendación, se incluyen dos medidas específicas. Una de ellas hace referencia a la lucha contra la discriminación que sirve como guía para el Gobierno, y la otra se refiere a la verificación de todos los puntos con un enfoque diferencial y de género. Ambas se incluyen en el Plan Marco de Implementación.

Por último, en los protocolos y anexos, se incluyen dos medidas que contemplan enfoques diferenciales para las personas LGBTIQ+. Una de ellas establece la exigencia de contratar personal capacitado en temas de violencia contra mujeres y personas LGBTIQ+ para el Mecanismo de Monitoreo y Verificación. La otra medida compromete a los integrantes de este mecanismo a abstenerse de cometer actos de violencia basados en el género.

Además de la indagación en literatura, la investigación de la cual se desprende este documento tuvo un enfoque cualitativo y colaborativo con las organizaciones participantes. El trabajo de campo se llevó a cabo entre octubre de 2021 y febrero de 2023, recolectando 46 entrevistas a representantes de instituciones nacionales y regionales, investigadores y miembros de organizaciones de base en el Cauca. Once de ellas correspondieron a liderazgos de colectividades LGBTIQ+. Igualmente, se realizó una entrevista colectiva a una organización en Caloto (Cauca), y una observación participante en un encuentro colaborativo con otra organización en Santander de Quilichao, que tiene presencia en seis municipios del departamento. A continuación, los principales hallazgos de este trabajo se ponen en diálogo con lo encontrado en las fuentes secundarias.



3.2 Diagnóstico: avances y obstáculos

Este apartado presenta los avances y problemas frente a las medidas de género para la población LGBTIQ+ por cada punto del AFP. La información aquí detallada se recopiló a partir de la revisión de los informes de entidades como Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz; la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación compuesta por el Centro de Investigación y Educación Popular/Programa por la Paz y el Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos; Colombia Diversa; el Grupo de Género en la Paz; la Instancia Especial de Género para la Paz y la Procuraduría General de la Nación. Entidades que han estado encargadas de darle seguimiento a la implementación de las medidas con enfoque de género del Acuerdo de Paz.

Es importante resaltar que los principales seguimientos a estas medidas se realizaron en 2021 y 2022, arrojando profundos vacíos y obstáculos en su implementación. Este hecho no ha sido subsanado y el avance del enfoque de género continúa siendo mínimo. El informe más reciente fue el lanzado por el Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz en abril de 2023, este planteó que el AFP aportó a la visibilidad del papel de las mujeres y personas

LGBTIQ+ como constructoras de paz, sin embargo, no garantizó una comprensión integral del enfoque de género a lo largo de su implementación (Echavarría Álvarez et al, 2023). En la mayoría de los puntos, excepto en el referente a derechos de las víctimas, se incluyen hallazgos encontrados durante el trabajo de campo.

Punto 1: Reforma Rural Integral (RRI)

En el 2023, el seguimiento hecho por el Instituto Kroc estableció que no ha habido cambios significativos en la implementación del enfoque de género para las medidas de este punto del AFP. Por el contrario, persistió una implementación lenta, con avances mínimos en un 61% de las medidas:

Con excepción de la aprobación de cuatro Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral (RRI), que aportaron en la reducción de las disposiciones no iniciadas y avances en materia de formalización, las variaciones en el estado de implementación entre 2021 y 2022 fueron limitadas. (Echavarría Álvarez et al., 2023, p. 33)



Esta entidad constató que el enfoque de género debe incorporarse transversalmente y con acciones afirmativas en los principales componentes para la transformación rural planteados en este punto del Acuerdo, a saber: las políticas y planes de acceso a tierras, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y los Planes Nacionales.

Pese a lo anterior, a seis años de la firma del Acuerdo Final, los avances en la incorporación del enfoque de género se concentran en acciones iniciales de implementación, especialmente en el desarrollo normativo, la reglamentación y el diseño de planes y procedimientos, y en menor medida en su ejecución participativa. (Echavarría Álvarez et al., 2023, p. 32)

En términos generales, se ha encontrado que no hay acciones diferenciales dirigidas a la población LGBTIQ+ rural, la cual más bien ha sido “[invisibilizada] en los registros de las acciones generales implementadas” (Echavarría Álvarez et al., 2023, p. 41). Adicionalmente, se señaló que hay una deficiente articulación entre las autoridades locales y departamentales para la adecuada implementación del enfoque de género en tales programas (Serrano, Cuello y Bueno-Hansen, 2022).

Tales vacíos corresponden a lo encontrado en el trabajo de campo con organizaciones LGBTIQ+ en el departamento del Cauca, las cuales no han visto reflejadas sus propuestas e iniciativas en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) ni en los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR). Particularmente en los PDET se usaron las etiquetas de “mujer”, “género” y “rural” para identificar aquellas medidas que estuvieran dirigidas a esta población, sin embargo, no existe una medida adicional que indique cuáles de estas se relacionan específicamente con la población LGBTIQ+. Esta decisión metodológica puede llevar a su invisibilización y dificulta la priorización de medidas particulares para su participación.

Por un lado, estos programas tendieron a aludir al enfoque de género sin especificar cómo se puede lograr concretamente una mayor satisfacción de los derechos de personas con orientaciones sexuales y de identidad de género diversas (OSIG). De hecho, señalaron que varias de las iniciativas propuestas para esta población han tendido a *guetizarse*, en otras palabras, a plantearse y encasillarse desde ciertos estereotipos sociales asociados a hombres gays y mujeres trans, como actividades carnavalescas, reinados de belleza, actividades cultu-



rales, negocios de peluquería, consumo de drogas y trabajo sexual. Este imaginario esencializa el enfoque de género y lo traduce en medidas estáticas que no están encaminadas a la ampliación de derechos económicos, sociales y culturales, la garantía de aquellos ya conquistados, la profundización de la participación de esta población y su fortalecimiento organizativo.

