

# DE LAS PALABRAS A LA ACCIÓN

LA EXPERIENCIA DE LAS MISIONES POLÍTICAS ESPECIALES DE LAS NACIONES UNIDAS EN COLOMBIA EN MATERIA DE MUJERES, PAZ Y SEGURIDAD







LA EXPERIENCIA DE LAS MISIONES POLÍTICAS ESPECIALES DE LAS NACIONES UNIDAS EN COLOMBIA EN MATERIA DE MUJERES, PAZ Y SEGURIDAD

2016-2020





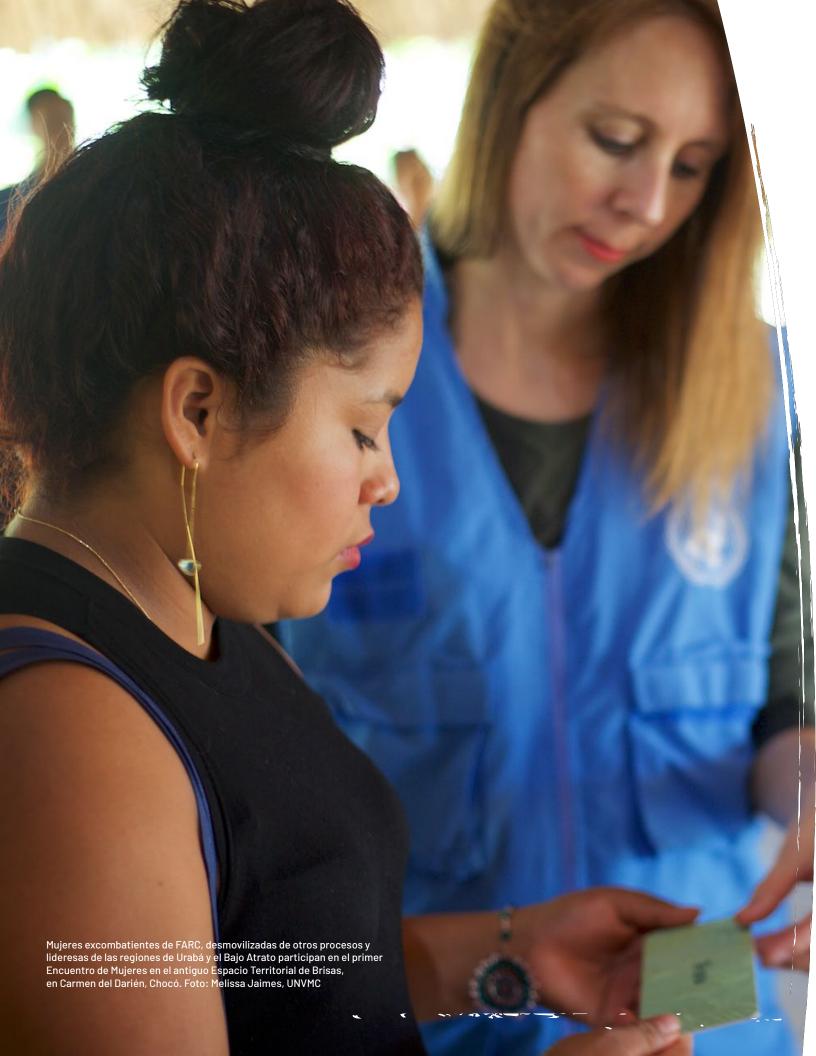


#### **CONTENIDO**

Mujeres, Paz y Seguridad: La experiencia de las misiones políticas especiales de las Naciones Unidas en Colombia	9
Capítulo 1 Participación de las mujeres e inclusión de género en las negociaciones de paz en Colombia	10
Monitoreo de las disposiciones relativas al género y los derechos de la mujer	12
Trabajando con las partes en la implementación de las disposiciones del Acuerdo relativas al género y los de de la mujer	
Capítulo 2 Las Misiones Políticas Especiales de las Naciones Unidas en Colombia: mandatos, estru	oturos
y enfoque de géneroy	
Coordinación del Sistema de las Naciones Unidas	14
La Misión de las Naciones Unidas en Colombia (UNMC) y el Mecanismo de Monitoreo y Verificación (MMV)	
2.1. El trabajo de género en la UNMC y el MMV	18
2.2 La Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia (UNVMC) - la segunda misión: mandato, estrupolíticas de género	uctura y
Políticas internas de género de la UNVMC y la política del DAPCP en materia de Mujeres, Paz y Seguridad	22
Puntos focales de género de la UNVMC	24
2.3. UNVMC: incorporación de la perspectiva de género en la verificación	25
Verificación proactiva y con enfoque de género	25
Política nacional de reincorporación socioeconómica	26
Verificación proactiva y con enfoque de género de la reincorporación socioeconómica	27
Un enfoque en el empoderamiento económico de la mujer y sus desafíos	28
Movilización de recursos y trabajo de la ONU con los donantes	29
Verificación con enfoque de género de la reincorporación política	30
Verificación con enfoque de género de las garantías de seguridad	
Género e instituciones de seguridad del Estado	35
Capítulo 3	
Lecciones emergentes y recomendaciones	36
3.1. Fortalezas de la Misión en el desarrollo de la agenda Mujeres, Paz y Seguridad en el proceso de paz y  la veri con enfoque de género	
3.2. Promoviendo la agenda de Mujeres, Paz y Seguridad con políticas y prácticas internas de la Misión	40
3 3. Enfrentar desafíos para la implementación	43
3.4. Labor temática específica en Colombia: desafíos para la reincorporación y las garantías de seguridad	44
3.5. Principales alianzas y estructura de género para la implementación	46

#### **LISTA DE ACRÓNIMOS**

ARN	Agencia para la Reincorporación y la Normalización
CNGS	Comisión Nacional de Garantías de Seguridad
CNR	Consejo Nacional de Reincorporación
CONPES	Consejo Nacional de Polítoca Económica y Social
CPEC	Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación
CR	Coordinador(a) Residente
CSIVI	Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la Implementación del Acuerdo de Paz
DDH	Defensores(as) de Derechos Humanos
DPA	Departamento de Asuntos Políticos
DPPA	Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas
EAS	Explotación y Abuso Sexual
EPNU	Equipo de País de Naciones Unidas
ETCR	Espacio Territorial de Capacitación y Reincorporación
FARC	Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (partido político-creado en agosto 2017)
FARC-EP	Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (Guerrilla)
FDIM	Federación Democrática Internacional de Mujeres
ITPS	Instancia Tripartita de Seguridad y Protección
LGBTI	Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transexuales, Intersexuales
MMV	Mecanismo de Monitoreo y Verificación
MPE	Misión Política Especial
MPS	Mujeres, Paz y Seguridad
MTG	Mesa Técnica de Género del CNR
OFP	Organismos, Fondos y Programas de las Naciones Unidas
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONU Mujeres	Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres
PFG	Punto Focal de Género
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SCG	Subcomisión de Género (en las negociaciones de la Habana)
SNU	Sistema de las Naciones Unidas
SRSG	Representante Especial del Secretario General
UNMC	Misión de las Naciones Unidas en Colombia
UNP	Unidad Nacional de Protección
UNVMC	Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia
VNU	Voluntario(a) de las Naciones Unidas
VSBG	Violencia Sexual y Basada en Género
ХВ	Extra-presupuestario



### MUJERES, PAZ Y SEGURIDAD:

## LA EXPERIENCIA DE LAS MISIONES POLÍTICAS ESPECIALES DE LAS NACIONES UNIDAS EN COLOMBIA

El proceso de paz en Colombia y el Acuerdo Final de Paz del 2016 son ampliamente reconocidos como un modelo internacional de enfoque de género e inclusión de los derechos de la mujer. En muchos sentidos, el Acuerdo encarna la visión y los principios reflejados en la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y en las resoluciones posteriores sobre mujeres, paz y seguridad (MPS),¹ aunque no incluye ninguna mención explícita de ellas.

Las Naciones Unidas desempeñaron un papel activo, junto con otros actores de la comunidad internacional, para alentar y asesorar a los principales actores a avanzar en la agenda de Mujeres, Paz y Seguridad durante los cuatro años de negociaciones directas (2012-2016) entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo, FARC-EP² (también denominadas en todo momento «las partes»). Con el establecimiento de dos misiones políticas especiales (MPE) consecutivas en Colombia para verificar disposiciones específicas del Acuerdo, la ONU se involucró de manera mucho más profunda. Si bien los mandatos se centraron primero en el cese al fuego bilateral y la dejación de armas por parte de los excombatientes y luego en las disposiciones sobre reincorporación y garantías de seguridad, el fuerte contenido de género y derechos de la mujer del Acuerdo ha requerido especial atención y le ha dado una importante oportunidad a las Naciones Unidas para aportar su experiencia en el cumplimiento de esta ambiciosa y necesaria agenda.

Este año (2020), se celebra el 20º aniversario de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, momento oportuno para destacar los logros de las MPE en su apoyo a la participación de las mujeres en los procesos de paz y en la promoción de la agenda de mujeres, paz y seguridad. Con este fin, este informe pretende recopilar y reflexionar sobre las principales formas en que las MPE de la ONU en Colombia han realizado un monitoreo y una verificación con enfoque de género en sus mandatos, y han apoyado una implementación de la agenda de mujeres, paz y seguridad en sentido más amplio. Este informe también identifica algunas lecciones que surgen de esta experiencia<sup>3</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup>Resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU: 1325 (2000); 1820 (2009); 1888 (2009); 1889 (2010); 1960 (2011); 2106 (2013); 2122 (2013); 2242 (2015), 2467 (2019), y 2493 (2019).

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> En agosto de 2017, las FARC-EP desaparecieron formalmente, ya que solicitaron su reconocimiento como partido político, el cual fue concedido, como se acordó previamente como parte del Acuerdo de Paz en el punto 3.2 sobre Reincorporación Política. Mantuvo la sigla FARC como nombre del nuevo partido político (ver lista de acrónimos).

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> El estudio fue realizado y escrito por Marcie Mersky, quien ha servido como miembro del Equipo de Reserva de Asesores Superiores sobre Mediación del DAPCP y ha prestado asesoramiento estratégico a altos funcionarios de las Naciones Unidas y otros en América Latina, Asia del Sur, Oriente Medio y África del Norte, así como África Subsahariana.

#### Capítulo 1.

# PAPTICIPACIÓN de las mujeres e inclusión de género en las negociaciones de paz en Colombia<sup>4</sup>

Las negociaciones de paz comenzaron con una participación casi inexistente de mujeres en los equipos de negociación, aunque hubo muchas mujeres en funciones clave de apoyo técnico desde el principio. Al final, las mujeres habían asumido un protagonismo mucho mayor y lograron dar forma al Acuerdo de muchas maneras que no se habían imaginado al principio.

Dos años después de iniciadas las conversaciones y aprovechando otros esfuerzos, la intensa labor de incidencia realizada por sólidas plataformas de organizaciones de mujeres en Colombia con muchos años de experiencia y amplia credibilidad política dio lugar a importantes avances en favor de los derechos de la mujer en el proceso.

<sup>5</sup> Las partes acordaron incluir al menos dos mujeres en sus equipos de negociación directa, compuestos por diez personas, y crear una Subcomisión de Género (SCG) para asesorar y proponer texto a los negociadores. Con cinco miembros, tanto del Gobierno como de las FARC-EP, la SCG trabajó intensamente y tuvo un gran impacto en el contenido del Acuerdo. La SCG contó con la ayuda de asesores/as expertos en asuntos de género aportados por Noruega y Cuba (los dos países «garantes» internacionales de las conversaciones), así como con el apoyo de ONU Mujeres, Suecia y otros expertos internacionales y nacionales. No menos importante fue su diálogo continuo con organizaciones nacionales de mujeres, que contribuyó a generar un entendimiento compartido de los asuntos y sentó las bases para el apoyo continuo de las organizaciones de mujeres al proceso de implementación. En las negociaciones, las integrantes de la SCG de ambas partes y mujeres de otros equipos técnicos trabajaron juntas para explicar a sus negociadores la importancia de un enfoque de género y de la participación de las mujeres para alcanzar una paz sostenible.<sup>6</sup> Al final de las negociaciones, **la SCG había** logrado incluir un lenguaje en el Acuerdo Final de Paz que comprometía a las partes tanto a acciones afirmativas específicas en los cinco capítulos sustantivos del Acuerdo como a un fuerte proceso de transversalización, lo que dio como resultado un acuerdo de paz con más de 130 disposiciones de género y derechos de las mujeres.7

La experiencia inicial de la SCG hizo posible la participación de las mujeres en otra subcomisión clave, esta vez sobre cuestiones que normalmente son abordadas principalmente por hombres. A la subcomisión encargada del punto 3 de la agenda, «Fin del conflicto», se le encomendó la elaboración de propuestas sobre cuestiones generalmente denominadas

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup>Se ofrece una excelente reseña y análisis del modelo de negociación utilizado en el proceso de paz en Colombia en NOREF (Centro Noruego para la Resolución de Conflictos), Designing peace: the Colombian peace process, Dag Nylander, Rita Sandberg e Idum Tvedt, febrero de 2018: <a href="https://noref.no/">https://noref.no/</a>
Publications/Regions/Colombia/Designing-peace-the-Colombian-peace-process.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Consulte este informe detallado sobre la Cumbre Nacional de Mujeres y Paz, un evento clave que catalizó estos cambios: <a href="https://humanas.org.co/archivos/Sistematizacumbre\_mujeres\_y\_paz.pdf">https://humanas.org.co/archivos/Sistematizacumbre\_mujeres\_y\_paz.pdf</a>; puede consultar también una breve descripción del evento y su impacto en, Virginia Bouvier, Gender and the Role of Women in Colombia's Peace Process, UN Women, 2016, p.20, en: <a href="https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2017/women-colombia-peace-process-en.pdf?la=en&vs=17</a>. Además de promover un mayor papel de la mujer en las negociaciones, la Cumbre también produjo unas 800 propuestas escritas destinadas a garantizar un fuerte enfoque de género en todos los temas de la agenda. Las mujeres también aportaron propuestas en nueve consultas regionales de la sociedad civil celebradas en 2012 y 2013. ONU Mujeres desempeñó un papel fundamental en la organización de las propuestas tanto de las consultas como de la Cumbre, y las proporcionó a los negociadores y a la SCG.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Consulte el análisis general de la participación de las mujeres en las conversaciones de La Habana en: <a href="https://colombia.unwomen.org/es/biblioteca/">https://colombia.unwomen.org/es/biblioteca/</a>
<a href="publicaciones/2017/05/mujeres-en-la-habana">publicaciones/2017/05/mujeres-en-la-habana</a>. Consulte el análisis crítico de algunos de los retos a los que se enfrentó la SCG escrito por Louise Winstanley,
<a href="https://www.abcolombia.org.uk/women-participation-colombian-peace-process-latin-news/">https://www.abcolombia.org.uk/women-participation-colombian-peace-process-latin-news/</a>.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Los capítulos del Acuerdo corresponden a la agenda de seis puntos que se acordó al principio del proceso en un Acuerdo Marco; este incluía cinco temas sustantivos y un sexto centrado en la implementación, verificación y ratificación del Acuerdo Final de Paz. Los temas sustantivos fueron: 1. Política de desarrollo agrícola integral; 2. Participación política; 3. Fin del conflicto; 4. Solución del problema de las drogas ilícitas; y 5. Victimas. La versión en español del Acuerdo Final puede consultarse en: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11\_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf



Reunión de la Subcomisión de Género de la Mesa de Negociaciones de La Habana con representantes de organizaciones de mujeres. Foto: OACP / Omar Nieto

como desmovilización, desarme y reincorporación.8 En sus delegaciones ante esta Subcomisión, las FARC-EP incluyeron a tres mujeres con una sólida experiencia militar y el Gobierno incluyó a dos oficiales mujeres. Si bien su papel no se limitó al contenido de género de las propuestas, en un hecho muy significativo, las mujeres miembros de la Subcomisión, con el firme apoyo de la Delegada de las Naciones Unidas ante la Subcomisión (véase más adelante), se aseguraron de que los actos de violencia de género se incluyeran en la lista de acciones que, de ser cometidas por cualquiera de las partes, constituirían una violación al cese al fuego.

Entre muchas otras disposiciones, el Acuerdo Final incluye una visión singular del enfoque de género y los derechos de la mujer a transversalizar durante toda su implementación. Este enfoque:



[...] significa el reconocimiento de la igualdad de derechos entre hombres y mujeres y de las circunstancias especiales de cada uno, especialmente de las mujeres [...] Implica en particular la necesidad de garantizar medidas afirmativas para promover esa igualdad, la participación de las mujeres y sus organizaciones en la construcción de la paz y el reconocimiento de la victimización de la mujer por causa del conflicto. Para garantizar una igualdad efectiva se requiere adelantar medidas afirmativas que respondan a los impactos desproporcionados que ha tenido el conflicto armado en las mujeres, en particular la violencia sexual [...] Además, se deberán adoptar acciones diferenciadas para que las mujeres puedan acceder en igualdad de condiciones a los planes y programas contenidos en este Acuerdo. Se garantizará la participación de las mujeres y sus organizaciones y su representación equitativa en los diferentes espacios de participación. El enfoque de género deberá ser entendido y aplicado de manera transversal en la implementación de la totalidad del Acuerdo.9

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Las FARC, en particular, rechazaron esta narrativa, y en los acuerdos de Colombia estos temas se conocen respectivamente como «Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo», «Dejación de Armas» y «Reincorporación».

