



9 julio 2018

**Informe paralelo al Comité de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de
Discriminación contra la Mujer, Grupo de Trabajo previo al período de sesiones**

Contenido

1. Acrónimos.....	2
2. Descripción de la Organización	2
3. Garantía de derechos humanos y libertades fundamentales (artículo 3).....	3
3.1. Marco legal.....	3
3.2. Regulación de armas pequeñas y ligeras.....	3
<i>Asesinatos relacionados con armas de fuego</i>	<i>6</i>
<i>Otras inversiones para combate aéreo</i>	<i>7</i>
<i>La necesidad de tener un marco regulatorio de armas sólido</i>	<i>8</i>
Preguntas	10
4. Vida política y pública (artículo 5, ítem a)	10
4.1. Marco legal.....	10
4.2. Proceso de reincorporación de las mujeres de las FARC-EP	11
Preguntas	14
5. Capítulo especial sobre las mujeres y el Acuerdo de Paz.....	14
Preguntas	17
6. Discriminación contra las mujeres (art. 2), vida política y pública (art. 7) en el proceso de construcción de paz.....	17
6.1 Plan Nacional de Acción de la Resolución 1325.....	17
Defensoras de DDHH.....	18
Preguntas	19
7. Marco normativo	20

1. Acrónimos

ARN. Agencia para la Reincorporación y la Normalización

ATT. Arms Trade Treaty

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

CNP. Consejo Nacional de Planeación

CONPES. Consejo Nacional de Política Económica y Social

CPEM. Consejería para la Equidad de la Mujer

CTI. Cuerpo Técnico de Investigación

DDR. Desarme, Desmovilización y Reincorporación

DNP. Departamento Nacional de Planeación

ETCR. Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación

FARC-EP. Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo

FGN. Fiscalía General de la Nación

GN. Gobierno Nacional

INMLCF. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses

PMI. Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final de Paz

PND. Plan Nacional de Desarrollo

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

WILPF. Women's International League for Peace and Freedom

2. Descripción de la Organización

La Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad (LIMPAL) Colombia - es una organización de mujeres, feminista, pacifista, que tiene presencia en Colombia desde 1998. LIMPAL Colombia es una sección de *Women's International League for Peace and Freedom (WILPF)*, fundada en 1915, siendo la organización pacifista de mujeres más antigua en el mundo. LIMPAL Colombia apoya procesos sociales y de construcción de paz con mujeres a través de capacitación, seguimiento y formación de liderazgos locales, estrategias de incidencia y sensibilización a funcionarios/as de las instituciones gubernamentales competentes, participación política local y apoyo a asociaciones de mujeres y redes con el fin que fortalezcan las capacidades organizativas de ámbito comunitario, acompañamiento

psicosocial y legal y procesos de incidencia y seguimiento nacional y local frente a la implementación del Acuerdo de Paz suscrito por las delegaciones del Gobierno Nacional y las FARC-EP¹.

Desde LIMPAL Colombia se trabaja para lograr la paz, por medio de la resolución pacífica de los conflictos y el establecimiento de la libertad y la justicia social, económica y de género para todos a través de la cooperación con las diferentes seccionales de WILPF en el mundo. En Colombia, LIMPAL es parte de un movimiento social, comprometido con la construcción de una sociedad justa e incluyente, a través de la vivencia, defensa y promoción integral de los derechos humanos, que posibilite el empoderamiento de las mujeres y la justicia de género.

3. Garantía de derechos humanos y libertades fundamentales (artículo 3)

3.1. Marco legal

La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) establece en el artículo 3 que todos los Estados Parte, como Colombia, deben adoptar todas las medidas apropiadas en todas las esferas, especialmente políticas, sociales, económicas, culturales y legislativas, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer con el objeto de garantizar el ejercicio y pleno goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre.

El Comité en su Recomendación General número 30 “sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos”² recuerda a los Estados Parte de la Convención, que están obligados a centrarse en la prevención de los conflictos y de todas las formas de violencia, que incluye, entre otras, la “regulación sólida y efectiva del comercio de armas, así como un control adecuado de la circulación de las armas convencionales existentes y a menudo ilícitas, incluidas las armas pequeñas, para prevenir su utilización para perpetrar o facilitar actos graves de violencia por razón de género”³, reconociendo que existe una correlación entre el aumento de la violencia y la discriminación basada en el género y el aumento de conflictos.

3.2. Regulación de armas pequeñas y ligeras

¹ Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (2016), <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf> .

² CEDAW/C/GC/30

³ CEDAW/C/GC/30, pár. 29

Colombia se encuentra en periodo de transición después de la firma del acuerdo para la terminación de un conflicto armado interno prolongado. En estos periodos se ha señalado la proliferación de armas convencionales, especialmente las armas pequeñas, incluidas las armas desviadas del comercio legal.

El Estado está en la obligación de centrar su atención en la prevención de conflictos y de todas las formas de violencia, en particular contra las mujeres⁴. Para llevar a cabo esta tarea, es fundamental que se adopten medidas legislativas y judiciales que prevengan la violencia basada en el género, refuercen la protección y atención de las mujeres y niñas colombianas víctimas de este tipo de violencia y se tomen las medidas pertinentes para establecer una regulación sólida y efectiva del comercio de armas con el fin de prevenir su utilización para perpetrar o facilitar actos graves de violencia basada en el género, así como el abordaje de los “factores que incrementan el riesgo de las mujeres a la exposición a formas graves de violencia por razón de género, como el acceso y la disponibilidad inmediatos a armas de fuego, incluida su exportación, una elevada tasa de delincuencia y una impunidad generalizada, que pueden agravarse en situaciones de conflicto armado o de aumento de la inseguridad (...)”⁵.

