

**INFORME
SOBRE LA
IMPLEMENTACIÓN
DEL ENFOQUE
DE GÉNERO DEL
ACUERDO FINAL
DE PAZ DE 2016**



PRESENTACIÓN
pág. 3

INTRODUCCIÓN
pág. 5

01. DESARROLLO NORMATIVO
pág. 13

02. ADECUACIÓN INSTITUCIONAL
pág. 21

03. TERRITORIALIZACIÓN
pág. 27

04. ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL
pág. 33

05. TRANSFORMACIONES EN LA VIDA
DE LAS MUJERES Y LA POBLACIÓN LGBTIQ+
pág. 39

BIBLIOGRAFÍA
pág. 44

Presentación

FOKUS A TRAVÉS DE SU PROGRAMA SOBRE MUJERES, Paz y Seguridad en Colombia ha tenido como propósito contribuir a la participación de las organizaciones de mujeres en las mesas de negociación que se han establecido con diferentes actores armados.

El Acuerdo Final de Paz del 2016 entre Gobierno nacional y FARC-EP contó con una importante labor de incidencia de las organizaciones de mujeres colombianas, de tal manera que se produce un Acuerdo que incorpora el Enfoque de género en el mismo.

Diversas entidades de orden internacional y nacional, así como organizaciones de sociedad civil se han dado a la tarea de realizar acciones de seguimiento a la implementación de dicho enfoque.

A medio término de lo que está previsto en el AF, FOKUS presenta este do-

cumento, elaborado por Angélica Bernal Olarte¹, el cual recoge los análisis encontrados en los informes de instancias internacionales como el Instituto Kroc y el CINEP – CERAC y en informes de instancias/entidades nacionales como la Instancia Especial de Mujeres para contribuir a garantizar el Enfoque de Género en la Implementación del Acuerdo Final de Paz y el Ministerio de Igualdad, así como informes producidos por organizaciones de la sociedad civil.

Para su elaboración, también realizó entrevistas a integrantes de la Instancia

¹ Feminista, profesora e investigadora. Politóloga y Magistra de Estudios Políticos de la Universidad Nacional de Colombia, Doctora en Filosofía de la Universidad Autónoma de Barcelona.

Especial de Mujeres para contribuir a garantizar el Enfoque de Género en la Implementación del Acuerdo Final de Paz, del partido Comunes, del Sistema de Naciones Unidas, de la academia y de la sociedad civil de orden nacional y local.

La estructura que la autora le da al texto se guía por el interés de ver los avances y logros, los desafíos y retrasos y las recomendaciones en cinco aspectos a saber, el desarrollo normativo, la adecuación institucional, la territorialización, la asignación presupuestal y las

transformaciones en la vida de las mujeres y la población LGBTIQ+.

Esperamos que este documento contribuya a mantener vigente la importancia de implementar el enfoque de género del AF del 2016, y a comprender de manera sucinta los principales aspectos que, a consideración de la autora, con base en, los documentos y entrevistas realizadas, deben ser tenidos en cuenta para avanzar de manera clara en su implementación.

FOKUS

Introducción

EL ACUERDO FINAL DE PAZ (AFP) FIRMADO EN 2016 entre el Estado colombiano y la extinta guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP) constituyó un hito en la construcción de paz a nivel mundial, pues significó una salida política y negociada a un conflicto armado cuya duración superaba las seis décadas.

La participación de las víctimas del conflicto armado, los movimientos de mujeres por la paz, los grupos étnicos y otras expresiones sociales implicó la firma de un Acuerdo amplio, ambicioso y orientado a profundizar los procesos de construcción de paz, democracia y justicia social en el país.