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera; págs. 192-193, disponible en: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11\_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf

#### MONITOREO DE LAS DISPOSICIONES RELATIVAS AL GÉNERO Y LOS DERECHOS DE LA MUJER

El Acuerdo creó un complejo conjunto de mecanismos para monitorear y hacer seguimiento a la implementación. La estructura general es la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la Implementación del Acuerdo de Paz (CSIVI), con la participación del Gobierno y de FARC.<sup>10</sup> Se crearon tres entidades auxiliares para apoyar a la CSIVI específicamente en lo que respecta a las disposiciones en materia de género. La primera de ellas, la Instancia Especial de Género, está integrada por representantes de organizaciones de mujeres, reconociendo su experiencia y su papel fundamental en la construcción de una paz sostenible. Seis meses más tarde, en enero de 2018, el Gobierno también estableció la Alta Instancia de Género, un órgano gubernamental de coordinación dirigido por la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (CPEC) con el apoyo de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer para supervisar la aplicación de los 51 indicadores de género definidos en el Plan Marco de Implementación (PMI) y coordinar con los organismos gubernamentales responsables de cada indicador. También se creó un componente internacional para brindar acompañamiento en materia de género a la CSIVI, integrado por ONU Mujeres, la Representante Especial del Secretario General sobre la Violencia Sexual en los Conflictos, la Federación Democrática Internacional de Mujeres (FDIM) y el Gobierno de Suecia (Componente Internacional).

Se encomendó al Instituto Kroc de la Universidad de Notre
Dame la tarea de elaborar instrumentos de monitoreo
basados en evidencias para todas las disposiciones del
Acuerdo, incluidas aquellas relativas al género, y de presentar
informes periódicos basados en esos instrumentos. Junto
con el Componente Internacional, el Instituto Kroc ha
publicado hasta la fecha dos informes sobre la situación de

la implementación de las disposiciones de género. Si bien los informes proporcionan información sobre las formas creativas en que el proceso está avanzando, también reflejan serios desafíos que aún deben superarse. De hecho, en su informe más reciente se sostiene que hay un serio retraso en las disposiciones sobre género en comparación con la implementación general del Acuerdo. Informó que no hay avance en el 42 % de las disposiciones de género, en comparación con el 27 % de las disposiciones generales que no muestran ningún avance; y que solo el 8 % de las disposiciones relativas al género se han implementado plenamente, en comparación con una tasa de implementación plena del 25 % en general<sup>12</sup>. Por otro lado, el Gobierno, mediante su Alta Instancia de Género, informó en junio de 2020 sobre progresos en el 80 % de los 51 indicadores pertinentes a la igualdad de género del PMI, y la completa implementación del 14 % 13. Organizaciones de mujeres, como la plataforma Género en la Paz (GPaz) y la Cumbre Nacional de Mujeres y Paz, también publican informes independientes sobre los progresos realizados en relación con las disposiciones del Acuerdo de Paz relativas al género<sup>14</sup>.

# TRABAJANDO CON LAS PARTES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS DISPOSICIONES DEL ACUERDO RELATIVAS AL GÉNERO Y LOS DERECHOS DE LA MUJER

Para la Misión, no existe un único interlocutor gubernamental clave en materia de implementación, aunque la CPEC se encarga de orientar la implementación general. De hecho, numerosas instituciones gubernamentales, y especialmente sus estructuras técnicas de género, desempeñan un papel importante en la promoción de los derechos de la mujer y el contenido de género del Acuerdo.

Muchas de ellas son contrapartes clave de la ONU y se examinan en las secciones correspondientes de este informe.

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> Además de las partes, Cuba y Noruega actúan como garantes en la CSIVI y la Misión participa como observadora.

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> El Plan Marco de Implementación (PMI) fue definido por la CSIVI. Los 51 indicadores de género del PMI no abarcan la totalidad de las más de 100 disposiciones de género del Acuerdo; esto ha suscitado preocupación en las organizaciones de mujeres, ya que consideran que refleja una visión limitada del alcance de la aplicación prevista para las disposiciones de género del Acuerdo.

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> Hacia la Paz Sostenible por el camino de la igualdad de género: Il informe de seguimiento al enfoque de género en la implementación del acuerdo de paz en Colombia, disponible en: <a href="https://kroc.nd.edu/assets/345128/120519\_informe\_genero\_digital.pdf">https://kroc.nd.edu/assets/345128/120519\_informe\_genero\_digital.pdf</a>, p.22.

<sup>13</sup> http://www.portalparalapaz.gov.co/loader.php?lServicio=Tools2&lTipo=descargas&lFuncion=descargar&idFile=358.

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> Veáse: GPAZ: http://generoypaz.co/informes/; y Cumbre de Mujeres y Paz: https://bit.ly/2rlW9Mh.

No obstante, si bien el Acuerdo es rico en disposiciones relativas al género, la arquitectura institucional nacional relevante en materia de género es, en general, limitada en su capacidad y recursos. La Vicepresidenta, quien en 2018 fue la primera mujer elegida para este cargo, ha hecho una de sus prioridades el fortalecimiento de la capacidad institucional en materia de género, incluso con el establecimiento y fortalecimiento de las Oficinas de la Mujer a nivel municipal.

La principal contraparte de la ONU para el trabajo de género por parte de FARC es su Comisión Nacional de Mujer, Género y Diversidad (Comisión de Género de FARC). Por lo menos el 23 % de los combatientes de las FARC-EP eran mujeres, un porcentaje particularmente elevado dentro de una organización guerrillera. La Comisión de Género de FARC merece una atención especial, dado lo inusual que es que la ONU tenga contrapartes tan fuertes para las mujeres por parte de antiguos grupos armados no estatales de un proceso de paz.

Desarrollada en el contexto del proceso de La Habana, un puñado de mujeres con larga experiencia en la organización guerrillera, pero que no ocupaban altos cargos de liderazgo, comenzaron a discutir sus experiencias como mujeres y a desarrollar sus propios conceptos. Al mismo tiempo, comenzaron a establecer contacto con las mujeres de las diferentes estructuras de las FARC-EP y a sentar las bases de lo que hoy es una fuerte red de mujeres activistas en el partido a nivel local, regional y nacional. En La Habana, las mujeres obtuvieron la aprobación del liderazgo, mayoritariamente masculino, de las FARC-EP para crear la Comisión de Género como parte formal de la organización, y más tarde consiguieron que la Comisión fuera reconocida como parte del nuevo partido político FARC. Actualmente, como contraparte esencial de la ONU a nivel nacional y local, la Comisión de Género de FARC desempeña un papel fundamental en la promoción del contenido del Acuerdo en materia de género y derechos de la mujer, al tiempo que lucha contra la marginación de la mujer.



Presentación del informe sobre el estado del enfoque de género en la implementación del Acuerdo de Paz y el funcionamiento de la Instancia Especial de Mujeres para el enfoque de Género en la Paz. 2019.

#### Chapter 2.

## LAS MISTONES POLÍTICAS ESPECIALES

# de las Naciones Unidas en Colombia: mandatos, estructuras y enfoque de género

En respuesta a la petición de las partes, el Consejo de Seguridad ha establecido dos MPE para apoyar el proceso de paz en Colombia. La primera, conocida como la Misión de las Naciones Unidas en Colombia (UNMC por sus siglas en inglés) (o la «primera misión»), fue creada el 25 de enero de 2016 mediante la Resolución 2261 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y finalizó su mandato el 25 de septiembre de 2017. Bajo el liderazgo de un Representante Especial del Secretario General, se estableció como una «misión política, integrada por observadores internacionales desarmados, que se encargará de vigilar y verificar la dejación de las armas y formará parte del mecanismo tripartito que vigilará y verificará el cese del fuego y de las hostilidades bilateral y definitivo». 15

La segunda, conocida como la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia (UNVMC por sus siglas en inglés) (o la «segunda misión»), fue creada el 10 de julio de 2017 mediante la Resolución 2366 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y comenzó su mandato el 26 de septiembre de 2017, simultáneamente al final de la primera misión. Su mandato es «verificar la implementación por el Gobierno de Colombia y las FARC-EP de los puntos 3.2 y 3.4 del Acuerdo Final, de conformidad con lo dispuesto en el punto 6.3.3 del Acuerdo Final, en particular la reincorporación política, económica y social de las FARC-EP y la implementación de garantías de seguridad personal y colectiva y de programas integrales de seguridad y protección para las comunidades y organizaciones en los territorios [...]». <sup>16</sup>

### COORDINACIÓN DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS

El papel de la ONU había comenzado mucho antes de que se estableciera la UNMC. El Coordinador Residente y los organismos de las Naciones Unidas como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y ONU Mujeres, entre otros, ya habían estado prestado una importante asistencia, especialmente durante la fase final de las negociaciones. Se mantuvo contacto frecuente con el Departamento de Asuntos Políticos (DAP, ahora Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz, DAPCP) en Nueva York acerca de una posible misión de las Naciones Unidas. A mediados de 2015, las partes invitaron entonces al Secretario General de la ONU a prestar apoyo a la Subcomisión para el Fin del Conflicto, anticipando que era probable que pidieran a la ONU desempeñar un papel en relación con este capítulo. En julio de ese año, el Secretario General nombró a Jean Arnault como su Delegado ante la Subcomisión, y el Sr. Arnault fue posteriormente nombrado Representante Especial del Secretario General y Jefe de la UNMC.

La coordinación del Sistema de la ONU ha sido una prioridad a lo largo de todo el proceso, con el objetivo de asegurar una fuerte coherencia de enfoque entre la Sede de las Naciones Unidas, las MPE, la Oficina del Coordinador Residente y los organismos, fondos y programas (OFP) que forman parte del Equipo de País de las Naciones Unidas en Colombia (ENUP). En lo que respecta al género, concretamente, a nivel técnico la coordinación comenzó en Colombia incluso antes de que las negociaciones se hicieran públicas, inicialmente mediante conversaciones entre ONU Mujeres y la Asesora

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> Resolución 2261 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2016).

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> Resolución 2366 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2017).



El Consejo de Seguridad adopta por unanimidad la resolución 2261 que establecía una misión política, para monitorear y verificar la dejación de las armas y formar parte del mecanismo tripartito que supervisará el cese al fuego definitivo bilateral y la cesación de hostilidades tras la firma del acuerdo de paz. Enero 25 de 2016. Foto: UN

de Paz y Desarrollo en la oficina del Coordinador Residente, quien también trabajaba en estrecha colaboración con el DAP, para llamar la atención frente a la forma en que podían apoyar mejor la agenda de mujeres, paz y seguridad en el proceso de paz.

A medida que se hizo evidente que se pediría a las Naciones Unidas que establecieran una misión para acompañar la implementación, junto con otros miembros del ENUP, ONU Mujeres participó en el proceso de planificación dirigido por el DAP para la primera misión.

Las dos MPE y ONU Mujeres han establecieron una relación estratégica basada en un entendimiento compartido de sus diferentes funciones y fortalezas, que se refuerzan mutuamente. Las Misiones han tenido conocimiento de primera mano de los desafíos que enfrentan las mujeres en todos los niveles en relación con su mandato y la agenda de mujeres, paz y seguridad, excelentes conocimientos técnicos y un acceso de alto nivel a las autoridades para utilizar sus recursos políticos con el fin de eliminar barreras y promover un mayor progreso. ONU Mujeres tiene una fuerte capacidad programática y técnica, puede complementar la experiencia de la Misión en cuestiones en el marco de su mandato y puede hacerse cargo de las cuestiones de género que quedan fuera de este.

En términos más generales, desde el principio, las MPE han participado en los grupos de trabajo temáticos del sistema de la ONU, incluido el Grupo Interagencial de Género y el Subgrupo de Violencia basada en Género. En la actualidad, la UNVMC codirige los Grupos Interagenciales de Reincorporación y Garantías de Seguridad, en los que participa la Asesora de Género para promover acciones y planificación con enfoque de género. Además de la coordinación con ONU Mujeres, existe una estrecha relación de trabajo con el PNUD y el Fondo para la Consolidación

de la Paz, especialmente en lo que respecta al apoyo a los proyectos de reincorporación dirigidos por mujeres, así como con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) en cuestiones de seguridad y protección.

#### LA UNMC Y EL MECANISMO DE MONITOREO Y VERIFICACIÓN

La UNMC estaba compuesta por un componente civil con unos 260 puestos autorizados, incluyendo Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU), y un componente de observadores más amplio, de 450 observadores militares y policiales de mayor rango no armados y no uniformados, la mayoría de ellos de América Latina. La Misión tuvo su sede en Bogotá, pero la mayor parte de su personal estaba desplegado en nueve oficinas regionales y 26 equipos locales, estos últimos establecidos para corresponder a los lugares donde los combatientes de las FARC-EP debían concentrarse y dejar las armas.<sup>17</sup>

Los observadores de la ONU formaron el componente internacional del Mecanismo de Monitoreo y Verificación (MMV), un órgano tripartito establecido por el Acuerdo de Paz que incluía componentes similares del Gobierno y las FARC (cada uno con 323 miembros). El MMV se encargó de monitorear y verificar conjuntamente los elementos de cese al fuego y de hostilidades bilaterales del Acuerdo. 18 Durante las negociaciones de La Habana, después de un considerable debate, se llegó a un acuerdo tácito de que cada componente del MMV debía incluir un 20 % de mujeres. Influyeron en la decisión estudios anteriores que demostraron que, con un mayor número de mujeres en las estructuras de observación de la ONU, la incidencia de la violencia sexual y basada en género (VSBG) y la explotación y abuso sexual (EAS) disminuían durante sus operaciones, y se podían establecer mejores relaciones con las mujeres, los niños y otros grupos marginados de la población.

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> Estos sitios se conocen en Colombia como Zona Veredal Transitoria de Normalización/Punto Transitorio de Normalización (ZVTN/PTN); cuando se completó la entrega de armas, las ZVTN pasaron a denominarse Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR).

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> El componente de observadores de la ONU también coordinaba al MMV, mediaba en las diferencias que surgían entre las partes y era el único responsable del monitoreo y la verificación independiente de la dejación de armas.



Las mujeres civiles observadoras desempeñaron un rol fundamental en el Mecanismo Tripartito de Monitoreo y Verificación, creado durante el proceso de dejación de armas. Foto Martín López

El objetivo del 20 % resultó ser un reto para todos. El Acuerdo establecía que los miembros del MMV debían ser miembros en servicio activo de las Fuerzas Militares o de Policía a nivel de coronel o superior, con experiencia sobre el terreno. El componente colombiano logró incorporar solo un 6 % de mujeres (la mayoría eran jóvenes policías), muy limitado por el hecho de que las mujeres que estaban en el ejército en ese momento no tenían la oportunidad de haber acumulado el tipo de experiencia de despliegue en el terreno que se requería; el componente de las FARC tenía aproximadamente un 18 % de mujeres.

La ONU se enfrentó al reto de cumplir también el objetivo del 20 %. Las condiciones establecidas por las partes, incluido el hecho de que la mayoría de los observadores fueran reclutados en la región, eran importantes para los negociadores por razones políticas y operativas, pero dificultaban el cumplimiento de los objetivos de género. Así pues, además de otros esfuerzos, el Representante

Especial del Secretario General escribió directamente a los Estados Miembros, tanto de la región como de fuera de ella, alentándolos a enviar mujeres calificadas para que trabajaran como observadoras. <sup>19</sup> Con estas medidas afirmativas, el número de mujeres observadoras aumentó a alrededor del 12 %. <sup>20</sup>

La Misión hizo grandes esfuerzos por mejorar la paridad de género en su personal, y para marzo de 2017 aproximadamente el 47 % del personal civil de la Misión eran mujeres, con un porcentaje aún mayor entre los VNU. Se dio prioridad al aumento del número de mujeres entre los civiles de la ONU desplegados en el terreno, a fin de crear un mayor equilibrio con el componente de observadores, que era más numeroso. Al final de la UNMC, alrededor de la mitad de los jefes de las oficinas regionales de categoría P5 eran mujeres, aunque la mayoría de las mujeres sobre el terreno eran jóvenes VNU.

<sup>19</sup> Varios países europeos también proporcionaron mujeres observadoras desde el principio, entre ellos España, Gran Bretaña, Noruega y Suecia.

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> En el informe de clausura del Secretario General al Consejo de Seguridad sobre la UNMC, señaló que 49 de los 428 observadores eran mujeres en ese momento; S/2017/801 (septiembre de 2017), párrafo 65.



Observadora civil internacional como parte del Mecanismo Tripartito de Monitoreo y Verificación. Foto: Laura Santamaría, UNVMC.

# **2.1. El trabajo de género** en la UNMC y el MMV

En la planificación de la UNMC, la lista de personal incluía un Asesor de Género P4, pero el puesto se anunció hasta febrero de 2017, y se incorporó hasta finales de junio, cuando la misión llevaba tres cuartos de su período de 12 meses de mandato. Durante ese tiempo, el papel del Punto Focal de Género (PFG) en la sede de la Misión fue asumido por la Asistente Especial del Jefe Gabinete de la Misión.<sup>21</sup> Con su apoyo y en coordinación con ONU Mujeres, casi desde el principio, el Representante Especial comenzó a reunirse mensualmente con las lideresas de las organizaciones nacionales de mujeres para discutir el proceso de paz, compartir el análisis de la Misión y, aún más importante, escuchar sus preocupaciones, críticas y sugerencias. Estas reuniones periódicas y regulares, que continúan hasta la fecha, fueron muy apreciadas por las organizaciones de mujeres, que son contrapartes clave de la sociedad civil para la Misión.