El Estado colombiano a través de la formulación de la *Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres* consagrada en los artículos 177 y 179 del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2010-2014 “Prosperidad para todos”, se comprometió a garantizar la defensa de los derechos humanos de las mujeres y la igualdad de género. De igual manera, en el PND 2014-2018 “Todos por un nuevo país” y la Ley 1753 de 2015 se da continuidad a esta *Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres* garantizando los derechos de las mujeres y avanzando en la promoción e

⁴ Véase, por ejemplo, Recomendación General número 30 del Comité CEDAW en la cual el Comité ha señalado “que la proliferación de armas convencionales, especialmente las armas pequeñas, incluidas las armas desviadas del comercio legal, pueden tener un efecto directo o indirecto en las mujeres como víctimas de la violencia por razón de género relacionada con los conflictos, como víctimas de la violencia doméstica y también como manifestantes o activistas en movimientos de resistencia” y ha recomendado que los Estados partes:

- a) Refuercen y apoyen las iniciativas de prevención de conflictos oficiales y oficiosas de las mujeres;
- b) Garanticen la participación de las mujeres en condiciones de igualdad en las organizaciones nacionales, regionales e internacionales, así como en los procesos oficiosos, locales o basados en la comunidad que se ocupen de la diplomacia preventiva;
- c) Establezcan sistemas de alerta temprana y adopten medidas de seguridad específicas para cada género a fin de prevenir la intensificación de la violencia por razón de género y otras violaciones de los derechos de la mujer;
- d) Incluyan indicadores y parámetros relacionados con el género en el marco de gestión de resultados de dichos sistemas de alerta temprana;
- e) Aborden los efectos relacionados con el género de las transferencias internacionales de armas, en especial las armas pequeñas e ilícitas, entre otros medios, mediante la ratificación y aplicación del Tratado sobre el Comercio de Armas. “ (CEDAW/C/GC/30, párr. 32 y 33).

⁵ CEDAW /C/GC/35, párr. 31c

implementación de rutas para la atención integral a víctimas de violencia de género en sectores de salud y justicia.

Aunque parece existir la intención de implementar estos compromisos y fortalecer las instituciones como las Comisarías de Familia, la Policía Nacional, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF), la Fiscalía General de la Nación (FGN), el Cuerpo Técnico de Investigación (CTI), entre otras que trabajan en la prevención, investigación y judicialización de cualquier tipo de violencia contra la mujer a través de guías y protocolos de atención⁶, se evidencia en la realidad colombiana una profunda discontinuidad en las políticas de prevención de violencia y el tratamiento y seguimiento de las múltiples denuncias y casos de violencia contra las mujeres⁷.

Un ejemplo de esto es el análisis de las estadísticas del Instituto Nacional de Medicina Legal⁸, el cual ratifica el crecimiento continuo y reiterativo de las violencias contra las mujeres que en muchos casos, termina con el homicidio, delitos que siguen sin ser tipificados como feminicidio a pesar de la promulgación de la Ley 1761 de 2015⁹, la cual fue destacada por el infome de Colombia ante el Comité¹⁰. Sin embargo, aunque los avances legislativos en Colombia son ejemplares para distinguir, reconocer y prevenir el asesinato de las mujeres y niñas colombianas por razones de género, se sigue presentando la gran brecha en su implementación.

En el marco del recién Examen Periódico Universal de Colombia, el equipo de las Naciones Unidas en el país “observó que persistía un subregistro de la violencia de género y una brecha

⁶Línea de Atención a Mujeres Víctimas de Violencia. Policía Nacional de Colombia <https://www.policia.gov.co/noticia/mujer-trabajamos-para-que-conozcas-tus-derechos> Guías y protocolos para la investigación y tratamiento de violencia contra la mujer y feminicidios <http://www.medicinalegal.gov.co/normalizacion-forense/guias-protocolos-y-reglamentos>

⁷ Caso de violencia intrafamiliar, denuncia y feminicidio. 2018 <http://www.elpais.com.co/judicial/mujer-asesinada-en-el-barrio-el-ingenio-habia-denunciado-violencia-intrafamiliar.html>

⁸ El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses es un establecimiento público colombiano, adscrito a la Fiscalía General de la Nación, encargado de practicar la actividad forense en el país.

⁹ Ley ‘Por la cual se crea el tipo penal de feminicidio como delito autónomo y se dictan otras disposiciones (Rosa Elvira Cely).

¹⁰ CEDAW/C/COL/9, pág. 9

entre la regulación y su implementación efectiva”¹¹. En octubre 2017, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales expresó preocupaciones “que a pesar de las medidas adoptadas persiste la violencia en contra de las mujeres en todos los ámbitos, así como el alto índice de impunidad. Preocupa también al Comité que muchas mujeres víctimas de violencia, incluyendo las víctimas de violencia doméstica, no tengan acceso a servicios de salud y centros de acogida de manera oportuna, ni a recursos efectivos que incluyan medios de reparación e indemnización”¹². El Comité formuló recomendaciones al respecto¹³.

