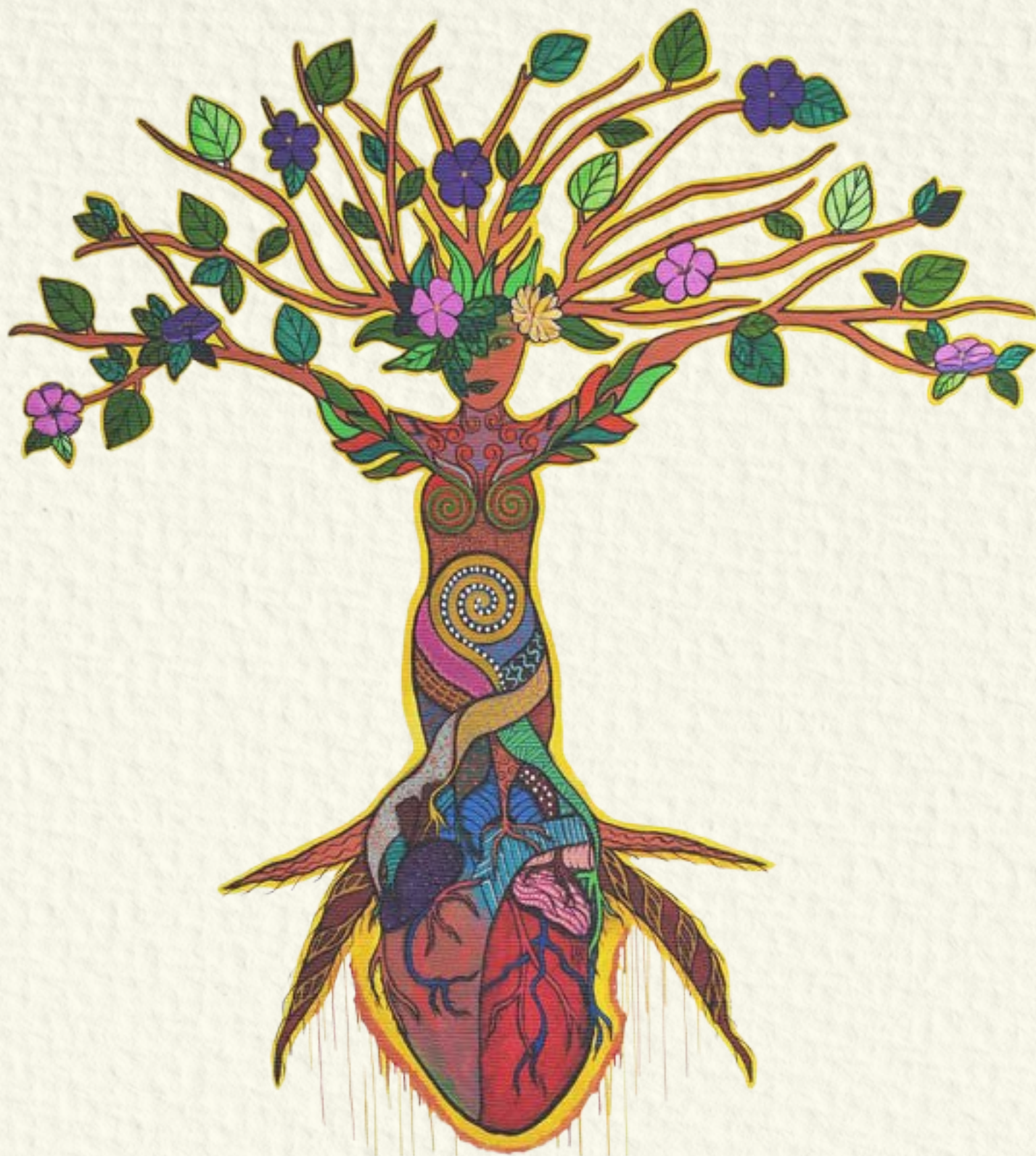


REALIDADES DE LA PAZ TERRITORIAL: PERSPECTIVAS DE LAS MUJERES DE META Y BOLÍVAR

Informe de seguimiento a indicadores de género del
Acuerdo de Paz firmado entre el Gobierno y las FARC-EP.





**REALIDADES DE LA PAZ TERRITORIAL:
PERSPECTIVAS DE LAS MUJERES DE META Y BOLÍVAR**
**Informe de seguimiento a indicadores de género del
Acuerdo de Paz firmado entre el Gobierno y las FARC-EP.**

Primera edición: Noviembre 2021
Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad
www.limpalcolombia.org

Diana María Salcedo López
Directora

Natalia Chaves Monroy
Coordinadora de la Investigación

Viviana Buitrago González
Autora

Angie Pineda Ardila
Equipo pedagógico

Orlidys Vergara Padilla
Nansy Yamile Moreno Rey
Equipo de investigación territorial en Bolívar y Meta

Amada Baquero
Diseño de portada

Amparo Milena García Gómez
Diseño gráfico y diagramación

©2021, Liga Internacional de mujeres por la paz y la libertad
ISBN: 978-958-57241-1-2

Este material es producido en el marco del programa “Mujeres que Inciden en la Paz”
apoyado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos.

Reservados todos los derechos. Salvo excepción prevista por la ley, no se permite la reproducción
total o parcial de esta obra, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en
cualquier forma o por cualquier medio (electrónico, mecánico, fotocopia, grabación u otros)
sin autorización previa del editor.

con el apoyo de:



Ministry of Foreign Affairs of the
Netherlands



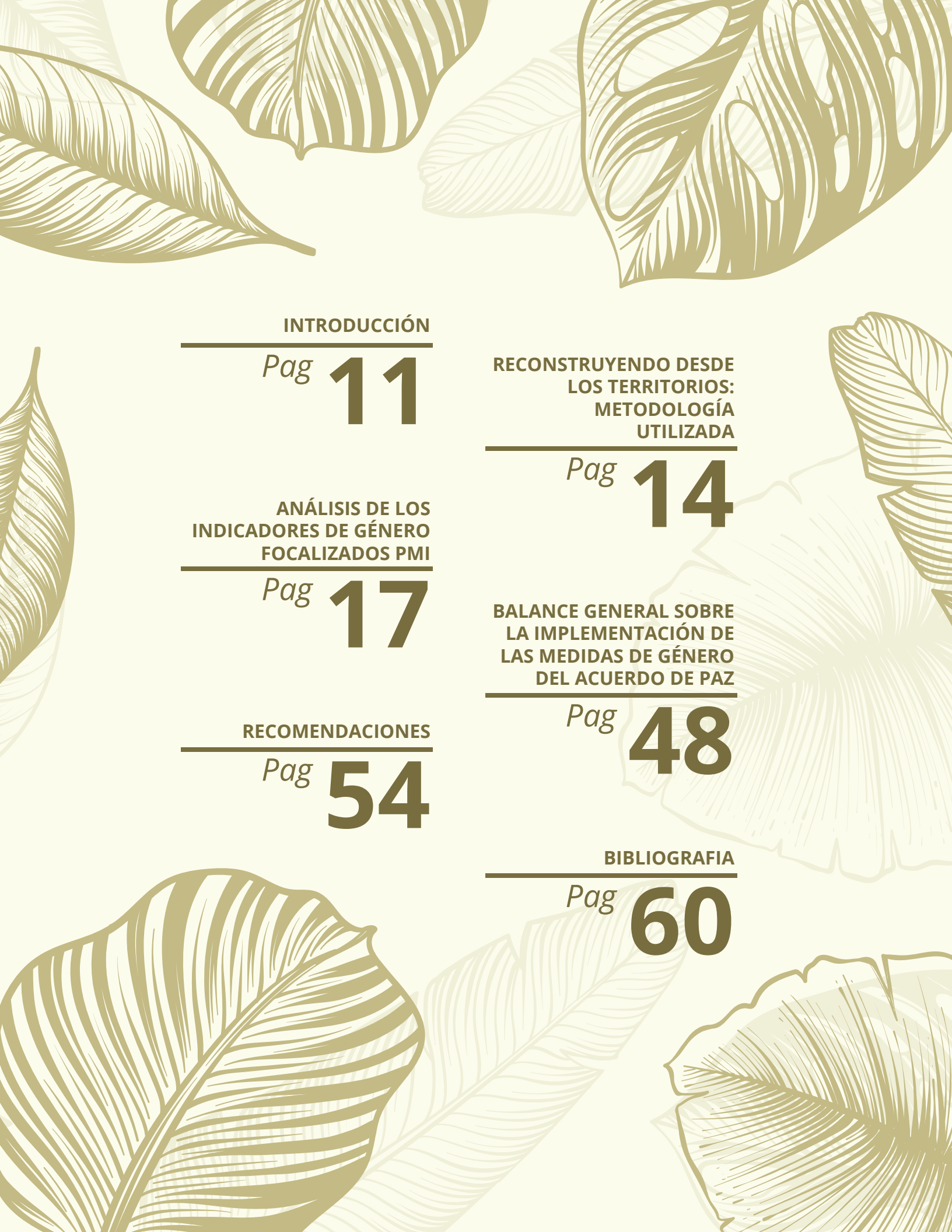
LIGA INTERNACIONAL DE MUJERES POR
LA PAZ Y LA LIBERTAD
LIMPAL COLOMBIA



ACRÓNIMOS

AETCR	Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación, denominación que emplea actualmente el gobierno para referirse a los ETCR
ARN	Agencia para la Reincorporación y la Normalización
ART	Agencia de Renovación del Territorio
CIG	Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos
CNPRC	Consejo Nacional de Paz Reconciliación y Convivencia
CNR	Consejo Nacional de Reincorporación
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CPEC	Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación
CPEM	Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer
CSIVI	Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación del Acuerdo Final
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DDHH	Derechos Humanos
ETCR	Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación
INDEPAZ	Instituto de estudios para el desarrollo y la paz
LGBTI	Lesbianas, Gais, Bisexuales, Trans e Intersexuales
NNAJ	Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes
LGBTI	Lesbianas, Gais, Bisexuales, Trans e Intersexuales
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONU MUJERES	Organización de las Naciones Unidas dedicada a promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres
PAPSIVI	Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas
PATR	Planes de Acción para la Transformación Regional
PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
PIG	Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras
PMI	Plan Marco de Implementación
RUV	Registro Único de Víctimas
SMMLV	Salario Mínimo Mensual Legal Vigente
UARIV	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNP	Unidad Nacional de Protección
UPRA	Unidad de Planificación Rural Agropecuaria
VBG	Violencias Basadas en Género
ZVTN	Zonas Veredales de Transición y Verificación





INTRODUCCIÓN

Pag **11**

ANÁLISIS DE LOS INDICADORES DE GÉNERO FOCALIZADOS PMI

Pag **17**

RECOMENDACIONES

Pag **54**

RECONSTRUYENDO DESDE LOS TERRITORIOS: METODOLOGÍA UTILIZADA

Pag **14**

BALANCE GENERAL SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS MEDIDAS DE GÉNERO DEL ACUERDO DE PAZ

Pag **48**

BIBLIOGRAFIA

Pag **60**

INTRODUCCIÓN

La Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad -LIMPAL (Women's International League for Peace and Freedom-WILPF) viene trabajando en el activismo por la paz y la incorporación del enfoque de género y de derechos de las mujeres en los procesos de construcción de paz y resolución de conflictos desde hace 106 años en 51 países del mundo.

LIMPAL en Colombia, es una organización no gubernamental, feminista, pacifista y antimilitarista que trabaja desde 1998 por el reconocimiento, la defensa y la protección de los derechos de las mujeres en sus diversidades a través del fortalecimiento de sus liderazgos, el apoyo y acompañamiento a sus procesos de incidencia y de participación política y social, promoviendo el reconocimiento de sus voces desde un enfoque interseccional, con el fin de impulsar transformaciones pacíficas de la sociedad colombiana en su conjunto. Además, apuesta por un país donde las mujeres y las niñas sean reconocidas como sujetas plenas de derecho, aportantes en la construcción de una sociedad equitativa y en paz.

LIMPAL Colombia promueve la implementación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, la Agenda de "Mujeres, Paz y Seguridad", la agenda por el desarme, la reincorporación y la reconciliación desde una perspectiva feminista - pacifista, constituyéndose como actora incidente en la implementación del Acuerdo Final y en la búsqueda de la terminación del conflicto armado con todos los actores.

En este marco, y como parte de su línea de investigación y gestión del conocimiento, LIMPAL Colombia ha promovido la elaboración de una serie de informes relacionados con el seguimiento a la implementación de las medidas e indicadores de género del Acuerdo Final desde el enfoque de derechos de las mujeres, interseccional y territorial, priorizando el estudio de los avances de la implementación en los departamentos de Meta y Bolívar, territorios donde LIMPAL Colombia viene trabajando con mayor concentración, focalizando el análisis en indicadores relacionados con los temas de su agenda política.

El presente informe da cuenta de los avances, barreras y retos a nivel territorial, desde las voces de mujeres diversas de Bolívar y Meta, en **7 indicadores de género del Plan Marco de Implementación** relacionados con los Planes de Acción para la Transformación Regional, las estrategias de reconciliación, convivencia y tolerancia y no estigmatización, la promoción y garantía de los liderazgos políticos y sociales, el programa integral de seguridad y protección para lideresas, representantes y activistas de organizaciones sociales, la reparación colectiva y la atención psicosocial para la recuperación emocional de las víctimas.

Desde LIMPAL Colombia asumimos el reto de la construcción participativa de este informe, en medio de situaciones particulares enmarcadas por las medidas de bioseguridad y la crisis de salud pública surgida por la pandemia del virus Covid-19, que se suma a la escalada de violencia de los últimos años que muestra, según algunos analistas, el inicio de un nuevo ciclo de guerra en el país, en el que convergen nuevos y viejos actores armados que se disputan el control y dominio de zonas históricamente abandonadas por el Estado que, además, tras la desmovilización de las FARC-EP quedaron sin la presencia del actor armado que las había controlado por décadas; este panorama, más la persistencia de los factores que han sido motores de la conflictividad, asociados a la tenencia y uso de las tierras, narcotráfico, ausencia de políticas de estado para la garantía integral de derechos, y presencia estatal sin una oferta pública integral garantizadora de derechos y limitada a la consolidación de esquemas militarizados en los territorios, hacen que la implementación del acuerdo de paz sea un desafío tanto para los gobiernos locales como para la sociedad en general.

El informe centra su atención en los testimonios de las mujeres, sus experiencias y percepciones sobre la implementación del acuerdo de paz y del proceso de reincorporación socioeconómica, a prácticamente 5 años de su firma en noviembre de 2016. Participaron 59 mujeres entre lideresas comunitarias, defensoras de derechos humanos y mujeres en proceso de reincorporación tanto en entrevistas individuales como en los grupos focales realizados. Adicionalmente, como fuente de contraste se revisaron 9 informes de seguimiento, institucionales y de organizaciones. La investigación territorial y la recopilación de información se realizaron durante los meses de junio y julio de 2021 en los departamentos de Bolívar y Meta.

Este informe refleja la lectura propia de las mujeres respecto de las narrativas institucionales sobre los avances en la implementación de los indicadores de género seleccionados, narrativas reconstruidas a partir de los reportes públicos oficiales y respuestas a derechos de petición remitidos. Esto posibilita un análisis del impacto real en las vidas de las mujeres de las acciones adelantadas y la construcción de recomendaciones específicas para las entidades.

Nuestra pretensión no es otra que visibilizar las voces de las mujeres del Meta y de Bolívar que participaron, con la convicción de que será la empatía y el reconocimiento de la otredad lo que logrará destrabar la implementación y acercarnos al escenario soñado por quienes siguen luchando por la paz como derecho fundamental.

RECONSTRUYENDO DESDE LOS TERRITORIOS: METODOLOGÍA UTILIZADA

LIMPAL Colombia desarrolla una apuesta metodológica por la construcción de conocimientos situados a partir de las vivencias de las mujeres para el fortalecimiento de las labores de incidencia y liderazgo que realizan para la exigencia de acciones transformadoras en sus territorios de las relaciones de género y de las condiciones de vida de las mujeres¹, en el marco de la construcción de paz. La recolección y análisis de la información se realizó desde una perspectiva de derechos de las mujeres e interseccional teniendo en cuenta categorías sociales como la edad, la raza, la clase y la sexualidad.