Como parte de su función, la PFG de la sede de la Misión estableció relaciones por parte de la UNMC con los PFG de

las FARC-EP y del Gobierno en el MMV a nivel nacional, y facilitó las relaciones entre las organizaciones nacionales de mujeres y el MMV. Una vez desplegado el personal civil, la Misión empezó a identificar a los PFG en el terreno, quienes en algunos casos empezaron a establecer relaciones con las organizaciones locales de mujeres. Sin embargo, la designación de los PFG y el establecimiento de esas relaciones no era una práctica sistemática y dependía en gran medida de la discreción en la adopción de decisiones de los respectivos jefes de las oficinas en el terreno. El equipo de información pública de la Misión trabajó también para asegurar la visibilidad de la participación de las mujeres dentro de la Misión y en el MMV, especialmente a través de las redes sociales.

En consonancia con la política del DAP en ese momento y con la resolución 2122 (2013) del Consejo de Seguridad, los informes sobre la Misión al Consejo de Seguridad, casi desde el principio, incluían cierta información sobre las cuestiones de género incorporadas en todo el texto. En general, se incluyó información sobre la paridad de género en la Misión, algunos datos por género sobre el proceso de dejación de armas y la

<sup>21</sup> En su calidad de veterana del PNUD en Colombia, tenía un profundo conocimiento del contexto y de los actores de la sociedad civil.

participación en las actividades de reincorporación temprana, o sobre los diálogos y acercamientos con organizaciones de mujeres. En junio de 2017, los informes comenzaron a incluir una sección adicional y separada sobre género, en la que se destacaban específicamente las principales cuestiones de género en el proceso de implementación. Si bien se reconocen los importantes esfuerzos por promover la agenda de género, mujeres, paz y seguridad en los primeros meses de la UNMC, la llegada de la Asesora de Género aportó un cambio cualitativo a la labor. Ello se puso de manifiesto en los rápidos avances en la elaboración de políticas internas oficiales sobre género, el fortalecimiento de la red de PFG y en garantizar la orientación coherente de su labor, así como en la formulación de estrategias y orientaciones para realizar una verificación con enfoque de género.

En lo que respecta al MMV, a pesar del fuerte contenido de género del Acuerdo, el mecanismo tripartito se diseñó inicialmente sin ninguna estructura interna de género. En la capacitación inicial del primer grupo de miembros del MMV, dos mujeres —una de las FARC-EP y otra del Gobierno— plantearon la ausencia y recibieron la aprobación para crear un grupo interno de género que pasó a formar parte de la estructura del MMV. La confianza y entendimiento generados durante el proceso de La Habana entre los equipos de las FARC-EP y del Gobierno fueron clave para una pronta resolución de la omisión, ya que varios de los directivos del MMV habían trabajado juntos y asumido las cuestiones de género durante las negociaciones.<sup>22</sup> Una mujer policía de alto rango del componente de observadores de la ONU se incorporó más tarde al grupo interno de género. Cada componente del MMV debía nombrar a PFG para todos los niveles. Durante la fase de dejación de armas, las FARC-EP ya habían empezado a estructurar su red de PFG, y fue a razón de su petición a la UNMC de contar con una contraparte que la Misión comenzaran a designar PFG en su componente civil.

La falta inicial de fondos limitó la capacidad del grupo de género del MMV para llevar a cabo un entrenamiento adicional o hacer seguimiento al cumplimiento de estos. Sin embargo, una vez que se obtuvieron los fondos, el grupo de género del MMV realizó una ronda de entrenamientos en las oficinas regionales para los equipos locales. Las continuas limitaciones de recursos y los niveles desiguales de interés por parte de los jefes regionales del MMV hicieron que la capacitación general fuera insuficiente, especialmente dada la rotación del personal. El grupo tripartito de género también colaboró con tres ministerios gubernamentales en la elaboración de una guía detallada para los miembros del MMV sobre la violencia contra las mujeres, incluida la violencia doméstica, y los pasos concretos que debían seguirse en los diferentes tipos de casos, las responsabilidades institucionales y los derechos de las víctimas de violencia sexual.<sup>23</sup> Tanto ONU Mujeres como la Misión prestaron apoyo técnico. Para cuando la quía se publicó hacia el final del MMV, muchos de sus contenidos prácticos ya se utilizaban, y la guía ha servido de base en la elaboración de instrumentos más recientes para responder a los casos de violencia sexual y basada en género de acuerdo con el mandato de la Misión.

El código de conducta del MMV estableció, entre otras cuestiones, normas de cumplimiento obligatorio en materia de género, entre las que se incluían: el respeto a todos sus miembros, independientemente de su estatus, rango, etnia o nacionalidad, género o credo; el respeto a la igualdad de género, tanto dentro como fuera del MMV; y el compromiso de condenar todos los actos o amenazas de explotación, violencia y abuso sexuales.<sup>24</sup> Aunque los incidentes relacionados con la EAS fueron casi inexistentes, hubo más desafíos con los dos primeros elementos del código, ya que las mujeres en el MMV y el componente civil de la Misión reportaron varias formas de discriminación y micro-agresión cotidianas por parte

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> Según se informa, los jefes de los componentes de las FARC y del Gobierno compartían un compromiso similar y más firme sobre las cuestiones de género que el jefe del componente de observadores de la ONU.

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> «Guía de respuesta para el MM&V en situaciones de violencias contra las mujeres en las ZVTN, los PTN y lugares cercanos a estos» en: <a href="http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/publicaciones/Documents/2017/171231-Guia-MMV-en-situaciones-violencia-contra-mujeres-en-ZVTN.pdf">http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/publicaciones/Documents/2017/171231-Guia-MMV-en-situaciones-violencia-contra-mujeres-en-ZVTN.pdf</a>. Esta publicación representa el primer producto elaborado conjuntamente por los ministerios del gobierno colombiano que trabajan junto con las FARC después de la firma del Acuerdo de Paz

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> El Gobierno de Colombia reforzó la seriedad de estos compromisos, especialmente en lo que respecta a la VSBG y la EAS en las capacitaciones con sus funcionarios de alto nivel, subrayando que el mundo estaría observando y que Colombia necesitaba dar el ejemplo en su capacidad de mantener la disciplina. Este énfasis en la capacitación y el seguimiento fue más allá de su componente MMV para incluir a las unidades especiales de policía, UNIPEP y las tropas que proporcionarían seguridad perimetral y de otro tipo a los lugares de desmovilización de las FARC, especialmente en lo que respecta a sus interacciones con las comunidades rurales cercanas. Unos 11.000 miembros de las fuerzas de seguridad de Colombia recibieron capacitación en materia de género en este contexto.

de sus colegas hombres en el MMV, incluyendo por parte de los observadores de la ONU. En las oficinas en el terreno, en particular, esta situación se veía a menudo agravada por las diferencias en los enfoques civiles y militares y los niveles de jerarquía. Sin embargo, al mismo tiempo, algunos hombres del MMV eran firmes defensores de la igualdad de género; en esos casos, el hecho de contar con militares como aliadosen temas de igualdad degénero ayudó a mejorar las relaciones y la comprensión.

En el terreno, también surgieron otros tipos de desafíos. A pesar de las disposiciones específicas del capítulo 3.1 del Acuerdo de Paz para atender a las necesidades las mujeres excombatientes en materia de salud y de otro tipo de durante la fase del "Fin del conflicto", en la práctica, no hubo una preparación efectiva para el hecho de que un porcentaje importante de los combatientes de las FARC-EP fueran mujeres, que algunas estuvieran embarazadas y que muchas tuvieran hijos pequeños con ellas. Entre los combatientes de las FARC-EP que llegaron en los dos primeros meses a los lugares donde concentrarían sus fuerzas y dejarían las armas, alrededor del 17 % eran mujeres.<sup>25</sup> Según un censo oficial, al final del MMV alrededor de 2.267 de los 10.015 excombatientes encuestados en ese momento eran mujeres, es decir, aproximadamente el 23%.<sup>26</sup> El número de embarazos y nacimientos aumentó durante este período, así como el número de niños pequeños, ya que algunas excombatientes se esforzaron para reunir las unidades familiares, incluyendo a hijos que estaban al cuidado de otros.

Sin embargo, en estos sitios, inicialmente no había disposiciones especiales para las mujeres, y las instalaciones sanitarias y médicas eran notoriamente deficientes. Esto formó parte de un problema más general de incumplimiento de los plazos por parte del Gobierno para establecer el apoyo logístico y la infraestructura acordada en las zonas y puntos, como se señaló en varios informes al Consejo de Seguridad. Al mismo tiempo, los equipos de la UNMC en el terreno recibieron poca orientación para responder a la situación. En cambio, en algunas regiones, los PFG de la Misión y el MMV trabajaron de manera ad hoc para determinar las necesidades y movilizar recursos

para las mujeres embarazadas, establecer sistemas para garantizar que pudieran llegar a hospitales para recibir atención prenatal y de otro tipo, y presionar para obtener recursos que ayudaran a atender las necesidades urgentes de salud reproductiva y otras necesidades específicas de las mujeres.

En algunos casos, una falta de planificación similar en relación con los servicios de guardería limitó la participación de mujeres en actividades educativas y políticas, y muchas mujeres excombatientes volvieron a caer rápidamente en una vida de tareas domésticas. Esta situación, junto con el fuerte arraigo cultural de los roles tradicionales de género en las zonas rurales de Colombia, también dificultó la participación de muchas mujeres excombatientes en las primeras iniciativas de reincorporación económica, circunstancias que siguen impidiendo su participación en la actualidad.



Mujer combatiente de las FARC-EP junto con su bebé llegando a una Zona Veredal de Transición y Normalización (ZVTN), territoriosdonde los combatientes de las FARC-EP dejaron las armas y comenzaron su tránsito a la vida civil.

 $<sup>^{25}</sup>$  En el párrafo 35 del informe S/2017/252 (marzo de 2017) se señala que 1.179 de los 6.900 habitantes de las zonas y puntos a mediados de febrero eran mujeres.

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup> S/2017/801 (septiembre de 2017), párrafo 56.

# 2.2 La Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia (UNVMC) - la segunda misión: mandato, estructura y políticas de género

La UNVMC comenzó su mandato oficialmente el 26 de septiembre de 2017, aunque los preparativos ya llevaban meses en marcha. Con el nuevo mandato centrado en la verificación de las disposiciones del Acuerdo sobre la reincorporación y las garantías de seguridad, la estructura de la Misión cambió de manera importante. En particular, se invirtió el equilibrio entre los componentes civil y militar, con un componente civil más amplio y una fuerza de observadores muy reducida; en 2020, había 446 puestos civiles nacionales e internacionales presupuestados, incluidos 131 VNU, así como 120 observadores militares y de policía internacionales, no armados y no uniformados<sup>27</sup>. Se creó un componente de verificación con dos secciones principales, correspondientes al mandato (reincorporación y garantías de seguridad); el MMV finalizó su función y se crearon otras formas de trabajo tripartito; y se reforzó la arquitectura de género. Se hizo más hincapié en la cobertura territorial, y se trasladaron algunas oficinas para asegurar un mejor acceso a los lugares con mayor presencia de excombatientes de las FARC-EP, para hacer un seguimiento de las garantías de seguridad y para ubicarlas junto con las oficinas en el terreno del ENUP siempre que fuera posible. El Sr. Jean Arnault continuó como Representante Especial del Secretario General y Jefe de Misión durante la mayor parte de 2018; el 10 de diciembre de 2018 el Secretario General nombró al Sr. Carlos Ruiz Massieu como su nuevo Representante Especial y Jefe de Misión.

Asuntos de género, junto con otros dos asuntos transversales —los asuntos étnicos y de niñez— tendrían cada una un solo funcionario(a) en la sede de la Misión y trabajarían en el componente de verificación. El puesto de Asesora de Género se trasladó pronto a la Oficina del Jefe de Misión, de conformidad con las directrices del DAPCP y la resolución

2242 (2015) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, a fin de que pudiera asesorar mejor al liderazgo de la Misión sobre la inclusión de la perspectiva de género en los procesos internos, la verificación, las discusiones políticas y las prioridades de la Misión.

El cambio en la naturaleza del mandato creó un espacio mucho mayor y nuevos desafíos para la labor en materia de género, ya que las secciones del Acuerdo sobre reincorporación y garantías de seguridad incluyen disposiciones tanto transversales como específicas sobre los derechos de la mujer y género. El análisis, la presentación de informes y la verificación con enfoque de género son mucho más sólidos en la UNVMC que en la primera misión y, a pesar de los muchos problemas que subsisten a este respecto, en general hay ahora una incorporación mucho más firme de la agenda de mujeres, paz y seguridad en múltiples aspectos de su labor.



Carlos Ruiz Massieu, Representante del Secretario General y Jefe de la Misión de Verificación de la ONU en Colombia, visita los proyectos productivos de piscicultura y agricultura emprendidos por excombatientes de FARC en Santander de Quilichao, Cauca. Foto: Daniel Sandoval, UNVMC.

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> De acuerdo con el desglose de la Unidad de Recursos Humanos de la Misión en marzo 2019.

El Sr. Ruiz Massieu sigue reuniéndose cada dos meses con las representantes de las organizaciones nacionales de mujeres para intercambiar información y análisis sobre el proceso de paz. Además de sus reuniones con los líderes del partido FARC, también se reúne periódicamente con los miembros de la Comisión de Género de FARC. El Representante Especial también mantiene un diálogo regular con el Consejero Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, quien lidera los esfuerzos gubernamentales para implementar el Acuerdo, con los temas de género incorporados como parte de la agenda de la implementación.<sup>28</sup>

Los informes trimestrales del Secretario General al Consejo de Seguridad siguen incluyendo una sección específica sobre género, así como información relevante sobre las mujeres en otras secciones. Estas últimas referencias son, en la mayoría de los casos, cuantitativas (por ejemplo, el número de mujeres excombatientes inscritas en programas educativos o que participan en nuevos proyectos productivos), y la inclusión de este tipo de datos diferenciados por género es útil para visualizar la presencia de las mujeres en el proceso. Estas referencias también pueden reflejar necesidades o iniciativas concretas que involucran a las mujeres en los procesos de reincorporación o en las garantías de seguridad. La sección específica sobre género suele utilizarse para poner de relieve brechas o avances estratégicos, especialmente en lo que respecta a políticas gubernamentales generales o a las estructuras de género de las instituciones involucradas en la implementación de los Acuerdos de Paz.

Esta sección y el contenido de género en todo el documento son valorados por las mujeres activistas en Colombia y otras de la comunidad internacional como un medio importante para dar visibilidad nacional e internacional a los retos de las mujeres excombatientes y al papel de las mujeres como constructoras de la paz, así como para instar a la plena implementación de las ambiciosas disposiciones con enfoque de género del Acuerdo.

#### POLÍTICAS INTERNAS DE GÉNERO DE LA UNVMC Y LA POLÍTICA DEL DAPCP EN MATERIA DE MUJERES, PAZ Y SEGURIDAD

La Asesora de Género, que se unió a la UNMC cuando quedaban tres meses de su mandato, siguió desempeñando sus funciones en la UNVMC, aportando a la Misión los muy necesarios conocimientos técnicos y liderazgo en género. Comenzó a elaborar políticas e instrumentos internos necesarios y ha podido crear una Unidad de Género en la sede de la Misión con dos funcionarios adicionales financiados por donantes y una VNU en préstamo al interior de la Misión. Esta Unidad se ocupa de todas las cuestiones relacionadas con género derivadas del trabajo de la Misión, incluida la verificación, asuntos políticos y cuestiones internas, como la paridad de género. Si bien todavía se enfrenta al reto de satisfacer las necesidades de conocimientos especializados en materia de género dentro de la Misión, contar al menos con este pequeño equipo dedicado (ahora tres mujeres y un hombre) ha sido crucial para sacar adelante la agenda de mujeres, paz y seguridad y apoyar la implementación del Acuerdo con enfoque de género. A pesar de la gran atención que se presta a los derechos de la mujer y a los asuntos de género en el Acuerdo, el puesto de asesor se ha mantenido en la categoría P4, no en la categoría superior (P5 o superior) a la que se hace referencia en la resolución 2242 (2015) del Conseio de Seguridad de las Naciones Unidas, y no hay otros puestos de género presupuestados.

El Representante Especial del Secretario General aprobó en diciembre de 2018 una Directiva para toda la Misión sobre Género, Mujeres, Paz y Seguridad, elaborada para ajustarse a la política del DAP/DAPCP sobre la agenda de mujeres, paz y seguridad. En ella se señala que esta labor es una de las prioridades de la Misión, como se desprende de su mandato, de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y de las resoluciones posteriores relativas a la agenda de mujeres, paz y seguridad. Se definen seis componentes como partes integrales de esa prioridad: la participación activa y significativa de las mujeres; la verificación con enfoque de género y la verificación de las disposiciones relativas al

<sup>&</sup>lt;sup>28</sup> Como evidencia de su compromiso con estos temas, el Gobierno ha indicado que presentará un Plan de Acción Nacional (PAN) sobre Mujeres, Paz y Seguridad en octubre, para coincidir con el 20º aniversario de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

género en el marco de la reincorporación (3.2) y las garantías de seguridad (3.4); el análisis y la presentación de informes con enfoque de género; la capacitación y el fortalecimiento de las capacidades en materia de género; la coordinación con la arquitectura de género en los organismos de las Naciones Unidas, la cooperación internacional y la sociedad civil; y la paridad de género en la Misión.<sup>29</sup>

La Directiva establece formalmente la red de PFG de la Misión, define sus principales tareas y crea un Grupo de Trabajo de Género, liderado por la Representante Especial Adjunta del Secretario General. Para reforzar la responsabilidad general y la rendición de cuentas para la plena implementación de la Directiva, se han instituido varios instrumentos adicionales que están empezando a dar resultados. A nivel individual, cada funcionario debe ahora incluir un punto de acción de género en sus planes de trabajo anuales, y su evaluación del desempeño incorpora criterios relativos al género. También se está reforzando el cumplimiento mediante la implementación de un instrumento de presentación de informes anuales para todas las oficinas regionales y unidades en la sede de la Misión, a fin de demostrar progresos concretos en todos los elementos de la Directiva e identificar prácticas exitosas.