Asesinatos relacionados con armas de fuego

Según Instituto Nacional de Medicina Legal, durante el periodo de 2009 al 2014 se produjo un total de 8.020 casos de violencia homicida hacía las mujeres en todo el país, de los cuales el 62,2% fueron ocasionados por proyectil de arma de fuego¹⁴. Otras categorías de análisis permiten evidenciar que en mayor medida el atacante es un desconocido, la pareja o expareja y que los asesinatos se llevan a cabo bajo conflictos de violencia intrafamiliar, conflicto de pareja y violencia intrapersonal. Al revisar los medios utilizados para cometer estos homicidios contra las mujeres y feminicidios, se evidencia que las armas de fuego ocupan el primer lugar, con 527 casos y 7 por mecanismo explosivo. De la violencia interpersonal, en el año 2016 se presentaron 340 casos contra las mujeres y 16 por mecanismo explosivo. Por balas perdidas

¹¹ “El equipo en el país informó que Colombia contaba con políticas públicas nacionales de equidad de género para las mujeres y para la prevención de riesgos, así como para la protección de los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado, y que existía un plan integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencias. Además de la Ley de Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, se habían realizado progresos mediante las leyes sobre violencia sexual y feminicidio; no obstante, observó que persistía un subregistro de la violencia de género y una brecha entre la regulación y su implementación efectiva” A/HRC/WG.6/30/COL/2, 12 de marzo de 2018, párrafo 78.

¹² E/C.12/COL/CO/6, 19 Octubre 2017, párrafo 45.

¹³ “El Comité recomienda al Estado parte que:

- a) Lleve a cabo investigaciones exhaustivas sobre los feminicidios y todos los casos de violencia contra la mujer, asegurando que los responsables sean debidamente castigados;
- b) Adopte todas las medidas efectivas necesarias para prevenir los casos de violencia contra la mujer;
- c) Redoble sus esfuerzos para proteger a todas las mujeres víctimas de violencia, incluyendo a las víctimas de violencia doméstica, garantizándoles el acceso a la justicia, por medio de recursos efectivos que incluyan medios de reparación e indemnización, y proporcionándoles un acceso adecuado y oportuno a centros de acogida para ofrecerles una protección física inmediata, asesoramiento jurídico y servicios médicos y psicológicos;
- d) Organice campañas de información a fin de aumentar la conciencia de la población e imparta capacitación a los agentes del orden y los jueces sobre la gravedad y el carácter delictivo de la violencia contra la mujer y la violencia doméstica.” E/C.12/COL/CO/6, 19 Octubre 2017, párrafo 46.

¹⁴ Informe del sexenio (2009-2014) Masatugo. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forense <http://www.medicinalegal.gov.co/cifras-estadisticas/masatugo> .

se presentaron 54 casos contra las mujeres¹⁵. Por otra parte, las operaciones policiales y militares, el auge de la vigilancia privada, la delincuencia común y las estructuras criminales de grupos armados y narcotraficantes han intensificado el tráfico legal e ilegal de las armas. Estas cifras ponen en evidencia que la proliferación y comercio legal e ilegal de las armas pequeñas y ligeras perpetúan las situaciones de conflicto y limitan la garantía de todos los derechos y en particular del derecho a una vida libre de violencia, facilitando en muchos casos el asesinato de mujeres por diversas razones asociadas a la estructura machista y patriarcal en la que se construyen las relaciones interpersonales en una sociedad como la colombiana.

Otras inversiones para combate aéreo

En marzo del 2017, Suecia y Colombia firmaron un acuerdo de cooperación en materia de defensa entre ambos países que incluiría la venta de material bélico y aviones de combate. Según AVIACOL.NET - El Portal de la Aviación en Colombia, “la necesidad de la Fuerza Aérea Colombiana de reemplazar sus aviones de primera línea IAI Kfir lo ha llevado a analizar las propuestas de diferentes fabricantes, y el sueco Saab ha estado marcando cada vez más presencia de sus productos en el país con el fin de aumentar el interés por el avión de combate JAS 39 Gripen”¹⁶.

Así mismo, “las características multirol del Gripen ofrecen la posibilidad de vigilar el territorio, hacer misiones aire-tierra y asegurar la soberanía del país. Posee sensores avanzados que le permiten identificar objetos en aire y tierra, incluso bajo condiciones meteorológicas desfavorables, con lo que puede realizar labores de vigilancia en misiones de paz o guerra”¹⁷. Entonces necesitamos preguntarnos sí ¿invertir en armas es invertir en paz?

Para un país como Colombia, que inicia un escenario de posconflicto y reducción de la intensidad de la guerra interna, invertir en la modernización de sus armas y aviones de combate suena contradictorio teniendo en cuenta que se requiere una mayor inversión en el desarrollo y el cumplimiento del Acuerdo Final con las FARC.

¹⁵Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, 2017, p. 116

¹⁶ <http://www.aviacol.net/noticias/pilotos-saab-gripen-colombia.html> Aviacol.net - El Portal de la Aviación en Colombia.

¹⁷ <http://www.aviacol.net/noticias/pilotos-saab-gripen-colombia.html>

En Octubre 2016 en Nueva York, en el marco del aniversario de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU, sobre “Mujer, Paz y Seguridad”, WILPF lanzó la campaña “Mueve el dinero” de la guerra hacia la paz y la igualdad de género (#MoveTheMoney). La campaña demostró que en 2015, el gasto militar mundial fue de alrededor de 1,7 billones de dólares (SIPRI)¹⁸, mientras que, sólo el 2% de este valor, se destinó para ayudas para la paz y la igualdad de género (Estudio Global sobre la Res. 1325, ONU Mujeres, 2015)¹⁹.