Dada la magnitud de la tarea de implementar tal Acuerdo, las partes trabajaron en la expedición de un Plan Marco de Implementación (PMI) que fue elaborado y aprobado en el año 2016, inmediatamente después de la firma del AFP por parte de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación del Acuerdo Final (CSIVI). El PMI tiene una vigencia de 15 años, por lo que su implementación se extiende hasta el 2031 y en él se estableció la tarea de realizar revi-

siones periódicas que permitan ajustar y adecuar su contenido según las nuevas realidades y desafíos que surjan en el proceso de implementación. El PMI incluye 54 indicadores de género (tabla 1) diseñados para hacer seguimiento al cumplimiento de los compromisos específicos del Acuerdo, que buscan garantizar los derechos de las mujeres, promover su participación en la construcción de paz y cerrar las brechas de género en diferentes áreas.

Diversas organizaciones del gobierno, la sociedad civil y entidades internacionales han publicado numerosos informes sobre el cumplimiento de estos indicadores y, aunque se utilizan distintas metodologías, se encuentran varios puntos de coincidencia partiendo del hecho de que todas las fuentes consideran que la implementación de las medidas de género ha sido escasa, el cumplimiento se ha centrado en indicadores de gestión o medios y no en acciones transformadoras de la vida de las mujeres; de esta manera, los desafíos para lograr el cumplimiento de los compromisos en materia de género del AFP son enormes.

Los distintos informes consultados para este documento coinciden en que hay una distancia importante entre lo firmado en el AFP de 2016 y el PMI, dado que fue un proceso poco participativo, y hasta cierto punto apresurado, lo que implicó una importante pérdida en especial para los derechos de las mujeres, las poblaciones LGBTIQ+, los grupos étnicos e incluso las personas firmantes de la paz. Sobre estos aspectos se profundizará más adelante.

El documento “Balance de los 54 indicadores de género del Plan Marco de Implementación”, elaborado por el Ministerio de Igualdad y Equidad en abril de 2024, realiza un detallado seguimiento al grado de implementación de las medidas de género donde se destaca que algunos de los indicadores incluidos en el PMI como, por ejemplo,

el 1 A.G.17, “Líneas de crédito blandas y subsidiadas para mujeres en condiciones Finagro para productores de la economía campesina, familiar y comunitaria, que opera desde 2017, ya se han reportado como cumplidos en un 100%; mientras que indicadores como los señalados a continuación, presentan un avance mínimo en relación con las metas establecidas en el PMI a siete años de la implementación:

- ➔ **A.G.1:** Hectáreas entregadas a mujeres rurales a través del Fondo de Tierras.
- ➔ **A.G.8.2:** Viviendas mejoradas entregadas a mujeres.
- ➔ **A.G.9.2:** Viviendas nuevas entregadas a mujeres.
- ➔ **A.G.11:** Porcentaje de subregiones con modelo especial de salud pública, con enfoque de género, para zonas rurales dispersas.
- ➔ **A.G.12:** Porcentaje de subregiones con modelo especial de salud pública, con enfoque de género, para zonas rurales.

Aunque aún restan un poco más de seis años del plazo establecido, el balance es preocupante. De una parte porque no se han actualizado aún los indicadores ya logrados para darle un alcance mayor a la implementación del AFP, pero también porque aquellos que tienen porcentajes de implementación inferiores al 10% parecen no contar con suficiente tiempo para ser realizados.

Tabla 1.