La estrategia de paridad de género de la Misión abarca tres esferas principales: la implementación de prácticas de contratación con enfoque de género; la definición de objetivos numéricos específicos para todos los tipos de contratos; y la promoción de esfuerzos para cambiar la cultura y las actitudes institucionales a fin de garantizar un entorno de trabajo inclusivo que permita la paridad y la igualdad efectiva, independientemente del género. La Misión ha tenido éxito particularmente en lo que respecta al proceso de contratación y los objetivos numéricos. El proceso de contratación se ha adaptado de manera que los anuncios de empleo incluyan un lenguaje con enfoque de género y aliente a las mujeres a participar especialmente en los procesos de contratació de las unidades con déficits; se utilizan indicadores para hacer un seguimiento de la paridad a lo largo del proceso; y la oficina de información pública produce materiales que destacan el papel de la mujer en la Misión para inspirar a las

mujeres a participar.<sup>30</sup> En cuanto a los objetivos numéricos, según el informe de finales de 2019, **en toda la Misión, el 49** % **del personal son mujeres**. El componente sustantivo va a la cabeza con un 56 % de personal femenino, en comparación con el 42 % a finales de 2017. Esto incluye el 41 % del personal de nivel profesional en el terreno, y el 48,5 % de las oficinas en terreno están dirigidas por mujeres. Los VNU siguen teniendo el mayor porcentaje de mujeres, con un 55 %. Ha habido progresos significativos en lo que respecta a los observadores internacionales, con un 33 % de mujeres, en comparación con el 15 % en 2018. Sigue habiendo déficits en los niveles D1 y superiores y en los componentes de Apoyo a la Misión y Seguridad.

El mayor desafío para la plena implementación de la Estrategia de Paridad de Género y la Directiva de Género sigue siendo el tercer elemento: el cambio de la cultura interna. Una mayor paridad de género y capacitaciones en materia de género no han sido suficientes para lograr un cambio cultural significativo. Más allá de las personalidades individuales, los retos culturales pueden verse en parte exacerbados por el legado de tener sobre todo hombres en puestos de alto liderazgo en la primera misión y la falta de una clara priorización interna de las cuestiones de género y de la agenda de mujeres, paz y seguridad, hasta bien entrada la segunda misión. Otros factores son:

- la falta de apropiación por parte de algunos de los jefes de oficinas y unidades para «trabajar con enfoque de género» como una responsabilidad colectiva;
- una tendencia a considerar las cuestiones «transversales» como «secundarias» o de responsabilidad exclusiva de los PFG;
- una actitud de cumplimiento porque se requiere, en ocasiones con cierto resentimiento y sin un compromiso más fuerte;
- resistencia a comprender cuán profundamente el género moldea la experiencia de los conflictos armados y la experiencia de los combatientes y excombatientes, de cómo influye en los posibles modelos de consolidación de la paz y los enfoques de las soluciones, o de cómo todo ello aporta para el avance del trabajo.

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> Véase Directiva de la Misión de Verificación de la ONU en Colombia sobre Género, Mujeres, Paz y Seguridad, 18 de diciembre de 2018, pág. 2.

<sup>&</sup>lt;sup>30</sup> Véase, por ejemplo: <a href="https://www.youtube.com/playlist?list=PL-8SCkVjg-e3073SwTDG1VQf1oLTWfUQ4">https://www.youtube.com/playlist?list=PL-8SCkVjg-e3073SwTDG1VQf1oLTWfUQ4</a>.

Han faltado recursos dedicados a la capacitación en materia de género, y por lo general los diferentes componentes de la Misión no han dado prioridad a esas actividades. Si bien se aprende mucho durante el proceso de trabajo propiamente dicho, no se imparte regularmente capacitación de refuerzo al personal, salvo en el caso de los PFG. Se incluyen capacitaciones en género durante los retiros regionales periódicos a discreción de los jefes de las oficinas regionales. También se dispone de material de apoyo impreso, incluido el Manual de Verificación de la Misión, que incluye secciones sobre la verificación con enfoque de género. También se elaboró una «Guía práctica para la verificación con enfoque de género» que brinda instrucciones más detalladas y accesibles a quienes participan en las funciones de verificación y presentación de informes.<sup>31</sup> Sin embargo, según se informa, estos instrumentos no se utilizan en la labor cotidiana tan plenamente como deberían.

#### PUNTOS FOCALES DE GÉNERO DE LA UNVMC

Basándose en la experiencia de la primera misión, especialmente en las oficinas de terreno, la red actual de PFG es la columna vertebral de la labor sustantiva de incorporación de la perspectiva de género de la UNVMC, en apoyo de la Unidad de Género en la Sede de la Misión. Ninguno de los y las PFG fue contratado como experto en género, y tienen muchas otras responsabilidades en sus oficinas. Catorce de los PFG son hombres, incluidos dos observadores. Se ha hecho un gran esfuerzo por institucionalizar su función, tal como se define en la Directiva, fortalecer el apoyo del liderazgo a esa función y proporcionar una coordinación permanente desde la Sede de la Misión. En 2019 había 54 PFG, 50 de los cuales, estaban ubicados en las oficinas regionales, subregionales y locales, y dedicaban entre el 15% y el 20% de su tiempo a cuestiones de género.<sup>32</sup> Los PFG de las unidades en la sede suelen estar menos comprometidos, se sienten menos identificados con los temas de género y dependen en gran medida de la Unidad de Género nacional.

Además de las reuniones virtuales mensuales entre la Unidad de Género y los PFG en el terreno, todos los PFG se reúnen anualmente para compartir experiencias, comentar retos, establecer prioridades y participar en una capacitación de refuerzo. La Unidad de Género se comunica frecuentemente con los PFG para brindarles orientación, examinar a fondo situaciones concretas y ayudarles a resolver problemas. Centrados principalmente en el apoyo a las cuestiones de reincorporación y garantías de seguridad, los PFG de la Misión han sido fundamentales para establecer relaciones sólidas con grupos de mujeres y lideresas locales, PFG de FARC en su zona y con autoridades locales que desempeñan un papel en la implementación del contenido de género del Acuerdo. En consonancia con el compromiso general de la Misión de fortalecer la participación de las mujeres, los PFG trabajan sistemáticamente para garantizar un lugar para las lideresas -tanto de FARC como de la comunidaden las estructuras locales de toma de decisiones. Las relaciones establecidas con los grupos locales de mujeres son particularmente dignas de resaltar, ya que estos grupos tienen poco acceso a la participación o representación a nivel nacional, pero a menudo desempeñan un papel destacado en sus comunidades. El trabajo con las organizaciones locales de mujeres también proporciona información para un análisis político más completo y con enfoque de género que el que sería posible solo con las contrapartes a nivel nacional, así como para poder comprender los diferentes retos y posibilidades de las mujeres colombianas como constructoras de la paz en diferentes contextos locales.

Por último, la labor de los PFG es esencial para garantizar la presentación de informes diferenciados por género de la Misión, y a menudo desempeñan un papel en la capacitación que la Misión proporciona a la policía y a las fuerzas militares colombianas a nivel regional y local.

<sup>31</sup> Ana Paola Tinoco y Devanna de la Puente, Guía práctica para la verificación con enfoque de género, UNVMC, agosto 2018.

<sup>32</sup> De los 50 PFG en el terreno, 39 de ellos eran VNU, cinco observadores de policía, cinco oficiales nacionales y un jefe P4 de una oficina subregional.



El Acuerdo de Paz ha permitido fomentar un diálogo constructivo entre los excombatientes de FARC y las comunidades indígenas y afrodescendientes Carrizal, Remedios, Antioquia. Foto: Giovanni Ferma, UNVMC

# 2.3. UNVMC: incorporación de la perspectiva de género en la verificación

### VERIFICACIÓN PROACTIVA Y CON ENFOQUE DE GÉNERO

La verificación es el núcleo del mandato de la Misión, y se ha dedicado un esfuerzo considerable al desarrollo de metodologías con enfoque de género que respondan a los retos específicos del contexto colombiano y a las complejidades del Acuerdo. Como parte del legado de la primera misión y del MMV, la UNVMC sique utilizando un marco general de «verificación proactiva», en el que el énfasis está orientado a identificar y resolver brechas y desafíos detectados en lugar de limitarse a informar sobre ellos. Este énfasis en el análisis y la solución de problemas ha permitido a la Misión desempeñar un papel importante en la creación de condiciones para apoyar a las partes a encontrar un espacio común y avanzar en la implementación. Utiliza los canales típicos de legitimidad y buenos oficios de una misión a diferentes niveles para señalar la importancia de los problemas, transmitir mensajes de preocupación y ofrecer asistencia. También ha significado encontrar recursos, a menudo procedentes del ENUP o de

fuentes de la comunidad internacional, por ejemplo, para complementar o reforzar los esfuerzos del Gobierno, apoyar la participación de organizaciones de mujeres o fortalecer las estructuras de género de FARC.

En el marco de ese enfoque general, la Misión ha elaborado instrumentos para reforzar y garantizar una verificación con enfoque de género. En términos generales, en la mencionada Guía práctica para la verificación con enfoque de género se establecen tres acciones principales: la recopilación de información diferenciada por género, el análisis de esa información, y la formación de una valoración sobre si la situación se corresponde con las disposiciones del Acuerdo relativas al género y los derechos de la mujer. Los tipos más importantes de información diferenciada se identifican como: funciones, uso del tiempo, acceso a la información, control de los recursos, necesidades, riesgos e impactos, así como los factores que influyen en las oportunidades de las personas de diferentes géneros. Además, con las contribuciones de la Unidad de Género, los formatos preparados por la División de Verificación para los informes periódicos de las oficinas en terreno contienen instrucciones específicas para la presentación de informes diferenciados en función del género, de conformidad con las prioridades establecidas cada tres meses para toda la Misión. Si bien esos instrumentos han permitido lograr importantes avances en la verificación con enfoque de género, aún quedan varios retos. En muchos casos, la labor sigue recayendo principalmente en la Unidad de Género y en los PFG, en vez de compartirse con todo el personal. Además, incluso cuando se reúne y analiza la información, poco de ese análisis puede llegar a los informes mensuales escritos. Sigue habiendo una disparidad considerable en la prioridad que se da a los derechos de la mujer y las cuestiones de género en las oficinas en el terreno y en las unidades de la sede de la Misión. En el terreno, parte de ello refleja diferencias en los contextos locales, pero en la mayoría de los casos se debe a variaciones en el nivel efectivo de apoyo de cada jefe de oficina, que tiene una discreción considerable en cuanto a la prioridad que se da a la labor, a la forma en que se organiza, y sobre si los derechos de la mujer y las cuestiones de género se incluyen en los informes o en las agendas de las reuniones con las autoridades.

Además de estos informes oficiales y no oficiales, la información proporcionada a la Misión por las organizaciones de mujeres, la Comisión de Género de FARC y las estructuras de género del Gobierno, los aliados del ENUP y otros son también fuentes importantes de verificación. En conjunto, constituyen un aporte importante para establecer las prioridades de la Misión en materia de género; determinar las cuestiones que deberían señalarse a la atención de las partes, las instituciones pertinentes u otros interesados; reconocer experiencias innovadoras; visualizar posibles soluciones; y, de manera muy sintética, enmarcar el contenido de género de los informes del Secretario General al Consejo de Seguridad.

## POLÍTICA NACIONAL DE REINCORPORACIÓN SOCIOECONÓMICA

Según el censo del Gobierno sobre excombatientes acreditados de las antiguas FARC-EP, 23 % son mujeres, sin embargo, en 2019 la Comisión de Género de FARC sitúa la



Fariana Confecciones, proyecto productivo en el antiguo Espacio Territorial de Pondores, en Fonseca, La Guajira. Foto: UNVMC

cifra cerca de un tercio, de las cuales el 18 % eran cabezas de familia.<sup>33</sup> No obstante, incluso cuando se iniciaban los esfuerzos de reincorporación, la labor de verificación de la Misión demostró que las mujeres excombatientes no participaban activamente en la toma de decisiones sobre las iniciativas de reincorporación económica y que la capacitación técnica que se les ofrecía tendía a reproducir los roles tradicionales de género.

Los problemas iniciales estaban relacionados en parte con la falta de una política oficial de reincorporación. Se aportaron diferentes visiones sobre el tema durante las negociaciones de La Habana, pero pocos detalles fueron incluidos en el Acuerdo de Paz. Habana, el Acuerdo creó el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR), con dos miembros del Gobierno y dos de las FARC, para definir las actividades y el calendario del proceso de reincorporación, supervisar la ejecución y aprobar propuestas de proyectos productivos. Finalmente, más de 18 meses después de la entrada en vigor del Acuerdo de Paz, se aprobó una política nacional con el contenido propuesto por el CNR.

Sin embargo, cuando se creó el CNR, (una vez más) no hubo una estructura de género en el diseño. Una vez más las mujeres de FARC y del Gobierno que habían participado en el proceso de La Habana se reunieron para proponer una

<sup>&</sup>lt;sup>33</sup> FARC Comisión Mujer, Género y Diversidades «Enfoque de Género en la Reincorporación», presentación en PowerPoint (2019), diapositiva 4. Según los cálculos de esa Comisión, las mujeres constituían el 33% del antiquo componente querrillero de las FARC.

<sup>&</sup>lt;sup>34</sup> El Gobierno favoreció un modelo centrado en la reincorporación individual, mientras que las FARC se comprometieron con un modelo colectivo, por principio y porque creían que esto sería clave para la construcción de una unidad organizativa. El Acuerdo finalmente reconoció tanto las opciones colectivas como las individuales, pero proporciona poca orientación adicional, la cual fue desarrollada más tarde a través del CNR y el CONPES.

<sup>&</sup>lt;sup>35</sup> El Gobierno de Colombia tiene una estructura institucional compleja, en general y específicamente relacionada con el proceso de paz. El componente gubernamental del CNR incluía inicialmente representantes de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) y la Oficina del Alto Comisionado para la Paz; esta última fue finalmente reemplazada por la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación.

27

Mesa Técnica de Género (MTG). Una vez establecida como una parte permanente del CNR, la MTG desempeñó un papel fundamental en la elaboración de la política nacional de reincorporación. Actualmente sigue desempeñando un papel clave en el proceso de implementación y es una de las contrapartes institucionales más importantes de la Misión en cuestiones de género y derechos de la mujer en la reincorporación.

Cuando la MTG -compuesta por cinco mujeres del Gobierno y cuatro de FARC-comenzó a elaborar propuestas para la política nacional, utilizó los datos del censo sobre los excombatientes de las FARC-EP, los aportes de la Misión y, en gran medida, la Estrategia Integral para la Reincorporación de Mujeres Excombatientes, elaborada por la Comisión de Género de FARC durante las primeras etapas de su transición a la vida civil, incluso antes de que se iniciaran las discusiones sobre la política nacional. Cuando se intensificaron los debates sobre la política, la MTG estaba lista con propuestas sólidas.

La política de reincorporación final incluye 18 componentes estratégicos para asegurar la igualdad de género, así como un compromiso general con el empoderamiento económico de las mujeres «garantizando su acceso, control y administración de recursos» en el proceso de reincorporación.<sup>36</sup>

Para la Misión, la política nacional provee un marco más específico para su verificación de género y reincorporación que el que el Acuerdo ofrecía. Para ayudar en la implementación, con la MTG a la cabeza, ONU Mujeres, el PNUD y la Misión apoyaron conjuntamente el desarrollo de la publicación «Herramientas para la inclusión del enfoque de género en procesos de reincorporación económica».<sup>37</sup> Dirigida a instituciones gubernamentales, autoridades locales y grupos de la sociedad civil, la publicación explica el contenido de género de la política y sugiere pasos concretos para su implementación.



Mujeres excombatientes y de la comunidad reciben capacitación en panadería. La Montañita, Caquetá, Colombia. Foto: Laura Santamaría, UNVMC.

# VERIFICACIÓN PROACTIVA Y CON ENFOQUE DE GÉNERO DE LA REINCORPORACIÓN SOCIOECONÓMICA

La labor de la Misión en materia de reincorporación socioeconómica de las mujeres excombatientes se apoya en el mantenimiento de fuertes relaciones con la arquitectura de género del Gobierno y FARC, a fin de compartir y confirmar información, identificar brechas y trazar estrategias sobre acciones para superar los obstáculos a los que se enfrentan las mujeres. Esta labor está dirigida principalmente por la Unidad de Género a nivel nacional y los PFG en el terreno. La celebración de diálogos periódicos de alto nivel sobre género y reincorporación entre el Representante Especial, los jefes de organismos gubernamentales, el liderazgo de FARC, la jefa de ONU Mujeres y otras personas de la comunidad internacional, también fue importante para la construcción de análisis y prioridades comunes en el nivel político más alto, en el que casi todos los cargos están ocupados por hombres.

Junto con el CNR y la MTG, las estructuras técnicas de género de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) y la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (CPEC) son una contraparte clave para la Misión. Se ha avanzado significativamente en la elaboración de un sólido conjunto de normas, procedimientos e indicadores con enfoque de género,

<sup>38</sup> Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) 3931 (2018), pág. 104: http://www.reincorporacion.gov.co/es/Documents/conpes\_finlal\_web.pdf.