Invertir billones en gasto militar y armas, comparado con los centavos que se invierten en la paz, nos seguirá llevando a la violencia, exclusión y desigualdad que generan las guerras. Si la comunidad internacional quiere aportar a la construcción de la paz y a la seguridad humana, no puede permitir y facilitar que se siga invirtiendo en la economía de guerra, se requiere *mover el dinero* del gasto militar y armas hacia los cimientos de la paz, la justicia y la igualdad de género.

La necesidad de tener un marco regulatorio de armas sólido

A pesar de que el Comité de la CEDAW enfatizó que todos los Estados Parte deben ratificar los instrumentos internacionales que permitan la protección de los derechos de las mujeres y contribuyan a la paz²⁰, el Tratado sobre el Comercio de Armas de la ONU (ATT por sus siglas en inglés), aunque fue firmado por Colombia en 2013, sigue sin ser ratificado debido a que fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional, en tanto se concluye que para el asunto bajo examen no resultan acreditados todos los requisitos propios del trámite de las leyes que aprueban un tratado internacional, y que el vicio de procedimiento que se configura es de carácter insubsanable²¹. Tampoco ha ratificado el Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones (Protocolo sobre Armas de Fuego).

Es indispensable que el Estado colombiano construya un marco legal sólido para prevenir y enfrentar los diferentes tipos de violencia contra las mujeres. Es de vital importancia, que tanto en el marco de violencia armada que aún opera en el país, como en el contexto de post acuerdo, exista un eje transversal que unifique los conceptos, normas legales, alertas tempranas y medidas específicas de

¹⁸ <https://www.sipri.org/media/press-release/2016/world-military-spending-resumes-upward-course-says-sipri>

¹⁹ <http://www.mesadegenerocolombia.org/sites/default/files/unw-global-study-1325-2015-sp.pdf>

²⁰ CEDAW/C/GC/30, pár. 87

²¹ Sentencia C-047 del 2017

seguridad en todas las instituciones estatales que trabajan en la atención y prevención de la violencia contra las mujeres, pero de igual manera, que permita articular y reforzar los esfuerzos conjuntos de las diferentes instituciones tanto nacionales como locales para garantizar que todas las mujeres y niñas disfruten de su derecho a una vida libre de todo tipo de violencia.

Adicionalmente, es imperativo que el Estado colombiano manifieste cuáles medidas legislativas está implementando para ratificar los instrumentos internacionales, en especial de la ratificación del Tratado de Comercio de Armas, y qué medidas está tomando para fortalecer los controles sobre el comercio legal e ilegal de las armas de fuego. Es importante conocer cuáles iniciativas de difusión, recepción y trámite de denuncias se están llevando a cabo para incrementar el control y restricción del porte, tenencia y tráfico de armas pequeñas y ligeras cobijado bajo el Decreto 1581 de 2017.

(Véase también el documento de LIMPAL Colombia “*Recommendations on Women, Peace and Security for the Universal Periodic Review (UPR) of Colombia (2018)*”, páginas 2-4, en anexo.²²)

También es motivo de preocupación el hecho que Colombia se haya convertido en uno de los países de las Américas que es potencia en la industria militar, especialmente marítima. Actualmente en el país se construyen buques de guerra que son exportados a diversas regiones del mundo. El presidente de la Corporación de Ciencia y Tecnología para el desarrollo de la Industria Naval ha señalado que “nosotros somos líderes en América Latina y en Centroamérica como la empresa de mayor relevancia en producción de bienes y servicios de la industria militar, queremos que países y empresas extranjeras vengan a invertir en la industria colombiana”²³. En 2016 medios colombianos anunciaron que *Indumil*, una empresa de propiedad del Estado, estaba buscando exportar bombas fabricadas en Colombia a países de Oriente Medio²⁴. En noviembre 2017, el general de *Indumil* señaló que “nuestros productos gozan de un alto prestigio, todos ellos han sido probados en combate, esto ha generado un

²² <https://wilpf.org/wp-content/uploads/2018/04/UPRColombia-AdvocacyBriefLimpal.pdf>

²³ <https://www.rcnradio.com/colombia/colombia-exporta-buques-de-guerra-y-construye-barcos-hospital>

²⁴ “¿Cuáles son los países latinoamericanos que más armas exportan?”

http://www.bbc.com/mundo/america_latina/2016/06/160602_economia_venta_armamentos_america_latina_if .

“Colombia quiere venderles bombas a países de Oriente Medio”

<https://www.elespectador.com/noticias/judicial/colombia-quiere-venderles-bombas-paises-de-oriente-medi-articulo-633593>

alto interés en las diferentes fuerzas armadas, de la región [Oriente Medio] y en otros continentes. Hemos desarrollado algunos acercamientos comerciales para realizar ventas gobierno a gobierno. Cualquier tipo de negociación se realiza con la discrecionalidad que esta exige, pero siempre con la aprobación del Ministerio de Defensa y el de Relaciones Exteriores”²⁵.

Preguntas

- **¿Cuál es el estado actual de la incorporación y ratificación del Tratado de Comercio de Armas en la legislación colombiana y sus efectos relacionados con la regulación de las importaciones de armas y con las evaluaciones de riesgo en relación con la violencia de género en las transferencias internacionales de armas?**
- **De cara a la búsqueda de paz estable y duradera en Colombia ¿Cómo se está preparando Colombia para robustecer los mecanismos de regulación de permisos de tenencia y porte de armas pequeñas y ligeras?**

4. Vida política y pública (artículo 5, ítem a)

4.1. Marco legal

La CEDAW propone en el artículo 5, ítem (a) que el Estado debe tomar todas las medidas apropiadas para modificar los patrones socio culturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres.