Indicadores de las medidas de género incorporados en el PMI 2016

Punto 1. Reforma rural integral

- **A.G.1:** Hectáreas entregadas a mujeres rurales a través del Fondo de Tierras.
- **A.G.2:** Línea de crédito especial para la mujer para la compra de tierra, ajustada.
- **A.G.3:** Mujeres beneficiarias del subsidio integral.
- **A.G.4:** Hectáreas formalizadas para mujeres rurales.
- **A.G.5:** Porcentaje de mujeres que acceden a líneas de crédito especial para la compra de tierras.
- **A.G.6:** Mecanismos de promoción para que las mujeres y sus organizaciones accedan (como operadoras y beneficiarias) a la conciliación en derecho, en equidad, mediación y/u otros mecanismos para solucionar conflictos incluidos los de uso y tenencia, creados y en funcionamiento.
- **A.G.7.1:** Porcentaje de mujeres que accedieron (como beneficiarias) a la conciliación en derecho, en equidad, mediación y/u otros mecanismos para solucionar conflictos incluidos los de uso y tenencia de tierra.
- **A.G.7.2:** Porcentaje de mujeres u organizaciones que fueron operadoras de la conciliación en derecho, en equidad, mediación y/u otros mecanismos para solucionar conflictos incluidos los de uso y tenencia de tierra.
- **A.G.8.1:** Viviendas mejoradas entregadas a mujeres.
- **A.G.8.2:** Viviendas mejoradas entregadas a mujeres.
- **A.G.9.1:** Viviendas nuevas entregadas a mujeres.
- **A.G.9.2:** Viviendas nuevas entregadas a mujeres.
- **A.G.10:** Estrategia de promoción de la participación de las mujeres en la formulación de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), formulada.
- **A.G.11:** Porcentaje de subregiones con modelo especial de salud pública, con enfoque de género, para zonas rurales dispersas.
- **A.G.12:** Porcentaje de subregiones con modelo especial de salud pública, con enfoque de género, para zonas rurales.

Punto 2. Participación política

- **A.G.13:** Número de mujeres en cargos de dirección y representación en los espacios de participación.
- **A.G.14:** Número de mujeres en los espacios de participación en los niveles nacional, departamental y municipal.
- **A.G.15:** Número de mujeres en las instancias de participación de las comunidades.
- **A.G.16:** Número de mujeres en los espacios de participación de las víctimas

Punto 3. Fin del conflicto

- **A.G.17:** Líneas de crédito blandas y subsidiadas para mujeres en condiciones Finagro para productores de la economía campesina, familiar y comunitaria, operando.

Punto 4. Solución al problema de las drogas ilícitas

- **A.G.18:** Porcentaje de mujeres beneficiarias de los programas de sustitución de cultivos ilícitos.
- **A.G.19:** Porcentaje de mujeres que participan en la formulación e implementación de los planes de sustitución de cultivos ilícitos.

Punto 5. Víctimas

- **A.G.20:** Porcentaje de mujeres que acceden a medidas de reparación individual y colectiva.
- **A.G.21:** Porcentaje de mujeres que participan en los espacios de participación de las víctimas.
- **A.G.22:** Porcentaje de mujeres que participan en los procesos de búsqueda de personas dadas por desaparecidas.
- **A.G.23:** Porcentaje de mujeres que participan en los procesos de esclarecimiento de la verdad.
- **A.G.24:** Porcentaje de mujeres que participan en los procesos de justicia.

Punto 6. Implementación, verificación y refrendación

- **A.G.25 a A.G.54:** Estos indicadores se refieren a la medición de los resultados y la rendición de cuentas.



Entre 2017 y el 15 de mayo de 2024, se han formalizado 3.761.256 hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural. De estas, 73.317 hectáreas fueron formalizadas a mujeres, lo que corresponde al 6,6% del total de hectáreas formalizadas en el gobierno actual.

En el informe “El tiempo se agota para la implementación del enfoque de género: avances, retos y oportunidades a seis años de la firma del Acuerdo Final” (2023) del Instituto Kroc, se reconoce que este Acuerdo ha contribuido a visibilizar el rol de las mujeres y las personas LGBTIQ+ en la construcción de paz, y ha posicionado sus agendas de paz y seguridad; sin embargo, señala que persisten dificultades en la comprensión integral del enfoque de género como principio que guía la implementación del Acuerdo, y pide al gobierno que se tomen medidas urgentes para abordar los desafíos en la implementación y que se garantice que el Acuerdo tenga un impacto real y transformador.

Por otra parte, el “Decimocuarto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia”,

elaborado por la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación (STCIV), conformado por el Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep) y el Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (Cerac) durante el primer semestre de 2024, aunque no se centra exclusivamente en el enfoque de género, incluye un breve análisis del enfoque en algunos puntos del Acuerdo. Entre los datos más destacados se encuentra que sobre el Punto 1 de Reforma rural integral se han realizado acciones de formalización de la propiedad. Por ejemplo, entre 2017 y el 15 de mayo de 2024, se han formalizado 3.761.256 hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural. De estas, 73.317 hectáreas fueron formalizadas a mujeres, lo que corresponde al 6,6% del total de hectáreas formalizadas en el gobierno actual.