Los indicadores focalizados para el balance fueron seleccionados bajo los siguientes criterios:

1. Indicadores relacionados temas de interés prioritarios para las mujeres de los territorios focalizados;
2. Indicadores con reportes oficiales y no oficiales de avance en los departamentos de Meta y Bolívar;
3. Indicadores sin avances reportados que se convierten en una oportunidad para establecer barreras de cumplimiento;
4. Indicadores reportados como cumplidos por parte de las entidades públicas competentes sobre los que se analiza su impacto real en la vida de las mujeres.

Es así cómo se seleccionaron los siguientes:

¹ Blázquez, N. Florez, F y Ríos, M (2010). *Investigación feminista. Colección debate y reflexión. Universidad Autónoma de México.*

Norma: Plan Marco de Implementación – PMI

Indicador	Entidad responsable
Estrategia de promoción de la participación de las mujeres en la formulación de los Planes de Acción para la Transformación Regional, formulada (A.G.10)	Agencia de Renovación del Territorio - ART
Estrategia de promoción de reconciliación, convivencia y tolerancia, especialmente en las poblaciones más afectadas por el conflicto y población LGTBI, teniendo en cuenta el impacto desproporcionado del conflicto, implementada (B.G.3)	Ministerio del Interior - Dirección de Derechos Humanos
Estrategia de no estigmatización a grupos en condiciones de vulnerabilidad o discriminados como las mujeres, los pueblos y comunidades étnicas, población LGTBI, los jóvenes, niños y niñas y adultos mayores, las personas en condición de discapacidad, las minorías políticas y las minorías religiosas (B.G.4)	Ministerio del Interior - Dirección de Derechos Humanos
Programa de liderazgo político y social para miembros de partidos y organizaciones sociales, con especial énfasis en poblaciones más vulnerables como población campesina, mujeres, minorías religiosas, pueblos y comunidades étnicas y población LGBTI, implementado (B.G.7)	Ministerio del Interior - Dirección de Participación
Programa integral de seguridad y protección para comunidades, líderes, dirigentes, representantes y activistas de organizaciones sociales, populares, étnicas, de mujeres y de género, implementado (C.G.1)	Ministerio del Interior - Dirección de Participación
Porcentaje de espacios de participación para definir prioridades en la implementación de las medidas de reparación colectiva con condiciones para garantizar la participación de las mujeres, implementados (E.G.1)	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV)
Mujeres Víctimas con atención y/o acompañamiento psicosocial para la recuperación emocional de acuerdo a la línea de atención diferenciada a mujeres y grupos étnicos (E.G.2)	Ministerio de Salud y Protección Social - PAVSIVI

Las herramientas metodológicas utilizadas, tomadas de la investigación social cualitativa, fueron la entrevista individual semiestructurada a profundidad y la entrevista colectiva por medio de grupos focales. Las entrevistas individuales se realizaron a lideresas de municipios PDET y a mujeres en proceso de reincorporación; y los grupos focales se conformaron con mujeres víctimas integrantes de sujetos de reparación colectiva, mujeres ubicadas en Antiguos ETCR o en las zonas aledañas y mujeres defensoras de derechos humanos y lideresas sociales.

Esta labor testimonial es complementada con el análisis de la información oficial sobre los avances en los indicadores, reportada por las entidades competentes en informes públicos y respuestas a derechos de petición remitidos, así como, con los aportes que realizan organizaciones de mujeres y organizaciones sociales sobre el estado de la implementación del Acuerdo Final.

De esta forma, el balance por cada indicador inicia con el reporte de avance institucional, analizando el alcance y relación con el sentido de la medida derivada del acuerdo de paz, para, en un segundo momento, vislumbrar el impacto de las acciones en las realidades de las mujeres en sus territorios.

El documento presenta uno a uno un análisis de los indicadores focalizados del Plan Marco de Implementación; posteriormente plantea un balance general sobre la implementación del Acuerdo Final desde las voces de las mujeres en sus territorios; y finalmente, reúne las recomendaciones para la institucionalidad.

ANÁLISIS DE LOS INDICADORES DE GÉNERO FOCALIZADOS PMI

El Plan Marco de Implementación (PMI) construido en cumplimiento del Punto 6.1.1 del “Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, contiene las orientaciones sobre políticas públicas requeridas para el cumplimiento del Acuerdo durante los 15 años siguientes a su firma. Este documento discutido y aprobado por la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación del Acuerdo Final (CSIVI), cuenta con 501 indicadores.

El CONPES² 3932 de 2018 genera los lineamientos para vincular los compromisos definidos en el PMI con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento de políticas públicas y de sus recursos, con el fin de promover la sostenibilidad de las medidas para la construcción de paz realizadas entre 2017 y 2031. Además, define los mecanismos y fuentes de información que serán usados para el seguimiento a los recursos invertidos y los avances obtenidos.

El PMI establece una ruta de transversalización del enfoque de género durante la implementación del Acuerdo Final, en la que se recogen 51 indicadores de género y se establece la creación de la instancia de alto nivel, con el liderazgo de la Presidencia de la República y la concurrencia de las entidades competentes. Esta ruta establecía para 2018 la creación de un “documento de lineamientos de medidas para la transversalización del enfoque de género en los planes y programas establecidos en el Acuerdo Final”, bajo el liderazgo de la Consejería Presidencial para la Equidad para la Mujer (CPEM). Sin embargo, este documento fue reducido sin consulta con las organizaciones ni la sociedad civil, por la Consejería Presidencial a un documento sobre la “transversalidad de género para la ejecución de los 51 indicadores de género” que fue presentado el 22 de febrero de 2021, con el cual reportan cumplimiento del indicador.

² Los CONPES son documentos que recogen las decisiones de política del gobierno, aprobadas por la máxima autoridad nacional de planeación y coordinación en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país, que es el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES); el cual actúa bajo la dirección de la Presidencia de la República, con la participación de la Vicepresidencia, todos los Ministros y Ministras, la dirección del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, y la dirección del Departamento Nacional de Planeación. El CONPES orienta los planes y programas de desarrollo, los planes de inversión pública y los lineamientos del presupuesto general de la nación que anualmente presenta el Gobierno al Congreso de la República para su aprobación.

Lo anterior, refleja un retraso de 2 años y un cumplimiento parcial del indicador en la medida que no se brindan los lineamientos para la transversalización del enfoque en todos los planes y programas derivados del Acuerdo Final, condensados en los 501 indicadores del PMI, sino que se limita a brindar orientaciones únicamente sobre los 51 indicadores de género. Además de ser un documento que llega tarde para muchos indicadores que ya se encuentran en implementación y para los que las entidades refieren como finalizados.

Esta línea de análisis coincide con la expresada en el informe de la Instancia Especial de Mujeres para el enfoque de género en la Paz, que refiere haber conocido el documento y hacer recomendaciones en 2018, señalando haber llamado la atención para que no se reinterpretara el indicador, destinado a brindar lineamientos para la transversalización del enfoque de género en los planes y programas establecidos en el Acuerdo Final, y no a la transversalización en los indicadores de género. Al respecto señala: “La CPEM debe dar cuenta de la transversalización del enfoque en todo el Acuerdo Final de Paz tal y como quedó establecido en el mismo y no sólo hacer seguimiento a las medidas afirmativas que quedaron en él, que luego fueron reducidas a 51 indicadores en el PMI” (2021, p. 201). La Instancia, igualmente, reiteró la preocupación por la demora en la producción y validación de documentos en las entidades gubernamentales que genera retraso en la implementación de las medidas.

A continuación, se presentará un apartado para cada uno de los 7 indicadores del PMI focalizados en este informe, a excepción de los indicadores B.G.3 y B.G.4, a cargo del Ministerio del Interior, debido a que esta entidad refiere su implementación por medio de una misma política pública³.

Estrategia de promoción de la participación de las mujeres en la formulación de los Planes de Acción para la Transformación Regional, formulada (A.G.10)

Los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), son el instrumento que estableció el Gobierno Nacional para la consolidación a nivel subregional de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). La estrategia PDET fue formulada en el Acuerdo Final para intervenir de manera integral y prioritaria los municipios con mayor afectación por el conflicto armado, de esta manera, se identificaron 170 municipios agrupados en 16 subregiones para ser implementados.

De acuerdo a los informes de implementación de la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación (CPEC), este indicador fue reportado como cumplido en el año 2018, toda vez que, por la redacción, la meta era la formulación de una estrategia y no la implementación o la medición de impactos. **La Agencia para la Renovación del Territorio (ART) reportó la participación de más de 65.000 mujeres en la planeación de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), siendo el 32,5% del total de participantes.** Porcentaje que se encuentra por debajo

³ Esto se explicará de manera adecuada en el respectivo apartado.

del promedio de mujeres rurales a nivel nacional que es del 48,13% según el DANE⁴. Para el departamento de Bolívar el 48% de la población rural eran mujeres en 2019, y en el Meta eran el 45%.

La ART reportó que a partir de la participación de las mujeres, se incluyeron 4.606 iniciativas de mujer rural y género en los PDET. Para la subregión de Macarena-Guaviare, se acogieron 184 iniciativas en el departamento del Meta; mientras que para las subregiones de Montes de María y Sur de Bolívar, fueron 327 iniciativas en el departamento de Bolívar⁵. Para el Meta los tres pilares en los que más se centraron las iniciativas son: salud rural (29%), ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo (18%), y vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural (16%); mientras que para Bolívar son: vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural (19%), reconciliación, convivencia y construcción de paz (18%), y reactivación económica y producción agropecuaria (15%).

Iniciativas con Etiqueta de Género y Mujer Rural en los municipios PDET que integran los Departamentos del Meta y de Bolívar, desde el análisis de género. Información desagregada por pila.

Subregión		Macarena Guaviare	Montes de María Sur de Bolívar
Departamento		Meta	Bolívar
Autonomía Económica	Pilar1. Ordenamiento Social de la propiedad rural y uso del suelo	34	37
	Pilar 2. Infraestructura y adecuación de tierras	3	6
	Pilar 5. Vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural	29	63
	Pilar 6. Reactivación económica y producción agropecuaria	15	48
	Pilar 7. Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación	13	27
Autonomía en la toma de decisiones y participación, derecho a las mujeres a vivir una vida libre de violencias y fortalecimiento de la institucionalidad de género	Pilar 8. Reconciliación convivencia y construcción de paz	14	58
Autonomía Física	Pilar 3. Salud Rural	53	42
	Pilar 4. Educación rural y primera infancia rural	23	46

Gráfica 1: tabla relacionada en la respuesta de la ART a derecho de petición del 1º de julio de 2021, con radicado: 20215200049123.

⁴ Mujeres Rurales en Colombia. DANE. 2020. En: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notas-estadisticas/sep-2020-%20mujeres-rurales.pdf>

⁵ La información para los departamentos de Bolívar y Meta fue reportada por la ART por medio de respuesta a derecho de petición del 1º de julio de 2021, con radicado: 20215200049123.

Las acciones institucionales para el cumplimiento de este indicador se limitaron a la participación numérica de las mujeres en los espacios de construcción de los PDET, y no al seguimiento sobre la efectiva inclusión de sus propuestas en los planes aprobados, ni a su participación en la implementación o veeduría ciudadana. De hecho, considerando el reporte de más de 33 mil iniciativas recogidas en total para la construcción de los PDET en todo el país, las iniciativas de género representan aproximadamente el 14%, porcentaje considerablemente inferior frente al 32,5% que representó la participación de las mujeres en los espacios de construcción.

Así lo refleja el siguiente testimonio:

“Nosotras hicimos una gran cantidad de propuestas, inicialmente varias habían quedado, pero en lo que nos han ido mostrando de cómo quedó finalmente nos damos cuenta que nos cambiaron la mayoría, que hicieron grandes cambios. Eso lo hemos reclamado desde el grupo motor porque estamos viendo que realmente los PDET no están siendo manejados como habían quedado desde el principio. Nos han cambiado muchas cosas, las peticiones de las víctimas no se ven reflejadas y las de las mujeres mucho menos. Lo hemos dicho en muchos espacios, pero vemos que no pasa nada, todo se va en palabras y promesas, pero no se ve que las iniciativas se hagan como habíamos quedado... Pedimos cumplir todo lo que nosotras dejamos ahí, de qué nos sirve que implemente muchas cosas si no se hace lo que dejamos ahí para atender las necesidades que tenemos” (Entrevista lideresa municipio La Uribe, Meta)

“No todas las propuestas de las mujeres quedaron consignadas en los PDET, lastimosamente eso fue como un trabajo que hicimos en balde, soñando nosotras decíamos que debíamos ponerle nombre y apellido a las acciones, o sea que dijera “proyectos productivos para mujeres campesinas”, pero no, ellos les cambiaron el nombre y lo generalizaron como campesinos. Nosotras sí lo trabajamos, lo dijimos y lo escribimos de nuestro puño y letra, pero ya al recogerlo el Estado ya no aparecen como tal lo que pedimos” (Entrevista lideresa municipio El Carmen de Bolívar, Bolívar)

Situación que identifica igualmente la Contraloría, en su informe de seguimiento a los recursos del posconflicto - I trimestre 2021, al señalar que “respecto al enfoque de género en la formulación de los PATR, se encontró que la metodología para las Hojas de Ruta contempla 40 criterios en su Modelo de Ordenamiento Multicriterio, de los cuáles sólo 1 incluye el enfoque de género. Esto podría traducirse en una despriorización del enfoque en la selección de las iniciativas dinamizadoras” (p. 238).

Si bien las organizaciones de mujeres tienen muy presente la experiencia de los espacios de construcción de los PDET, su participación y la inclusión de sus propuestas en las iniciativas no fue fácil debido a la ausencia de garantías para su participación. Por ejemplo, las mujeres indicaron que debieron recurrir a la autogestión para cubrir los costos de movilidad y estadía, además de enfrentar barreras asociadas a las labores de cuidado.

En términos generales, la estrategia de promoción de la participación de las mujeres fue muy limitada e insuficiente, además de no reflejar el sentido del acuerdo de paz en relación con la promoción de los derechos de las mujeres en el punto de reforma rural (Punto 1). En palabras de la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI), “se presentaron problemas relacionados con: (i) la ausencia de condiciones para que las mujeres, más allá de ser convocadas, accedieran de forma igualitaria a las discusiones, (ii) el uso de lenguaje técnico por parte de los funcionarios, que derivó en la modificación de las iniciativas redactadas originalmente por las mujeres, y (iii) el vacío pedagógico que debilitó la participación de las mujeres por falta de conocimiento del proceso PDET” (2019, p. 6).

En relación con la implementación de los PDET y PATR, siguen sin existir las garantías institucionales que fueron identificadas en la fase de construcción de estos planes mencionadas previamente. Esta situación se ve profundizada en la fase actual con los siguientes aspectos que se referencian a continuación:

I) La institucionalidad desconoce la situación de vulnerabilidad de las personas y en particular de las mujeres en las áreas rurales en las que se desarrollan las obras de infraestructura en el marco de los PDET. Las comunidades asumen la mano de obra para las construcciones sin recibir remuneración por el tiempo trabajado, así como las cargas económicas relacionadas con el mantenimiento de las herramientas. Adicionalmente, desconocen la obligación de incorporar el enfoque de género y de acción sin daño, que transforme las desigualdades históricas entre hombres y mujeres.