En Colombia, existe un alto grado de persistencia de las actitudes patriarcales y los estereotipos profundamente arraigados respecto de las funciones y responsabilidades de las mujeres y los hombres en la familia y en la sociedad en general. Este tipo de actitudes y estereotipos constituyen un obstáculo a la aplicación de la Convención sobre todo en el periodo de conflicto y posconflicto que atraviesa Colombia. Estas actitudes son las causas

²⁵ “Los productos de Indumil han sido probados en combate, esto genera alto interés en otras fuerzas armadas de la región y del mundo” <https://www.defensa.com/expodefensa-2017/productos-indumil-han-sido-probados-combate-esto-genera-alto>

estructurales de la situación de desventaja que enfrentan las mujeres en las diferentes esferas sociales y políticas, la prevalencia de la violencia por razones de género, la segregación en ámbitos laborales y educativos y el casi nulo desarrollo de empoderamiento económico de las mujeres.

De igual manera los procesos de Desarme, Desmovilización y Reincorporación implican unos riesgos en seguridad para las mujeres excombatientes y de las mujeres y niñas asociadas con los grupos armados como cocineras, enfermeras, trabajadoras y familiares. El Comité recomienda que los Estados desarrollen reformas al sector de seguridad y garanticen la participación de las mujeres en igualdad de condiciones en toda la etapa de negociación de los acuerdos de paz y las políticas de reincorporación con el fin de garantizar la aplicación de los programas, beneficios y acciones que permitan un tránsito seguro a la sociedad y sin estigmatizaciones²⁶ independientemente de los tránsitos en los Gobiernos.

4.2. Proceso de reincorporación de las mujeres de las FARC-EP

La firma del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* (2016) por parte del Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP), establecía en el punto número 3 sobre el *Fin del Conflicto*²⁷ el proceso de reincorporación de los excombatientes de las FARC-EP. A febrero de 2018, han dejado las armas 16.875 excombatientes de las FARC, de los cuales 5.524 (32.7%) se mantienen activos en el proceso de reincorporación.

La Ruta de Reincorporación planteada por la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), ente estatal encargado del proceso de reincorporación, cuenta con 8 dimensiones que responden a aspectos priorizados: Dimensión Personal, Dimensión Productiva, Dimensión Familiar, Dimensión Hábitat, Dimensión Salud, Dimensión Educativa, Dimensión Ciudadana y Seguridad²⁸. Según lo pactado en el Acuerdo de Paz, “el proceso de

²⁶ CEDAW/C/GC/30, pár. 69 a, c, d, e

²⁷ Acuerdo de Paz, 2016, pág. 57

²⁸ El Acuerdo de Paz determinó que debía realizarse, bajo el liderazgo de la Universidad Nacional de Colombia, un censo socioeconómico con “el propósito de suministrar la información requerida para facilitar el proceso de

reincorporación tendrá en todos sus componentes un enfoque diferencial, con énfasis en los derechos de las mujeres”²⁹ ; es decir, que cada uno de estos aspectos que hacen parte del proceso de reincorporación están en la obligación de contar con un enfoque que priorice la situación de mujeres excombatientes porque reconoce que el proceso de reintegración entre hombres y mujeres no es igual, y merece una atención adicional para la deconstrucción de estructuras sociales y culturales que perpetúan la violencia y discriminación contra las mujeres.

Según el Censo a las FARC realizado por la Universidad Nacional de Colombia³⁰, aplicado a 10.015 personas, evidenció que el 23%, es decir 2.267, son mujeres. De esas el 7,4 % se encontraba en estado de gestación y el 77% de estas mujeres embarazadas recibía atención prenatal³¹. Sin embargo, hasta el momento de este informe, se desconocen las estrategias y mecanismos con enfoque de género que se deberían estar implementando en los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) para lograr un proceso de reintegración integral y sostenible que repare el tejido social en los territorios y asegure la seguridad y participación política, social y económica de las mujeres excombatientes. Aunque el Modelo de Atención Multidimensional que implementa la ARN en el proceso de reintegración parece abarcar múltiples áreas de un ser humano como su historia, contexto, necesidades, motivaciones y formas de vivir, no se evidencia claramente la incorporación del enfoque de género y derechos de las mujeres, lo que puede conllevar a que se repliquen estereotipos de género que limiten el empoderamiento social y económico de las mujeres, lo que iría en contravía de las recomendaciones del Comité de la Convención sobre los desafíos particulares que las excombatientes tienen en este tipo de programas³².

reincorporación integral de las FARC-EP a la vida civil como comunidad y como individuo”. Los resultados de ese Censo pueden consultarse en el *Informe Final Gestión ARN-2014-2018. Planeación estratégica y de gestión*. <http://www.reintegracion.gov.co/es/agencia/SiteAssets/20180416%20%20INFORME%20FINAL%20GESTION%20JOSHUA%20MITROTTI%20.pdf> .