Si bien la inclusión de personas LGBTIQ+ sigue siendo débil en las medidas de género del Acuerdo, en algunos puntos podría decirse que es invisible, como ha sucedido con el acceso a tierras. La veeduría de CINEP/PPP-CERAC estableció que no hay información sobre el acceso de la población LGBTIQ+ a los subsidios de tierra, sea en pareja o individualmente (Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP y PPP-CERAC, 2022, p. 7). Por lo mismo, se afirma que el avance en el acceso a tierras y medidas de formalización para esta población ha sido inexistente. Este hecho, en conjunto con el avance mínimo en el caso de las mujeres para este mismo frente, aumenta las brechas de desigualdad frente al acceso, uso y tenencia de tierras de estos grupos (CINEP y PPP-CERAC, 2022, p. 27). Independientemente de los mecanismos de entrega, formalización y regularización

de tierras, el trabajo de campo constató que los sistemas de la Agencia Nacional de Tierras, encargada de implementar estos programas, no cuentan con información desagregada por orientación sexual ni identidad de género. Por lo tanto, no es posible identificar si las personas LGBTIQ+ están siendo beneficiadas. Mención aparte merecen las mujeres LGBT, para quienes GPAZ señaló que no se han propuesto acciones específicas para garantizar sus derechos de acceso a la oferta institucional de la Reforma Rural Integral (GPAZ, 2021).

En cuanto a la implementación de los PDET a finales de 2020 se habían incluido 1.481 iniciativas marcadas con las etiquetas de mujer rural y género en los planes de trabajo (GPAZ, 2021, p. 32). Sin embargo, no se conocían los avances específicos de las iniciativas para las personas LGBTIQ+. A 2023 se observa que de 896 proyectos viabilizados con la etiqueta de “género y mujer rural”, tan solo 13 se relacionaban a iniciativas que priorizaban a personas LGBTIQ+. Cabe destacar que otros 375 estaban priorizados en ruta étnica. El mismo Instituto Kroc indicó que “el número de iniciativas que incluyen de manera directa a la población LGBTIQ+] es en extremo bajo —en cuatro subregiones nulo—” (Echavarría Álvarez et al., 2023, p. 45). Su priorización lenta influye directamente



en disminuir los impactos positivos que las disposiciones del AFP relacionadas con los PDET puedan tener sobre esta población. Al igual que se pudo observar en el trabajo de campo de esta investigación para el departamento del Cauca las organizaciones de mujeres y población LGBTIQ+ han señalado que los PDET no se han implementado garantizando el enfoque de género y la diversidad sexual.

Punto 2: Participación política

En este punto del AFP se establecieron medidas para promover la participación de la ciudadanía y asegurar la no estigmatización, la tolerancia y la reconciliación como parte de la cultura democrática que se pretende reforzar en los procesos de construcción de paz. Desde el enfoque de género, esto incluye asegurar más visibilidad y participación de las organizaciones de mujeres y LGBTIQ+. Quienes han cumplido un papel crucial para darle seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz, trabajando por separado y mancomunadamente desde ámbitos institucionales y desde las bases sociales. Aquí pueden citarse organizaciones como Colombia Diversa y Caribe Afirmativo a nivel nacional y regional, y en un escenario local la veeduría del PDET Alto Patía – Norte del Cauca y la Corporación Ensayos para

la promoción de la Cultura Política. Ahora, frente a las medidas incorporadas en este punto, la Secretaría Técnica CINEP/PPP-CERAC destaca las siguientes:

- i) La participación en mecanismos de control y veeduría ciudadana;
- ii) la promoción de la participación equilibrada de hombres y mujeres en instancias ciudadanas, partidos y movimientos;
- iii) la promoción de la convivencia, tolerancia y no estigmatización y
- iv) el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa. (CINEP/PPP-CERAC, 2022, p. 50)

Dicha Secretaría identificó la implementación del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) así como “la adopción del programa de protección y seguridad con enfoque diferencial y de género para los directivos y miembros de las organizaciones políticas determinado en el Artículo 30 del Estatuto de la Oposición”, como los principales retos para garantizar la seguridad de mujeres y población LGBTIQ+ en el ejercicio de la política (CINEP y PPP-CERAC, 2022, p. 49). Sin embargo, según dos informes dedicados al enfoque de género, no se ha avanzado en una participación equilibrada entre los niveles nacional, regional y local. De



hecho, se determinó que se trataba de uno de los temas más atrasados en 2022, con serias consecuencias para el fortalecimiento de la participación política de la población LGBTIQ+ y las mujeres (CINEPY PPP-CERAC, 2022; GPAZ, 2021).

El avance reducido también caracteriza a las medidas orientadas para “[promover] la no estigmatización a grupos en condiciones de vulnerabilidad o discriminados como las mujeres, los pueblos y comunidades, población LGBTIQ+, entre otros” (Grupo de Género en la Paz - GPAZ, 2021, p. 20). Por otro lado, las investigaciones de Colombia Diversa han registrado que más del 80% de las recomendaciones del Sistema de Alertas Temprana de la Defensoría no se han cumplido, lo cual agrava las condiciones de inseguridad reinantes (Colombia Diversa, comunicación personal, 29 de mayo de 2023).

Si bien la Política de Convivencia, Reconciliación y no Estigmatización fue expedida en 2022 por el Consejo Nacional de Paz, aún no ha iniciado su implementación. Lo adoptado en esta política, que incluye a las personas LGBTIQ+ como población beneficiaria, es fundamental para enfrentar las bases culturales de la discriminación (Colombia Diversa, comunicación personal, 29 de mayo de 2023).

Dada su victimización histórica en el marco del conflicto armado, es menester profundizar en las medidas que no solo garantizan la participación política, sino que promuevan el desmonte de prejuicios, estigmas, discriminación y trabajen por la reconciliación y el diálogo cultural.