“Hay un detalle que no me gusta por ejemplo cuando hacen la construcción de vías rurales, las personas de la comunidad tienen que participar de la construcción, pero no les dan garantías, muchas veces ellos deben buscar los recursos para las herramientas; el Estado llega, bota los materiales y ya. El resto lo debe hacer la comunidad con lo que tiene, pero eso no debe ser así, la alcaldía debe financiar un maestro de obra y ya hasta ahí llegó. Es bueno que toda la comunidad deba participar, pero nadie le reconoce a la comunidad el trabajo, no se reconoce que se desgastan sus herramientas de trabajo, las de las personas y que se deben reponer muchas veces; nada de eso se reconoce y eso no me parece justo, porque es una comunidad vulnerable. Esa contraparte que tiene que dar la comunidad no es como muy justa, porque es un municipio PDET, en un departamento que genera regalías, en el que también hay presencia de la comunidad internacional, no es justo que la comunidad tenga que perder beneficios en lugar de favorecerse plenamente” (Entrevista lideresa municipio Mesetas, Meta)

“Desde el principio que se formó la hoja de ruta que eran los PDETS en los que se formaron los pilares no se vincularon para que las mujeres fueran representativas en esos pilares. Se puso una visión muy masculina, sin tener en cuenta la visión y necesidades de las mujeres. Además, no se cumple con las cosas, por ejemplo, en el PNIS les dieron los pagos, pero no los proyectos productivos que se habían acor-

dado, eso hace que aumente la inseguridad. También pasa que a las mujeres las tienen en cuenta para proyectos de pollos, cerdos o gallinas, pero no las tienen en cuenta para proyectos de ganadería, cacao o proyectos buenos para transformar la materia prima no son tenidas en cuenta sino los hombres” (Testimonio lideresa del Meta, grupo focal nacional de defensoras).

II) Las medidas restrictivas surgidas en la respuesta a la pandemia de Covid-19 debilitaron la incidencia de las mujeres en la implementación de las acciones de los PATR, así como en los ejercicios de veeduría y seguimiento ciudadano a la implementación de los programas derivados del acuerdo de paz. Esto como consecuencia de la migración del trabajo institucional presencial a la virtualidad, que es un ámbito desconocido y de difícil acceso para las mujeres rurales por las brechas tecnológicas, que además del conocimiento sobre el uso de nuevas Tecnologías de Información y Comunicación -TIC-, requiere de acceso a equipos de cómputo o celulares y de conexión a internet o datos móviles. La incidencia de las mujeres se había realizado asistiendo directamente a las entidades encargadas de la ejecución de las acciones, en la interacción con servidores(as) públicos(as) y funcionarios(as)⁶, y haciendo presencia en eventos públicos de rendición de cuentas que fueron suspendidos o restringidos.

“Nos han desconocido mucho en la implementación, hemos tenido mucho desconocimiento. Por la pandemia... Después de insistir mucho logramos una reunión hace poco en la que nos compartieron algo de lo que se está haciendo de las obras, que están sin terminar y son para arreglar unas vías. Debido a todas las inconsistencias que nos dimos cuenta hay, vamos a construir una veeduría en las próximas semanas” (Entrevista lideresa municipio Puerto Concordia, Meta).

“El año pasado como todo era virtual no se hizo nada, el alcalde no tenía conocimiento de lo que es el grupo motor entonces no nos hacía la invitación ni nada, se iniciaba una obra y no sabíamos nada. Hasta que este año tocó oficiarle a la ART, y la ART le ofició a ellos [Alcaldía]; ahora ya nos informan qué obras están iniciando y cuáles están en planeación” (Entrevista lideresa municipio Mapiripán, Meta).

“No podemos hacer nada de incidencia porque no dejan entrar a nadie a la alcaldía, todo toca por correo ahora. No es como anteriormente, que uno iba a la oficina y ahí preguntaba, no, ahora todo tiene que ser escrito y eso nos ha afectado muchísimo. Yo se lo dije al alcalde en una reunión pero él se puso bravo porque lo hice quedar mal. Yo dije que eso era información pública y que nos debían dar respuesta, pero él dijo que no que eso era privado y que no podía estar soltando la información a cualquiera, pero yo le dije que nosotras solo estábamos preguntando por cómo va la implementación de los PDET, en qué vereda han iniciado, que eso sí lo deben ir informando. Porque como grupo motor nosotros debemos saber qué está pasando, si no, ¿qué hacemos entonces como grupo motor? Ahora, estamos viendo también que están pasando cosas por iniciativas PDET cuando en realidad no lo son, por ejemplo la alcaldía quería meter un proyecto de gas domi-

⁶ Cuando se habla de funcionarios(as) se hace referencia a personas que están en las entidades por carrera administrativa, con contratos laborales. Mientras que al hablar de servidores(as) se incluyen a las personas con contratos de prestación de servicios.

ciliario para el casco urbano cuando los PDET son para las áreas rurales, eso fue lo que nos dijeron cuando nos estaban capacitando, y verdad, al final el Consejo no aprobó eso porque los PDET son para el campo no para lo urbano" (Entrevista lideresa municipio Mapiripan, Meta).

III) la situación histórica de abandono estatal, las enormes brechas que existen en la garantía de derechos para las áreas rurales y las poblaciones periféricas de las capitales departamentales, reflejadas en los altos índices de necesidades básicas insatisfechas⁷, sumadas a la inexistencia de políticas públicas universales, convierte las escasas acciones implementadas dentro de los PATR en dádivas políticas para los grupos afines al gobierno municipal.

"No hay socialización de los programas que hay para el municipio, no se dan a conocer. Uno debe meterse la mano al bolsillo para ir a averiguar, pero las cosas las hacen a escondidas, se las dan siempre a los mismos, a los que son amigos o familiares de la gente de la alcaldía. Es necesario que todos los programas sean más equitativos, no puede ser que por no ser amigo o conocido de los que están en la alcaldía no significa que no se tenga el derecho a también ser beneficiario de los programas sabiendo que muchos están en necesidad extrema" (Entrevista lideresa municipio Vistahermosa, Meta).

[para la construcción de los PDET] "citaban a todos los líderes, la alcaldía era quien citaba y elegía líderes de cada grupo social. Las propuestas que hicimos para las mujeres no quedaron, se toman muy poco en cuenta" (Entrevista lideresa municipio Mesetas, Meta).

"Las propuestas de las mujeres quedaron en los PDET pero después han querido quitarnos las iniciativas que pusimos ahí, por eso nos sacan. Por ejemplo, hay un fortalecimiento para organizaciones de mujeres de la región, pero dejaron por fuera a Zambrano y cuando reclamamos nos dijeron que nos tenían pendiente para después. Pero considero que si son fortalecimiento para los PDET ¿por qué excluyen a un municipio? y nosotras sí necesitamos de ese fortalecimiento" (Entrevista lideresa municipio Zambrano, Bolívar).

A esta situación, se suma la dificultad para hacer seguimiento de resultados o impactos de la implementación de las iniciativas, considerando su naturaleza "amplia" como la define la ART: "conforme con los ejercicios de trabajo llevados a cabo por esta Entidad, conlleva a que una sola iniciativa puede abarcar diferentes y amplias necesidades de un municipio o Subregión, lo que a su vez implica que no necesariamente a través de la ejecución de un solo "proyecto" o una "gestión" específica sea posible lograr la ejecución o el cumplimiento total de una iniciativa. Así mismo, algunas de las iniciativas requieren acciones permanentes para su ejecución, [...] razón por la cual desde el punto de vista metodológico esta Agencia no hace referencia a

⁷ El índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI por sus siglas en inglés) es un indicador que identifica la vulnerabilidad en lo relativo al acceso de la población a determinados bienes y servicios básicos. En Colombia la medición la realiza el DANE para cada municipio, que puede consultar en : <https://www.dane.gov.co/files/censo2018/informacion-tecnica/CNPV-2018-NBI-CENTROS-POBLADOS.xlsx>

iniciativas PATR cumplidas o finalizadas, sino a iniciativas con una ruta de implementación activa, es decir que tienen asociados proyectos y/o gestiones que promueven su implementación”⁸.

De acuerdo con la información suministrada por la ART

511 Iniciativas con marca de género y mujer rural para los departamentos de Bolívar y Meta

Solo 6

cuentan con una ruta de implementación activa

Esto significa el 1%

Estas iniciativas se ubican en los pilares:

- 3** Sobre reconciliación, convivencia y construcción de paz
- 1** Sobre vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural
- 1** Sobre educación rural y primera infancia
- 1** Sobre reactivación económica y producción agropecuaria

En Bolívar se desarrollan 4

2 En Cantagallo

1 En Zambrano Bolívar

1 En Rosa del Sur Bolívar

Ubicación en el territorio

En Mesetas, Meta se desarrollan

2

Esta situación se origina en el hecho que los PDET y PATR se construyeron sin contar con recursos definidos para su implementación, ni con responsables claros de destinar las partidas presupuestales necesarias. Como lo precisa la ART en su respuesta al derecho de petición: “para la implementación confluyen diferentes instancias responsables, a partir de las fuentes movilizadoras de que trata el artículo 9 del Decreto Ley 893 de 2017. Entre tales instancias se encuentran entidades públicas nacionales y territoriales, el sector privado, y la cooperación internacional, que de manera articulada focalizan esfuerzos y recursos”.

A los problemas de financiación, se suman las preocupantes alertas que elevó la Contraloría General de la República, en el “Quinto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones”, las cuales son de tal gravedad que se presentan a continuación con el propósito de hacer eco e invitar al aumento de los controles ciudadanos e institucionales sobre el manejo de los recursos:

⁸ Respuesta a derecho de petición del 1º de julio de 2021, con radicado: 20215200049123.

- 1) **Las cifras no cuadran.** Al contrastar la información en territorio con el reporte de la central de información de la ART, se encuentran diferencias y errores como: i) se incluyeron proyectos para atender PDET, estructurados antes de la firma de los PATR; así como proyectos financiados que tradicionalmente se vienen ejecutando en el territorio y proyectos presentados con anterioridad al OCAD Paz⁹. ii) Diferencias en las cifras reportadas por la ART y la de los ejecutores de los proyectos. iii) Deficiencias en la concertación de los proyectos con los municipios y las instituciones sectoriales responsables, y las comunidades. iv) Desconocimiento por parte de algunos ejecutores, de proyectos en los que son directos responsables de ejecución, según los reportes del nivel nacional. v) Por la ausencia de gran parte de las hojas de ruta, no hay explícita conexión entre los planes nacionales y las iniciativas y proyectos de PATR. vi) En los reportes de la central de información PDET, el valor total del proyecto no coincide con la sumatoria de los valores por fuente presentados en la estructuración de los proyectos. vii) Desconocimiento de las comunidades de los proyectos dirigidos a sus territorios, para atender las iniciativas que ellos mismo formularon (2021, p. 119).
- 2) **Ejecución de cuantiosos recursos sin mecanismos unificados de seguimiento.** La ART ha manifestado reiteradamente que la información de ejecución de los proyectos debe ser solicitada a cada entidad ejecutora, pese a que la normatividad establece que debe ser la entidad coordinadora tanto de la formulación, como la ejecución y el seguimiento del PDET. El esquema de seguimiento utilizado por la ART no corresponde a un sistema de evaluación consistente, que dé cuenta sobre el estado de las inversiones en los territorios. No hay informes de un seguimiento detallado sobre la ejecución de los recursos públicos, avances físicos y financieros de los proyectos; así mismo, tampoco se encuentran informes de evaluación de la ejecución de los 16 PATR. Ninguna entidad del Gobierno Nacional dispone de información unificada del estado de la ejecución de 5.370 proyectos por cerca de \$10,3 billones; no hay información centralizada sobre la contratación estatal adelantada en la ejecución de los proyectos de los PATR, ni del estado de ejecución de los contratos (2021, p. 120).
- 3) **Limitaciones en la Participación Ciudadana en la implementación y seguimiento.** Hasta la fecha, no existe una reglamentación especial de las instancias de participación ciudadana, en la estructuración de los proyectos que atenderán sus iniciativas, su ejecución, seguimiento, entrega de bienes y servicios y rendición de cuentas. Es constante la baja participación que vienen teniendo en las fases de estructuración, donde se toman decisiones frente a la forma en que se gestionarán las iniciativas; al igual que en la fase de ejecución de los proyectos (2021, p. 120).

⁹ OCAD PAZ, es el Órgano Colegiado de Administración y Decisión PAZ, que es responsable de viabilizar, priorizar y aprobar proyectos de inversión financiados con recursos de regalías, que contribuyan a la implementación del Acuerdo Final.

Para terminar, este indicador analizado es una muestra clara de la distancia que se creó entre los contenidos del acuerdo de paz y las metas mínimas que se establecieron en los indicadores del Plan Marco de Implementación y que no responden a la integralidad con la que fueron establecidas las medidas en el Acuerdo.

Estrategia de promoción de reconciliación, convivencia y tolerancia, especialmente en las poblaciones más afectadas por el conflicto y población LGTBI, teniendo en cuenta el impacto desproporcionado del conflicto, implementada (B.G.3). Estrategia de no estigmatización a grupos en condiciones de vulnerabilidad o discriminados como las mujeres, los pueblos y comunidades étnicas, población LGTBI, los jóvenes, niños y niñas y adultos mayores, las personas en condición de discapacidad, las minorías políticas y las minorías religiosas (B.G.4)

El Ministerio del Interior reporta de manera articulada estos dos indicadores, en la medida que busca darles respuesta con la formulación de la Política Pública de Convivencia, Reconciliación, Tolerancia, y No Estigmatización. Estas dos acciones del punto 2, sobre participación política, se encuentran entre las 10 acciones en rojo dentro del semáforo que realiza el Grupo de Género en la Paz (GPAZ) en su informe del año 2021 (p.20), es decir, son indicadores que no tienen avance tras cuatro años de implementación del acuerdo de paz.

En el informe de la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación (CPEC) sobre los indicadores de género del trimestre Abril-junio de 2020, el Ministerio del Interior relacionó como fecha de inicio de los dos indicadores el año 2020, por lo cual reportó en ese momento avances en el alistamiento para la formulación de la Política Pública. Al respecto señaló: “Se cuentan con insumos del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia quienes allegaron un primer insumo de trabajo que se encuentra actualizado para el año en curso para la formulación de la Política Pública” (p. 50).

La fecha de inicio establecida evidencia de entrada un retraso en la implementación de los indicadores, teniendo en cuenta la meta inicial del gobierno para el 2022 en los dos casos establece: “Se contará con la estrategia en el 2020. Simultáneamente, se formulará la política pública y se implementará a través de la estrategia de promoción de reconciliación, convivencia y tolerancia especialmente en las poblaciones más afectadas por el conflicto y población LGBTI” (Instancia Especial de Mujeres, 2021).

El reporte del Ministerio del Interior evidencia dos cambios para los indicadores en la práctica:

1) Uno de fondo, relacionado con la intención de cumplir las dos metas con una misma acción - la construcción de una política pública - lo cual desdibuja el propósito del acuerdo de paz que llevó a establecer en dos indicadores diferentes la promoción de la reconciliación, la convivencia y la tolerancia -derivada del reconocimiento del quiebre que el conflicto armado dejó en el tejido social de las comunidades más afectadas, y los repertorios de violencia específicos de los actores armados contra las

personas de los sectores LGBTI-; y la no estigmatización a grupos en condiciones de vulnerabilidad o discriminados (que no se enfoca en las poblaciones más afectadas por el conflicto, sino en las poblaciones históricamente estigmatizadas en todo el país en razón de su género, orientación sexual, pertenencia étnica, edad, discapacidad, pertenencia a minorías políticas y minorías religiosas y que perfectamente podrían contar con una política pública específica con sus propios recursos, teniendo en cuenta la enorme cantidad de hechos de violencia que se han originado por prejuicio y estigmatización).

II) Uno de forma, en la medida que el informe de la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación (CPEC) para el primer trimestre del 2021 reporta que: “durante el año 2020, el Ministerio del Interior inició la formulación de la política pública de Convivencia, Reconciliación, Tolerancia, y No Estigmatización. A partir de esta política pública se formulará la Estrategia de promoción de reconciliación, convivencia y tolerancia, especialmente en las poblaciones más afectadas por el conflicto y población LGTBI, teniendo en cuenta el impacto desproporcionado del conflicto” (p. 44). Es decir, la construcción de la estrategia ya no se hace en simultánea con la política pública, sino que la estrategia pasa a depender de la formulación de la política pública en un primer lugar.