²⁹ Acuerdo de Paz, 2016, pág. 68

³⁰ El Censo es un conteo socioeconómico que se realizó en 2017 para caracterizar a las personas que recién habían dejado las armas. Este Censo puede ser consultado en https://www.elespectador.com/sites/default/files/pdf-file/presentacion_rueda_de_prensa_julio_6_2017.pdf

³¹ <http://agenciadenoticias.unal.edu.co/detalle/articulo/vivienda-y-salud-los-principales-retos-que-muestra-el-censo-a-las-farc-ep.html>

³² CEDAW/C/GC/30, pár.67 y 68

Por lo tanto, es importante construir una ruta de reintegración de las mujeres excombatientes de las FARC-EP que cuente con la información necesaria que las involucre plenamente³³ en todas las etapas del proceso de reconstrucción en el posconflicto para poder contar con una aproximación más sensible a la dimensión individual y colectiva de estas mujeres, los complejos roles que jugaron durante la guerra, y los procesos de participación ciudadana en los que se encuentran inmersas. Es fundamental generar programas de reincorporación que materialicen en los territorios el documento CONPES³⁴, recientemente promulgado y que vincule el enfoque de género y de derechos de las mujeres, con el fin de garantizar el libre ejercicio de su ciudadanía en el marco del posconflicto y generar la confianza necesaria para la creación e implementación de un Plan de Acción Nacional sobre la Mujer, la Paz y la Seguridad.

En esta materia se reconocen los avances en la instalación de la Mesa Técnica de Género del Consejo Nacional de Reincorporación que deberá desarrollar insumos, mecanismos e instrumentos a través de los cuales se propenda por la inclusión efectiva del enfoque de género en las políticas, programas y planes de reincorporación, así como la transversalización del mismo. El gran reto es dotar a esta Mesa con recursos para que pueda ser efectiva en su labor.

El proceso de reincorporación y el compromiso de la implementación de paz son una oportunidad única para cambiar las estructuras de desigualdad, estigmatización y estereotipos tan fuertemente arraigados en la sociedad colombiana y superar las condiciones de vulnerabilidad de las mujeres en proceso de reintegración. Es clave fortalecer el trabajo en los territorios con las personas excombatientes, las comunidades y los gobiernos locales y regionales para que exista una articulación real que puedan afrontar estos cambios sociales de una manera exitosa y con ello contribuir a la reducción de las desigualdades estructurales de las mujeres en procesos de reincorporación.

³³ Informe CEDAW/C/LKA/CO/8 sobre situación de posconflicto Sri Lanka

³⁴ El Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) fue creado por la Ley 19 de 1958. Ésta es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Para lograrlo, coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el Gobierno, a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales que son presentados en sesión.

Preguntas

- **¿Cuáles son las metodologías que desarrolla el Estado colombiano en los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) para abordar la reincorporación desde el enfoque de género y derechos de las mujeres; y cuáles actividades ha implementado para fortalecer el empoderamiento de las mujeres excombatientes de cara a su efectiva reincorporación?**
- **¿De qué manera se está garantizando la incorporación de los Planes Integrales de Prevención y Protección (PIPP) en los ETCR para la prevención de las violaciones de DDHH, libertad, seguridad e integridad de las mujeres excombatientes en el proceso de reincorporación?**

5. Capítulo especial sobre las mujeres y el Acuerdo de Paz

Como parte de los acuerdos alcanzados en el Acuerdo de Paz se crearon más de 100 provisiones en temas de derechos de las mujeres, los cuales se incorporarían en la propuesta de Enfoque de Género en el *Plan Marco de Implementación del Acuerdo* (PMI), para poder materializar acciones concretas de políticas públicas, programas y reformas que beneficiaran a las mujeres³⁵. De esta forma, se buscaba reconocer las particularidades y los diferentes roles de las mujeres durante el conflicto armado e implementar el enfoque de género transversal durante el posconflicto que permitiera impulsar el cierre de la brecha de género y la transformación de las relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres. Además, se buscaba fortalecer el principio de igualdad de género en las estructuras institucionales, políticas, programas, procesos y proyectos del Estado que se impulsarían en el marco de la implementación del Acuerdo Final³⁶.

En el Acuerdo de Paz, se propuso que el PMI debería estar cuatro meses después de la creación de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI), la cual sería establecida el día después de la firma del Acuerdo. Además, sería un espacio abierto para la participación de la ciudadanía que podría formular

³⁵ Acuerdo de Paz, 2016, pág. 197

³⁶ PMI, 2017, pág. 145

propuestas y advertir posibles sesgos en la formulación del Plan como había ocurrido en el caso del PND 2014-2018 aprobado en la Ley 1753 del 9 de junio de 2015, en el cual participaron representantes de las mujeres en el Consejo Nacional de Planeación (CNP), las organizaciones sociales de mujeres y mujeres rurales, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, la Subdirección de Género del DNP y la Bancada de Mujeres del Congreso.

El *Plan Marco de Implementación del Acuerdo* (PMI) proponía la construcción de la paz a partir de un enfoque efectivo de derechos, sin embargo, los plazos de su entrega para la revisión oportuna no se cumplieron y aproximadamente un año después se conoció la versión definitiva del PMI lo cual dificultó la participación de la ciudadanía y las discusiones con los entes territoriales, en un ejercicio de complementariedad jurídica con la Ley 152 de 1994 y el documento de política económica y social CONPES como estaba establecido en el Acuerdo. Así mismo, el Gobierno Nacional, con el fin de garantizar la implementación de las primeras medidas a partir de la entrada en vigor del Acuerdo Final, debería, según el Acuerdo Final, elaborar un listado de medidas de implementación temprana (D+1 hasta D+180) que se presentaría a la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI) dentro de los 15 días siguientes a la firma del Acuerdo Final.

A este reto se suma también el de la programación de la ruta de planificación del PMI y la participación de las mujeres que aún no se establecía, pese a que en el Acuerdo Final el enfoque de género se proyectó como un componente transversal que debía garantizarse en toda la implementación. Por lo tanto, el enfoque de género debía incluirse de manera central en el PMI y tener en cuenta las “necesidades prácticas y estratégicas de las mujeres, identificando las múltiples discriminaciones que deben ser atendidas para la ejecución de los acuerdos, incluyendo indicadores de impacto que permitan identificar el avance de la implementación al respecto”³⁷.