 $<sup>^{37}</sup> Disponible \ en: \ https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20colombia/documentos/publicaciones/2019/08/herramientas%20para%20la%20inclusin%20%20del%20enfoque%20de%20gnero%20en%20procesos%20de%20reincorporacin%20econmica.pdf?la=es&vs=5733$ 

pero su transformación en medidas efectivas en consonancia con la política nacional de empoderamiento económico de la mujer ha sido más lenta y sigue siendo un importante desafío. La falta de recursos específicos para los componentes de género, las dificultades para traducir los acuerdos hechos a nivel nacional en medidas locales, las presiones para implementar proyectos productivos sin tener en cuenta las consideraciones de género y las visiones tradicionales sobre la mujer y la familia son algunos de los obstáculos más profundos.

La estrecha relación entre la Misión y la Comisión de Género de FARC ha sido especialmente importante en materia de reincorporación. Las aspiraciones de las mujeres excombatientes en materia de reincorporación tienden a estar más en consonancia con un alto nivel de participación significativa y empoderamiento que la mayoría de los modelos gubernamentales. En términos prácticos, estos a menudo siguen centrándose en los hombres o conciben a las mujeres principalmente en funciones tradicionales o secundarios.

El trabajo de la Misión ha abarcado todos los aspectos de la reincorporación socioeconómica de la mujer en el Acuerdo, entre otras cosas, para la igualdad de acceso a la educación, atención general en salud y salud sexual y reproductiva. Además, las cuestiones relativas al cuidado de los niños siguen siendo un obstáculo en muchos lugares para que la mujer pueda acceder a formación profesional, educación formal, proyectos productivos y actividades políticas. Así, la Misión, junto con ONU Mujeres y otras agencias de la ONU, ha trabajado estrechamente con la Comisión de Género de FARC para apoyar su modelo de prestación de cuidados comunitarios y ha intercedido ante el Gobierno para que se creen quarderías que se ajusten a sus necesidades. A finales de 2019 se habían establecido nueve de esas guarderías, pero todavía se necesitan muchas más en zonas donde se han asentado grupos de excombatientes tratando de comenzar una nueva vida. En particular, un proyecto apoyado por el Fondo para la Consolidación de la Paz, en colaboración con el Gobierno, las FARC y la ONU, ha sido fundamental para establecer quarderías adaptadas al modelo de «economía del cuidado» desarrollado por la Comisión de Género de FARC.



En el antiguo Espacio Territorial de Capacitación y Reincorporación de Santa Lucía, Ituango, las mujeres desempeñaron un rol fundamental en el desarrollo de proyectos productivos como la panadería. Santa Lucía, Ituango, Antioquia. Foto: Elizabeth Yarce, UNVMC

#### UN ENFOQUE EN EL EMPODERAMIENTO ECONÓMICO DE LA MUJER Y SUS DESAFÍOS

La labor de la Misión en materia de género en esta área se ha centrado en el apoyo al empoderamiento económico de la mujer mediante su liderazgo y su participación significativa en proyectos productivos colectivos y comunitarios. Esta labor se enfrenta a muchos desafíos. Al igual que las mujeres en muchos lugares, las mujeres excombatientes en Colombia se enfrentan a múltiples obstáculos para esa participación, entre ellos, responsabilidades domésticas opuestas, problemas de transporte, cónyuges que no quieren que participen o una tendencia menos tangible de los hombres a ignorar sus voces. En el caso de las madres solteras la situación puede ser aún más difícil.

En el caso de las mujeres excombatientes de Colombia, como en otras experiencias internacionales, la relativa igualdad que creían haber logrado como combatientes se disipó rápidamente al regresar a la vida civil. Especialmente para las que se encontraban en el nivel de base, sus vidas suelen parecerse cada vez más a las de otras mujeres rurales pobres en un contexto cultural profundamente dominado por los hombres. En muchos casos, se enfrentan a un mayor estigma en sus comunidades que los excombatientes varones

porque rompieron con las normas sociales, y en la conciencia popular pueden ser consideradas como «malas madres» que abandonaron a sus hijos o «mujeres libertinas» que huyeron con la guerrilla. Además, sin la disciplina militar de los frentes guerrilleros, algunas se enfrentan ahora a una nueva amenaza de violencia doméstica, con un efecto debilitador sobre su dignidad y sus posibilidades de participación. Al mismo tiempo, en el seno del partido FARC, las mujeres siguen teniendo una presencia limitada en cargos altos de liderazgo. Solo dos mujeres de FARC ocupan puestos en el Congreso de Colombia, 38 mientras los hombres forman parte prácticamente de todos los órganos bipartitos establecidos para el seguimiento de los diferentes aspectos de la implementación del Acuerdo, incluida la reincorporación.

La Misión llama la atención consistentemente y establece diálogos de colaboración con los actores relevantes sobre estos desafíos persistentes. En combinación con su constante presencia en el terreno, la Misión ha aprovechado su acceso e influencia en las estructuras nacionales de política y ejecución para identificar problemas y sugerir soluciones, al tiempo que acompaña a las mujeres excombatientes a medida que construyen nuevas vidas y aclaran sus metas.

# MOVILIZACIÓN DE RECURSOS Y COLABORACIÓN ENTRE LA ONU Y LOS DONANTES

Para abordar algunas de estas cuestiones, y paralelamente a su labor con el proceso de la política pública nacional, desde el principio la Misión comenzó a adoptar medidas prácticas para hacer frente a la crítica falta de opciones de medios de subsistencia de los excombatientes y a las demoras generales en el proceso de aprobación de los proyectos. En una aplicación concreta de su modelo de verificación proactiva, en 2018 la UNVMC comenzó a crear alianzas para apoyar micro proyectos de generación de ingresos

para excombatientes, tanto hombres como mujeres. Con el fuerte liderazgo de la Representante Especial Adjunta y el respaldo del Representante Especial, la Misión utilizó fondos extrapresupuestarios del DAPCP y otros fondos que movilizó de la comunidad internacional para esta iniciativa. Los sitios prioritarios se seleccionaron conjuntamente con FARC y el Gobierno. Trabajando con el PNUD como agencia implementadora, en una primera ronda, la Misión apoyó nueve proyectos dirigidos por mujeres (alrededor del 20 % del total) y se aseguró de que todos los proyectos tuvieran dimensiones de género.<sup>39</sup>

Sin embargo, pronto quedó claro que, incluso cuando una o dos mujeres ocupaban un puesto de liderazgo oficial en un proyecto productivo típico, no había garantía de que desempeñaran un papel significativo en la toma de decisiones o en los avances hacia su empoderamiento económico. Así pues, en una segunda fase, la Misión decidió apoyar proyectos diseñados y dirigidos exclusivamente por mujeres y ha alentado a otros en la comunidad internacional a que también lo hagan. 40 Esto condujo a prioridades que no siempre coincidían con las propuestas por el liderazgo político de FARC, en particular a nivel local. La asignación específica por parte de los donantes de algunos fondos extrapresupuestarios para apoyar las cuestiones relacionadas con la agenda de mujeres, paz y seguridad y las nuevas directrices del DAPCP en materia de género fueron esenciales para hacer avanzar el plan. El personal de la Misión en el terreno colaboró estrechamente con las mujeres excombatientes en la elaboración de sus propuestas, y también les ayudó a entablar relaciones con las autoridades y organizaciones locales cuando fue necesario. Con más fondos para cada proyecto y una mayor atención al l involucramiento de la comunidad y la sostenibilidad, la implementación de los cinco primeros proyectos comenzó a finales de 2018, principalmente en zonas rurales. Cinco nuevos proyectos para mujeres en entornos urbanos fueron aprobados a principios de 2019, en los que los retos son particularmente

<sup>&</sup>lt;sup>38</sup> Ambas mujeres son senadoras. El Acuerdo Final de Paz garantiza a las FARC diez puestos en el Congreso (cinco en el Senado y cinco en la Cámara de Representantes) durante dos períodos electorales; véase el Acuerdo Final, capítulo 3.2.1.2.a.

<sup>&</sup>lt;sup>39</sup> S/2018/874 (septiembre), párrafo 28.

<sup>&</sup>lt;sup>40</sup> A mediados de 2019, solo uno de esos proyectos se había presentado directamente al CNR para su aprobación. La comunidad internacional ha apoyado algunos proyectos similares, dirigidos por mujeres en diferentes partes del país, pero hay poca coordinación o priorización conjunta con respecto a este tipo de proyectos.

complejos debido al mayor aislamiento y la estigmatización. Algunos de los proyectos iniciales han tenido más éxito que otros, y se les está haciendo seguimiento. Se está llevando a cabo una tercera fase centrada en proyectos comunitarios, todos ellos con componentes de género. En las experiencias más exitosas, las mujeres están empezando a crear nuevos modelos de reincorporación e inyectando nueva energía en el difícil proceso de transición a la vida civil.

La Misión también apoya los esfuerzos de las mujeres de FARC por colaborar con los grupos locales de mujeres y en alianza con las comunidades. Basándose en el reconocimiento de los retos comunes y en el deseo de ayudar a reconstruir el tejido social en sus comunidades y avanzar en la agenda de los derechos de las mujeres, estas relaciones están empezando a dar forma a propuestas de reincorporación potencialmente innovadoras que incluyen también a mujeres no pertenecientes a FARC. La Misión ha procurado activamente obtener apoyo técnico y financiero para muchos de estos esfuerzos. En uno de ellos, la estrecha coordinación con el Fondo para la Consolidación de la Paz ha permitido a la Misión contribuir a un gran esfuerzo de reincorporación que están llevando a cabo el PNUD, UNICEF y ONU Mujeres para apoyar proyectos productivos e iniciativas de impacto social para mejorar las condiciones de vida de las mujeres excombatientes y sus hijos en varias regiones.

Múltiples presiones, incluida la lentitud de la implementación general de los proyectos de reincorporación, han hecho que la inclusión de la perspectiva de género no siempre haya sido un factor determinante para el apoyo. Por ello, la Misión ha colaborado con la Unión Europea y otros organismos de la comunidad internacional que aportan fondos y apoyan el proceso de reincorporación para ayudar a garantizar que se sigan directrices de inclusión de género en los proyectos que apoyan. Además, los PFG de varias regiones están colaborando estrechamente con los Equipos Locales de Coordinación de la ONU para coordinar los esfuerzos y promover un mayor apoyo a las mujeres en el proceso de reincorporación.



Encuentro Nacional de Mujeres excombatientes de la FARC en junio de 2019. Más de 300 mujeres excombatientes se reunieron para hacer un balance sobre los progresos y desafíos de su proceso de reintegración social, económica y política. Foto: Jennifer Moreno, UNVMC

# VERIFICACIÓN CON ENFOQUE DE GÉNERO DE LA REINCORPORACIÓN POLÍTICA

En consonancia con la atención prestada en el Acuerdo al proceso electoral oficial, la Misión dio considerable prioridad a las elecciones locales y departamentales de octubre de 2019. Estas fueron las primeras elecciones a este nivel en las que participaron candidatos del nuevo partido FARC o antiguos miembros de las FARC-EP con otros partidos políticos. En su verificación, la Misión prestó especial atención a la participación de mujeres excombatientes y otras integrantes de FARC en esta primera oportunidad de presentarse como candidatas a cargos públicos locales. De los cerca de 300 candidatos del partido FARC o candidatos que se presentaron en coaliciones que incluían a FARC, el 38 % eran mujeres. Si bien estas mujeres tuvieron menos éxito que sus homólogos masculinos -ganaron solo dos de las doce elecciones ganadas por candidatos de FARC—, dieron el ejemplo y adquirieron una importante experiencia de liderazgo que se aplicará en su labor futura.

La Misión trabajó con el Ministerio del Interior y el Consejo Nacional Electoral para asegurar que las mujeres tuvieran acceso en igualdad de condiciones a los mismos recursos que los demás candidatos, incluyendo medidas de protección. Las estructuras de género de la Misión garantizaron el seguimiento a la situación de las candidatas de FARC. Este proceso permitió comprender



El enfoque étnico en el Acuerdo de Paz ha sido uno de los temas abordados durante los diálogos estratégicos organizados por el Cabildo Mayor de Dabeiba, Antioquia. Foto: Camille Risler

mejor la prevalencia de los riesgos de seguridad para ellas, y también para otras mujeres. El hecho de que las candidatas recibieran amenazas en la misma proporción que los hombres estableció la importancia de que la Misión reuniera datos diferenciados por género sobre cuestiones de seguridad (véase la siguiente sección). Muchas de las candidatas solicitaron formas de protección, y la Misión colaboró con las autoridades responsables para asegurar que se crearan medidas individuales y colectivas para ellas.

Con el marco que proporciona la resolución 1325 del
Consejo de Seguridad, la verificación de la reincorporación
política de las mujeres excombatientes no se centra
exclusivamente en la participación electoral. En la
práctica, la labor de la Misión también ha supuesto
examinar el grado y la calidad de la participación de las
mujeres en diversos espacios de toma de decisiones, ya
sea en proyectos productivos, en consejos o grupos locales
para temas de desarrollo o de prestación de servicios, sobre
cuestiones de seguridad y disposiciones de protección, o en
el plano nacional, por ejemplo, en instituciones concretas
más involucradas en la implementación de los Acuerdos
o en otros procesos consultivos. La labor de la Misión a

este respecto ha sido importante para mejorar el acceso de las mujeres excombatientes a los espacios de toma de decisiones y apoyarlas en sus esfuerzos cuando es necesario.

#### VERIFICACIÓN CON ENFOQUE DE GÉNERO DE GARANTÍAS DE SEGURIDAD

En los informes al Consejo de Seguridad, se señala con frecuencia que la situación de seguridad en las zonas afectadas por el conflicto es el riesgo general más grave para el proceso de paz. Si bien los hombres han sido blancos más frecuentes que las mujeres, según el informe de 2019 sobre Colombia de la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, entre 2018 y 2019 ha habido un aumento del 50 % en los asesinatos de lideresas y de defensoras de derechos humanos, y sólo en un período de 15 meses (de marzo de 2018 a mayo de 2019), la Defensoría del Pueblo documentó 447 amenazas contra mujeres defensoras de los derechos humanos, la mayoría de ellas con contenido sexista, insinuaciones sexuales y/o amenazas contra sus familias.<sup>41</sup> Algunas fuentes también muestran un aumento más rápido recientemente de

 $<sup>^{41} \</sup> Defensoria\ del\ Pueblo: \underline{read:} \\ //\underline{https\_www.defensoria.gov.co}/\underline{2}\underline{rl=https\%3A\%2F\%2Fwww.defensoria.gov.co\%2Fes\%2Fnube\%2Fdestaca-feels \\ //\underline{https\_www.defensoria.gov.co\%2Fes\%2Fnube\%2Fdestaca-feels \\ //\underline{https\_www.defensoria.gov.co\%2Fes\%2Fdestaca-feels \\ //\underline{https\_www.defensoria.gov.co\%2Fdestaca-feels \\ //\underline{https\_www.defensoria.gov.co\%2Fdestaca-feels \\ //\underline{https\_www.defensoria.gov.co\%2Fdestaca-feels \\ //\underline{https\_www.defensoria.gov.co\%2Fdestaca-feels \\ //\underline{https\_www.defensoria.gov.co\%2$ 

amenazas y asesinatos de mujeres defensoras de derechos humanos que de hombres. Estos incidentes de seguridad tienen un efecto escalofriante y un impacto directo en las posibilidades de las mujeres de participar activamente en la implementación del proceso de paz y en sus comunidades. Los asesinatos de hombres que pertenecieron a las FARC-EP también han creado un mayor aislamiento, estigmatización, riesgo y dificultades económicas para las mujeres y los niños que dejan atrás, un tema que la Misión ha comenzado a destacar a través de sus buenos oficios.

El capítulo (3.4) sobre las garantías de seguridad del

Acuerdo refleja la complejidad y la gravedad general de esta

situación. El capítulo identifica las categorías de personas

para las cuales se garantizará la seguridad, que incluyen a los excombatientes y sus familias, los miembros del nuevo partido político FARC, los defensores de derechos humanos (DDH), los líderes sociales y las comunidades<sup>43</sup>. También identifica los tipos específicos de grupos que deben ser procesados y disueltos por su papel en la perpetración de amenazas y ataques a las categorías de personas mencionadas, y define las funciones de las múltiples instituciones estatales, tanto las existentes como las que se crearán, en el combate a esos grupos y/o en la protección de aquellos que han recibido amenazas o están en riesgo. Este intrincado marco plantea muchos problemas de verificación. Desde una perspectiva de género, tanto para las partes como al interior de la Misión, los principales desafíos han sido garantizar una atención adecuada a las cuestiones de seguridad de las mujeres y desarrollar un enfoque eficaz y diferenciado de las medidas y procedimientos de prevención, protección e investigación en relación con las amenazas a la seguridad de las mujeres y las

personas Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transexuales e

Intersexuales (LGBTI).

#### DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS, LIDERESAS COMUNITARIAS Y SUS COMUNIDADES

En su labor sobre garantías de seguridad para las mujeres defensoras de derechos humanos, lideresas sociales y sus comunidades, la Misión mantiene fuertes relaciones con las múltiples instituciones nacionales que desempeñan un papel en la prevención, la protección y la investigación de las amenazas y los ataques a su seguridad. Entre ellas se encuentra la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS), encabezada por el Presidente de la República y encargada de garantizar la seguridad de las comunidades en riesgo y de coordinar los esfuerzos del Estado a través de una política pública para desmantelar los grupos armados ilegales que están detrás de la gran mayoría de los ataques. Después de muchos esfuerzos de la Misión y de la incidencia de las organizaciones de mujeres, a principios de 2019 se concedió un puesto en la Comisión a representantes de las mujeres defensoras de derechos humanos y constructoras de paz de las comunidades como participantes sin derecho a voto. Se espera que esta participación de la sociedad civil conduzca a una mayor atención a las garantías de seguridad de las mujeres y que su participación se formalice como parte de las nuevas regulaciones de la CNGS. En otro paso positivo, el Subgrupo de Género de la CNGS se ha reactivado recientemente.

La Misión también trabaja en estrecha colaboración con organizaciones de mujeres en todos los niveles sobre cuestiones de seguridad. Con años de experiencia ganada en estos temas, estas organizaciones están muy a la vanguardia. La Misión las ha apoyado en su labor de incidencia ante el Gobierno, lo que ha dado lugar a otro importante logro a principios de 2020, cuando el Ministerio del Interior puso en marcha el plan de acción del Programa Integral de Garantías para Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos, basado en gran medida en propuestas de organizaciones de mujeres.<sup>44</sup> Junto con ONU Mujeres,

 $\frac{\text{dos}\%2\text{F7971}\%2\text{F}\%25\text{e}2\%2580\%259\text{cVamos-a-seguir-trabajando-con-todas-las-mujeres-por-el-compromiso-que-tienen-con-la-vida}{25\text{e}2\%2580\%259d-\text{Defensor-del-Pueblo-en-Mesa-por-la-Vida-de-Cali-mujeres-mesa-por-la-vida-protecci}\%25\text{c}3\%25\text{b}3\text{n-Defensor}\%25\text{c}3\%25\text{a}d\text{a-Procuradur}\%25\text{c}3\%25\text{a}d\text{a-Procuradur}\%25\text{c}3\%25\text{a}d\text{a-de-Cali-mujeres-mesa-por-la-vida-protecci}\%25\text{c}3\%25\text{b}3\text{n-Defensor}\%25\text{c}3\%25\text{a}d\text{a-Procuradur}\%25\text{c}3\%25\text{a}d\text{a-de-Cali-mujeres-mesa-por-la-vida-protecci}\%25\text{c}3\%25\text{b}3\text{n-Defensor}\%25\text{c}3\%25\text{a}d\text{a-Procuradur}\%25\text{c}3\%25\text{a}d\text{a-de-Cali-mujeres-mesa-por-la-vida-protecci}\%25\text{c}3\%25\text{b}3\text{n-Defensor}\%25\text{c}3\%25\text{a}d\text{a-Procuradur}\%25\text{c}3\%25\text{a}d\text{a-de-Cali-mujeres-mesa-por-la-vida-protecci}\%25\text{c}3\%25\text{a}d\text{a-Procuradur}\%25\text{c}3\%25\text{a}d\text{a-de-Cali-mujeres-mesa-por-la-vida-protecci}\%25\text{c}3\%25\text{a}d\text{a-Procuradur}\%25\text{c}3\%25\text{a}d\text{a-de-Cali-mujeres-mesa-por-la-vida-protecci}\%25\text{c}3\%25\text{a}d\text{a-de-Cali-mujeres-mesa-por-la-vida-protecci}\%25\text{c}3\%25\text{a}d\text{a-de-Cali-mujeres-mesa-por-la-vida-protecci}\%25\text{c}3\%25\text{a}d\text{a-de-Cali-mujeres-mesa-por-la-vida-protecci}\%25\text{c}3\%25\text{a}d\text{a-de-Cali-mujeres-mesa-por-la-vida-protecci}\%25\text{c}3\%25\text{a}d\text{a-de-Cali-mujeres-mesa-por-la-vida-protecci}\%25\text{c}3\%25\text{a}d\text{a-de-Cali-mujeres-mesa-por-la-vida-protecci}\%25\text{c}3\%25\text{a}d\text{a-de-Cali-mujeres-mesa-por-la-vida-protecci}\%25\text{c}3\%25\text{a}d\text{a-de-Cali-mujeres-mesa-por-la-vida-protecci}\%25\text{c}3\%25\text{a}d\text{a-de-Cali-mujeres-mesa-por-la-vida-protecci}\%25\text{c}3\%25\text{a}d\text{a-de-Cali-mujeres-mesa-por-la-vida-protecci}\%25\text{c}3\%25\text{a}d\text{a-de-Cali-mujeres-mesa-por-la-vida-protecci}\%25\text{c}3\%25\text{a}d\text{a-de-Cali-mujeres-mesa-por-la-vida-protecci}\%25\text{c}3\%25\text{a}d\text{a-de-Cali-mujeres-mesa-por-la-vida-protecci}\%25\text{c}3\%25\text{a}d\text{a-de-Cali-mujeres-mesa-por-la-vida-protecci}\%25\text{c}3\%25\text{a}d\text{a-de-Cali-mujeres-mesa-por-la-vida-protecci}\%25\text{c}3\%25\text{a}d\text{a-de-Cali-mujeres-mesa-por-la-vida-protecci}\%25\text{c}3\%25\text{a}d\text{a-de-Cali-mujeres-mesa-por-la-vida-protecci}\%25\text{c}3\%25\text{a}d\text{a-de-Cali-mujeres-mesa-por-la-v$ 

<sup>&</sup>lt;sup>42</sup> Véase el informe sobre la presentación de Diana Rodríguez, Delegada de Género de la Defensoría del Pueblo, Conclusiones III Encuentro Puntos Focales de Género, UNVMC, 4-5 de julio de 2019.

<sup>43</sup> Capítulo 3.4 sobre Garantías de Seguridad del Acuerdo Final de Paz: http://es.presidencia.gov.co/Documents/160623\_Acuerdo.pdf

<sup>&</sup>lt;sup>44</sup> Véase, S/2020/239 (marzo). En este informe también se menciona que se han hecho progresos tempranos con la Unidad Nacional de Protección (UNP, que ofrece protección cercana a las figuras políticas y otras personas en riesgo) en la aplicación de un nuevo protocolo para fortalecer las evaluaciones de riesgo para las lideresas y las defensoras de los derechos humanos.

la Defensoría del Pueblo, el Ministerio del Interior y otras entidades, la Misión ha ayudado a movilizar recursos y a realizar actividades de promoción para apoyar el establecimiento de los foros regionales definidos en el plan de acción, con un proyecto piloto en dos regiones en las que las mujeres lideresas y defensoras de los derechos humanos han corrido mayor riesgo. <sup>45</sup> Con la presencia de la Misión en el terreno, el personal trabaja en estrecha colaboración con las organizaciones de mujeres y las autoridades competentes para promover su implementación efectiva.

#### MUJERES EXCOMBATIENTES E INTEGRANTES DEL PARTIDO FARC

Si bien la mayor parte de la atención pública se ha centrado en las lideresas sociales y defensoras de derechos humanos, la Misión ha trabajado en fortalecer los esfuerzos para abordar los riesgos y las garantías de seguridad de las mujeres excombatientes, como parte fundamental de su mandato. Aunque los riesgos particulares para las mujeres excombatientes han sido menos visibles, ya que la mayoría de los asesinatos han afectado a hombres, tanto mujeres como hombres pueden recibir amenazas en proporciones similares, como se puso de manifiesto durante las elecciones locales. Además, los riesgos para la seguridad y las necesidades de protección de las mujeres excombatientes se dan en un espectro más amplio que en el caso de los hombres, yendo desde las formas de violencia doméstica hasta las amenazas que podrían enfrentar debido a otros factores delictivos o políticos.

En lo que respecta a estos problemas específicos de seguridad, la Misión colabora estrechamente con la Comisión de Género de FARC. También trabaja con las estructuras establecidas por el Acuerdo de Paz, como la Mesa Técnica de Protección y Seguridad para los excombatientes, sus familias y los miembros del partido político de las FARC. La Subdirección Especializada de la Unidad de Protección Nacional (SESP/UNP, ver p.27) y la Instancia Tripartita de

Protección y Seguridad (ITPS) son también interlocutores claves, ya que facilitan la coordinación de las respectivas medidas de seguridad para estos grupos. Basándose en la experiencia del MMV, la ITPS incluye a representantes de las fuerzas de seguridad pública del país, la ARN, FARC (a través de la SESP) y la Misión (generalmente representada por un observador).46 Como parte de su trabajo con la ITPS, la Misión apoyó desde el principio el desarrollo de una estrategia de género acordada por todos sus miembros. Como resultado de ello, los PFG de FARC participan ahora en la mayoría de las reuniones mensuales de la ITPS (al igual que los PFG de la Misión). Gracias a su participación, ahora hay un curso de acción definido en relación con los riesgos de seguridad y los ataques contra las mujeres. No obstante, especialmente a nivel regional y local, hay una considerable variación en la atención que se presta a las preocupaciones de seguridad de las mujeres y a los riesgos específicos a los que se enfrentan. Muchas mujeres excombatientes han propuesto diferentes tipos de planes de protección, pero a menudo informan que no se da prioridad a esas solicitudes, lo que las deja enfrentadas a riesgos cada vez mayores con poco apoyo y limita sus posibilidades de participación. Para subsanar las deficiencias de conocimientos y experiencia de los miembros de la ITPS, la Unidad de Género de la Misión elaboró recientemente una metodología de casos «clínicos» para la capacitación, centrada en las medidas prácticas y concretas que deben adoptarse en los casos de amenazas a la seguridad de las mujeres.

#### VIOLENCIA SEXUAL RELACIONADA CON EL CONFLICTO Y VIOLENCIA DOMÉSTICA

La violencia sexual relacionada con el conflicto (VSRC) es un problema de seguridad crítico en Colombia, que afecta principalmente a las mujeres y las niñas. El conflicto armado dejó más de 30.000 víctimas registradas de violencia sexual cometida por todos los actores. Considerando esta historia, el Acuerdo de Paz y las políticas de implementación

<sup>&</sup>lt;sup>45</sup> La Misión también trabaja en este proyecto junto con la OIM, OACNUDH, el Ministerio del Interior, la Fiscalía General de la Nación y las organizaciones de mujeres.

<sup>&</sup>lt;sup>48</sup> Creada varios meses antes de las elecciones nacionales de 2018 para la presidencia y la legislatura, se estableció inicialmente en respuesta a las preocupaciones de seguridad relativas a los miembros de las FARC que eran candidatos y a sus actividades de campaña. Inicialmente participaron dos entidades estatales: la Unidad Nacional de Protección, que ofrecía protección cercana a las personas en riesgo, y la Unidad Policial Especial para la Edificación de la Paz (UNIPEP). Más recientemente, se han sumado a ellas la policía nacional, el ejército y la ARN.



Comunidades indígenas de Santa María, Riosucio (Chocó) Carmen del Darién, Colombia. Foto: Melissa Jaimes, UNVMC



En el antiguo Espacio Territorial de Tierra Grata, mujeres excombatientes de las Farc exponen durante el encuentro de Verificación del Enfoque de Género en el Acuerdo de Paz. Foto: Jorge Quintero, UNVMC

subsiguientes incluyeron disposiciones para la prevención y la respuesta a la VSBG en las zonas afectadas por el conflicto, en relación con las poblaciones específicas identificadas.<sup>47</sup> La Misión ha observado un riesgo creciente de que la VSBG se convierta en una táctica de control territorial y social por parte de grupos armados y otras estructuras que controlan las economías ilegales, a medida que reconfiguran sus operaciones. Los datos oficiales citan unos 365 casos de violencia sexual relacionada con el conflicto en 2019, lo que supone un aumento de más de un tercio con respecto al año anterior, y es probable que no se denuncien todos los casos. Los riesgos son especialmente elevados para las mujeres y las niñas de las comunidades indígenas y afrodescendientes, debido en gran medida a los déficits estructurales a largo plazo de la presencia del Estado y a los altos niveles de actividad de los grupos armados ilegales en sus territorios. También se ha informado que miembros del ejército han participado en varios casos recientes de abusos sexuales en las comunidades.

La Misión también ha observado un aumento del riesgo de violencia doméstica y otros tipos de violencia sexual y basada en género en las zonas de reincorporación. Si bien el Acuerdo aborda directamente los ataques y amenazas perpetrados por grupos armados ilegales específicos identificados en el capítulo 3.4, la VSBG en el contexto doméstico o comunitario es, por supuesto, igualmente destructiva que las cometidas por los grupos armados ilegales y obstaculiza gravemente la participación de las mujeres y el pleno disfrute de sus derechos, cuando son objeto de ataques.

La Misión trabaja en estrecha colaboración con ONU Mujeres, OIM, la ARN, la Comisión de Género de FARC, organizaciones de mujeres y la Defensoría del Pueblo, entre otros actores relevantes, para apoyar medidas preventivas y respuestas firmes a la VSBG y la VSRC. Ha elaborado orientaciones específicas para abordar la VSBG como parte de su labor de verificación y en sus esfuerzos de buenos oficios, incluidas tanto en su manual de verificación como en la Guía práctica de verificación con enfoque de género. Sin embargo, en la

<sup>&</sup>lt;sup>47</sup> Sobre garantías de seguridad, consulte ONU Mujeres, «Cien medidas que incorporan la perspectiva de género en el Acuerdo de Paz entre el gobierno de Colombia y las FARC-EP para terminar el conflicto y construir una paz estable y duradera», págs. 25 a 27; en lo referente a situaciones relacionadas con el proceso de reincorporación, consulte CONPES 3931 (2018).

práctica, la atención que se presta a esos incidentes sigue variando según los criterios de cada jefe de oficina, que puede considerarlos o no parte del mandato de verificación. Mientras tanto, el abordaje de la VSBG en las áreas de reincorporación también ha sido un desafío. Se están elaborando nuevas orientaciones para asegurar una atención más consistente a estas cuestiones en todos los niveles de la Misión.

#### GÉNERO E INSTITUCIONES DE SEGURIDAD DEL ESTADO

El capítulo sobre seguridad del Acuerdo también ordenó la creación de una subdirección de especialistas en seguridad personal dentro de la Unidad Nacional de Protección (UNP), el organismo oficial que proporciona seguridad a figuras políticas, líderes sociales y otras personas con necesidades especiales de seguridad. La nueva subdirección, la SESP, se centra en la seguridad y protección de los excombatientes de las FARC-EP, sus familias y los miembros del partido político FARC. La Misión promovió decididamente la inclusión de las mujeres excombatientes en el componente de guardaespaldas de la SESP. El grupo inicial que se seleccionó incluía aproximadamente un 20 % de mujeres. A principios de 2020, la SESP había crecido hasta incluir 164 mujeres, 146 de las cuales son excombatientes; esto es aproximadamente el 12 % del número total de guardaespaldas que hay actualmente en la sección y el 20 % de todos los excombatientes en esa función. Es la primera vez en Colombia que se capacita a

mujeres para que presten servicios de guardaespaldas proporcionados por el Estado, y constituye un importante ejemplo del potencial de las mujeres para contribuir a nuevas funciones profesionales.

Sobre la base de las relaciones establecidas en el MMV, la UNVMC trabaia en estrecha colaboración con la Policía Nacional y el Ejército en su labor sobre las garantías de seguridad. Esto incluye la capacitación en cuestiones de género, a menudo con la sociedad civil o con aliados gubernamentales, a los miembros de las fuerzas militares y policiales, especialmente a los que participan en la prestación de servicios de seguridad en las zonas donde aún existen numerosos grupos de exmiembros de las FARC-EP. La Misión también ha trabajado para aumentar el nivel de comprensión de las importantes funciones que pueden desempeñar las mujeres en las fuerzas militares y policiales y a alentar a esas fuerzas a desplegar mujeres en funciones estratégicas para las operaciones en el terreno. Lamentablemente, gran parte de la experiencia positiva del MMV —cuando mujeres y hombres de los tres componentes trabajaron juntos y desempeñaron un papel tan importante en el terreno— se ha perdido con el tiempo. En ese sentido, la Misión sigue alentando la implementación de la política de incorporación de la perspectiva de género del Ministerio de Defensa y colaborando con otros agentes que promueven este programa.

Una mujer excombatiente se gradúa como guardaespaldas como parte del cuerpo de protección creado para los excombatientes bajo la Unidad Nacional de Protección. El diploma es otorgado por el Jefe del componente de la ONU del Mecanismo Tripartito. Foto: Renata Ruiz, UNVMC.



# Capítulo 3. LECCIONES EMERGENTES y recomendaciones

El proceso de paz en Colombia y el Acuerdo Final de Paz fueron innovadores en la incorporación de la participación de las mujeres en las negociaciones de paz y en las sólidas provisiones de género y de derechos de las mujeres. Asimismo, la experiencia de las sucesivas Misiones Políticas Especiales de la ONU en el apoyo a las partes y a la sociedad colombiana en la verificación e implementación del Acuerdo ha abierto nuevos caminos y proporcionado lecciones para la ONU y la comunidad internacional en general sobre cómo apoyar la implementación de acuerdos de paz con enfoque de género. La amplitud y profundidad de la experiencia en Colombia ofrece lecciones valiosas para otros contextos en cuanto al avance de la agenda de mujeres, paz y seguridad, particularmente donde la ONU está involucrada.

Las siguientes son las principales lecciones que han emergido de la experiencia hasta la fecha, en conjunto con algunas recomendaciones que se basan en la misma:

# 3.1. Fortalezas de las misiones de la ONU en el desarrollo de la agenda de Mujeres, Paz y Seguridad en el proceso de paz y en particular la verificación con enfoque de género

Un fuerte liderazgo de la ONU dentro de la misión, tanto político como técnico, es sin duda el factor más importante dentro de una misión para avanzar en la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad.