En cuanto a la Línea de Crédito Especial para la Compra de Tierra (LEC-RA) a marzo de 2024, el avance en el acceso de las mujeres fue del 76,8% de la meta anual de 2024. En las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) se han incluido espacios de diálogo y concertación con las mujeres, con el fin de consolidar un capítulo de mujer rural campesina en cada uno de los planes de desarrollo sostenible (PDS). En cuanto a los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) se informa que a mayo de 2024, de las 4.606 iniciativas PDET con etiqueta de género, 2.419 cuentan con ruta de implementación activa (RIA), lo que representa un 52,5% (STCIV, 2024).

En el punto 2, Participación política, únicamente se señala la aprobación de la Ley de paridad en diciembre de 2023 como un avance en la materia. En el punto 5, Víctimas, el informe no ofrece datos específicos con porcentajes sobre la implementación del enfoque de género en los mecanismos de atención a víctimas. No obstante, señala que la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas (UBPD) ha adoptado estrategias centradas en enfoques diferenciales que incluyen la formación de un equipo de trabajo dedicado al desarrollo de políticas internas específicas. Dada la importancia de la fuente, se debe subrayar la falta de información en los demás puntos del AFP, y la falta de detalles respecto a cada uno de los indicadores (STCIV, 2024).

Esta breve reseña de algunos informes muestra un resultado precario en el cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado colombiano en materia de construcción de paz y derechos de las mujeres. A esto hay que añadirle que, a la fecha, al menos 406 firmantes de paz –entre ellos once mujeres– han sido asesinados, con lo que la confianza en la viabilidad del Acuerdo y la capacidad de cumplimiento del Estado se pone en cuestión. Si bien es cierto que el actual gobierno ha expresado su voluntad de una manera más decidida en la implementación de lo pactado, lo cierto es que el escalamiento del conflicto armado interno, la política de la Paz Total que busca negociar la paz con otros grupos en armas, y las múltiples debilidades del Estado para materializar en los territorios y las poblaciones los compromisos en la garantía de derechos no ha permitido que la implementación del PMI avance a un ritmo adecuado. Además, actualmente el Estado, encabezado en este caso por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz de Presidencia han emprendido la tarea de actualizar el PMI, lo que ha creado una especie de vacío en tanto algunas entidades consideran que deben esperar la nueva versión para actuar, aunque la indicación haya sido continuar la labor sobre la base del PMI de 2016.

Este documento se construyó a partir de dos tipos de fuentes: documentales como informes del gobierno, la sociedad

civil y entidades internacionales, y trece entrevistas semiestructuradas presenciales y virtuales con informantes claves de la academia, el gobierno, la sociedad civil y entidades internacionales. El informe tiene como propósito reconocer los avances y logros, pero también los desafíos, en tanto que implementar el AFP sigue siendo una necesidad para las mujeres, las poblaciones LGBTIQ+, los pueblos étnicos y campesinos, las víctimas del conflicto armado, los firmantes de paz y, en general, la población empobrecida cuyas condiciones de discriminación y

desigualdad se hacen aún más difíciles en medio del conflicto armado.

El documento se estructura en cinco líneas de trabajo: desarrollo normativo, desarrollo institucional, territorialización, presupuesto y cambios en la vida de las mujeres y la población LGBTIQ+. El texto incluye la descripción de cada uno de los puntos y se incluyen sus avances, logros y desafíos, así como recomendaciones propuestas por las distintas fuentes con el ánimo de impulsar el cumplimiento de las medidas de género, en particular, y, en general, de todo el AFP de 2016.