Como logro parcial, en agosto de 2022 se adoptó la Política Pública de Participación Ciudadana, que apunta a fortalecer los movimientos y organizaciones sociales, y a promover la planeación participativa. No obstante, tal política no cuenta con un enfoque transversal de género, lo cual puede afectar directamente a las organizaciones de mujeres y de población LGBTIQ+. Al respecto, el Instituto Kroc señala que:

El Decreto 1535 de 2022 menciona a las mujeres y a las personas LGBTIQ+ dentro de la población beneficiaria de la política y en el documento base se tienen en cuenta elementos diagnósticos sobre los obstáculos y las brechas de participación de las mujeres en algunos escenarios. (Echavarría Álvarez et al., 2023, p. 69)



Si bien el punto de participación política no fue abordado directamente durante la investigación, los hallazgos señalan reflexiones importantes por parte de instituciones y comunidades sobre la participación en general de mujeres y población LGBTIQ+. Sobre esto se encontró que en su mayoría las mujeres son llamadas a los escenarios de participación política y organizativa por la obligatoriedad de su asistencia¹¹, sin embargo, aún faltan garantías para su vinculación efectiva. Este tipo de participación limitada fue llamada instrumental o conveniente, y se opone a una “[participación] efectiva y sustancial que pueda transformar las realidades o los imaginarios colectivos que hoy hace que tengamos un acceso reducido al ejercicio de nuestra ciudadanía plena” (Caribe Afirmativo, comunicación personal, 04 de agosto de 2022).

Esta instrumentalización funciona para cumplir metas e indicadores institucionales, más no garantiza los derechos de personas con orientación sexual y/ o identidad de género no normativas OSIG (Lideresa LGBTIQ+, comunicación personal, 24 de agosto de 2022; Lideresa LGBTIQ+, comunicación personal, 11 de junio de



¹¹ Las instituciones públicas deben asegurar la participación en paridad de hombres y mujeres en sus iniciativas.

2022). Esto es confirmado por los hallazgos de la Instancia Especial de Género para la Paz (2021), que señaló que los informes sobre la implementación del AFP miden la participación de personas LGBTIQ+ en “cuotas” de los espacios, más sus aportes no siempre son reflejados en las medidas, documentos o estrategias finales.

La problemática se profundiza en el caso de personas y organizaciones LGBTIQ+, por dos motivos. Por un lado, presentan mayores dificultades para ser convocadas a los espacios de participación y toma de decisiones. Los liderazgos LGBTIQ+ en el Cauca reiteradamente mencionaron que para ser tenidos en cuenta necesitaron mayores esfuerzos de articulación con la institucionalidad y reclamos directos para lograr garantías de participación, tanto en los escenarios abiertos por el AFP, por ejemplo en los PDET, como en las obligaciones institucionales o la creación de una política pública de diversidad sexual. Por otro lado, están los efectos de la estigmatización, que se hacen más palpables en los ámbitos rurales. La protección de la invisibilidad ante la posibilidad de ser señalados ha contribuido a disminuir la participación de esta población en lo rural. No involucrarse en lo colectivo y organizativo puede verse tanto desde una óptica de apatía frente a la política, como desde el peligro a ser descubiertos.



Uno de los líderes entrevistados lo resume en sus palabras:

El enfoque diferencial al llevarlo a la realidad es difícil. No hay una identificación de la población [LGBT], no se sabe cuántas personas hay. Es difícil incluirlas sin conocer quiénes son. Nosotros decimos que están los invisibles, que son los que no se cuentan, los que no se sabe quiénes son. La comunidad LGBT más grande está en lo rural, son invisibles. No asisten a las reuniones, no participan, no salen. (Líder LGBTIQ+, comunicación personal, 12 de mayo de 2022).

Punto 3: Garantías de seguridad y reincorporación

En este punto son importantes tanto la garantía de seguridad y no repetición de la violencia para la participación social y política, como asegurar las condiciones para el tránsito a la vida civil de personas firmantes de paz (Echavarría Álvarez et al., 2023). Para estos objetivos se propuso el Sistema Integral para el Ejercicio de la Política (SISEP), que incorpora el enfoque de género integralmente, y la Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica de exintegrantes de las FARC-EP, mediante el CONPES 3931 de 2018.

Según el Instituto Kroc (2023), fueron escasos los avances en estos dos puntos durante el 2022. Por el contrario, se detectaron múltiples retos para garantizar la seguridad y los derechos de mujeres y población LGBTIQ+. Frente a la seguridad, se registraron agresiones contra 122 defensoras de derechos humanos entre enero y septiembre de 2022, de las cuales 10 eran personas LGBTIQ+ (Somos Defensores citado en Echavarría Álvarez et al., 2023, p. 83). El enfoque de género necesita reconocer que las mujeres y la población con diversidad de orientaciones sexuales y de identidades de género enfrentan riesgos diferenciales en el ejercicio de sus liderazgos. El SISEP tendría en principio la función de brindar garantías para prevenir la estigmatización y persecución a este tipo de liderazgos. Sin embargo, el seguimiento del Instituto Kroc no identificó avances en la transversalización del enfoque de género en este sistema. Por el contrario, ha presentado limitantes “debido a bajos niveles de articulación entre las instancias que lo componen [y] poca integralidad en las acciones que se implementan” (Echavarría Álvarez et al., 2023, p. 85).

Frente al proceso de reincorporación se hace claro que el enfoque de género ha sido principalmente desarrollado hacia medidas priorizadas para las mujeres



excombatientes de las FARC-EP. Sin embargo, se pueden resaltar algunas medidas e indicadores específicamente para personas LGBTIQ+.

Según cifras de la ARN publicadas en el informe del Instituto Kroc, para 2022 había 12.733 firmantes de paz en proceso de reincorporación:¹² en la caracterización interna, el 26% eran mujeres, el 71,8% hombres y el 0,03% se autoidentificaron como personas intersexuales; De las mujeres, el 1,5% dijeron ser lesbianas o bisexuales y 0,21% de los hombres afirmaron ser gais o bisexuales (Echavarría Álvarez et al., 2023). Las diversas entrevistas realizadas en esta investigación a mujeres y hombres firmantes constataron que la diversidad en las orientaciones sexuales era un tema poco abordado en las filas de la extinta guerrilla, que aún se concibe como tabú, sin llegar a expresarse libremente. El temor de las y los firmantes de paz por autoreconocerse como persona LGBTIQ+ ha derivado en que no existan políticas diferenciadas para acompañar a esta población (Defensoría del Pueblo, 2020, p. 98).