Los Representantes Especiales que han dirigido las MPE en Colombia han proporcionado un liderazgo político esencial para avanzar en la agenda de mujeres, paz y seguridad a través de la labor de las Misiones, mediante sus propios buenos oficios y mediante otros gestos personales, grandes y pequeños, que demuestran el respeto por el liderazgo y las contribuciones de las mujeres en el proceso de paz. Ese liderazgo mediante el ejemplo ha adoptado muchas formas, entre ellas, reuniones políticas periódicas con el liderazgo de las organizaciones nacionales de mujeres y la Comisión de Género de FARC; la utilización de sus buenos oficios para fomentar un mayor apoyo a las estructuras de género de ambas partes; la garantía de que los asuntos de género y el papel de la mujer tengan una visibilidad constante en la presentación de informes y en las actividades de información pública de la Misión; y la búsqueda insistente de apoyo de la comunidad internacional para la labor de la Misión y otros actores en materia de género. Sería útil realizar esfuerzos aún más consistentes para incluir la discusión de las cuestiones de género en las reuniones políticas de alto nivel con las autoridades gubernamentales y los dirigentes de FARC, así como con los aliados internacionales de las Naciones Unidas, tanto en las reuniones específicas sobre reincorporación como de garantías de seguridad. Sería importante asegurarse de que el liderazgo sustantivo y los jefes de las oficinas regionales adopten también esta práctica habitual.

El liderazgo técnico experto dentro de la Misión, en forma de la Asesora de Género, también ha sido esencial y complementa el liderazgo político proporcionado por el Representante Especial. La orientación proporcionada al personal directivo superior de la Misión, así como el apoyo prestado a las estructuras de género de las partes, han sido cruciales para que la Misión se gane el reconocimiento por sus esfuerzos en promover el contenido de género del Acuerdo y la agenda de mujeres, paz y seguridad en general.



El Representante Especial del Secretario General y Jefe de la Misión de Verificación de la ONU en Colombia, en reunión con representantes de las plataformas de mujeres, en compañía de la Representante de ONU Mujeres en Colombia. Foto: UNVMC.

#### La coherencia en todos los niveles al interior de la ONU y la coordinación de la agenda Mujeres, Paz y Seguridad en el proceso de paz son factores esenciales.

La coordinación dentro del sistema de la ONU ha sido una prioridad durante todo el proceso de paz en Colombia. Se ha construido de abajo hacia arriba, a nivel técnico, y de arriba hacia abajo, y se refleja en una fuerte coordinación política y programática. Esta coherencia en todo el sistema se aplica a los esfuerzos por avanzar en el contenido de los derechos de la mujer del Acuerdo y la agenda de mujeres, paz y seguridad, así como a la labor de la ONU en el proceso de paz en general. La reforma de las Naciones Unidas, así como el compromiso personal de los Representantes Especiales y los Coordinadores Residentes que han prestado servicio durante el proceso de paz, han proporcionado un marco positivo y un fuerte liderazgo para este enfoque. Las políticas claras del Secretario General y de la Secretaria General Adjunta de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz también han proporcionado un marco esencial para que las MPE avancen en la agenda de mujeres, paz y seguridad. Con el ENUP, y especialmente en la relación de la Misión con ONU Mujeres, la estrategia de construir una visión compartida con respeto mutuo, combinada con una clara división de funciones, ha hecho posible una alianza ejemplar y fructífera.

El Consejo de Seguridad también ha dado un firme ejemplo de su compromiso con la agenda de mujeres, paz y seguridad en Colombia. En sus dos visitas al país, el Consejo planteó esta agenda al Gobierno, se comprometió con lideresas en sus reuniones con la sociedad civil, y alentó el fortalecimiento de las garantías para las mujeres. La solidez del apoyo y la preocupación del Consejo se ha puesto aún más de relieve al invitar en dos ocasiones a lideresas colombianas a informar en sus sesiones sobre Colombia, al invitar a mujeres colombianas a informar al Consejo en otros debates y reuniones temáticas, al emitir comunicados de prensa en los que se alienta a redoblar los esfuerzos en materia de reincorporación de las mujeres y garantías de seguridad, y al celebrar una reunión sobre Colombia de su Grupo Informal de Expertos sobre la agenda de mujeres, paz y seguridad..

Las misiones políticas especiales pueden beneficiarse de una amplia presencia en el terreno, de una red bien coordinada de puntos focales de género y de un acceso de alto nivel cuando se integran como recursos estratégicos para promover el contenido de género y derechos de la mujer de los acuerdos de paz y la agenda de mujeres, paz y seguridad.

El énfasis en el despliegue de personal en las oficinas en el terreno cercanas a los lugares donde los excombatientes están estableciendo su vida civil ha permitido a las MPE desarrollar un conocimiento directo de los múltiples desafíos que enfrentan las mujeres para su reincorporación y su seguridad. Esta cercanía y conocimiento de la vida cotidiana es especialmente importante para llevar a cabo una verificación sólida y diferenciada por género, y para apoyar a las mujeres excombatientes en su proceso de transición. Gran parte de este contacto directo con sus realidades cotidianas, así como con las de otras mujeres de las comunidades, recae en los PFG. Así pues, desempeñan un papel esencial en la capacidad de la Misión de apoyar el contenido de género del Acuerdo en el marco de su mandato. La fuerte articulación de la estructura de género entre el terreno y la sede de la Misión ha permitido que ésta pueda presentar ejemplos bien documentados de problemas específicos de género en sus reuniones de alto nivel con las autoridades nacionales para sustentar la necesidad de esfuerzos más concertados para convertir las políticas en acciones efectivas. Esta combinación estratégica de conocimientos directos del terreno, un sólido análisis de las cuestiones de género y un acceso político de alto nivel son la base del éxito del apoyo a la implementación del contenido del Acuerdo y de la agenda de mujeres, paz y seguridad en materia de género y derechos de la mujer.

Destacar los avances y los desafíos de la implementación de los acuerdos de paz con perspectiva de género en los informes del Secretario General al Consejo de Seguridad, reforzado con una sólida estrategia de comunicaciones de una misión, es un medio eficaz para sensibilizar y avanzar en el proceso.

Con el peso político y la credibilidad del Secretario General y del Consejo de Seguridad que los respaldan, los informes sobre las MPE en Colombia se han convertido en importantes instrumentos para la labor de incidencia de las organizaciones nacionales y para los esfuerzos de la comunidad internacional por alentar y apoyar los esfuerzos más firmes de las partes por promover la agenda de derechos de la mujer en el Acuerdo. El carácter trimestral de los informes también mantiene el análisis oportuno y da impulso al proceso. La estrategia de comunicación de la Misión, que se centra en las redes sociales, ha contribuido a ampliar el impacto de esos informes, así como otros aspectos de la labor de la Misión en materia de género.

Los informes al Consejo de Seguridad podrían ser aún más efectivos si incorporaran más elementos de análisis de conflicto con enfoque de género e incluyeran referencias consistentes a los elementos cualitativos del análisis de género, por ejemplo, a los factores que diferencian la experiencia del proceso de reincorporación de hombres y mujeres o que presentan riesgos de seguridad específicos para la participación de las mujeres. La inclusión de esos elementos podría aumentar la comprensión de la necesidad de recursos dirigidos específicamente a las mujeres o de por qué es importante que haya proyectos de reincorporación dirigidos por mujeres. En general, sería importante que en estos informes se hiciera mayor énfasis en los derechos de la mujer y en las cuestiones de género, tanto para reflejar mejor el gran hincapié que se hace en el Acuerdo de Paz en las cuestiones relacionadas con la agenda mujeres, paz y seguridad —y los desafíos para su aplicación— como para establecer un referente para otras misiones de la ONU.



La Oficial de la Misión de Verificación de la ONU, Isabel Kawka, revisa la lista de materiales entregados a los excombatientes para el proyecto agrícola que están emprendiendo. Carmen del Darién, Colombia. Foto: Melissa Jaimes, UNVMC.

## Los fondos extrapresupuestarios son valiosos para apoyar la labor estratégica en materia de género, y la experiencia de Colombia puede servir de ejemplo para otras misiones.

El acceso a los fondos extrapresupuestarios del DAPCP ha sido importante para que la Misión pueda responder a las principales brechas identificadas a través de su labor. Además de apoyar las iniciativas locales para prevenir la VSBG y promover la igualdad de género y la reconciliación, esos fondos se han destinado a proyectos de reincorporación dirigidos por mujeres, con un claro énfasis en el empoderamiento económico de la mujer. La asignación de los fondos a cuestiones de género y otros requisitos de género facilitan este enfoque. Si bien los fondos solo son suficientes para unos pocos proyectos productivos, su ejemplo bien puede generar un mayor apoyo al modelo que se está desarrollando y servir de catalizador para otras iniciativas innovadoras dirigidas por mujeres. La fuerte coordinación del sistema de la ONU ha sido esencial para este aspecto de la labor de la Misión y debe continuar. Al mismo tiempo, dados los retos identificados para las mujeres en otros proyectos productivos, es importante procurar una mayor participación de los organismos gubernamentales relacionados y otros actores que trabajan en el empoderamiento económico de la mujer para acompañar y apoyar estas iniciativas hacia la sostenibilidad.

# **3.2. Promoviendo la agenda de Mujeres, Paz y Seguridad** con las políticas y prácticas internas de la Misión

Las políticas internas de género de una misión son esenciales y están muy respaldadas por la fuerte alineación dentro de la ONU y los nuevos instrumentos de rendición de cuentas; los mayores desafíos se concentran a menudo en aspectos de la cultura interna.

La fuerte alineación dentro de la ONU, comenzando por el Secretario General y la Secretaria General Adjunta de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz, ha proporcionado un marco robusto y un importante apoyo a las políticas internas de la Misión en materia de género, incluida la Directiva de Género de la Misión para orientar su labor sustantiva y la Estrategia de Paridad de Género, centrada en el personal y el clima de trabajo interno. La Política de Género, Mujeres, Paz y Seguridad del DAPCP ha sido esencial para establecer los principales parámetros de las políticas de la Misión y los «compromisos» e indicadores de la agenda de mujeres, paz y seguridad del DAPCP para establecer requisitos estrictos de monitoreo y presentación de informes en apoyo de la rendición de cuentas<sup>48</sup>. Sin embargo, la cultura interna sigue presentando desafíos, ya que no siempre es propicia para garantizar un entorno de trabajo inclusivo con una igualdad efectiva de género. Se necesita un liderazgo político fuerte y constante para contrarrestar las persistentes actitudes patriarcales y avanzar hacia un nuevo nivel de plena asimilación de esas políticas. Algunas medidas posibles a este respecto son:

- abordar desde el principio la necesidad de cambiar la cultura de la Misión para que se ajuste más plenamente a los objetivos de las políticas de la ONU en materia de igualdad de género en el plano interno;
- asegurar que los jefes de las oficinas en el terreno y las unidades sustantivas internalicen plenamente la Directiva de Género y actúen en consonancia con las prioridades y responsabilidades que en ella se establecen, dado que las prioridades prácticas de la Misión se fijan efectivamente a ese nivel; y
- tomar nuevas medidas para contratar y empoderar a las mujeres en puestos de mayor nivel jerárquico dentro de la Misión.

### El ambicioso contenido de género de un acuerdo de paz requiere que una misión cuente con recursos acordes y con una capacidad especializada para apoyar su implementación.

Las disposiciones específicas sobre género y derechos de la mujer del Acuerdo de Paz de Colombia que entran dentro del mandato de la UNVMC, la necesidad de una implementación sensible al enfoque de género y el mayor conocimiento de la ONU sobre los desafíos que enfrenta para apoyar esa labor, no han tenido un impacto significativo en los recursos presupuestados para garantizar una verificación con enfoque de género en toda la Misión. Incluso cuando el alcance de la labor en materia de género se amplió enormemente en el segundo mandato, hubo y hay un solo puesto de género presupuestado, con un arreglo ad hoc utilizando capacidad externa a través de rosters y un préstamo interno para crear una pequeña Unidad de Género en la sede de la Misión. Si bien la red de PFG proporciona importantes recursos humanos adicionales, a menudo no tienen conocimientos previos sobre cuestiones de género o no están plenamente facultados por sus respectivos jefes de oficina o de unidad. Los presupuestos reflejan las prioridades, y un solo puesto de género presupuestado de categoría P4 podría ser interpretado por los interesados como una falta de prioridad por parte de la ONU. A futuro, en Colombia y en las misiones con tareas similares, un único asesor superior de género debería considerarse como un mínimo absoluto, y deberían contemplarse más puestos especializados en cuestiones de género y otros recursos presupuestados, de conformidad con la política del DAPCP y las resoluciones del Consejo de Seguridad

<sup>48</sup> Directiva de Género de UNVMC (2018) y Herramienta de reporte para el seguimiento a la Directiva de Género de UNVMC (2019).



La Asociación ASOMICA firma un acuerdo para el desarrollo del proyecto de piscicultura en el antiguo Espacio Territorial de La Pradera. Puerto Asís, Putumayo, Colombia. Foto: Laura Santamaría, UNVMC.

sobre el tema, y sobre la base de un análisis del mandato y desafíos específicos del contexto. El personal experto adicional no tendría por objeto sustituir la responsabilidad compartida por todo el personal de la Misión en relación con la agenda de mujeres, paz y seguridad, sino más bien prestarle apoyo. Por último, un asesor superior de género debería formar parte de un equipo de avanzada de una Misión para garantizar que el análisis, la planificación y la ejecución del mandato tengan en cuenta las cuestiones de género desde el principio.

### Una capacitación interna más sistemática en materia de género puede ayudar a garantizar un alto nivel de análisis, presentación de informes y verificación con enfoque de género.

La capacitación interna en materia de género es un componente de los planes de trabajo anuales de la Misión en materia de género. Sin embargo, los limitados recursos humanos y financieros han obstaculizado la capacidad real de llevar a cabo actividades de capacitación de manera sistemática para el personal, con la excepción de los PFG. Una mayor prioridad a la capacitación interna, especialmente en cuestiones estratégicas como el análisis político y de conflicto con enfoque de género, la forma de utilizar el manual de verificación con enfoque de género y buenas prácticas para incluir este enfoque en losinformes podría ayudar a alcanzar un estándar más alto y consistente en la elaboración de informes en toda la Misión. La política del DAPCP relativa a la agenda de mujeres, paz y seguridad establece requisitos y directrices claros para garantizar dicha cobertura, y se deben abordar los déficits que aún persisten en su implementación. Algunas experiencias también sugieren que podría ser útil incluir elementos más positivos en las actividades de capacitación, como atender a los beneficios de un enfoque de género en el trabajo o un mayor énfasis en la comprensión y abordaje de las masculinidades perjudiciales.

La experiencia del Mecanismo de Monitoreo y Verificación durante la primera misión demostró los múltiples beneficios de incluir a las mujeres en dichas operaciones y pone de relieve la importancia de incluir criterios de género en la selección y asignación de observadores de la ONU, especialmente en cargos de liderazgo.

El MMV tripartito fue una experiencia única y exitosa para el monitoreo del cese al fuego bilateral definitivo y la dejación de armas al final del conflicto armado. La ONU, el Gobierno de Colombia y las FARC-EP se comprometieron a incluir un porcentaje significativo de mujeres en puestos de responsabilidad. La experiencia demostró la importancia de la participación de las mujeres en este tipo de operaciones. Además de contribuir a los bajos niveles de VSBG y EAS, las mujeres del MMV aseguraron que se prestara mayor atención a las necesidades y preocupaciones emergentes de las mujeres excombatientes que se embarcaban en la transición a la vida civil; facilitaron relaciones más sólidas con las mujeres de las comunidades circundantes; y demostraron la clara capacidad de las mujeres para contribuir en pie de iqualdad con los hombres y dirigir operaciones complejas en el terreno.

La experiencia también sugiere medidas que podrían fortalecer un entorno con enfoque de género en los futuros componentes de observadores de la ONU en las misiones de paz:<sup>49</sup>

- Aprovechar la experiencia de Colombia para generar una mayor conciencia y aceptación del papel positivo de la mujer en los despliegues militares y policiales en el terreno. La capacidad de las mujeres en el MMV constituyó un ejemplo importante para Colombia a la hora de alentar nuevos despliegues de mujeres en operaciones policiales y militares estratégicas; la documentación de la experiencia proporcionaría un recurso para promover una mayor inclusión de género por parte de otros Estados Miembros en los despliegues al terreno de sus propias fuerzas militares y policiales, así como en los contingentes de observadores.
- Permitir una mayor flexibilidad en cuanto al rango y la experiencia sobre el terreno y alentar a los Estados Miembros
  a incluir criterios con enfoque de género y, de ser posible, una experiencia más diversa, en el reclutamiento de
  observadores para las misiones de la ONU. Esto ayudaría a aumentar la participación de las mujeres en calidad
  de observadoras, reduciría los problemas internos con la discriminación y permitiría a todos los observadores
  contribuir en igualdad de condiciones con su experiencia.
- Incorporar criterios de género en los puestos directivos de observadores en las misiones de la ONU: Especialmente a nivel nacional y regional, esto ayudaría a garantizar la no discriminación y a crear un entorno de trabajo más propicio para las mujeres observadoras.
- Identificar «impulsores de género» hombres entre los observadores y asegurar que se distribuyan en toda la estructura de la Misión. A menudo son capaces de comunicar ideas de manera que otros militares las entiendan más fácilmente. Los «impulsores de género» comprometidos pueden ayudar a crear un entorno más propicio para la igualdad de género, cuando trabajan en el contexto de una política sólida y coordinación de la Misión en materia de género.