Hay un resultado precario en el cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado colombiano en materia de construcción de paz y derechos de las mujeres. A esto hay que añadirle que, a la fecha, al menos 406 firmantes de paz – entre ellos once mujeres– han sido asesinados, con lo que la confianza en la viabilidad del Acuerdo y la capacidad de cumplimiento del Estado se pone en cuestión.

01

Desarrollo Normativo

EN ESTA LÍNEA DE TRABAJO SE INCLUYE UN ANÁLISIS de las normativas expedidas para garantizar el cumplimiento del AFP, tanto legales o jurídicas como de políticas públicas. Busca establecer en qué dimensión la proliferación de leyes, decretos, resoluciones, políticas públicas, planes de acción, programas y demás instrumentos de esta naturaleza ha sido suficiente y satisfactoria para cumplir los propósitos de implementar las medidas de género del AFP.

1.1. AVANCES Y LOGROS NORMATIVOS

Si bien la implementación del AFP ha enfrentado numerosos desafíos, el desarrollo normativo ha experimentado avances notables en su promulgación, aunque con limitaciones significativas en su aplicación efectiva. Al respecto,

cabe destacar que se ha producido una gran cantidad de leyes, decretos, resoluciones e incluso políticas públicas destinadas a concretar los puntos del AFP. Este marco normativo busca crear las condiciones institucionales necesarias para su implementación. **Algunos ejemplos destacados de ello son:**



- **Ley 1922 de 2018.** Por medio de la cual se adoptan unas reglas de procedimiento para la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP).



- **Ley 1909 de 2018.** Por medio de la cual se adopta el Estatuto de la Oposición Política y se otorgan algunos derechos para las organizaciones políticas independientes.



- **Ley 1955 de 2019.** Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.



- **Ley 1957 de 2019.** Ley Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz.



- **Decreto 154 de 2017.** Por el cual se crea la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad en el marco del Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016.



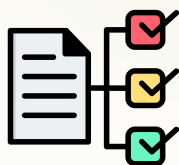
- **Decreto 248 de 2017.** Por el cual se dictan disposiciones sobre el Fondo Nacional de Regalías en Liquidación y se dispone de los saldos del mismo para financiar proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.



- **Decreto 249 de 2017.** Por el cual se regula la contratación para la erradicación manual de cultivos ilícitos en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.



- **Decreto 191 de 2017.** Por el cual se regulan aspectos relacionados con los bienes adquiridos por el Fondo de Programas Especiales para la Paz



- ➔ **Protocolo de atención a la población LGBTIQ+.** Se destaca la creación de este protocolo nacional como un avance significativo en el desarrollo normativo.



- ➔ **Políticas públicas.** Se reconoce la creación de diversas políticas públicas que buscan desarrollar los puntos del Acuerdo, como la política de defensores de líderes y lideresas, y el Programa Integral de Garantías.



- ➔ **Línea de crédito para mujeres cabeza de hogar.** Se destaca la apertura de esta línea de crédito como un ejemplo de avance en política pública.

1.2. DESAFÍOS Y RETRASOS

A pesar de la proliferación de normas, leyes, decretos y políticas públicas diseñadas para implementar el AFP, las fuentes revelan una serie de desafíos y retrasos que impiden su materialización efectiva. Entre las principales razones de esta situación se mencionó:

Falta de fuerza vinculante y operatividad

- ➔ **Normas sin dientes:** si bien se reconoce la creación de un marco normativo extenso, se critica la falta de fuerza vinculante y operatividad de muchas de estas normas. Se argumenta que la normativa existente a menudo carece de herramientas y

procesos concretos para su aplicación real en los territorios.

- ➔ **Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) sin obligatoriedad:** se menciona el caso del Conpes 3931 de 2018 que formula la Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica (PNRSE) de exintegrantes de las FARC-EP y establece las condiciones para el proceso de reincorporación a la vida civil de este colectivo. Dicho instrumento incluyó 18 acciones afirmativas para las mujeres, el cual, a pesar de ser un avance, carecía de fuerza vinculante, lo que impidió su implementación efectiva. Las entidades responsables no se sentían obligadas a cumplir con lo establecido en el documento.