Incluso los mismos indicadores de género del CONPES 3931 evidencian un menor énfasis en esta población. Esta política nacional para la reincorporación dispuso 18 indicadores de género enmarcados en cuatro ejes de trabajo. El único indicador relacionado específicamente con la población LGBTIQ+ se enmarcan en el eje de “condiciones para el acceso y la atención de los derechos fundamentales e integrales de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias”. La acción definió que “la ARN, en coordinación con el Ministerio del Interior, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y el CNR, implementarán estrategias que protejan, garanticen y eviten la vulneración de los derechos de las personas LGBTIQ+ exintegrantes de las FARC-EP” (Consejería Presidencial para Estabilización y la Consolidación, 2020, p. 21). Según el informe de avance de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, en el 2020 se contaba con un borrador de documento para “la realización de diagnósticos participativos territoriales enfocados en la identificación de necesidades e intereses de la población LGBTIQ+” (Consejería Presidencial para Estabilización y la Consolidación, 2020, p. 21). Sin embargo, se señaló que la falta de presupuesto con vigencia para aquel año, impidió la realización de dichos diagnósticos. De manera favorable, se encuentra que:

12 Del universo de 12.733 personas, 11.419 respondieron el instrumento de caracterización de la ARN.



[La] Mesa Técnica de Género, apoyada por la Misión de Verificación de la ONU y acompañada por la Procuraduría General de la Nación, en la que se concertan compromisos concretos con los gobiernos locales para su implementación mediante planes de acción. A septiembre de 2022, se contaba con 22 planes en 9 departamentos. En muchos municipios estos planes constituyen el único mecanismo de implementación de las medidas de género del CONPES. (Echavarría Álvarez et al., 2023, p. 95)

El trabajo de campo constató lo encontrado frente al autoreconocimiento de firmantes de paz como LGBTIQ+. Prueba de ello fue la imposibilidad de abordar el tema y encontrar a personas dispuestas a hablar de ello. A manera de hipótesis, podría decirse que, para ellas, ellos y ellos hay una doble estigmatización que emana tanto desde la sociedad civil a la que se reincorporan como desde una organización militar como fue las FARC-EP, a la cual pertenecieron.

Punto 4: Solución al problema de las drogas ilícitas

Para este punto, el AFP planteó cuatro medidas: el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) y los Planes Integrales de Desarrollo Alternativo (PISDA) con participación de las comunidades; el Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas; la solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos; y la acción integral contra las minas antipersonal. En las dos primeras medidas, se articula el enfoque de género y diferencial, pues se reconocen las afectaciones particulares sufridas a mujeres, jóvenes y población LGBTIQ+.

El informe de GPAZ identificó 12 medidas de género en este punto, de las cuales 8 tuvieron avances parciales en 2021 y solo dos de ellas mencionaban concretamente a la población LGBTIQ+. Estas se relacionan con:

Sensibilizar y guiar a la comunidad y las instituciones para prevenir la estigmatización de los consumidores y las consumidoras que tengan en cuenta, de manera particular, el impacto diferenciado en las mujeres y población LGBTIQ+;



[y] ampliar y mejorar el acceso y la oferta calificada en atención a consumidores con medidas especiales para mujeres y población LGBTIQ+. (GPAZ, 2021, p.24)

Para los PNIS los informes de seguimiento han indicado que no se cuenta con información desagregada que permita diferenciar a la población LGBTIQ+ y a las mujeres LBT dentro de sus participantes¹³ (CINEP y PPP-CERAC, 2022; Echavarría Álvarez et al., 2023). Si bien sí se ha hecho un esfuerzo por promover, registrar y dar seguimiento a la participación de las mujeres cultivadoras y cosechadoras, la falta de datos específicos para la población LGBTIQ+ no permite identificar sus necesidades. De igual manera que “las situaciones particulares de las mujeres en territorios afectados por cultivos de uso ilícito requieren de atención diferencial para potenciar el impacto individual y colectivo del PNIS en su conjunto” (Echavarría Álvarez et al., 2023, p. 64). De aquí que, es necesario incorporar concretamente un enfoque que permita dilucidar también las especificidades de población sexualmente diversa y grupos étnicos.



13 El Instituto Kroc señala concretamente que en los formularios de vinculación al programa no incluyeron desde un inicio la opción de registrar la orientación sexual e identidad de género de las y los titulares, y de sus familias.

El Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas incluye el enfoque diferencial y de género, en tres aspectos:

Los (i) factores de vulnerabilidad asociados a variables como la edad, el sexo, la condición de discapacidad, condición socioeconómica, pertenencia a población LGBTIQ+, entre otros; (ii) las necesidades de la población urbana y rural; y (iii) la relación entre el consumo de drogas y la violencia contra la mujer, incluyendo la violencia intrafamiliar y sexual para prever medidas específicas. (CINEP y PPP-CERAC, 2022, p. 78)

De acuerdo a los informes consultados, los logros del programa antes citado son aún más limitados que los PNIS. Además, según el IV informe al Congreso de la Procuraduría General de la Nación para el 2022, el indicador para los “lineamientos de tratamiento con enfoque de género, incluyendo población LGBTIQ+, dentro del Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas, que permitan disminuir las brechas de acceso al sistema de salud” (2022, p. 571) registró 0% de avance, cuyo plazo de elaboración fue el 2018.