Por otra parte, agrega el Ministerio en el referido informe, que la dirección de Derechos Humanos “avanzó en una serie de acciones, talleres y acuerdos con el Consejo Nacional de Paz y finalmente el documento de lineamientos fue entregado el 20 de octubre. Los ejes temáticos y las líneas estratégicas se construyen con toda la institucionalidad, puesto que muchas de las responsabilidades que trae la política pública se escapan al ámbito del Ministerio. Ahora lo que se pretende elaborar es un plan de acción y una serie de reuniones interinstitucionales, para comprender cuáles son las entidades de gobierno responsables de la ejecución de estas acciones” (CPEC, 2021, p. 44). Reporte que no manifiesta un avance significativo en el cumplimiento de la meta, en la medida que son acciones aisladas para la construcción de un documento insumo que no es la política pública con la que pretende el gobierno dar cumplimiento a estos indicadores.

Con el fin de ampliar la información sobre los presuntos avances reportados, LIMPAL Colombia remitió un derecho de petición a la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior solicitando el documento de lineamientos mencionado y la lista de la institucionalidad con la que refieren haber construido los ejes temáticos y las líneas de acción. Sin embargo, la comunicación recibida no dio cuenta de ninguna de las consultas elevadas.

Entre los años 2019 y 2020 el Ministerio del Interior realizó diferentes espacios participativos para la construcción de los lineamientos para la Política, sin embargo, no se ven reflejados en este documento. Al respecto, la Instancia Especial de Mujeres refiere que: “En 2019, el CNPRC realizó un proceso participativo para la elaboración de los lineamientos para la Política Pública de Reconciliación, Convivencia y No Estigmatización, que presentó al Ministerio del Interior en diciembre del mismo año. De acuerdo

con uno de los representantes LGBTI en el CNPRC, en este proceso participaron no sólo los representantes LGBTI nacionales, sino que también consejeros territoriales LGBTI. Sin embargo, poco se ve reflejada esta participación en los lineamientos, cuestión que le atribuye al carácter excluyente de los representantes gubernamentales” (2021, p. 38).

Situación altamente preocupante, ya que estaría evidenciando la estigmatización de las personas de los sectores LGBTI en el proceso de construcción de una política pública destinada justamente a la no estigmatización, especialmente en las poblaciones más afectadas por el conflicto y población LGTBI.

A pesar de la ausencia en los lineamientos de la política de un enfoque de orientaciones sexuales e identidades de género diversas, en el informe a la Contraloría sobre el seguimiento a los recursos del posconflicto para el 1º trimestre 2021, el Ministerio del Interior reportó como resultado de los avances en la formulación de la política pública de convivencia, reconciliación, tolerancia y no estigmatización, “la financiación de 4 proyectos de organizaciones LGBTI, localizados en Valledupar, Quibdó, Pasto y Barrancabermeja. Su financiación se hizo a través del proyecto de inversión “Fortalecimiento de la gestión territorial en la garantía, promoción y goce de los derechos humanos a nivel nacional”, por un valor total de \$190 millones. Proyectos que en realidad obedecieron a las metas de la Dirección de Derechos Humanos para la implementación del plan de acción de la política pública LGBTI – Decreto 762 de 2018, información que fue confirmada con las organizaciones beneficiarias de dichos apoyos. Es de resaltar, que las organizaciones en el marco del apoyo al proyecto no fueron invitadas a participar de ningún espacio para la construcción de la política pública de convivencia, y su selección obedeció a convocatoria abierta desde el grupo LGBTI del Ministerio.

En ese mismo sentido, sobre la estrategia de no estigmatización a grupos en condiciones de vulnerabilidad, el Ministerio del Interior reportó en el informe de la Contraloría (2021) que “avanzó en la gestión de la construcción de una Ruta de Atención Integral para población indígena con orientación sexual diversa, en el marco de la Política Pública LGBTI y en colaboración con la Comisión Nacional de Mujeres Indígenas. Sin embargo, su formulación aún se encuentra en proceso” (p. 241). Acción que igualmente se vincula es a la política pública LGBTI y a un compromiso dentro del Plan Nacional de Desarrollo “pacto por la equidad 2018-2022” para los sectores LGBTI por fuera del Acuerdo Final.

Esta situación genera una alerta importante, ya que evidencia la difusa línea que existen en los reportes de las entidades sobre avances en la implementación del acuerdo de paz y las acciones que realizan en cumplimiento de otros compromisos de políticas públicas, Plan Nacional de Desarrollo o su misma misionalidad, que son previos o independientes a los indicadores del Plan Marco de Implementación. En ese sentido, la Contraloría menciona: “A pesar de haber reportes de mujeres beneficiadas en diferentes proyectos, en la mayoría de los casos no es claro cuál es el valor agregado de la implementación del Acuerdo Final, en contraste con las políticas generales del

Estado desarrolladas en el pasado. Asimismo, los reportes se limitan a entregar cifras desagregadas de mujeres, sin que esto se traduzca necesariamente en un enfoque de género, con el agravante de que hay una omisión generalizada respecto a la población LGBTI” (p. 234).

Por otra parte, no se puede desconocer la enorme preocupación que causa el ritmo ralentizado de la construcción e implementación de una política pública que se necesita con urgencia en los territorios, en los que los niveles de violencia van en aumento por la confrontación entre actores armados que se disputan la distribución del control territorial ante la incapacidad estatal y la limitada voluntad política de ocupar espacios dejados por las extintas FARC-EP y por las enormes ganancias que genera el narcotráfico y el control de las economías legales e ilegales. Un reflejo de ello, son las 21 alertas tempranas que reúnen los departamentos de Meta (10) y Bolívar (11) entre los años 2017 y 2020, 12 de carácter estructural y 9 de inminencia.

Esta situación la reconoce el mismo Ministerio del Interior en la evasiva respuesta remitida por la Dirección de Derechos Humanos en la comunicación del 2 de agosto del presente año con radicado EXT_S21-00050328-PQRSD-049368-PQR: “aumentaron las masacres, atentados, asesinatos de líderes sociales, defensores de derechos humanos, integrantes de etnias, afros, raizales, integrantes de la comunidad LGBTI y activistas políticos”.

Por su parte, las mujeres entrevistadas destacaron la importancia de trabajar desde la institucionalidad propuestas de reconciliación y no estigmatización en todos los niveles, en especial en los lugares donde se asentaron personas en proceso de reincorporación, propiciando espacios de acercamiento entre víctimas y ex integrantes de las FARC:

“Ellos [personas en reincorporación] se sienten estigmatizados y discriminados, pero yo creo que eso viene más por la institucionalidad que por la ciudadanía, yo como ciudadana que soy siento que es la institucionalidad la que tiene la idea que el AETCR se aborda como algo externo y no como algo que se construye desde adentro, nunca han trabajado realmente para fortalecer la conexión con la sociedad, a nosotros nos alejan mucho desde la alcaldía. Para trabajar la reconciliación también se debe fortalecer la economía de la comunidad y ayudar en procesos para superar el dolor de lo vivido. [...] pensar en un lugar donde se puedan dar los encuentros, acá no hay un lugar donde se puedan reunir los dos grupos, falta un escenario para la reconciliación” (Entrevista lideresa municipio Mesetas, Meta).

“Es un trabajo muy amplio y de mucho esfuerzo el tema de la reconciliación porque se sufrió mucho en este lugar. Lo primero es que nos pongan la cara y nos digan la verdad, que nos digan dónde están los cuerpos de nuestros familiares, que den la cara y nos reconozcan el daño, que nos den la cara” (Entrevista lideresa municipio Vistahermosa, Meta).

Así mismo, se identificó entre las mujeres que participaron en las entrevistas y grupos focales para la construcción del informe, la necesidad de conexión entre un trabajo de sanación previo a las acciones de reconciliación, en la medida que *“persiste mucha afectación psicosocial por los daños que les dejó el conflicto armado a las mujeres, mucho dolor, mucha rabia y resentimiento, que siguen ahí. Por eso se necesita, para abonar el terreno de la reconciliación y el perdón, ampliar lo psicosocial y psicoclínico para hacer verdaderos procesos de sanación y recuperación emocional y mental”* (Testimonio investigadora local Meta, agosto 2021).

Programa de liderazgo político y social para miembros de partidos y organizaciones sociales, con especial énfasis en poblaciones más vulnerables como población campesina, mujeres, minorías religiosas, pueblos y comunidades étnicas y población LGBTI, implementado (B.G.7)

El Ministerio del Interior tiene a cargo esta meta que reporta desde la Dirección para la Democracia, la Participación Ciudadana y la Acción Comunal, que de conformidad con las funciones establecidas en el Decreto 1140 de 2018 tiene entre ellas: promover y auspiciar, en coordinación con los entes territoriales, la participación ciudadana y el seguimiento de la gestión administrativa pública, mediante programas de difusión y capacitación de las comunidades; así como, coordinar y articular programas en materia de participación política y social para el fortalecimiento de la democracia. Es así como en el informe de la CPEC (2021) reporta la capacitación de 755 mujeres durante el 2020, por medio de talleres para incentivar y promover la participación de las mujeres en el Congreso de la República. De acuerdo con el Ministerio, en esos talleres “se definen conceptos básicos de género y de participación ciudadana [...] para que empiecen a aplicarlos en sus discursos. Se realizan ejercicios con lideresas en donde cuentan a qué cargos quieren aspirar y se les ayuda para que el proceso sea eficaz y viable en el territorio. Cualquier mujer puede hacer parte de los talleres, no debe tener una trayectoria política, ni experiencia previa”¹⁰.

Los espacios de formación que ofrecen las entidades suelen ser acciones puntuales, discontinuadas y que no responden a ningún proceso con las mujeres participantes; la meta es únicamente la asistencia de un número limitado de mujeres, lo que impide la realización de un seguimiento sobre el impacto o resultado de los recursos invertidos. La implementación del indicador por medio de este tipo de espacios, cambia el propósito programático del indicador por talleres o capacitaciones sueltas en temas generales que no resuelven las barreras de género que enfrentan las mujeres en el ejercicio de su liderazgo político y social, por ejemplo, barreras relacionadas con labores de cuidado, necesidades básicas insatisfechas de ellas y de su núcleo familiar, la exclusión histórica de los cargos de poder, el machismo cultural, y el paradigma de rivalidad entre mujeres promovido por el sistema patriarcal.

¹⁰ Respuesta derecho de petición Ministerio del Interior OFI2020-20874-DDP-2100, del 21 de julio del 2021.

Si bien no se tiene claridad del número de mujeres en partidos políticos y organizaciones sociales, que son la población directa de este indicador, podemos tomar dos datos para dimensionar el impacto real que estarían teniendo las acciones del Ministerio del Interior, en las que han participado solo 755 mujeres: I) De acuerdo con ONU Mujeres (2019), en las elecciones de 2018 se eligieron 134 mujeres en alcaldías, de un total de 1.099, y 2.126 en concejos municipales, de un total de 12.054 personas electas. Es decir que para lograr un 30% de representatividad de las mujeres en las alcaldías y concejos, se requiere la elección de 3.946. II) Según el Ministerio del Interior¹¹, existe un número aproximado de 45.000 Juntas de Acción Comunal.

Como se mencionó anteriormente, limitar el actuar institucional a la realización de talleres sin continuidad en los territorios ni seguimiento de su impacto no contribuye a la transformación de la cultura política y las barreras para la participación de las mujeres. Además, tampoco se hace seguimiento a la aplicación por parte de las mujeres de los conocimientos adquiridos en los talleres. Ambos elementos desdibujan el propósito del Acuerdo Final de fortalecer la participación política y social como camino para robustecer la democracia y consolidar la paz.

En las entrevistas realizadas se identificaron dos de estas barreras, una relacionada con el acceso a los talleres y capacitaciones, y otra vinculada a las dificultades para la participación en espacios virtuales, que ha sido la principal modalidad en el marco de las restricciones por bioseguridad en contexto de pandemia.

I. Limitación al derecho a participar de la oferta institucional

Al igual que ocurre con los programas derivados de los PATR, la asignación de cupos para participar se centraliza en las alcaldías municipales, como lo señala la Dirección para la Democracia, la Participación Ciudadana y la Acción Comunal en respuesta del 21 de julio con radicado OFI2021-20874-DDP-2100: “El Ministerio del Interior [...], trabaja en articulación con las Gobernaciones y Alcaldías. De esta manera, las mujeres que participan en los talleres presenciales y virtuales, son mujeres que se inscriben en las convocatorias realizadas por las entidades territoriales”. Dinámica que se presta para la utilización de los cupos limitados que llegan como dádivas políticas a los grupos cercanos del gobierno de turno.

“Lo poco que hay lo convierten en comadrazgo o padrino de políticos, llega un proyecto para todo el municipio y ellos lo que hacen es buscar a quienes los ayudaron en campaña, porque eso lo manejan por medio de las alcaldías y las gobernaciones, entonces ellos miran quién los ayudó. Pero si uno es de otra corriente, le cortan las alas. Todo se reduce a eso” (Entrevista lideresa municipio La Uribe, Meta).

“Hay mucha rosca que llaman, y eso hace que se desaprovechen liderazgos jóvenes que han surgido porque no les dan esa oportunidad si no están en el grupo que uno sabe siempre queda” (Entrevista lideresa municipio Puerto Concordia, Meta).

¹¹ Información tomada de la página: <https://www.mininterior.gov.co/mision/direccion-para-la-democracia-participacion-ciudadana-y-accion-comunal/accion-comunal/organizaciones-de-accion-comunal-oac>

"[Organización de mujeres] nos fortalecía políticamente, nos daba herramientas y conocimientos; igual nos falta mucho por aprender y más apoyo. Pero nada ofrecido por el Estado [...] solo vienen a buscarnos cuando son elecciones para traer un sancocho y ya" (Entrevista lideresa municipio Vistahermosa, Meta).

II. Dificultades para participar de las convocatorias virtuales

Las medidas de aislamiento originadas por la pandemia y el traslado a la virtualidad de gran parte de la vida cotidiana evidenciaron la enorme desigualdad digital que existe en el país, la cual se origina y al tiempo profundiza las desigualdades sociales, económicas y políticas. De acuerdo con el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2018 del DANE, de 1.123 municipios, hay 700 que tienen menos del 10% de sus habitantes con acceso a internet, tanto de la zona rural como la urbana¹². Situación que confirmaron las mujeres entrevistadas y que además se constituyó en un reto mismo para la elaboración de este informe.

"Con la pandemia ahora hay muchas convocatorias de talleres y cursos que se comparten por los chats, pero el problema es que para las mujeres en el campo es muy difícil esa participación. Empezando que la señal acá es malísima, es pésima, y la otra es que no hay computadores como para que las mujeres tengan la participación. A veces uno está participando y se va la señal y uno queda loco, a medias, o simplemente uno no puede participar porque la señal no sirvió. Y le toca a uno desde su teléfono. Y otra cosa es que a la gran mayoría de las mujeres acá, o bueno de la comunidad, nos queda complicado manejar el sistema, entonces a veces sufrimos también por eso, porque todas las intenciones las hay de participar, pero el problema es que la gran mayoría no sabemos cómo manejar el celular para esta cuestión, o sea cómo entrar y eso; la tecnología nos golpea duro con eso y la señal también. Y muchas no tienen celulares que sirvan, sino esos celulares flechita, entonces ahí se pierde la participación" (Entrevista lideresa municipio La Uribe, Meta).

Por otra parte, el Acuerdo de Paz se crea a partir del reconocimiento de situaciones estructurales e históricas ante las cuales la respuesta institucional ha sido insuficiente, por lo que se requiere de unos esfuerzos adicionales tanto a nivel presupuestario como de cambio de enfoque. No se lograrán mayores avances si se mantienen lógicas institucionales que han favorecido la desigualdad y violencia en el país. En ese sentido, la observación que hace la Instancia Especial de Género sobre las acciones de este indicador: "son atomizadas y dan cuenta de las actividades que en el marco de sus funciones ordinarias hace la entidad a través de la dirección para la participación ciudadana y acción comunal" (2021, p. 145), y que se comparten en este informe, deberían llevar al Ministerio del Interior a reformular la forma en la que espera cumplir con la meta, pasando a un enfoque de proceso, con mayor alcance cuantitativo y apuntado a la disminución de barreras de género identificadas desde las realidades territoriales.