➔ **Leyes vs. Conpes:** la proliferación de instrumentos normativos hasta cierto punto ha dificultado la implementación del Acuerdo en tanto algunos de ellos tienen un mayor peso jurídico y, en ese sentido, podrían ofrecer una mejor oportunidad para la implementación de las medidas. Sin embargo, se observa un proceso errático que puso a “competir” los distintos instrumentos y, en lugar de fortalecer y actualizar medidas estratégicas ya existentes como, por ejemplo, algunos Conpes, muchas veces se empezó de cero, sin reconocer lo anterior, lo que implicó una pérdida de tiempo y esfuerzo¹.

➔ **Inclusión formal del enfoque de género en programas y proyectos:** se reconoce como un avance la inclusión en el diseño de nuevos proyectos y programas, sin embargo, se critica que esta inclusión sea muchas veces superficial y que no contemple herramientas concretas para su materialización. En particular, se señala la falta de metas diferenciales e indicadores de impacto, lo que limita la efectividad de la implementación. Así mismo, se estima que muchas veces lo que

se hace es mencionar el enfoque de género en los textos de los diversos instrumentos normativos, pero las fuentes estiman que muchas veces es apenas enunciativo, sin mecanismos concretos para aplicarse.

➔ **Debilidad en los mecanismos de seguimiento y evaluación** de la implementación del enfoque de género, ya que no se cuenta con suficientes indicadores que midan el impacto real de transformación en la vida de las mujeres y no solo midan la gestión o los procesos.

➔ **Exclusión de medidas claves del Acuerdo de Paz en el PMI,** lo que limita el potencial transformador del Acuerdo y frena la capacidad del Estado para implementarlo efectivamente. Temas cruciales para las mujeres incluidos en el PMI tampoco han tenido un desarrollo adecuado, como la paridad en la participación política, la atención de las mujeres vinculadas a cultivos de uso ilícito, la seguridad y las garantías para las firmantes de paz, entre otras.

➔ **Desarticulación institucional:** normas, políticas, programas y demás instrumentos en general requieren la acción articulada y coordinada entre los sectores de gobierno, otras

1 Por ejemplo, el Conpes 4094 de 2022 que contiene los lineamientos de política para implementar el arreglo institucional del Estado para la ejecución de los componentes de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación, no se armonizó con el Conpes 726 de 2012 que establece lineamientos, plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismo de seguimiento para el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas.



Se estima que muchas veces lo que se hace es mencionar el enfoque de género en los textos de los diversos instrumentos normativos, pero las fuentes estiman que muchas veces es apenas enunciativo, sin mecanismos concretos para aplicarse.

entidades del Estado e incluso los gobiernos territoriales, pero lo establecido en una innovación normativa difícilmente puede romper la inercia de actuación aislada y desconectada que suele caracterizar al Estado colombiano.

- ➔ **Voluntad política fragmentada:** si bien se reconoce la voluntad política de algunos actores claves como la directora de la Unidad de implementación del Acuerdo de Paz (UIAP), se observa que esta voluntad es fragmentada y no se traduce en una acción coordinada y sostenida por parte del Estado en su conjunto.
- ➔ **Brecha entre lo nacional y lo territorial:** existe una desconexión entre el desarrollo normativo a nivel nacional y su aplicación en los territorios. Se observa un bajo nivel de conocimiento y apropiación del Acuerdo por parte de las autorida-

des locales, lo que dificulta su implementación efectiva.

Limitaciones en la participación y la consulta

- ➔ **Falta de participación real:** a pesar de que el Acuerdo promueve la participación de las comunidades, se critica que los procesos de consulta y participación han sido, en muchos casos, superficiales y no han garantizado una incidencia real en la toma de decisiones.
- ➔ **Procesos acelerados:** se menciona que el mecanismo abreviado utilizado para la implementación del Acuerdo, especialmente en la fase de protocolización, no ha permitido una participación amplia y efectiva de las comunidades, lo que ha afectado negativamente la implementación del enfoque étnico-racial.