En el AFP el consumo de sustancias psicoactivas es entendido como un problema que debe abordarse desde la salud pública. El programa anterior, dispuesto para su abordaje, inició su implementación en 2020, reportando que el 29% de la población atendida para ese año fueron mujeres (GAPZ, 2021). Sin embargo, tampoco se especificaba información desagregada que permitiera evaluar la atención a mujeres LBT. Según GPAZ, en sus lineamientos técnicos se incluye una sección específica para atención a personas LGBTIQ+, hecho que no es claro para los lineamientos del PNIS como se argumentó anteriormente (2021).

Se ha señalado que este programa reproduce un enfoque estigmatizante en el cual las personas LGBTIQ+ son asumidas como consumidoras de sustancias psicoactivas, hecho que además permanece sin cuestionarse ante la falta de datos desagregados y específicos respecto a esta población (Colombia Diversa, comunicación personal, 29 de mayo de 2023). Este discurso resulta nocivo en tanto perpetúa los prejuicios sociales y morales que se han esgrimido en contra de esta población y se han usado para justificar violencias, entre otros, por parte de actores del conflicto armado. Ya se ha dicho que la violencia contra esta población “no empieza ni

termina en la guerra, sino que hace parte de un *continuum* de violencias fundado en las mismas lógicas heteronormativas y sexistas” (Colombia Diversa, 2020a, p. 40). En tiempos de guerra, las violencias armadas se articulan a las otras ejercidas por instituciones estatales, privadas, en la Iglesia, la familia, la escuela, la comunidad, entre otros.

Punto 5: Derechos de las víctimas

Este es el punto que repetidamente se ha señalado con mayores avances de todas las medidas de género del Acuerdo de Paz. Aquí se sintetizan solamente algunos de sus principales avances y obstáculos relacionados con el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.

Terminado el mandato de Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV), se puede recapitular como buena práctica la Mesa de Asistencia Técnica del Grupo de Trabajo de Género “compuesto por organizaciones, plataformas y redes de mujeres, feministas, personas LGBTIQ+ y académicas” (Echavarría Álvarez et al., 2023, p. 103), activa hasta el cierre de la CEV. La participación y compromiso de las organizaciones LGBTIQ+ nacionales contribuyó a moldear el capítulo de experiencias de mujeres y personas LGBTIQ+



de la CEV. El grupo de género trabajó para la publicación del capítulo “Mi cuerpo es la verdad. Experiencias de mujeres y de personas LGBTIQ+ en el conflicto armado”, un importante logro para visibilizar las afectaciones diferenciales del conflicto armado sobre las mujeres y personas LGBTIQ+. Igualmente, el capítulo “Resistir no es aguantar”, dedicado a los grupos étnicos, incluyó los testimonios, narrativas y análisis con enfoque de género y étnico.

La otra instancia con avances importantes fue la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD). Desde 2021, ya se había configurado un importante logro con la constitución del Grupo de Expertas LGBTIQ+, en alianza con Caribe Afirmativo y Colombia Diversa, que reunió a cinco líderes y lideresas de diferentes regiones del país. Este grupo, único en el mundo, se creó como una manera de encarar el reto de buscar a personas LGBTIQ+, respondiendo a particularidades como por ejemplo la idea de familia social y no consanguínea en los procesos de búsqueda de esta población (director de Plataforma LGBTIQ+ por la paz, comunicación personal, 01 de abril de 2022).

Respecto a la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), se parte de reconocer que “las relaciones desiguales de género se exacerbaban y acentuaron durante el

conflicto, profundizando los daños de las violencias” (Echavarría Álvarez et al., 2023, p. 106). La arquitectura institucional de este organismo incorpora el enfoque de género mediante una Comisión de Género; un Grupo de Enfoque Diferencial y de Género en la Unidad de Investigación y Acusación (UIA); un Equipo de Investigación en Violencia Sexual de la UIA. También dentro de los casos que indagan las situaciones territoriales en el Pacífico nariñense, Urabá, norte del Cauca, sur del Valle, Caquetá, Arauca, Magdalena Medio y Montes de María se han creado subcasos para abordar los “delitos en contra de personas LGBTI cometidos por diferentes actores armados” (Serrano, Cuello y Bueno-Hansen, 2022, p. 4).

Sin embargo, las fuentes consultadas indican que la incorporación de este enfoque continúa siendo un reto. Por un lado, para 2022 la “Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad y de Determinación de Hechos y Conductas (SRVR) de la JEP contaba con 10 casos abiertos” (Echavarría Álvarez et al., 2023, p. 106) en los cuales era preocupante los niveles de participación de víctimas mujeres y personas LGBTIQ+. En cuatro de ellos se han observado obstáculos en las instancias de participación de víctimas, acompañamiento psicosocial e, incluso, sus garantías de seguridad.



Estos obstáculos se reflejan, por ejemplo, en el bajo número de víctimas de estas violencias que han sido acreditadas en contraste con la cantidad de casos documentados que las mismas organizaciones han entregado a la JEP, o en el nulo reconocimiento directo de las personas comparecientes sobre la ocurrencia de estas violencias y otras prácticas discriminatorias contra mujeres y personas LGBTIQ+. Lo anterior sumado a las restringidas estrategias que tienen los diferentes despachos para la indagación de este tipo de violencias, que desconocen el contexto de desigualdades y discriminación de género en el que tienen lugar, y del que no están exentas las prácticas judiciales, que implican un abordaje diferencial (Echavarría Álvarez et al., 2023, p. 108).

Colombia Diversa indica, por ejemplo, la falta de lineamientos para investigar y juzgar violencias basadas en género (Colombia Diversa, comunicación personal, 29 de mayo de 2023). Igualmente, esta organización señala una tendencia de los comparecientes a negar aquellas violencias contra personas con

identidades de género y orientaciones sexuales diversas, que dificulta la recolección de información veraz por parte de este tribunal.