¹² Cifra tomada del artículo "Estudiar en línea en Colombia es un privilegio" del 30 de junio de 2020, tomado en: <https://www.eltiempo.com/datos/asi-es-la-conexion-a-internet-en-colombia-510592>.

La debilidad en los procesos desarrollados desde la institucionalidad no garantiza avances estructurales para la eliminación de las barreras que tienen las mujeres en participación política. Además, resulta evidente la ausencia de las propuestas, agendas y recomendaciones de las mujeres y sus organizaciones en las acciones institucionales.

Entre los factores adicionales que las mujeres entrevistadas encuentran están:

"No hay oportunidades para las mujeres en la política, las candidatas que salen se ven afectadas por rumores que salen sobre ellas. Siempre salen con rumores como "esa mujer hizo esto o fue aquello". Desafortunadamente muchas de las mujeres no nos apoyamos con otras mujeres, por eso es un factor muy difícil y no contamos con mujeres. Siempre [en política] son los hombres y con gran pena debo decir que

son hombres que no hacen bien su trabajo" (Entrevista lideresa municipio Vista-hermosa, Meta).

"Hay mucho ego, las personas son muy individualistas la mayoría. Es necesario fomentar la formación de lideresas, pero que se supere el egoísmo y la envidia que terminan haciendo que uno tenga que dejar la política por seguridad" (Entrevista lideresa municipio Puerto Concordia, Meta).

Por último, es importante reiterar que la promoción del liderazgo político y social de grupos históricamente excluidos, como las mujeres, implica no solo la formación y fortalecimiento de capacidades individuales sino la necesaria transformación de la cultura política que perpetúa la exclusión y mantiene la existencia de los llamados techos de cristal en la representatividad tanto en cargos de elección popular como en las diferentes instancias de poder a nivel nacional y territorial. Así mismo se pone de relieve la necesidad de brindar las garantías integrales de seguridad para realizar las actividades de liderazgo social, político y comunitario.

En ese sentido, las mujeres consideran pertinente iniciar las conversaciones sobre las ofertas institucionales para el fortalecimiento de su rol de liderazgo:

"De todo lo que nosotras ya hemos hecho en empoderamiento de la defensa de los derechos, yo recomiendo que se incluyan ya programas profesionales. Porque nosotras somos profesionales desde la experiencia, sabemos atender a una comunidad, nos leemos las leyes, actuamos mejores quizá que hasta un abogado porque nosotros nos leemos toda la ley y ayudamos a la población. Yo quiero que a nosotras las lideresas nos den la oportunidad de estudiar una carrera profesional, que no sea un impedimento la edad ni el Icfes, sino que tengan en cuenta el conocimiento y la voluntad que tenemos de seguir trabajando por la comunidad porque nosotras como líderes somos un voluntariado que trabajamos de corazón pero aun así necesitamos unos recursos para poder seguir trabajando y sirviendo a

nuestras comunidades. Yo lo que pido es que nos tengan en cuenta como lideresas y nos den la oportunidad” (Entrevista lideresa municipio El Carmen de Bolívar, Bolívar).

Programa integral de seguridad y protección para comunidades, líderes, dirigentes, representantes y activistas de organizaciones sociales, populares, étnicas, de mujeres y de género, implementado (C.G.1)

El Ministerio del Interior tiene a cargo este indicador que reporta por medio del Programa Integral de Garantías -PIG- para Mujeres Lideresas y Defensoras, de la Dirección de Derechos Humanos, adoptado mediante la Resolución 0845 de 2018. Este programa cristaliza la solicitud de las organizaciones de mujeres en el marco de la Mesa Nacional de Garantías desde el año 2013, además de ser estructurado desde la Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos (CIG), creada por medio del Decreto 1314 de 2016.

En el V informe de género de la Consejería Presidencia para la Estabilización y Consolidación (CEPC), el Ministerio del Interior resaltó como principal logro la construcción, aprobación y presentación del Plan de Acción Nacional del Programa Integral de Garantías para la vigencia 2019-2022, en el que participan 28 entidades del orden Nacional, con tres ejes estratégicos y 144 subactividades (2021, p. 50). En relación con el proceso de territorialización, el Ministerio reporta la realización de pilotos en la región de Montes de María en Bolívar, Putumayo, Cauca y Chocó. El total de mujeres participantes que se reportó a diciembre del año 2020 fue de 3.212; más 897 reportadas en el primer trimestre del 2021. Sin embargo, no se especifica en qué actividades se dio su participación, por lo cual el mismo informe señala: “se estableció como compromiso por parte de la Secretaría Técnica del PIG-Mujeres, incluir en los reportes del indicador [...], el número específico de mujeres beneficiarias de las diferentes actividades de gestión que se desarrollan en el marco del Programa” (CEPEC, 2021, p. 51).

La falta de información clara sobre el tipo de actividades de los que se reporta participación, su contenido y resultados, limita el análisis en el avance del indicador y en el impacto que se está logrando. Es necesario conocer, por ejemplo, si los espacios de concertación entre la Secretaría Técnica del PIG-Mujeres y las plataformas nacionales de organizaciones están siendo reportados como parte de implementación, cuando en su naturaleza son escenarios de alistamiento y de seguimiento.

El Plan de Acción Nacional es un avance para el periodo 2021, como una apuesta por organizar la oferta institucional y las acciones de incorporación del enfoque de género existente previamente en las 28 entidades vinculadas, que pueden aportar al mejoramiento de la capacidad institucional para atender las necesidades y exigencias de lideresas y defensoras de Derechos Humanos, y al fortalecimiento de su labor de liderazgo. Es decir que estas acciones no han sido, en la mayoría de los casos, construidas específicamente para las defensoras, sino que se han adaptado estrategias que ya las instituciones estaban implementando. Así y con cada institución

realizando por separado sus acciones, se mantienen las dificultades de articulación de los esfuerzos interinstitucionales con el fin de enfrentar la alarmante situación de riesgo y amenaza que viven las mujeres por el ejercicio de su labor como lideresas y defensoras de derechos humanos, y que impacta a sus organizaciones y procesos comunitarios. En este sentido, solo 15 subactividades, es decir el 10% del Plan de Acción implican la interacción de, al menos, dos entidades, entre las cuales se incluye la participación en espacios interinstitucionales ya existentes como el Mecanismo Articulador Intersectorial para la Atención a Víctimas de Violencia por Razones de Género (3 subactividades), del Ministerio de Salud, y la Mesa Contra las Violencias Sexuales y Contra la Mutilación Genital (1 subactividad), del Ministerio del Interior.

Igualmente, no es clara la estrategia de articulación nación-territorio del Programa, pese a que se ha avanzado en la construcción de lineamientos para la territorialización del PIG - mujeres en los departamentos priorizados. El camino que sigue es el de la territorialización, justamente a partir de las experiencias de los pilotos implementados en Montes de María y Putumayo, lo que implica, sin duda, hacer un balance del impacto del modelo utilizado que permita identificar lecciones aprendidas y retos. Por ejemplo, aprender de la incidencia para la adopción en Putumayo del PIG por medio de una resolución departamental y conocer el impacto que ha tenido, permite identificar elementos que pueden fortalecer la implementación del Programa en otros departamentos. También, de la experiencia de la Mesa Territorial de garantías de Montes de María que logró la inclusión la protección de las defensoras de derechos humanos en los planes departamentales de Sucre y Bolívar (Instituto Kroc, 2020, p. 25).

Con base en las voces de las mujeres escuchadas para la realización del presente informe, se identifican las siguientes alertas relacionadas con la ausencia de una estrategia consolidada de articulación e impacto territorial:

I. Desconocimiento a nivel local del PIG-Mujeres, tanto en su contenido como en la estrategia para la territorialización, sumado a una desconexión con la oferta nacional que llega por medio de las organizaciones nacionales de mujeres y no de las entidades del Estado. Las acciones de articulación enunciadas en el Plan de Acción Nacional se limitan a asistencias técnicas, que no garantizan la instalación de capacidades debido a la dinámica clientelar en la que se mueven los puestos en las entidades nacionales y regionales, la alta rotación de las y los funcionarios, y la falta de una metodología de asistencia técnica con línea de base y diagnóstico, construcción de metas e indicadores, y seguimiento de cumplimiento.

“Tristemente la Gobernación del Meta no tenía idea de que existía el PIG para lideresas y defensoras de DDHH, no tenía ni remota idea. Es ver que un programa nacional no se aterriza a lo territorial y cuando empiezan a darse cuenta lo que hay en ese programa, es que la gobernación empieza a jalonar desde ahí y a citar a las mujeres, para organizar desde la oficina de DDHH. [...] Ahora que vemos que la gobernación se dio cuenta que existe el PIG vemos que lo están bajando al territorio a su modo, no teniendo en cuenta los procesos ni las mujeres que estamos

en el territorio” (Testimonio lideresa participante del grupo focal nacional de defensoras).

“Muchas veces hemos ido a las entidades a decirles: a ustedes les corresponde hacer acciones en el marco de esta política, pero no conocen y nos dicen que no es su competencia, que no conocen esa política, o simplemente nos dicen: mire yo soy nueva en esto, estoy aprendiendo y entonces nos toca a nosotras como lideresas enseñarles lo que sabemos para que puedan cumplir sus metas. Pero no se reconoce esto tampoco, solo se habla de la administración municipal y la administración municipal” (Testimonio lideresa participante del grupo focal nacional de defensoras).

“No se articula lo nacional y lo territorial. Nos damos cuenta que en lo nacional tienen un conocimiento amplio de cómo están establecidas estas políticas para implementar, el departamento dice que las adoptan, pero los funcionarios no conocen ni saben qué deben hacer ni cómo hacerlo, porque entran es por favores políticos por ser familiares de alguien y no porque se formó o tiene el conocimiento previo para hacerlo” (Testimonio lideresa participante del grupo focal nacional de defensoras).

II. Impacto limitado de los pilotos territoriales en Sur de Bolívar, Putumayo, Cauca y Chocó, en relación con la necesidad imperiosa de medidas para proteger la vida, seguridad e integridad de lideresas y defensoras de Derechos Humanos en el país. La participación limitada de defensoras, segmenta a las mujeres y genera acciones que pueden impactar negativamente los procesos comunitarios, ocasionando rivalidades entre las mujeres por el acceso a las acciones en el marco de los ejercicios territoriales del PIG - Mujeres, reproduciendo esta lógica patriarcal, al igual que el planteamiento neoliberal de convertir derechos en privilegios. Así mismo, la concentración del PIG en algunos municipios de los departamentos, como es el caso de los Montes de María, deja fuera de impacto a las mujeres que, siendo defensoras y estando en situaciones de riesgo, no habitan la zona focalizada por el Programa.

“Yo sí conozco que el PIG se ha implementado en Montes de María, hace 3 o 4 años. Pero ha sido algo muy hermético, hasta las mismas mujeres han puesto resistencia para que más mujeres entren al programa. Sabemos que es un piloto, pero nosotras entendemos que es un programa para todas las lideresas a nivel nacional. Eso del piloto ha incidido en que las mujeres sean como celosas de que otras mujeres como las de Cartagena hagan presencia en los Montes de María. En un espacio en el que participé por accidente sentí el rechazo tanto de las mujeres como de la institucionalidad, les dije que no iba a meterme en el programa que quería era tener la información de lo que se estaba llevando al territorio para solicitarlo que se haga en Cartagena, pero sentí el rechazo. Muy poco conocimiento del PIG, a pesar de ser de las mujeres que aportamos mucho cuando se iba a construir el piloto, porque nuestras propuestas fueron plasmadas ahí, pero al momento de implementarlo no llegó a Cartagena, eso es algo que hemos solicitado al Ministerio del Interior, pero no se ha escuchado” (Testimonio lideresa de Bolívar participante del grupo focal nacional de defensoras).

“PIG no hay en Meta. Ha habido espacios promovidos por la UNP en la que se presentó la política de garantías, pero sin incluir el tema de género, ahí se hizo incidencia” (Testimonio lideresa del Meta participante del grupo focal nacional de defensoras).

“[En Meta hubo una reunión con el Ministerio del Interior] pero no era un espacio para hacer consultas, resolver dudas y orientar el acceso, sino que era un espacio muy tajante, era: “es esto, esto y esto”. Cuando uno preguntaba por alguna situación específica, no se respondía la pregunta, se decía que después, que al final, pero nunca lo hicieron y se terminó la capacitación, pero nosotras teníamos muchas dudas. Se conoció un poco pero cuando uno va a ver es algo que no se está implementando, pero sí hablan magníficamente [de algo que] debería haber pero que uno va a mirar y no lo hay” (Testimonio lideresa del Meta participante del grupo focal nacional de defensoras).

III. Persistencia de la distancia entre las medidas adoptadas en los documentos oficiales y las realidades que enfrentan las mujeres, lo que en ocasiones termina aumentando los factores de riesgo existentes. Las mujeres todavía sienten lejanas las respuestas a nivel institucional, para avanzar en su protección y en las garantías de no repetición; si bien, reconocen que en algunos casos hay avances, buena parte de las respuestas institucionales llegan tarde, con prerrequisitos que las defensoras no tienen y con tiempos limitados para acceder a las medidas. En relación a las medidas de protección específicamente, los limitantes que las lideresas manifiestan siguen estando en torno a la poca privacidad con la que se tratan sus denuncias y las medidas otorgadas, la ligereza de las visitas o rondas policiales, y la falta de conocimiento de las realidades cotidianas de los territorios para la respuesta institucional.

“Los decretos y programas los organizan desde oficinas sin gente. La población no lo conoce, no se conocen las rutas de acceso a los programas. [...] Cuando yo me refiero a que ellos hacen sus decretos sin gente, me refiero a que ni siquiera buscan a los líderes de la comunidad. Llegan con su grupo de funcionarios a las comunidades, sin reconocernos como líderes, para decir cuál es la problemática interna de las comunidades. A mí me ha tocado llegar a las reuniones y decirles que somos nosotras las lideresas, las que hemos caminado el territorio, las que sabemos las necesidades que hay por el abandono de los gobiernos. Los funcionarios no tienen el conocimiento del acuerdo de paz, todos están por favores, sin el conocimiento de lo que hacen o deben hacer” (Testimonio lideresa de Bolívar participante del grupo focal nacional de defensoras).

“No hay conocimiento real del contexto por parte de los funcionarios, todo se implementa desde una ruta nacional que no analiza los contextos de los municipios, solo nombran en el papel el enfoque territorial pero no lo implementan. Diseñan la ruta nacional y esa es la que se implementa en todos los municipios” (Testimonio lideresa del Meta participante del grupo focal nacional de defensoras).

“Estoy en el programa de la Policía de prevención, con la figura de un padrino que va a la casa, pero llega preguntando por novedades en la situación de uno y del entorno, entonces cuál protección es si lo que hacen es ir a averiguar qué información tenemos y también lo ponen a uno en riesgo porque se presta para que digan que estamos de informantes. ¿Cuál es la protección? además si le dan la protección es para uno, pero no para la familia, cuando en realidad es por ahí, por la familia, por donde se le meten a uno a hacerle el daño. Las amenazas son contra las personas de la familia, a uno le dicen “su hijo estudia en tal lugar” (Testimonio lideresa de Guaviare participante del grupo focal nacional de defensoras).

“[Tengo una] experiencia de haber acompañado a una lideresa a poner la denuncia y eso tocó ir a instituciones que no aceptaban la denuncia, perdimos la ida y después nos dijeron que tocaba virtual pero no teníamos para conectarnos. Después por teléfono nos contestaban diciendo que no podían recibir la denuncia. El personero dijo que estaba ocupado con una capacitación y no nos podía atender; fue hasta que logramos que la Defensoría llamara al personero para lograr que nos atendiera. Y eso no debería ser así, ¿una mujer lideresa de zona rural cómo puede llegar a un proceso de esos? le juro que yo me sentí decepcionada ese día con la atención que nos dieron, la atención no debe ser así. Porque si una mujer lideresa de zona rural llega a poner una denuncia y le dicen que no, y no conoce más rutas o le dicen en 4 instituciones que no (como nos pasó a nosotras), en últimas la persona termina diciendo que se devuelve para la casa y eso sucede lo que uno no quiere que suceda. Eso es preocupante para un territorio donde no hay garantías como tal porque las medidas de protección que les dan es la policía, la policía va dos veces a la semana a hacer revista, que es básicamente llegar, preguntarles si ha pasado algo y pedir la firma, no es una labor de analizar la situación, al contrario, no es nada seguro que un policía entre a la casa a pedir una firma. En educación tampoco se ha accedido como tal, se ha hecho es por medio de organizaciones y cooperantes, no por la oferta del Ministerio” (Testimonio lideresa Meta participante del grupo focal nacional de defensoras).