<sup>&</sup>lt;sup>49</sup> Cabe señalar que el componente de observadores en la UNMC era relativamente pequeño en comparación con muchas misiones de la ONU, no desempeñaba una función típica de mantenimiento de la paz, y no incluía tropas armadas uniformadas. Estas diferencias significativas pueden dificultar la incorporación de parte de la experiencia en Colombia en otros contextos.

#### 3.3. Algunos desafíos de la implementación

Incluso con un importante grado de apropiación nacional de las disposiciones sobre el género y los derechos de la mujer incluidos en el Acuerdo y con instituciones y organizaciones nacionales fuertes, la implementación plantea desafíos y requiere recursos específicos; al mismo tiempo, un análisis temprano que tenga en cuenta las cuestiones de género para determinar los obstáculos contextuales e identifique estrategias de mitigación podría ser útil para abrirse camino.

Una revisión de las disposiciones de género incluidas en el mandato de la UNVMC muestra que, en general, los avances han sido especialmente significativos en la elaboración de políticas, marcos normativos, procedimientos de toma de decisiones y órganos de coordinación necesarios. Sin embargo, lograr que éstos funcionen para producir las condiciones y generar los cambios previstos en el Acuerdo sigue siendo una labor en curso. La limitación más obvia ha sido la escasa financiación gubernamental y capacidad técnica de las instituciones encargadas de su implementación, especialmente a nivel regional y local. Este ha sido un problema persistente destacado con frecuencia en los informes al Consejo de Seguridad, 50 y es esencial que se sigan realizando esfuerzos para apoyar al Gobierno en la solución de estas cuestiones.

Al mismo tiempo, hay otros problemas contextuales y estructurales para la implementación que pueden ser más complejos y reflejar dinámicas culturales y políticas que van en contra. Los primeros esfuerzos por identificar y comenzar a abordar algunos de los problemas contextuales durante las etapas iniciales de la implementación, cuando la energía suele ser mayor, podrían ser útiles en experiencias futuras. Si bien esos esfuerzos podrían estar fuera del alcance de acción de una MPE, es posible hacer un esfuerzo coordinado con el ENUP y otros actores. Sobre la base de la experiencia de Colombia, algunas formas de análisis y medidas estratégicas podrían incluir:

- Identificación de las necesidades específicas de las mujeres excombatientes durante un proceso de desmovilización.
- Análisis con perspectiva de género de los obstáculos contextuales o estructurales e identificación de estrategias de mitigación, que podría realizarse como ejercicio del sistema de las Naciones Unidas, con una estrecha colaboración con las organizaciones de mujeres y otras entidades con experiencia en diferentes problemáticas surgidas en un conflicto y que presenten dificultades similares para su resolución.<sup>51</sup>
- Análisis de los derechos de la mujer y las disposiciones de género en su conjunto en un acuerdo de paz para definir
  un «camino estratégico». Realizado juntamente con los actores interesados, ese ejercicio podría identificar las
  disposiciones que abren el camino a otras, que pueden tener mayor impacto o que se enfrentan a obstáculos mayores.
  En Colombia, al principio, la Misión y el ENUP dividieron las responsabilidades relativas a las disposiciones sobre el
  género de conformidad con sus respectivos mandatos, pero no parece haberse realizado un análisis estratégico
  más profundo, incluso para garantizar la implementación con enfoque de género de disposiciones más amplias (no
  específicas de género) dentro del mandato de la ONU. Todavía podría ser útil realizar ese análisis, con varios años de
  experiencia acumulada para enriquecerlo.
- La capacitación temprana de las autoridades y encargados de la toma de decisiones locales, así como de los hombres excombatientes, para abordar el hecho de que, en las instituciones estatales, los gobiernos locales y entre los excombatientes, pueden persistir actitudes patriarcales, y la comprensión y la capacidad técnica sobre género y los derechos de la mujer disminuyen en las filas y en los contextos rurales. En esas actividades de capacitación se podrían abordar los beneficios de las disposiciones de género y la implementación con enfoque de género de los acuerdos de paz, e identificar las funciones que les correspondan a cada uno para convertir el compromiso en realidad.

<sup>&</sup>lt;sup>50</sup> Véanse, por ejemplo, S/2018/874 (septiembre), párrafo 58; y S/2019/265 (marzo), párrafo 84.

<sup>&</sup>lt;sup>51</sup>En Colombia, esto podría haber incluido la experiencia del trabajo en reparación para las mujeres víctimas o con las familias de los desaparecidos.



Mujeres excombatientes camino a su ceremonia de graduación de bachilleres en el "Programa Arando la Educación" del Ministerio de Educación. Antiguo ETCR, Georgina Ortiz. Vista Hermosa, Meta, Colombia. Foto: Bibiana Moreno, UNVMC.

#### 3.4. Labor temática específica en Colombia:

desafíos para la reincorporación y garantías de seguridad

El empoderamiento económico es un elemento clave para la reincorporación de las mujeres excombatientes; la experiencia de Colombia también sugiere la necesidad de un replanteamiento más amplio de los modelos de reincorporación de las mujeres.

La labor de la Misión, y la de otros, de promover el liderazgo de la mujer en la reincorporación económica mediante proyectos productivos dirigidos por mujeres y otras acciones encaminadas a su empoderamiento económico ha sido esencial. Si bien la implementación ha sido lenta, las nuevas iniciativas, diseñadas por mujeres excombatientes y motivadas por el deseo de ayudar a reconstruir el tejido social de sus comunidades, están empezando a generar propuestas y experiencias innovadoras.

En el curso de este estudio, surgieron varias cuestiones que sugieren la necesidad de un replanteamiento más amplio de los modelos de reincorporación de las mujeres. Debido al gran número de mujeres excombatientes en Colombia, su importante grado de organización y el marco que ofrece el Acuerdo de Paz, la experiencia de Colombia podría contribuir a ese replanteamiento de los enfoques de la reincorporación de las mujeres. Las experiencias internacionales en materia de reincorporación, así como las experiencias previas de Colombia, se diseñaron en su mayor parte partiendo del supuesto de que los excombatientes son hombres. Ello ha dado lugar, en general, a un enfoque singular de generación de ingresos, especialmente para que los hombres no se sientan tentados a volver a las armas. Sin embargo, además de sus problemas económicos, muchas mujeres se enfrentan también a otros desafíos, ya que tratan de rehacer sus vidas por completo y encontrar un sentido en nuevas formas de trabajo, educación,

<sup>&</sup>lt;sup>52</sup> Una excelente fuente bibliográfica sobre las mujeres y sus experiencias de reincorporación se puede consultar en: Wenche Iren Hauge (2020), Gender dimensions of DDR – beyond victimization and dehumanization: tracking the thematic, International Feminist Journal of Politics, 22:2, 206-226

activismo y/o en la vida doméstica. De hecho, muchas mujeres quieren desarrollar el tipo de vida familiar sólida que no pudieron tener durante sus años en los frentes guerrilleros, pero a menudo imaginan esa vida en condiciones diferentes, con responsabilidades domésticas y de cuidado compartidas para que puedan desarrollar otros aspectos de su vida y otras capacidades no predeterminadas por los roles de género tradicionales.

La experiencia acumulada hasta la fecha en Colombia merece un estudio más a fondo, tanto para enriquecer el proceso en curso como para servir de medio para desarrollar nuevos conceptos de reincorporación, especialmente para las mujeres. Si bien rebasan con creces el ámbito del presente estudio, han surgido algunas cuestiones que merecen un examen más a fondo, entre ellas:

- Si por reincorporación se entiende la construcción de un nuevo proyecto de vida, ¿dónde encaja el empoderamiento económico y qué otras cuestiones son importantes para las mujeres?
- ¿Cómo se relacionan las necesidades económicas, y los diferentes enfoques para satisfacerlas, con otras necesidades y aspiraciones que puedan tener las mujeres, por ejemplo, como agentes políticos, madres, amas de casa o constructoras de paz, o para construir su identidad como parte de una nueva comunidad?
- ¿Podrían haber formas de integrar esos diferentes elementos o aspiraciones en programas multidimensionales y así superar un enfoque sobre proyectos productivos?

La seguridad y la protección de las mujeres son esenciales para que puedan participar de manera significativa en la implementación de un acuerdo de paz y deberían ser una prioridad; la participación directa de las mujeres en las estructuras oficiales que definen las políticas de protección y seguridad ayudan a garantizar la atención y un enfoque diferencial de sus riesgos y necesidades.

La Misión ha hecho importantes contribuciones con su apoyo a la participación directa de la mujer en instituciones clave y órganos nacionales de toma de decisiones encargados de las garantías de seguridad para excombatientes, líderes y lideresas sociales y defensores y defensoras de derechos humanos. Esta participación directa, especialmente a nivel nacional, ha permitido a las mujeres posicionar sus preocupaciones y propuestas desde el interior y asegurar políticas, protocolos y directrices fuertemente diferenciadas. No obstante, la participación de las mujeres en estas estructuras a nivel regional no siempre está garantizada y no siempre se incluyen en la agenda los problemas de seguridad de las mujeres. Sería importante que hubiera una mayor coordinación interna dentro de la Misión en lo que respecta a las cuestiones de seguridad y que se realizaran esfuerzos más coherentes a nivel regional. Cuando los jefes de las oficinas y los observadores de la ONU dan prioridad a la protección de las mujeres y las personas LGBTI, pueden ser muy eficaces, especialmente con sus homólogos en la Policía y el Ejército de Colombia, así como con el liderazgo de FARC.

Se debería considerar cuidadosamente la posibilidad de abordar la violencia sexual relacionada con los conflictos y la violencia sexual y basada en el género de manera sistemática, así como los efectos limitantes de la violencia doméstica en las posibilidades de participación y reincorporación de las mujeres excombatientes.

El contexto cambiante de Colombia plantea riesgos cada vez mayores de VSRC y la VSBG, así como la exposición de las mujeres a un continuo complejo de formas de violencia, incluida la violencia doméstica. La orientación técnica de la Misión elaborada para hacer frente a esos incidentes debe seguirse sistemáticamente en las oficinas en el terreno para garantizar una respuesta adecuada. Estas herramientas pueden utilizarse también en otros contextos internacionales. En consonancia con las resoluciones del Consejo de Seguridad y las políticas del DAPCP relativas a la agenda de mujeres, paz y seguridad, y la VSRC, y considerando los profundos efectos que estas formas de violencia tienen durante toda la vida, y a veces entre generaciones, en las sobrevivientes y sus familias, estas cuestiones merecen un debate más completo sobre las políticas al interior de las misiones a fin de definir una estrategia específica para cada contexto que permita abordarlas sistemáticamente, incluida la plena incorporación de la VSBG y VSRC en el trabajo de verificación y de otro tipo de una misión.

# **3.5. Principales alianzas y estructura de género** para la implementación

Las MPE se fortalecen a través de sus relaciones con organizaciones nacionales de mujeres, cuyos esfuerzos pueden sentar las bases para una mayor apropiación nacional del contenido de los acuerdos de paz en materia de género y derechos de la mujer, y de su implementación con un enfoque de género.

Las organizaciones de mujeres en Colombia aportan un nivel de conocimientos, experiencia técnica y sofisticación sobre temas de género, así como un grado de reconocimiento como agentes políticos que es poco frecuente en los contextos afectados por conflictos. Junto con la labor ejemplar de la Subcomisión de Género en las negociaciones, aseguraron la inclusión de los derechos de la mujer y lenguaje de género en el Acuerdo de Paz que encarna los contenidos de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas e hizo del Acuerdo de Colombia un modelo internacional. Sus fortalezas las han convertido en aliadas clave de las MPE en el desarrollo de prioridades y estrategias para avanzar en la implementación de las disposiciones de género del Acuerdo. Al mismo tiempo, su trabajo ha constituido la base para un grado de apropiación nacional de la implementación de los acuerdos de paz con enfoque de género que falta en muchos contextos en los que se establecen misiones de la ONU. El hecho de contar con disposiciones claras de género y los derechos de la mujer en un acuerdo de paz, así como con actores nacionales fuertes que reconocen ese contenido como propio, también crea una capa adicional de motivación y determinación para que la Misión incorpore la agenda de mujeres, paz y seguridad, más allá del compromiso institucional de la ONU con dicha agenda.

Estructuras institucionales de género especializadas y bien dotadas de recursos son esenciales para la implementación de los acuerdos de paz y es una aliada estratégica para las misiones de la ONU; estas estructuras de género merecen todo el apoyo técnico y político para poder desarrollar su papel.

La experiencia de Colombia demuestra una vez más que las estructuras técnicas especializadas en materia de género, con poder de decisión y recursos, son cruciales para avanzar en los derechos de la mujer y mejorar su papel en el proceso de paz. Sin embargo, incluso después de que se incluyera un fuerte contenido de género y derechos de la mujer en el Acuerdo de Paz de Colombia, con una excepción (para el monitoreo y seguimiento), no hubo ninguna estructura especializada de ese tipo que formara parte del diseño institucional original y altamente desarrollado para la implementación. En experiencias futuras, dada la clara orientación de las resoluciones del Consejo de Seguridad sobre el tema, las Naciones Unidas y los Estados Miembros podrían desempeñar un papel más activo que garantice que esas estructuras se incluyan en el diseño y la planificación temprana. La arquitectura de género de ambas partes se ha convertido ahora en la contraparte clave y aliada estratégica de la labor de la Misión. El hecho de compartir el análisis y elaborar estrategias conjuntas ha dado lugar a importantes avances. No obstante, esas estructuras suelen carecer de un fuerte apoyo, de poder de decisión o de recursos suficientes dentro de sus propias instituciones. Los continuos esfuerzos de la Misión, junto con otros miembros del ENUP y la comunidad internacional, para mejorar su papel serán fundamentales para pasar a la siquiente etapa de implementación del Acuerdo de Paz.

Las mujeres excombatientes desempeñan un papel excepcional en Colombia y su experiencia puede ser útil para las mujeres de otros contextos que se enfrentan a muchos de los mismos retos en la transición a la vida civil.

Rara vez en la experiencia internacional han tenido las Naciones Unidas una contraparte tan fuerte de mujeres de un antiguo grupo armado no estatal como en Colombia. Los miembros de la Comisión de Género de FARC han construido colectivamente una visión para sus vidas civiles, para sus familias y sus comunidades, que proporciona la base para un proyecto de vida nuevo y significativo. Su capacidad también ha facilitado en gran medida la labor de la Misión en materia de género y ha enriquecido su comprensión de la capacidad de resistencia y liderazgo de las mujeres excombatientes como constructoras de paz y de las múltiples formas en que pueden contribuir a sus comunidades. Paralelamente, la comprensión por parte de la Misión de la visión de las mujeres excombatientes, así como su constante apoyo técnico y acompañamiento, son muy valorados por la Comisión de Género de FARC y los comités locales de género, y han sido esenciales para fomentar la confianza y avanzar en el proceso. Este estrecho acompañamiento también ha sido importante en formas menos tangibles, al establecer un ejemplo en contraste con el estigma que enfrentan las mujeres y al ayudar a disminuir el aislamiento que muchas de ellas sienten.

El apoyo fundamental que los miembros de la comunidad internacional brindan a la agenda de Mujeres, Paz y Seguridad puede complementar y ampliar la labor de las MPE en materia de género y derechos de la mujer; la relación con comunidad internacional constituye una alianza clave.

El apoyo de la comunidad internacional a la agenda de mujeres, paz y seguridad en Colombia es anterior al establecimiento de las MPE por muchos años, y la experiencia de Colombia demuestra la importancia del apoyo internacional a largo plazo a los esfuerzos de organización de las mujeres en contextos de conflicto. Alemania, Noruega, Suecia y el Reino Unido han desempeñado un papel especialmente importante a este respecto. Ya sea directamente a través de sus organismos de cooperación o mediante su apoyo a ONU Mujeres, la financiación de las mujeres de la sociedad civil ha sido un factor crítico que ha permitido a sus organizaciones desarrollar su experiencia y capacidad. El apoyo a los programas internacionales de capacitación e intercambio de experiencias sobre las mujeres en los procesos de paz, como el Seminario de alto nivel de las Naciones Unidas sobre cuestiones de género y procesos de mediación inclusiva, el curso del DAPCP-NOR de las Naciones Unidas sobre mediación y cese al fuego, o la reunión de la SCG con mujeres excombatientes de todo el mundo, el cual fue facilitado por ONU Mujeres durante las negociaciones de La Habana, también han resultado ser invaluables. Casi todas las mujeres del Gobierno, las antiguas FARC-EP y las ONG entrevistadas para este estudio mencionaron la importancia de su participación en tales eventos.

Las decisiones de la comunidad internacional de destinar porcentajes determinados de los fondos a actividades específicas de género son cada vez más importantes para la implementación del Acuerdo de Paz. A nivel técnico, la participación de la Asesora de Género en los espacios establecidos para la coordinación de los donantes ha sido fundamental para crear una alianza sólida. El conocimiento detallado de la Misión de las condiciones locales y la comprensión de la situación de los organismos gubernamentales fundamentales proporciona una orientación esencial para configurar las prioridades de financiación. Por último, también ha habido una importante sinergia política, ya que los informes de la Misión crean oportunidades para que las misiones diplomáticas de los Estados Miembros fomenten un mayor apoyo de las partes a la implementación con enfoque de género del Acuerdo.







colombia.unmissions.org/



twitter.com/MisionONUCol





facebook.com/MisionONUCol/







dppa.un.org



twitter.com/UNDPPA

youtube.com/MisionONUColombia