³⁷ Acuerdo Final, 2016, pág. 172

Finalmente, el enfoque de género en el PMI quedó establecido bajo seis principios orientadores que son: la paridad, la cual garantiza la igualdad de condiciones y oportunidades; la integridad, en la mejora de las condiciones de vida de las mujeres; la participación, la cual debe impulsar medidas para una participación real y efectiva en la toma de decisiones y construcción de políticas; la seguridad, en la integridad física, la vida y la visibilización de los derechos de la mujer; la interseccionalidad, reconociendo la convergencia de diferentes circunstancias discriminadoras que puede experimentar una mujer; y la corresponsabilidad, en donde se establece la colaboración de los diferentes niveles del gobierno en la implementación de las políticas de género. También se establecieron 51 indicadores de género que permitirán tener información cuantitativa para avanzar en la cuantificación de brechas de desigualdad de las mujeres.

El PMI y el documento de política económica y social CONPES, este último aún sin ser formulado, en su contenido establece las fuentes de financiación, tendrá una vigencia de diez años y una primera fase de implementación prioritaria que se extenderá hasta el 20 de mayo de 2019; y deberá ser revisado anualmente por la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI). En el artículo 129 de la Ley quedó plasmada la obligación del Estado de avanzar en las herramientas de gestión pública como la evaluación y ajustes de las actuales políticas públicas de equidad de género para las mujeres y prevención de riesgos, protección y garantía de los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado, así como el diseño de un mecanismo que permita a las entidades del Gobierno Nacional incluir el enfoque diferencial de género en sus procesos de planeación y presupuesto, además de la inclusión de las mujeres rurales, indígenas, participación política, violencia contra las mujeres, violencia sexual, disminución de la tasa de desempleo femenino, economía del cuidado, salud sexual y reproductiva.

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

de 2008 y la Ley 1719 de 2014 y enlazado con los planes de desarrollo (nacional y territoriales).

Preguntas

- **¿Cuáles son las metas y prioridades (punto 6.1.1 del Acuerdo Final) que a través del PMI se implementarán para el cierre de brechas, la garantía del derecho a la igualdad, y acciones afirmativas para las mujeres y para la población LGBTI?**
- **¿Cuáles son las medidas afirmativas, indicativas o instrumentales contempladas en el PMI para garantizar el cumplimiento de las 100 medidas pactadas para las mujeres en el Acuerdo de Paz y cuáles son las entidades responsables y el cronograma de implementación de las mismas?**
- **¿Cuál es el mecanismo presupuestal a través del cual se garantizará la implementación de las medidas pactadas para las mujeres en el Acuerdo y cuál es el presupuesto designado para la continuidad de la Instancia Especial de Mujeres para contribuir a garantizar el enfoque de género en la Implementación del Acuerdo Final?**

6. Discriminación contra las mujeres (art. 2), vida política y pública (art. 7) en el proceso de construcción de paz

6.1 Plan Nacional de Acción de la Resolución 1325

Si bien el impacto de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2000) en el proceso de construcción de paz en Colombia, ha sido, junto con la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad, una pieza fundamental en la incidencia política de las mujeres, que ha posibilitado entre otras la incorporación del enfoque de género y de las mujeres como sujetas políticas en el texto del mismo con más de cien medidas específicas, en el Acuerdo entre el Gobierno y las FARC, entre las que se incluyen algunas que a la fecha ya han sido implementadas, como la creación de la *Instancia Especial de Mujeres*³⁸, para el seguimiento y verificación de la implementación del Acuerdo y otras que están en proceso de implementación.

³⁸ Esta Instancia, producto del Acuerdo Final, es la encargada de contribuir al seguimiento del enfoque y garantía de los derechos de las mujeres en la implementación del Acuerdo Final; conformada por representantes de 6 organizaciones de mujeres colombianas nacionales y territoriales que tendrá interlocución permanente con la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI)

En esa misma línea, se muestra un avance el nombramiento de aproximadamente un 35% de mujeres en cargos de dirección de la institucionalidad para la paz que se enmarca en el Sistema Integral de Verdad, Justicia y Reparación, así como un alto número de mujeres en las salas de la Jurisdicción Especial para la Paz y 2 curules del Partido político FARC ocupadas por mujeres y un 23% de mujeres en el Comité Político Nacional del Partido FARC. Sin embargo y pese a todos estos avances en la materia, Colombia no cuenta con un Plan Nacional de Acción de la Resolución 1325.

Esta Resolución ha sido llevada a los territorios del país, gracias al impulso de las organizaciones y del movimiento social de mujeres impulsando en varios Departamentos y Municipios, la inclusión de Planes Locales de Acción en los Planes de Gobierno de Alcaldes y Gobernadores; no obstante, a la fecha no hay ningún Municipio ni Departamento que cuente con Planes Locales de Acción.