“Es complicadísimo acceder a una medida de protección en Cartagena para las lideresas, por ejemplo, ahora mismo hay un secretario del interior que viene de procesos sociales, pero nos acercamos a exponer las amenazas y desalojos que hemos sufrido [...] pero dice que no les corresponde a ellos, que las medidas de protección le corresponde a la UNP. Pero el territorio antes de que llegue la UNP debe atender a los líderes y lideresas que sufren amenazas y asesinatos. No hay recursos suficientes en el Plan de Desarrollo de la ciudad para atender los temas de seguridad de las lideresas, por ejemplo, si se presenta alguna situación que requiere la salida de la persona para proteger la vida uno va a la Secretaría a solicitar el apoyo y la respuesta es que no hay recursos para el traslado a un sitio seguro. Eso es gravísimo porque entonces, ¿nosotras qué hacemos? ¿para dónde nos vamos?” (Testimonio lideresa Bolívar participante del grupo focal nacional de defensoras).

“En la actualidad hay una situación compleja en el territorio [Macarena-Guaviare] porque existe una zona de reserva natural, hay personas que han estado ahí por

más de 40 años, y ahora llegaron con una orden de captura para quienes viven ahí, hasta el momento se han llevado hombres, pero quedan las mujeres ahí con sus hijos sin protección con presencia de grupos armados, muchas de ellas son presidentas de JAC o de asociaciones, eso es un riesgo. Y después esa mujer que queda se tiene que desplazar de allá por temor a ser capturada o porque queda en riesgo, y le toca perder por un tiempo su liderazgo porque va a dejar de ejercer las funciones que venía haciendo. ¿Qué garantías le dan para que ella siga ejerciendo esa labor?” (Testimonio lideresa Meta participante del grupo focal nacional de defensoras).

IV. Debilidad en las garantías para la participación efectiva de las mujeres y los ejercicios de veeduría ciudadana. Las mujeres refieren la persistencia en una visión reduccionista de la participación a la asistencia a eventos y reuniones, y clientelista de algunas personas en las entidades que ven la participación de las lideresas como un favor que les hacen y no un derecho. Se suman las dificultades de acceso a los espacios, especialmente en este último periodo en el contexto de pandemia, donde la mayor parte de los procesos se hicieron por medios virtuales, limitando la participación a quienes podían acceder a la conectividad por sus propios medios o apoyada por organizaciones. Así mismo se identifica la falta de pedagogía cercana a las mujeres para el conocimiento del Programa y su estrategia de territorialización, provocando, entre otras, desinformación en las mujeres.

“En la construcción de la ruta para la atención a amenazas contra defensores invitaron a algunas organizaciones, pero ninguna de mujeres. Después nos dijeron que asistiéramos a la socialización de la ruta ya definida. Además, la ruta no ha sido socializada con las organizaciones en territorios. Para nosotras es complicado dar los datos de contacto porque nos puede poner en riesgo, pero al tiempo dicen que no tienen nuestros datos para convocarnos. Ellos convocan solo cuando necesitan cumplir unas metas, pero no para construir realmente y mejorar las situaciones” (Testimonio lideresa del Meta participante del grupo focal nacional de defensoras).

“Es verdad que los gobiernos locales escogen a las lideresas con las que quieren trabajar, porque a ellos les conviene la que no moleste tanto, que les deje hacer lo que se les da la gana, entonces empiezan a excluir y cuando nosotras exigimos entonces nos excluyen del ejercicio y decir: “no vuelvo a llamar a esta señora porque viene a pelear”. Pero son unas peleas propositivas, es con el previo conocimiento que uno tiene de cómo funcionan las políticas públicas que uno llega a exigir” (Testimonio lideresa del Meta participante del grupo focal nacional de defensoras).

“La comisaría de familia también nos busca para cumplir metas porque nosotras tenemos muy buena convocatoria, entonces nos buscan a última hora para hacer los eventos, intentan utilizarnos, pero siempre nos toca aclararlo y replantear que la articulación no puede ser que ellos pongan una poca plata y nosotras todo el trabajo. Los funcionarios piensan que, por haber articulado con ellos en algunas

cosas, ya se les está debiendo un favor” (Testimonio lideresa del Meta participante del grupo focal nacional de defensoras).

“Hay exclusión en la invitación a espacios que son organizados y convocados por las entidades, entonces no invitan a líderes que son consideradas de oposición o que son críticas de lo que se realiza, sino que se convocan a mujeres que apoyen la gestión y que digan lo que les piden decir” (Testimonio lideresa de Bolívar participante del grupo focal de defensoras).

“[El programa] no se cumple como debe ser sino como la institución considera, entonces lo construyen y simplemente nos invitan a actividades en las que aportamos, pero al mirar el documento a ejecutar no es nada parecido con lo que nosotras proponemos. Para nosotras el cumplimiento en esta exigencia, debe ser una construcción acompañada por las entidades, pero desde lo que aportamos, nosotras decimos que debe ser un derecho. A nosotras nos ha tocado todo el tiempo estar buscando que se reconozca nuestro aporte. No se nos reconoce, y cuando logramos participar, al final no se visibilizan nuestros aportes, al contrario, se invisibilizan. [...] Eso nos pasó con ellos. LIMPAL se reunió con la Gobernación, les explicó todo, las recargas las hizo LIMPAL, pero al momento de hacerlo público se nombra como si solo hubiera sido la Gobernación, ese es un tema que no estamos de acuerdo. Si es un trabajo articulado, que al menos se evidencie en la invitación, porque no se está iniciando por lo más básico que es reconociendo a la organización.” (Testimonio lideresa Meta participante del grupo focal nacional de defensoras).

“Los recursos son mínimos, no existen prácticamente, no se nos garantizó la conectividad ni el transporte durante la pandemia para poder conectarnos. Si no hubiera sido por LIMPAL que nos garantiza eso, no nos habiéríamos podido conectar a la reunión [con el Ministerio del Interior]. Pero fueron muchas mujeres lideresas que no pudieron participar de esos espacios que se abrieron con la gobernación del Meta” (Testimonio lideresa participante del grupo focal nacional de defensoras).

Finalmente, es importante destacar la labor que hacen las organizaciones y plataformas nacionales de mujeres en la promoción y fortalecimiento de los liderazgos regionales, así como en el conocimiento del PIG por parte de los gobiernos locales, que se ha mencionado anteriormente. Fueron muchos los testimonios que resaltan el papel fundamental de esta labor.

“Por medio de los conocimientos que hemos tenido por medio de las ONG y de espacios nacionales, se reconoce que hay un paso adelante, ahora estamos visibilizadas en la ley 1257 y la ley 1448, esto a través de nuestras organizaciones que son fuertes y se hacen sentir en la incidencia, gracias a los conocimientos que hemos adquirido pero no con apoyo del Estado sino con recursos propios y de organizaciones nacionales” (Testimonio lideresa Meta participante del grupo focal de defensoras).

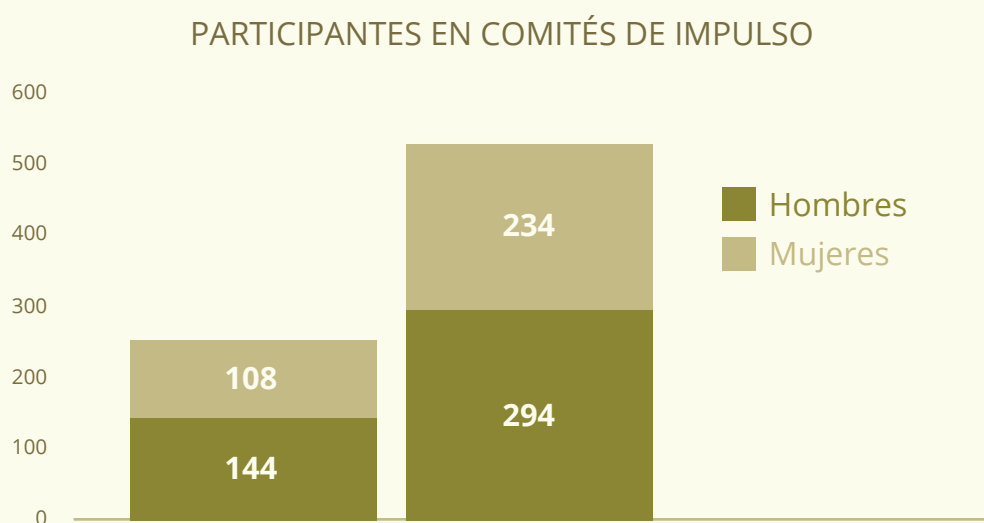
“Hemos logrado conocer un poco la oferta nacional por medio de la articulación de LIMPAL Colombia con la Gobernación, especialmente con la oficina de DDHH. Primero se preguntó por la oferta, se evidenció que la funcionaria desconocía del tema, después se realizó una reunión [con el Ministerio del Interior] sin embargo la Gobernación no garantizaba la conexión de las mujeres y lo tuvo que hacer LIMPAL” (Testimonio lideresa Meta participante del grupo focal nacional de defensoras).

Porcentaje de espacios de participación para definir prioridades en la implementación de las medidas de reparación colectiva con condiciones para garantizar la participación de las mujeres, implementados (E.G.1)

Desde el inicio de la implementación hasta el 31 de diciembre de 2020, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV- ha reportado que, en el marco de la implementación del Programa de Reparación Colectiva, se han realizado 398 espacios de toma de decisiones (conformación de comités de impulso y grupos

de apoyo), garantizando así **la participación de 2.810 mujeres y 3.583 hombres, lo que equivale a 43,95% y 56,05% respectivamente.**

En la respuesta al derecho de petición remitido a esta entidad, la UARIV indica que, con corte a agosto de 2021, hay 67 sujetos de reparación colectiva en los departamentos de Bolívar (42) y Meta (21), de los cuales 35 son sujetos étnicos, es decir el 52%. El 81% (54) de los sujetos de reparación colectiva en estos departamentos cuenta con Comité de Impulso o Grupo de Apoyo activo, con la participación de 780 personas, 438 (56%) hombres y 342 (44%) mujeres.



La redacción del indicador es un ejemplo de la forma en la que se desdibujan las solicitudes de las víctimas y los acuerdos alcanzados en la negociación. De acuerdo con la Casa de la Mujer (2020, p. 31), el Acuerdo Final estableció que los Planes de Reparación Colectiva deben contar con el enfoque de género, así como garantizar la

participación de las víctimas y sus organizaciones en todas las fases: definición de prioridades en la implementación; participación comunitaria en la implementación de las medidas de reparación; y creación de mecanismos de seguimiento y veeduría a los proyectos; mencionando expresamente que se debe garantizar la participación de las mujeres en estos espacios. Sin embargo, la redacción se limita a evaluar la existencia de “condiciones para garantizar la participación de las mujeres”, no su participación efectiva.

En ese sentido, algunas de las voces escuchadas en el grupo focal con mujeres participantes de los sujetos de reparación colectiva de Bolívar mencionan sentirse instrumentalizadas por las entidades en las fases iniciales de construcción e invisibilizadas en la ejecución de los Planes de Reparación.

“Hubo momentos y espacios en los que me he sentido discriminada porque ha habido muchos espacios en los que he participado, cuando se hicieron las propuestas con la Unidad de Víctimas, pero hoy por hoy es como que me usaron porque no tengo participación en los espacios de la reparación colectiva, no sé qué pasa [...] me duele porque también soy de la comunidad. Por eso tengo poco conocimiento, sé que han llegado varias cosas, pero no tengo certeza” (Testimonio grupo focal Bolívar, sujeto de reparación San José de playón).

Las mujeres señalan con mucha fuerza la preocupación por el accionar con daño que consideran ha tenido la UARIV en el proceso de reparación, señalando la precariedad del avance en la reparación como un factor que ha dividido aún más el tejido comunitario, pese a que, en principio, lo que busca es recuperar y fortalecer una concepción colectiva de la reparación.

“Primero se formó el comité con miembro de las colonias¹³, pero después la misma Unidad de Víctimas nos redujo a que eran sólo quienes estaban allá [en el territorio]. Nosotros allá estamos luchando para sobrevivir, pero para conseguir las cosas hay que salir a tocar las puertas de las entidades, y ahí los que están por fuera son los que están para eso. Entonces, ahí ya hay un roce y una discriminación porque formaron grupitos, formaron roces. [...] La Unidad de Víctimas nos dio como reparación colectiva, o como yo le digo, como conflicto colectivo, porque lo peor que pudo hacer esta entidad es darnos un tractor como reparación colectiva, eso son acciones con daño, porque son 5 los que están apoderados de todo eso, entonces no han tenido en cuenta a los demás. Esto es un conflicto que tenemos allá a raíz de todo esto” (Testimonio grupo focal Bolívar, sujeto de reparación de Las Palmas).

“A nosotras nos daban como ejemplo a Las Palmas como el ejemplo más maravilloso del tractor, pero vea que acá la compañera dice que es un caos, entonces veo que en todas las partes en que ha llegado la Unidad con este tema de los tractores

¹³ Refiere a personas que vivieron los hechos victimizantes pero hoy se encuentran fuera de la comunidad.

todos los sujetos han tenido la misma polémica, y da rabia que nos estén utilizando. ¡Ya está bueno de que nos estén utilizando!” (Testimonio grupo focal Bolívar).

“Ahora tenemos un proyecto de maíz, que es el único que ha salido, contrataron un operador, pero la cosa está maluca porque nos tocó poner demanda en la procuraduría y todo, contratan a estas personas que ya vienen con un recorrido y que lo hacen para robarse esos dineros que son para nosotros” (Testimonio grupo focal Bolívar).

Por último, se evidenció cierto descontento con la ejecución de medidas de los Planes de Reparación Colectivos en el marco de los PDET, debido al desconocimiento que sienten de la lucha que han dado por su reconocimiento como sujeto colectivo.

“PDET está ahora en todo lo que es construcción de infraestructura, ahora todo se factura con PDET. [...] Hoy supuestamente está la alcaldesa entregando un acueducto que no funciona. [...] Ahora llegó la ambulancia, la alcaldía quería tener esa ambulancia en el casco urbano siendo que en el Plan de Reparación era para la vereda, porque a nosotros nos quemaron todos los vehículos, por eso pedimos que se nos diera una ambulancia propia del sujeto [de reparación] entonces la alcaldesa quería tenerla en María La Baja entonces nosotros la bajamos de esa nube” (Testimonio grupo focal Bolívar).

“En las medidas quedaron 23 puntos: la carretera, un tractor, el arreglo del puesto de salud, el cerramiento del colegio y del cementerio que ahora la Unidad de Víctimas los está pasando como PDET, pero eso fue luchado por la comunidad” (Testimonio grupo focal Bolívar, sujeto de reparación San José de playón).

La participación efectiva de las mujeres en todas las instancias de construcción y ejecución de los planes de reparación colectiva debe ser el horizonte de las acciones a realizar para el desarrollo de este indicador. No se trata únicamente de llevar a cabo convocatorias abiertas sino de eliminar los obstáculos que limitan la participación de las mujeres. El accionar institucional debe reconocer los saberes y aportes de las mujeres lideresas y desarrollar acciones sin daño encaminadas fortalecer el tejido social y no a generar rupturas y factores de tensión en las comunidades.