1.3. RECOMENDACIONES

Las fuentes analizadas convergen en la necesidad de una serie de recomendaciones que, más allá de la creación de nuevas normas, se orientan a fortalecer y mejorar los mecanismos existentes, así como asegurar la articulación entre la normativa y la realidad territorial.

- ➔ **Ampliar el alcance del PMI:** se recomienda una revisión exhaustiva para incorporar la totalidad de las medidas de género incluidas en el AFP en su versión de noviembre de 2016.
- ➔ **Priorizar las medidas con potencial transformador:** las fuentes sugieren que se debe priorizar la implementación de las medidas con mayor potencial para generar un cambio estructural, especialmente en áreas como la participación política de las mujeres y la reforma rural integral.

Se argumenta que la implementación de estas medidas podría tener un efecto cascada en la implementación del resto del Acuerdo.

- ➔ **Asegurar la participación real y vinculante de las comunidades:** las fuentes concuerdan en la necesidad de fortalecer los mecanismos de participación ciudadana para que las comunidades tengan una incidencia real en la toma de decisiones sobre la implementación del Acuerdo en sus territorios. Se propone la creación de espacios de diálogo horizontales y la implementación de mecanismos de consulta previa, libre e informada.
- ➔ **Reconocer y abordar las expectativas y necesidades diversas de las mujeres:** es fundamental tener en cuenta la heterogeneidad y desigualdad de las mujeres en los



Se recomienda fortalecer las capacidades de incidencia del movimiento de mujeres para que pueda seguir jugando un papel protagónico en el diseño, la implementación y el seguimiento de todas las medidas orientadas a la implementación del AFP en los años restantes.

territorios y asegurar que la implementación del Acuerdo se adapte a sus realidades. Se deben considerar las expectativas y necesidades de las mujeres campesinas, afrodescendientes, indígenas, víctimas del conflicto, firmantes del AFP, entre otras, para que la implementación del Acuerdo tenga un impacto real en sus vidas.

- ➔ **Fortalecer la incidencia del movimiento de mujeres:** las fuentes reconocen el papel crucial del movimiento de mujeres en la defensa del AFP y la exigibilidad de sus derechos. Se recomienda fortalecer las capacidades de incidencia del movimiento para que pueda seguir jugando un papel protagónico en el diseño, la implementación y el seguimiento de todas las medidas orientadas a la implementación del AFP en los años restantes.
- ➔ **Realizar una revisión exhaustiva de la normativa existentes:** se debe analizar la articulación del AFP con la legislación nacional ya existente para evitar la creación de normas redundantes y aprovechar al máximo los marcos legales disponibles.

- ➔ **Considerar la revisión del sistema nacional de participaciones:** explorar la posibilidad de modificar el Sistema Nacional de Participaciones a fin de que se asignen recursos específicos para la implementación del AFP, especialmente para las medidas de género.
- ➔ **Garantizar que la implementación de la paz total no afecte negativamente al acuerdo de paz:** es fundamental asegurar que la implementación de la política de Paz Total no desvíe recursos ni atención del AFP ya firmado con las FARC-EP.

1.4. REFLEXIÓN FINAL

En conclusión, la normativa para la implementación del AFP, si bien es un avance, presenta serias limitaciones que impiden su materialización efectiva. La falta de fuerza vinculante, la desarticulación institucional, la escasez de recursos, el desconocimiento del Acuerdo y la limitada participación real de las comunidades son obstáculos que deben ser abordados con urgencia para garantizar una implementación efectiva que permita alcanzar una paz duradera e inclusiva.