En el Caso 05, que analiza la situación territorial del norte del Cauca y sur del Valle para finales de 2021, se habían acreditado 3 organizaciones y 10 víctimas individuales por delitos sexuales y de género, de los cuales 5 personas hacen parte de la comunidad LGBTIQ+ del Cauca y alegaban persecución y discriminación asociadas a la orientación sexual o identidad de género en el marco del conflicto armado (CINEP/PPP-CERAC, 2022; Echavarría Álvarez et al., 2023).

Una mención aparte merece el Caso 11 que investiga la violencia sexual, violencia reproductiva y otros crímenes cometidos por prejuicio, odio o discriminación de género, sexo, identidad y orientaciones sexuales diversas. Desde 2020, la presión de las organizaciones sociales feministas y de personas LGBTIQ+ agrupadas en la Alianza Cinco Claves fue determinante para que, pese a la reticencia inicial de la JEP, se decidiera priorizar un caso dedicado exclusivamente a indagar por la violencia sexual y otras violencias basadas en género cometidas en contra de mujeres y personas LGBTIQ+ en



el conflicto armado (Jurisdicción Especial para la Paz - SRVR, 2022). Su apertura oficial se hizo a finales de septiembre de 2023 y la Sala de Reconocimiento de la JEP definió tres subcasos: “i) Violencia basada en género contra personas civiles cometidas por miembros de las FARC-EP; ii) Violencia basada en género contra personas civiles cometidas por miembros de la Fuerza Pública; y iii) Violencia de género y por prejuicio al interior de la Fuerza Pública y de las FARC-EP” (Jurisdicción Especial para la Paz [JEP], 2023).

Punto 6: Implementación

La implementación del AFP y en particular del enfoque de género sufrió reveses importantes entre 2018 y 2022 durante la administración de Iván Duque. En este periodo hubo poca intención de materializar los compromisos planteados en el Acuerdo para las mujeres y las personas LGBTQ+. Desde sectores del mismo gobierno y funcionarios públicos se expandieron discursos prejuiciosos, que promovían discursos de odio o expresaban abiertamente su rechazo a la diversidad sexual (Grupo de Género en la Paz - GPAZ, 2021). Ese gobierno se enfocó solo en el seguimiento a los 51 indicadores contemplados en el capítulo de género del Plan Marco de Implementación (PMI), el cual

incluye menos del 50% de las disposiciones de género del AFP, entre ellas las dirigidas a personas LGBTQ+. Las medidas que no se tradujeron en indicadores y fueron consignadas en el PMI tienen menos posibilidades de alcanzar el mismo ritmo de implementación de las demás (Investigadora para el enfoque de género, Instituto Kroc, 26 de agosto de 2022).

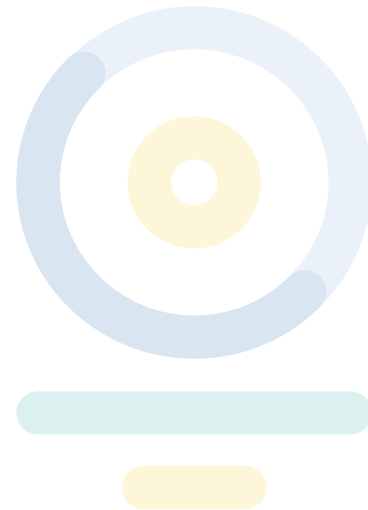
La investigación identificó dos problemas adicionales en el AFP que han implicado profundas consecuencias para la implementación de las medidas enfocadas en la población LGBTQ+. Primero, la falta de definición y concreción de las disposiciones de género ha llevado a que su interpretación quede a discreción de las funcionarias y funcionarios encargados de aplicarlo. Aunque la inclusión de un enfoque de género representa un logro nominal exaltable, la falta de claridad en su definición y aplicaciones prácticas ha significado reprocesos en la implementación de medidas como los PDET, como se ilustró anteriormente.



El acuerdo en relación con la inclusión de la perspectiva de género y diversidad sexual fue bastante general. Eso hizo (...) que no se preparara el terreno para las institucionalidades, lo que además ocasionó que fuera la sociedad civil que se adaptara a entender las comprensiones que tenían las entidades, no al revés. (Integrante de equipo de investigación de Caribe Afirmativo, 04 de agosto de 2022).

En este sentido, no existieron unas bases consensuadas para este enfoque, lo que hizo que su puesta en práctica se construyera en el camino, principalmente a partir de las definiciones tomadas por la institucionalidad. Un segundo obstáculo para su reconocimiento e inclusión efectiva es el equiparamiento de las personas LGBTIQ+ al movimiento de mujeres. Esto sucede cuando se iguala el concepto de género tanto con las mujeres como con las diversidades sexuales, y no se reconocen estrategias o necesidades diferenciadas (GPAZ, 2021). La investigación confirmó también la tendencia a homogenizar las experiencias de vida de las mujeres lesbianas, personas bisexuales, hombres gais, mujeres y hombres trans, y personas no binarias. Dentro de las mismas medidas diferenciales para la población LGBTIQ+

es necesario reconocer las afectaciones particulares para cada uno de los grupos, pues existen impactos o desigualdades específicas que les afectan a cada cual. Un esfuerzo por implementar las medidas con enfoque de género debe pasar por reconocer esa diversidad. Aún más, tal inclusión se ha dificultado, pues existe un sesgo que identifica a esta población con los escenarios urbanos, por lo que su presencia en lo rural es invisibilizada (Instancia Especial de Género para la Paz, 2021).





Retos territoriales en el Cauca

Finalmente, debe repararse en dos retos territoriales principales que afectan la implementación en general y la vida de las personas. Se trata de la reconfiguración de la guerra después de la salida de las FARC-EP como actor armado. Los liderazgos entrevistados en esta investigación mencionaron recurrentemente para el Cauca, la expansión de las disidencias de dicha guerrilla, la llegada de nuevos actores al crimen organizado, la ampliación de los cultivos de uso ilícito, concomitantes con el aumento en el reclutamiento de jóvenes en las comunidades. Todos estos son factores que profundizan las disputas territoriales entre actores armados, y dejan a la población civil entre fuego cruzado. Estos efectos son más severos en las zonas rurales, donde además las condiciones de seguridad son precarias. Entre noviembre de 2016 y diciembre de 2021 se reportaron en total de 1.820 hechos de violencia contra personas LGBTI en Colombia, de los cuales 75 sucedieron en el Cauca (Colombia Diversa, 2022)¹⁴. Estos datos resultan apenas indicativos, teniendo en cuenta el alto subregistro que tienen estas agresiones frente a esta población y más aún en zonas rurales.