Mujeres Víctimas con atención y/o acompañamiento psicosocial para la recuperación emocional de acuerdo a la línea de atención diferenciada a mujeres y grupos étnicos (E.G.2)

De acuerdo al informe de implementación de la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación (CPEC), el Ministerio de Salud reporta que 238.370 mujeres víctimas recibieron atención y/o acompañamiento psicosocial para la recuperación emocional, desde el inicio de la implementación hasta el 31 de diciembre de 2020 (2021, p. 130). Lo cual equivale a sólo el 6% de los 3.745.822 mujeres sujetos de atención en el Registro Único de Víctimas -RUV-.

Este porcentaje, a 10 años de la firma de la ley 1448 de 2011, lleva necesariamente al cuestionamiento de la estrategia que implementa el Estado para atender esta necesidad sentida de las víctimas. La lógica oficial que reduce la garantía efectiva de los derechos al acceso a servicios en poblaciones focalizadas por criterios de mayor vulnerabilidad, se visualiza también en el cumplimiento de este indicador, que basa su avance en el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas (PAPSIVI), implementado por el Ministerio de la Salud y Protección Social, iniciando en las zonas con mayor presencia de víctimas.

En el caso de las mujeres víctimas, el Ministerio de Salud resalta que, de las 16.025 personas beneficiarias en el primer trimestre del 2021, el 80,6% fueron mujeres, es decir 12.920. Esto evidencia la urgencia de ampliar la atención a un mayor número de mujeres víctimas reconocidas en el RUV (4.489.155 mujeres registradas a Octubre 2021).

“Hay mujeres que no se atreven a hablar porque dicen que para qué hablar sobre lo que pasó si eso no se los van a reconocer, muchas las convocamos a los talleres y salen del espacio cuando tocamos el tema de violencia sexual y no vuelven a los talleres, porque dicen que para qué van a contar si eso va a quedar ahí [en la reparación]. Hay muchos casos impunes, muchas mujeres que no se han atrevido a hablar” (Testimonio grupo focal Bolívar).

La entidad reporta la territorialización de acciones en 10 municipios del Meta: Villavicencio, Puerto Concordia, Puerto Lleras, Granada, Acacías, Cumaral, Puerto López, San Martín, El Castillo, Restrepo; y en 13 de Bolívar: Cartagena, Arenal, María La Baja, San Juan Nepomuceno, San Jacinto, El Carmen De Bolívar, Magangué, Tiquisio, Canta Gallo, Montecristo, Morales, San Pablo y Santa Rosa Del Sur.

Más allá de los avances cuantitativos, las mujeres trasladaron la percepción y recomendaciones que tienen acerca de la calidad del PAPSIVI para atender de manera integral el proceso del componente de rehabilitación en la reparación. Sus voces generan aún más preocupación por la acción con daño que manifiestan sentir.

“Yo representé en el taller la atención psicosocial como una mariposa opacada sin ganas de volar. Nosotras ya estamos más abiertas, pero para nosotras es algo que ya viene tarde, siempre lo he criticado en la Unidad de Víctimas. Eso debía ser en el principio, porque era lo fundamental, porque cuando ocurre eso es que necesitamos esa atención, pero el gobierno todo lo hace a su tiempo y su comodidad, pero como mujer víctima [mi propuesta] es que sea en el tiempo en que pasan [los hechos]. ¿Por qué el tejido [social] se ha dañado en El Salado? Se ha dañado por culpa de todos los proyectos que han llegado y no se han dado o se han dado mal, porque las personas han tenido envidia de que siempre son [para] los mismos, por eso ese tejido [social] está dañado y [la atención psicosocial] eso era lo primero que debían hacer al principio” (Testimonio grupo focal Bolívar).

“En este programa [PAVSIVI] únicamente hacen como 6 sesiones, te visitan 6 veces y ya, hacen un reporte de que ya la víctima se encuentra en otro estado, y todo eso, pero, ¿de ahí qué pasa? Yo tengo la experiencia porque yo trabajé como promotora psicosocial del PAVSIVI, y nosotras como somos las lideresas conocemos los territorios y las víctimas y podemos decir que todavía hay secuelas, todavía se necesita la atención psicosocial, eso no hay que negarlo. Las compañeras todavía no quieren hablar, todavía lloran y no pueden hablar, ellas necesitan sanar, necesitan su tratamiento, pero no es la atención que ofrece el programa de 6 o 7 visitas. No, ellas necesitan una atención integral que es lo que siempre hemos venido exigiendo a la Unidad. Sí, ya pasaron 20 años de lo que pasó, yo fui secuestrada también por paramilitares, y aunque yo ya hablo, a mí me da todavía ese dolor de cabeza cuando recuerdo y me da ese miedo.

Debe ser una atención integral, o sea yo recibo la atención psicosocial pero a la vez que la Unidad de Víctimas me ayude a que yo realice como una iniciativa de algo, que yo pueda hacer algo también por otras personas para que se puedan superar y que yo también me pueda superar porque esa es la idea de esto. Pero ahorita, si tú te mejoras de tu propia voluntad y estudias una carrera, viene la Unidad de Víctimas y como ya te encuentras en un estado en el que más o menos te estás superando, comienzan a ponerte todas las trabas para repararte. ¿Pero por qué? Es que la Unidad está revictimizando, no está haciendo la reparación como tal. [...] Qué tiene que hacer la Unidad, pues repararme, que digan ¿qué es lo que te hace falta? -pues me hace falta una casa, me hace falta una indemnización que con eso yo monto un negocio-. Pero no, a mí me tienen atrasada porque dicen que yo ya superé todo, pero ¿por qué no me van a indemnizar si yo sufrí y tuve que salir corriendo?” (Testimonio grupo focal Bolívar).

“Hay mujeres [víctimas] que tienen la capacidad y están preparadas. Pero yo pienso que estos temas [como la atención psicosocial] son muy delicados y deben ser tratados por un profesional, y que se garantice la atención no solo a esa mujer sino al núcleo familiar porque solo están tratando a una persona, entonces yo qué gano que me traten a mí y los demás familiares siguen afectados. Debe ser una atención digna. Porque en el PAVSIVI contratan a unos promotores que terminan más afectándonos que en la solución que nos dan, porque son víctimas al igual que nosotros que no fueron tratados, sino que solamente tuvieron una capacitación. La Unidad desde hace tiempo viene haciendo acciones con daño, empezó al revés, ahora es que se están viviendo eso de los duelos colectivos cuando al contrario eso debía ser primero” (Testimonio grupo focal Bolívar).

“El gobierno y sus entidades han sido mezquinas, han seguido haciendo daño con todas estas cosas que han venido pasando. Los daños siguen ahí. Sería bueno que el gobierno pusiera un poquito más atención y respeto a las víctimas, de pronto para los que están sufriendo ahora porque ya nosotras ya pa´ qué, que lo hagan con los que están saliendo ahora pero que lo hagan en su momento. El gobierno ha sido el mayor responsable de todo lo que nosotras hemos vivido. El programa [PAVSIVI] limita la atención y los recursos porque los operadores le van mochando su parte y a nosotras nos llega una atención de una hora para algo de hace 20 años,

para un daño que ya no tiene cura, que no es fácil. Inicialmente yo me iba llorando, porque yo recuerdo cómo mataron a mi hermano, y sé cómo está mi madre hoy en día. Creo que ahora estoy más afectada que cuando lo mataron y de pronto hasta la misma gente lo revictimiza a uno tratándolo de loco, y es que ¡claro que tenemos que estar locos! Si es que lo que nos pasó no es fácil, a los locos no nos han dado ayuda de ninguna índole, hemos salido adelante por nuestros propios medios, sin ayudas del gobierno” (Testimonio grupo focal Bolívar).

“En el PAVSIVI nos utilizaron a los promotores para ellos retroalimentar sus cosas, nos sacaron información. A nosotros nos meten a limpiarles el camino y después ellos entran a hacer sus atenciones, sin reconocernos siquiera el trabajo. Eso no tiene garantías. Nosotras queremos que nos garanticen el derecho a una profesión, no solo es capacitación y formación del SENA, de pronto así nos respetan más siendo profesionales. Por eso vamos a prepararnos para que nos respeten más como profesionales y no nos callen más” (Testimonio grupo focal Bolívar).

Además, las mujeres negras y palenqueras, escuchadas para este informe, que forman parte de los sujetos de reparación colectiva, coincidieron en señalar que el PAVSIVI no tiene elementos que promuevan y respeten sus tradiciones y cosmovisiones sobre la salud, bienestar integral, y sus saberes ancestrales para la sanación.

“Desde nosotras mismas nos podemos atender. Lo hemos venido haciendo sin tener la profesión, porque nosotras hemos sido las que hemos brindado la atención a las víctimas, de pronto nos hace falta el cartón que es lo que exigen pero que nos den la oportunidad de tenerlo. [...] Nosotras mismas sabemos con nuestras ancestras que nos han enseñado a través de las plantas, a través de lo que nosotras hacemos en nuestros territorios, a través de nuestras culturas... porque también estas atenciones que han traído los programas impuestos nos han hecho olvidar nuestra cultura” (Testimonio grupo focal Bolívar).

Como se reconoce, cada vez con más fuerza, los hechos ocurridos en el marco del conflicto armado dejan huellas permanentes en las vidas de las mujeres, son marcas o cicatrices con las que se convive a diario y que impactan la relación con su propio cuerpo como primer territorio, con el espacio familiar y con el comunitario., lo que hace entonces que la atención psicosocial debe formar parte de una política pública integral reparadora¹⁴.

Por otra parte, la ampliación de la vigencia de la Ley de Víctimas, podría ser una oportunidad para que las entidades responsables de los programas de reparación integral, hagan un balance con las mujeres sobre los logros, desaciertos y lecciones aprendidas en estos 10 años, con el objetivo no sólo de acelerar los avances numéricos en reparación sino, fundamentalmente, para garantizar el acceso, disponibilidad y calidad en los servicios de atención integral que incluya la salud mental y la atención psicoemocional como fundamentales de los programas estatales y de esta

¹⁴ Para ampliar, invitamos a leer el informe de LIMPAL Colombia: “Sintonías corporales: memoria y resistencia de defensoras, un seguimiento a la Resolución 1325”. En: <https://www.limpalcolombia.org/es/informate/publicaciones>.

manera garantizar los derechos de las mujeres víctimas y sus familias, reconociendo que la reparación colectiva debe pasar por la disminución de brechas entre el ámbito rural y el urbano y de desigualdades entre las grandes ciudades y el resto del país. Es importante reconocer que parte de la reparación es la implementación efectiva del Acuerdo Final.

BALANCE GENERAL SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS MEDIDAS DE GÉNERO DEL ACUERDO DE PAZ

A lo largo de la construcción de este documento, tanto en los reportes de las entidades como en los informes de otras organizaciones y las voces de las mujeres, se evidencia un gran retraso en la implementación de las acciones del Acuerdo Final para mujeres víctimas, lideresas, defensoras y mujeres en proceso de reincorporación. Son varios los análisis que se hacen de las causas, centrando gran parte de la responsabilidad en la falta de voluntad política del gobierno de Iván Duque y los partidos de gobierno.

El Acuerdo Final se constituyó como una oportunidad histórica para la reducción de brechas y desigualdades estructurales que se ubican en las raíces del conflicto armado colombiano. Consecuencia de este diálogo, hubo un corto periodo en los últimos años de negociación en donde la intensidad de los enfrentamientos bajó, permitiendo a las personas en los territorios creer que el proceso de paz era una alternativa a la marca de violencia y sangre que se asentó tras largos periodos de presencia de grupos armados. De ahí, la sensación de esperanza que se vivió durante los últimos meses de las negociaciones, previos al plebiscito del 2 de octubre de 2016, y que hoy se ha transformado en incertidumbre y desazón por el constante incremento de la violencia y los retrasos en la implementación de las medidas de género del acuerdo de paz en los territorios.

A lo largo del documento se ha visibilizado una preocupación derivada del análisis general de los reportes de las entidades encargadas de los indicadores de género del PMI: la difusa distinción entre las acciones reportadas en el marco del cumplimiento del Acuerdo Final y las acciones derivadas de las políticas públicas existentes por fuera del Acuerdo, e incluso las acciones propias de la misionalidad de las entidades previa a la firma del Acuerdo.

Los retrasos en la implementación del Acuerdo de Paz tienen su mayor impacto en las zonas rurales y en las personas que le apostaron desde su vivencia como víctimas, como líderes/lideresas sociales o como ex combatientes, y quienes, en definitiva, vivieron los rigores en sus territorios.

Como complemento a este balance se presenta un análisis en materia legislativa del actual gobierno para la implementación del Acuerdo Final, y, posteriormente los testimonios de las mujeres y las conclusiones que realizan derivados de sus propias experiencias.

I) Iniciativas legislativas relacionadas con la implementación del Acuerdo Final

Uno de los principales obstáculos que ha enfrentado la implementación del Acuerdo de Paz en el ámbito legislativo ha sido la falta de iniciativa y voluntad política. Por ejemplo, la creación de las 16 curules de paz en la Cámara de Representantes tardó 4 años en materializarse. El Proyecto de Acto Legislativo radicado en 2017 no contó, aparentemente, con las mayorías necesarias para su aprobación en la plenaria del Senado, lo que conllevó a su archivo. Solo hasta el mes de mayo de 2021 la Corte Constitucional, en Sentencia SU-150 de 2021, resolvió la acción de tutela interpuesta por el senador Roy Barreras en contra de la Mesa Directiva del Senado de la República, protegiendo los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, y a la participación política de las víctimas del conflicto armado.

En dicho pronunciamiento se ordenó la aprobación del Acto Legislativo, su remisión a la Presidencia de la República para su promulgación, y a la misma Corte para su control automático y único de constitucionalidad. En agosto de 2021 finalmente se promulgó el Acto Legislativo 02 de 2021, *“por medio del cual se crean las 16 circunscripciones transitorias especiales de paz para la Cámara de Representantes en los periodos 2022-2026 y 2026-2030”*. Esta reforma constitucional define la conformación de estas circunscripciones, a la vez que fija reglas especiales para la inscripción y elección de candidatas(os); por ejemplo, señala que aquellas(os) pueden ser inscritos, únicamente, por organizaciones de víctimas, organizaciones campesinas u organizaciones sociales, incluyendo las organizaciones de mujeres y los grupos significativos de ciudadanos, y que los partidos y movimientos políticos que cuentan con representación en el Congreso o con personería jurídica, no podrán inscribir listas ni candidatas(os) para estas circunscripciones.

Los requisitos establecidos para quienes pretenden ser candidatas(os) son:

- i. Haber nacido o habitado en el territorio de la respectiva circunscripción los tres años anteriores a la fecha de la elección.
- ii. Las personas desplazadas que se encuentren en proceso de retorno con el propósito de establecer en el territorio de la circunscripción su lugar de habitación deberán haber nacido o habitado en él al menos tres años consecutivos en cualquier época.

De otro lado, algunos Congresistas han impulsado Proyectos de Ley que representan retrocesos para el Estado en materia de paz. El Proyecto de Ley número 327 de 2020, radicado por senadores y representantes del partido Centro Democrático, pretendió ordenar la derogatoria de la Ley Estatutaria que creó la Jurisdicción Especial para la

Paz, argumentando que aquella no garantizaba la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición, sus pilares fundamentales¹⁵. Este Proyecto de Ley fue archivado por no cumplir con la mayoría absoluta para modificar o derogar una ley estatutaria.

Así como se han archivado iniciativas en contra del Acuerdo de Paz, se han descartado también algunos Proyectos de Ley que buscaban impulsar su cumplimiento en temas específicos como la reforma rural, como ocurrió, por ejemplo, con el Proyecto de Ley 134 de 2020, mediante el cual se proponía la creación de una política a cargo del Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE y la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria - UPRA que permitiera crear un índice oficial sobre la distribución de la propiedad rural y tenencia de la tierra, para implementar políticas públicas sobre el acceso a estos terrenos¹⁶.

Por su parte, el Proyecto de Ley 134 de 2020, también archivado, proponía la creación de una especialidad judicial en materias agrarias y rurales. El objetivo era disponer de un aparato judicial especializado en controversias sobre derechos de propiedad, posesión, ocupación, usufructo, servidumbre, uso y tenencia de la tierra, especialmente de aquellos terrenos ubicados en zona rural¹⁷.