Los Planes de Acción tanto nacionales como locales, permitirían avanzar en el seguimiento específico a indicadores de seguimiento de los compromisos que como Estado se asumen para la implementación de la Resolución y sobre los cuales pueden ser monitoreadas, las políticas estatales en la materia, en colaboración con los actores gubernamentales, las organizaciones de la sociedad civil, organizaciones de la ONU y organismos multilaterales y el sector privado. Así mismo, el contar con Planes de Acción de la Resolución permitiría evidenciar la destinación presupuestal específica para las mujeres en los ejes estratégicos de la misma. La adopción de dichos Planes permitiría que, al iniciar procesos relacionados con la seguridad y la construcción de paz, ya sea de cara a la implementación de lo pactado en el Acuerdo Final como en posteriores procesos, no se puedan obviar los enfoques de género y derechos de las mujeres, ni los impactos diferenciados y exacerbados que sobre estas se producen.

Adicionalmente contar con un Plan Nacional de Acción que irradie a los otros niveles de gobernanza del país, permitiría contar con una herramienta que facilite la participación de las mujeres en todas las instancias de toma de decisión en la materia y la garantía del abordaje específico de los enfoques de género y derechos de las mujeres en la implementación de las acciones viables de paz en las zonas de conflicto y posconflicto.

Defensoras de DDHH

Finalmente, es de destacar que la implementación del Acuerdo de Paz con las mujeres como participantes activas, requiere de condiciones de seguridad para que estas puedan desarrollar el ejercicio de liderazgo y defensa de derechos humanos. En Colombia se siguen dando amenazas

contra estas defensoras con un fuerte incremento en zonas con presencia cocalera y ganadera, con tradición de presencia de conflicto armado, en donde a través de panfletos, se les vincula con componentes ideológicos relacionados con el comunismo y con altos contenidos sexuales hacia las mujeres y sus familias.

De acuerdo con la Defensoría del Pueblo, entre enero de 2016 y febrero de 2018, fueron asesinadas 40 mujeres líderes sociales.³⁹ De estas cifras, se reporta que tan sólo en el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2017 al 27 de febrero de 2018 fueron asesinadas 23 mujeres dirigentes sociales y defensoras de derechos humanos, dos de ellas mujeres transexuales⁴⁰. Ante esta situación el Estado colombiano, presentó recientemente, tras seis años de insistencia y presión de la sociedad civil y de las organizaciones de mujeres, el Programa Nacional de Garantías de seguridad para defensoras de derechos humanos, sobre este se espera pronta reglamentación y asignación de recursos efectivos para su implementación.

Preguntas

- **¿Considera el Estado colombiano que ha incorporado a su legislación y al Bloque de Constitucionalidad⁴¹, la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad?**
- **¿Cuáles son los mecanismos para la sostenibilidad de las garantías conquistadas en materia de inclusión de las mujeres y el enfoque de género en los procesos de construcción de paz, que implican también, la implementación de los componentes de verdad, justicia y reparación?**
- **¿Por qué a la fecha el Estado colombiano no ha impulsado la formulación del Plan Nacional de Acción de la Resolución 1325?**
- **¿Cómo espera el Estado colombiano garantizar la vida y la integridad de las defensoras de derechos humanos en el periodo de posacuerdo?**

³⁹ <https://www.elperiodico.com/es/internacional/20180307/denuncian-que-40-mujeres-lideres-han-sido-asesinadas-en-colombia-desde-2016-6675237>

⁴⁰ Defensoría del Pueblo, 2018

⁴¹ Se refiere a la incorporación de aquellas normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto **constitucional**, son utilizados como parámetros del control de **constitucionalidad** de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución

7. Marco normativo

Ley 1753/2015 (Congreso de la República). Expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.

Artículo 129. Solicitó al Departamento Nacional de Planeación y a la Consejería para la Equidad de la Mujer, proponer a la Comisión Intersectorial para la Implementación de la Política Pública Nacional de Equidad de Género el mecanismo para la participación de las organizaciones de mujeres y de mujeres víctimas en la evaluación y seguimiento de las políticas a las que hace referencia el presente artículo.

Decreto 1581/2017 (Presidencia de la República). Adiciona el Título 3 “*Prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades*” a la Parte 4 del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015.

Ley 152/1994 (Congreso de la República). Establece los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo.

Ley 1257/2008 (Congreso de la República). Dicta normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996.

Ley 1719/2014 (Congreso de la República). Modifica algunos artículos de las Leyes 599 de 2000, 906 de 2004 y se adoptan medidas para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual, en especial la violencia sexual con ocasión del conflicto armado.

Ley 1761/2015 (Congreso de la República). Crea el tipo penal del feminicidio como delito autónomo.

PND 2010-2014 “Prosperidad para todos”. Tenía como objetivo consolidar la seguridad con la meta de alcanzar la paz, dar un gran salto de progreso social, lograr un dinamismo económico

regional que permita desarrollo sostenible y crecimiento sostenido, más empleo formal y menor pobreza y, en definitiva, mayor prosperidad para toda la población.

PND 2014-2019 “Todos por un nuevo país” (Presidencia de la República). Tiene como objetivo construir una Colombia en paz, equitativa y educada, en armonía con los propósitos del Gobierno Nacional, con las mejores prácticas y estándares internacionales, y con la visión de planificación, de largo plazo prevista por los objetivos de desarrollo sostenible.

Proyecto de ley 059/2014. Se aprueba el Tratado sobre el Comercio de Armas, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante Resolución 67/234 B de 2 de abril de 2013 y suscrito en la ciudad de Nueva York, el 24 de septiembre de 2013.

Sentencia C-047/2017 (Corte Constitucional). Concluye que en la ratificación del Tratado sobre el Comercio de Armas existe un vicio insubsanable por no haberse acreditado la aprobación de la Ley en plenaria del Senado con el quórum reglamentario y la mayoría simple exigida por la Constitución.