¹⁴ La información estadística contabiliza los homicidios, amenazas y actos de violencia policial.

La visibilización que conllevan los papeles de liderazgo ha traído mayor riesgo para la población LGBTIQ+ (Caribe Afirmativo, comunicación personal, 04 de agosto de 2022), quienes viven impactos diferenciales por la discriminación y exclusión de las que ya son objeto. Ya ha sido señalado que la violencia contra activistas y liderazgos LGBTIQ+ tienen profundos impactos. En el posacuerdo, “han fomentado un clima de miedo y una disminución del activismo” (Bueno-Hansen, 2020, p. 33). En lo colectivo, afecta el fortalecimiento de sus procesos organizativos y la conformación de redes de apoyo internas y externas (Caribe Afirmativo, 2019). Y en el trabajo de campo se mencionó la desarticulación de procesos comunitarios, proyectos individuales truncaos u otros colectivos pausados.

En el Cauca se enfatizó en la continua persecución y amenaza a liderazgos LGBTIQ+, para quienes no hay un enfoque diferencial en su protección y seguridad. Las personas entrevistadas refirieron que la Unidad Nacional de Protección no otorga medidas de protección a este tipo de liderazgos porque no son reconocidos. Para serlo, deben estar asociados a una organización que pueda verificarlos mediante certificación; condición que no se cumple en todos los casos.



Recomendaciones desde los hallazgos de la investigación

- Ampliar la comprensión del enfoque de género desde una perspectiva no binaria a una amplia, que abarque no solo a las mujeres, sino a todas las personas que sufren violencias por no cumplir con los roles de género establecidos por la sociedad.
- Es necesario el fortalecimiento institucional para comprender y trabajar por la transversalización del enfoque de género. Para esto se recomienda incorporar personas expertas en este enfoque en los equipos de las instituciones que lideran la implementación.
- Incorporar una perspectiva interseccional que reconozca las diferentes opresiones a las que se enfrenta la población con orientaciones sexuales e identidades de género diversas en zonas rurales. Esto resulta fundamental para darle visibilidad social, política y articularla como agente de los programas estatales de implementación.
- Trabajar por comprender, desenmascarar y deconstruir los estereotipos, imaginarios culturales y prejuicios que aún perviven frente a las personas LGBTIQ+, que alimentan la estigmatización y discriminación. Se recomienda que este tipo de trabajo de diálogo y difusión pública de la información se inicie desde lo territorial y sea liderado por la institucionalidad estatal, con la orientación de los movimientos sociales y organizaciones de base, y el apoyo de la cooperación internacional.



- Abogar por una des-instrumentalización de la participación de las organizaciones y procesos colectivos en el proceso de implementación. Además, para garantizar una participación real y efectiva se recomienda fortalecer tres procesos: las veedurías sociales de las medidas del AFP; la difusión y comunicación que incorporen estrategias, lenguajes y canales adecuados para los liderazgos involucrados en la implementación; la pedagogía para la sociedad civil frente a la comprensión de las medidas diferenciales del AFP para población LGBTIQ+ y sus niveles de avance.



- Brindar las garantías necesarias para la participación de las personas en los espacios de trabajo colectivo, toma de decisiones y difusión de información relacionados con la implementación del AFP. Se recomienda impulsar la disposición de espacios de cuidado, principalmente para garantizar la vida productiva de las mujeres LBT y su participación, pues sobre ellas han recaído tradicionalmente las labores de cuidado debido a la división sexual del trabajo.
- Lograr la articulación entre los niveles nacional y local. Las organizaciones sociales han señalado que es necesario que el Estado entienda las realidades territoriales para proponer medidas, programas y políticas que sean acordes a ellas. Se recomienda articular los esfuerzos institucionales con el trabajo comunitario de organizaciones y colectivos de base en el territorio.
- Dado el escalamiento de la guerra en los territorios, es necesario garantizar medidas de seguridad y protección específicas para los liderazgos LGBTIQ+, que tengan en cuenta sus afectaciones diferenciales y agravadas en contextos de conflicto armado. Es necesario el trabajo mancomunado con estos colectivos y organizaciones de base. Por eso, se recomienda a la institucionalidad el reconocimiento de otros liderazgos independientes o en formación, que pueden también resultar en riesgo y necesitar medidas de protección.



- Construir, recopilar y poner a disposición de la institucionalidad encargada de la implementación, estadísticas desglosadas por orientación sexual e identidad de género que permitan darle seguimiento a la participación de esta población en los programas de la Reforma Rural Integral, participación política, seguridad y reincorporación, cultivos de uso ilícito y consumo de drogas ilícitas, y en las instancias de justicia transicional. La generación y disponibilidad de datos desagregados para personas LGBTQ+ puede contribuir a llenar vacíos de información respecto a su visibilidad y problemáticas, especialmente en el ámbito rural. También clarificaría sus condiciones de acceso a tierras y contribuiría al desmonte de la perspectiva binaria y estigmatizante desde la cual se entienden solamente como consumidoras de sustancias psicoactivas que, por lo demás, habitan en áreas urbanas.
- Para el caso específico de los PDET se recomienda desglosar las medidas diferenciales específicas dirigidas a la población LGBTQ+ y agregar una etiqueta específica que permita un seguimiento diferenciado a las medidas de priorización hacia este colectivo.
- Tomando como antecedente la historia de la colaboración del movimiento LGBTQ+ a los procesos organizativos feministas, antirracistas y antibélicos, se recomienda continuar fortaleciendo las coaliciones y profundizando las colaboraciones con otras movilizaciones sociales que permitan asegurar una incidencia continuada y estratégica en las agendas de paz locales, regionales y nacionales.