En contraposición, desde estas corporaciones también se han impulsado iniciativas que buscan acelerar la implementación del acuerdo de paz. El proyecto de ley 104 de 2021, por ejemplo, pretende instituir un tratamiento penal diferenciado para pequeños agricultores y agricultoras que estén o hayan estado vinculados con el cultivo de plantaciones de uso ilícito y las actividades derivadas de este, de manera que, para estos casos, la Fiscalía General de la Nación renuncie al inicio y ejercicio de la acción penal. Este Proyecto se encuentra pendiente de discutir ponencia para primer debate en Senado, y fue radicado el 03 de agosto de 2021¹⁸.

II) Entre la desesperanza y la intención por la construcción de paz: voces de mujeres del Meta y Bolívar.

Las participantes en la construcción de este informe, compartieron su lectura, percepciones y sentires sobre la implementación del Acuerdo de Paz. Sus voces reflejan la esperanza por reivindicar realidades que reconozcan su agenciamiento y actoría política y su compromiso por la construcción de paz desde los territorios, así como sus temores y las contradicciones identificados en el cumplimiento de lo pactado. A partir de las miradas y las percepciones de las mujeres, se identificaron los siguientes puntos centrales en el balance de la implementación del Acuerdo Final:

¹⁵ Proyecto de Ley 327 de 2020. Disponible en: <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/cuatrenio-2018-2022/2020-2021/article/328-por-el-cual-se-deroga-la-ley-estatutaria-de-la-jurisdiccion-especial-para-la-paz>

¹⁶ Proyecto de Ley 134 de 2020. Disponible en: <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/textos-radicados-senado/p-ley-2020-2021/1915-proyecto-de-ley-134-de-2020>

¹⁷ Proyecto de ley 134 de 2020 Cámara. Disponible en: http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2021/gaceta_38.pdf

¹⁸ Proyecto de Ley 104 de 2021. Disponible en: <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/cuatrenio-2018-2022/2021-2022/article/104-por-medio-del-cual-se-desarrolla-el-tratamiento-penal-diferenciado-para-pequenos-agricultores-y-agricultoras-que-estén-o-hayan-estado-vinculados-con-el-cultivo-de-plantaciones-de-uso-ilícito-y-las-actividades-derivadas-de-este-de-acuerdo-con-las-disposiciones-del-punto-4-1-3-4-del-acuerdo-final-para-la-terminacion-del-conflicto-y-la-construccion-de-una-paz-estable-y-duradera-y-el-articulo-5-transitorio-del-acto-legislativo-01-de-2017>

- a) Existe un preocupante aumento en las acciones de grupos armados en los territorios.** Situación que recoge también la Defensoría del Pueblo en las 21 alertas tempranas que emitió entre 2017 y 2020 para los departamentos de Meta y Bolívar, así como en los análisis de contexto de las diversas organizaciones sociales y no gubernamentales sobre el incremento de hechos de violencia tanto de confrontaciones entre grupos por la disputa territorial, como de acciones contra la población civil, especialmente contra mujeres con liderazgo social reconocido.

En ese sentido, el Programa Somos Defensores, tras analizar la evolución de las agresiones contra mujeres defensoras de derechos humanos entre 2013 y 2019, evidencia un aumento de 64% en el número de agresiones para el año 2018 respecto al año inmediatamente anterior; atribuyendo este incremento a “las dificultades para la implementación de los Acuerdos de Paz en las regiones y a la incapacidad del Estado para ocupar con su institucionalidad los espacios que anteriormente estaban controlados por las FARC, lo que permitió que otros actores, en particular armados, fijaran sobre estos territorios sus intereses y surgieran múltiples disputas para tomar el control de estas zonas (2020, p. 47).

“Siento que a pesar que hubo unos acuerdos con la guerrilla y el gobierno, como que se han incrementado los grupos armados porque ahora se está viendo como están matando a tantos líderes. Me siento preocupada porque los grupos se han ido fomentando más. Se aplacó uno, pero se han fomentado más grupos” (Testimonio mujer lideresa grupo focal Bolívar).

“A mí me preocupa el acuerdo de paz porque yo siento que los líderes no están cobijados, no hay garantías. Yo me preocupo cuando escucho voces que dicen: <<los líderes no están haciendo nada, los líderes hay que matarlos>>. Eso me da tristeza porque si los líderes no hicieran, no hiciéramos, nosotros no estaríamos parados, yo me refiero a mi comunidad. Mi comunidad ha avanzado en estos 20 años desde el desplazamiento [...] eso me da tristeza” (Testimonio mujer lideresa grupo focal Bolívar).

“No estoy de acuerdo que maten a nadie, no importa lo que hayan hecho. Me entristece ver tantas masacres que sí se están dando en Colombia. Estos acuerdos de paz son hoy en día unas cortinas de humo porque el gobierno... porque quien tiene la culpa, y siempre lo voy a decir, es el gobierno. Es un gobierno falso que nos dice una cosa y después nos sale con otras; nos ha defraudado. Nosotras no tenemos garantías, nuestras vidas no valen nada, aquí amenazan a cualquier líder y no pasa nada, si lo matan tampoco. He tenido la experiencia de ver por noticias a muchos que estuvieron en espacios con nosotras y a mí me da tristeza. Personas grandes y que le servían a Colombia. No hay garantías” (Testimonio mujer lideresa grupo focal Bolívar).

- b) Incumplimiento sistemático** por parte del gobierno al acuerdo de paz, que genera una fuerte desesperanza entre las mujeres, así como la percepción de la ausencia de medidas reales en los territorios en materia de género.

“Al Acuerdo le falta mucho, eso hay mucha tela por cortar. Por lo menos, muchas entidades vienen acá con solo promesas, acá lo hemos vivido, solo promesas, a recoger firmas y tomarse las fotos diciendo que van a venir a apoyarnos con este tema, que van a apoyar a las mujeres, pero vienen y hacen uno o dos talleres, tres máximo y chao. Por eso la gente aquí son muy negados. Usted les va a preguntar algo o les dice de una actividad, y eso primero se pregunta y eso, porque ya hemos vivido la experiencia. Quizás proyectos formulados que quién sabe dónde los van a ejecutar porque se valen de nuestras firmas y fotos, pero a territorio no llega nada. Es que al territorio solo llegan es migajas, tanto para excombatientes como para comunidad en general. Se excluye a todo el campesino, a toda la población” (Entrevista mujer en reincorporación, Meta).

“El acuerdo de paz existió y fue firmado. Aunque nuestro nombre como mujeres está 222 veces en el acuerdo hasta el día de hoy no hemos visto esa esperanza para nosotras, especialmente para las lideresas porque ha habido muchas masacres y atentados, ¡están matando a las lideresas!aunque hayan muchos programas nosotras no nos vemos vinculadas con una efectividad en ninguno de los proyectos que ha traído el gobierno, para nosotras actualmente no hay garantía para las mujeres ni rurales ni urbanas” (Testimonio mujer lideresa grupo focal Bolívar).

“Por la falta de socialización del acuerdo, no hay una apropiación y conocimiento por parte del mismo pueblo para darse cuenta que ahí se pueden dar garantías para cambiar la línea de violencia que ha vivido el país. Es un Estado que quiere dividir y seguir sembrando división, odio, desigualdad. Por la falta de pedagogía las personas no se reconocen en el acuerdo y por eso no lo defienden y los pocos que lo hacemos somos estigmatizados y amenazados” (Testimonio mujer lideresa del Meta, grupo focal nacional).

“Me siento casi nula en lo de la participación porque las convocatorias son casi siempre a dedo, son personal y vienen participando casi siempre las mismas personas de hace años, años y años, las cuales no dan resultado, pero parece que se posesionaron de los espacios, los cogieron ahí. Entonces me dibujé sola, sin esperanzas, impotente ya que a lo que se estaba negociando desde la mesa en La Habana siempre estábamos nosotras las mujeres participando, dando ideas, información de cómo queríamos que quedara ahí incluida dentro de las propuestas, entonces da una impotencia [...] y da tristeza de saber que siempre estamos ahí llevando la vocería, pero nuestras voces no se tienen en cuenta” (Testimonio grupo focal Bolívar).

- c) Ausencia de políticas de estado para garantizar derechos fundamentales y para cumplir con compromisos anteriores al Acuerdo de Paz** con las mujeres víctimas del conflicto. Tanto los gobiernos locales como el gobierno nacional han centrado sus esfuerzos económicos y técnicos en programas asistencialistas, que utilizan como dádivas políticas para fines electorales, sin avanzar en la efectiva erradicación de brechas para el acceso con calidad a la salud, educación, trabajo, vivienda y todos los demás derechos por parte de las poblaciones históricamente excluidas.

“La institucionalidad no colabora, las mujeres víctimas sienten que no han sido de ninguna manera reparadas, porque se ven las falencias que tienen muchas en salud, las vivien- das, los proyectos productivos que tanto hablan que van a llegar y van a llegar y siempre terminan siendo mediocres. Como es que llegan donde una mujer que fue desplazada, que ahora está en la ciudad, que ni patio tiene, con una asignación de 50 pollos, si ella no tiene dónde tener eso. ¿Qué le toca hacer a ella? Venderlos. Entonces ¿dónde quedó la famosa ayuda?” (Testimonio lideresa del Meta, grupo focal nacional).

“El gobierno no ha cumplido, todo se ha quedado a medias. ¿qué pasa con los campesi- nos? Ellos se acogieron también al programa de erradicación de los cultivos ilícitos que les iban a dar proyectos autosostenibles para poder vivir de eso. Pero si usted mira por acá ellos no los tienen, o sea quedaron sin nada, si antes vivían de la coca y eso, ahora que- daron sin nada. Ese tema acá en territorio es muy complejo, el gobierno no puede estar diciendo que está cumpliendo” (Entrevista mujer en reincorporación, Meta).

d) Desfinanciación de las políticas, programas y proyectos para la imple- mentación del Acuerdo de paz, lo cual se convierte en excusa del gobierno nacional y local para no implementar las medidas, llevando al ciclo sin salida aparente entre la falta de voluntad política, la escasa asignación de recursos, el retraso en la implementación y la justificación por la falta de recursos.

“El acuerdo de paz ha sido un rotundo fracaso en su implementación, por donde lo mi- remos no se han cumplido las metas y por ejemplo todo lo que se creó en los PDET son proyectos sin recursos, entonces esa es la disculpa del porqué no se han llevado a cabo, porque son proyectos sin recursos entonces [dicen] que toca buscar el cooperante, que hasta que no se tenga quién va a financiar esto... Y así nos llevan y todo va quedando en stand by [espera]” (Testimonio lideresa del Meta, grupo focal nacional).

“Los recursos son completamente nulos. No hay gobierno nacional ni local que esté res- paldando el acuerdo y que a las mujeres se les de todo lo del mandato del acuerdo. Repro- charle al gobierno su voluntad de cumplir los acuerdos de paz, por eso todos los proble- mas y dificultades que estamos viviendo en el territorio para poder acceder a programas y garantías de derechos” (Testimonio lideresa del Bolívar, grupo focal nacional).

RECOMENDACIONES

La agencia política de las mujeres, ha producido para Colombia avances importantes como la firma del Acuerdo de paz con más de 100 medidas de género, desde las múltiples voces que nos ocupan en este lugar de enunciación como agentes de cambio y transformación, elevamos las siguientes recomendaciones, con el ánimo de impulsar lo que para nosotras es un bien público: el Acuerdo de paz.

Recomendaciones generales para el Estado colombiano:

- * Profundizar los esfuerzos institucionales para la implementación de la **integralidad del Acuerdo de Paz**, con el fin de lograr las transformaciones necesarias que garanticen derechos a toda la población, particularmente el derecho a la no repetición que se está siendo vulnerado con la persistencia de grupos armados y acciones violentas en los territorios.
- * Mantener **coherencia entre lo establecido en los indicadores y las acciones institucionales** que se reportan como parte de su cumplimiento, de forma que la institucionalidad no modifique los contenidos acordados en el PMI. Construir las orientaciones para la efectiva transversalización del enfoque de género en TODOS los indicadores del PMI como se estableció en la ruta de transversalización del enfoque de género durante la implementación del Acuerdo Final.
- * **Ajustar los sistemas de rendición de cuentas y transparencia** en las entidades para el reporte de avances en los indicadores, que incluya información cualitativa y cuantitativa desagregada por género y por territorio, así como información presupuestal desagregada.
- * **Fortalecer los procesos de veeduría de las mujeres**, para el seguimiento a la implementación de PMI, reconociendo que esta labor de veeduría ciudadana hace parte del funcionamiento democrático del país.

“Sería bueno que el gobierno le diera cumplimiento a todo lo que está acordado, porque realmente esto no nos afecta solo a nosotras las mujeres, es a toda Colombia. Mi recomendación sería que se cumplieran los acuerdos, que el gobierno pusiera realmente de su parte.....plata sí hay ¿porqué hay plata para seguir apostándole a la guerra y para seguir comprando aviones y armas?, ¿por qué no le invierte a la paz? Que el gobierno, si realmente quiere apoyar al pueblo colombiano, que empiece a acabar con la pobreza”
(Entrevista mujer en reincorporación, Meta).

Para acceder al capítulo de Seguimiento a Acciones de Género de la Política de Reincorporación Socioeconómica de Exintegrantes de las FARC-EP escanee el siguiente código QR.



BIBLIOGRAFÍA

- ARN (2020). Informe de Avances del Género en la Reincorporación. Primer Semestre 2020
- Casa de la Mujer (2020). Informe de Seguimiento a la implementación de los puntos Participación Política y Víctimas del Acuerdo Final en materia de los derechos humanos de las mujeres y el enfoque de género
- CINEP (2019). Tercer informe semestral de la implementación del enfoque de género del A.F. - Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional -CINEP
- CPEC (2021). Avances en la implementación de los 51 indicadores de género del Plan Marco de Implementación. Balance histórico y reporte trimestral. Enero-marzo 2021
- CPEC (2020). Avances en la implementación de los 51 indicadores de género del Plan Marco de Implementación. Balance histórico y reporte trimestral. Segundo trimestre 2020
- Contraloría General de la República (2021). Quinto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del plan plurianual de inversiones. Noviembre 2016 – marzo 2021. Énfasis Vigencia 2020
- GPAZ (2019). La paz avanza con las mujeres. Observaciones sobre la incorporación del enfoque de género en el acuerdo de paz
- Instancia Especial de Mujeres para Contribuir a garantizar el Enfoque de Género en la Implementación del Acuerdo Final de Paz (2021). Enfoque de género y paz territorial balance a cuatro años de la firma del acuerdo final de paz

- Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz (2020). Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz. “Hacia la implementación del enfoque de género en el Acuerdo Final de Paz de Colombia: avances, oportunidades y retos.” Universidad de Notre Dame
- ONU Mujeres – PNUD – IDEA (2019). ATENEA: mecanismo de aceleración de la participación política de las mujeres en América latina y el caribe. Colombia: la hora de la paridad
- Programa Somos Defensores (2020). Defensoras. Voces de vida y resistencia



Este informe analiza los avances, barreras y retos que a nivel territorial se han identificado en relación con el cumplimiento de 7 indicadores de género del Plan Marco de Implementación del Acuerdo de Paz en los departamentos de Bolívar y Meta a prácticamente 5 años de la firma del Acuerdo de Paz en noviembre de 2016.

El análisis se desarrolla a partir de las voces, experiencias, realidades y percepciones de mujeres de estos dos departamentos respecto de las narrativas desarrolladas en los reportes oficiales sobre los indicadores de género focalizados, posibilitando así un estudio del impacto real que ha tenido la implementación del Acuerdo de Paz en las vidas de las mujeres.

Este informe brinda recomendaciones específicas a cada una de las entidades responsables para que las medidas de género previstas en el marco del Acuerdo de Paz sean efectivas y se acerquen al horizonte soñado por mujeres que siguen luchando por la paz como derecho fundamental.

ISBN: 978-958-57241-1-2