Bibliografía

- Caribe Afirmativo (2019). *¡Nosotras Resistimos! Informe sobre violencias contra personas LGBT en el marco del conflicto armado en Colombia*. Recuperado de: <https://caribeamfirmativo.lgbt/wp-content/uploads/2019/09/%C2%A1Nosotras-Resistimos-Informe-sobre-violencias-contra-personas-LGBT-en-el-marco-del-conflicto-armado-en-Colombia-web.pdf>
- Castillo-Vargas, E. (2018). *No somos etcétera. Veinte años de historia del movimiento LGBT en Colombia*. Bogotá: Penguin.
- CINEP y PPP-CERAC. (2022). *Sexto informe de verificación de la implementación del enfoque de género en el Acuerdo Final de Paz en Colombia* (Verificación Acuerdo de Paz, p. 159) [Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación]. CINEP/PPP-CERAC.
- Colombia Diversa. (2020). *Seguimiento a la implementación del enfoque diferencial para personas LGBT*. <https://colombiadiversa.org/colombiadiversa2016/wp-content/uploads/2020/04/cartilla-3.pdf>
- Colombia Diversa (2020a). *¿Quién nos va a contar? Informe para la Comisión de la Verdad sobre experiencias de personas LGBT en el conflicto armado colombiano*. Recuperado de: <https://colombiadiversa.org/publicaciones/1277/>
- Colombia Diversa (2022). *Base de datos Sin Violencia LGBT. Cifras* [aplicativo web]. Recuperado de: <https://colombiadiversa.org/cifras/>
- Comisión Colombiana de Juristas. (28 de febrero 2023). Intervención de Ana María Rodríguez, delegada de las plataformas de derechos humanos ante la CNGS, en audiencia ante la JEP. *Comisión Colombiana de Juristas*. https://www.coljuristas.org/nuestro-quehacer/item.php?id=749#_ftnref1



- Consejería Presidencial para Estabilización y la Consolidación. (2020). *Informe de avances del género en la reincorporación. Acciones de género CONPES 3931 de 2018. Primer semestre 2020* (p. 26). Consejería Presidencial para Estabilización y la Consolidación.
- Defensoría del Pueblo. (2020). *Reincorporación para la paz. Informe defensorial espacios territoriales de capacitación y reincorporación (ETCR)*. Defensoría del Pueblo.
- Erazo-Gómez, A; Martínez-Carrillo, H; Palta-Calambas, L. (2023). Entre la invisibilidad y la libertad: construir paz desde organizaciones LGBT en el norte del Cauca. *Revista CS*, 41, a02. <https://doi.org/10.18046/recs.i41.02>
- Echavarrí, A., Fajardo, J., Gómez, M., Balen, M., Forero, B., Gutiérrez E., Joshi, M., Kielhold A., Márquez, J., Menjura T., Pérez, M., Quinn, L., Quinn, J., Ramírez, A., Restrepo N., Robayo A., Rodríguez, A., Rojas, N., Sáez, C., Serrano, C., Zúñiga, I. (2023). *El tiempo se agota para la implementación del enfoque de género: Avances, retos y oportunidades a seis años de la firma del Acuerdo Final*. Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. <https://curate.nd.edu/show/ff365428x38>
- Grupo de Género en la Paz - GPAZ. (2021). *La paz avanza con las mujeres. III Informe de observaciones sobre los avances de la implementación de enfoque de género del Acuerdo de Paz* (Informe de observaciones sobre los avances de la implementación de enfoque de género del Acuerdo de Paz III; p. 74). Grupo de Género en la Paz.
- Hagen, J. (2017). Queering women, peace and security in Colombia. *Critical Studies on Security*, 5(1), 125-129. <https://doi.org/10.1080/21624887.2017.1294835>
- Instancia Especial de Género para la Paz. (2021). *Enfoque de género y paz territorial. Balance a cuatro años de la firma del acuerdo final de paz* (p. 218). Instancia Especial de mujeres para contribuir a garantizar el enfoque de género en la implementación del Acuerdo Final de Paz.



Jurisdicción Especial para la Paz – SRVR [Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas]. (2022). *Auto SRVR No. 103 de 2022*. JEP-SRVR.

Jurisdicción Especial para la Paz. (27 de septiembre de 2023). *Comunicado 112. La JEP abre macrocaso II, que investiga la violencia basada en género, incluyendo violencia sexual y reproductiva, y crímenes cometidos por prejuicio*. Consultado en: <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/-la-jep-abre-macrocaso-II-que-investiga-la-violencia-basada-en-genero-incluyendo-violencia-sexual-y-reproductiva-y-crimes.aspx>

Procuraduría General de la Nación. (2022). *Cuarto Informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del acuerdo de paz* (p. 930). Delegada Preventiva y de Control de Gestión para el Seguimiento al Acuerdo de Paz.

Serrano, J., Cuello, V., Castañeda, W. y Bueno-Hansen, P. (2022). *Aportes a las agendas de las organizaciones y activismos LGBTI en la construcción de paz*. (Policy Brief, n.º 4). Instituto Colombo-Alemán para la Paz – CAPAZ. Consultado en: <https://www.instituto-capaz.org/en/aportes-del-activismo-lgbti-en-la-construccion-de-paz-nuevo-policy-brief-capaz/>



Este documento (Policy brief) es uno de los resultados de la investigación del proyecto Atlantic Equity Challenge (AEQ) Peace and Gender (In)Equality: Lecciones del Acuerdo de Paz de Colombia de 2016, financiado por el programa Atlantic Fellows for Social and Economic Equity (AFSEE) con sede en el Instituto Internacional de Desigualdades (III) de la London School of Economics and Political Science (LSE).



www.oemcolombia.com

@OEMColombia     