02

Adecuación Institucional

ESTE EJE HACE REFERENCIA A LAS TRANSFORMACIONES en la configuración de la estructura del Estado para adecuarse a las necesidades de implementación del Acuerdo. La reflexión sobre la adecuación del Estado estuvo atravesada por una consideración estructural importante y es que a pesar de que los derechos de las mujeres han sido materia de política pública en Colombia desde hace más de cuatro décadas, lo cierto es que los procesos para transformación de las relaciones de poder que produce y reproduce el Estado, y que desconocen a las mujeres como sujetos de derechos y ciudadanas han sido lentos, discontinuos, llenos de vacíos y contradicciones, de modo que es posible afirmar que el colombiano es un Estado que no se orienta a desestructurar las causas de las desigualdades que afectan a las mujeres, los pueblos étnicos, las poblaciones LGBTIQ+ entre otros colectivos sociales históricamente afectados por la acción del Estado.

La misma reflexión es pertinente en cuanto a su capacidad para la construcción de paz cuando, por el contrario, ha sido un Estado para la guerra y para la respuesta armada a los conflictos sociales, por lo que se reconoce de partida

que siete años de un acuerdo de paz no es aún un plazo suficiente para observar cambios estructurales en esta materia. En todo caso, se reconocen avances y logros, pero también hay desafíos importantes que se describen a continuación.

2.1. AVANCES Y LOGROS



- **Creación de nuevas instituciones:** las fuentes destacan la creación de instituciones específicas para la implementación del AFP, como la Agencia Nacional de Tierras (ANT), la Agencia de Restitución de Tierras (ART), la UIAP, el sistema de Justicia transicional conformado por la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No repetición (CEV), la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD), entre otras.



- **La CEV, en sus informes, ha visibilizado el impacto del conflicto armado** en las mujeres, los pueblos étnicos, las poblaciones LGBTIQ+, el campesinado, los sectores populares, la juventud, los sindicatos, los partidos políticos y movimientos no tradicionales, y ha reconocido la importancia de incorporar el enfoque de género en la construcción de paz.



- **La JEP inició un macrocaso sobre violencia sexual en el conflicto armado**, lo que representa un avance en el reconocimiento de los derechos de las mujeres víctimas. El trabajo de las organizaciones de mujeres en la defensa de los derechos de las víctimas de violencia sexual ha sido fundamental para lograr este reconocimiento.



- **Conformación de equipos de género en entidades nacionales:** se menciona que la mayoría de las entidades con responsabilidades en la implementación de las medidas de género cuentan con al menos un equipo de género a nivel nacional.



- ➔ **Esfuerzos de articulación por parte de algunas entidades:** se reconoce la labor de la UIAP en la articulación de las acciones de diferentes entidades. Sin embargo, se señala que esta unidad carece del respaldo institucional y los recursos necesarios para tener un impacto real.



- ➔ **Avances en la articulación con gobiernos locales:** se destaca el trabajo de algunas organizaciones de mujeres e instituciones como el Ministerio del Interior para lograr la articulación con gobiernos locales para la inclusión de las medidas de género en los planes de desarrollo.

2.2. DESAFÍOS Y RETRASOS

Las fuentes coinciden en que la implementación del enfoque de género en los Acuerdos de Paz enfrenta retos significativos, lo que ha generado retrasos en la materialización de los derechos de las mujeres. A continuación, se detallan los principales desafíos identificados en esta materia.

Falta de voluntad política

- ➔ Existe una percepción generalizada de que la implementación del AFP, y en particular del enfoque de género, no se ha convertido en una prioridad real para el Estado.
- ➔ A pesar del discurso oficial a favor del AFP, se percibe una falta de compro-

miso por parte de algunos sectores del gobierno y la institucionalidad.

- ➔ Se critica la dispersión de esfuerzos y la falta de una estrategia unificada para la implementación del enfoque de género.
- ➔ La resistencia cultural a la inclusión del enfoque de género, alimentada por la desinformación y la manipulación política, también ha obstaculizado la implementación.

Rigidez Institucional

- ➔ Se puede afirmar que la estructura institucional colombiana establecida a partir de la Constitución de 1991 se ha caracterizado por su rigidez y complejidad, de modo que sería



La burocracia, la complejidad de los procesos administrativos y la falta de flexibilidad de las instituciones del Estado dificultan la materialización de las medidas de género en acciones concretas.

difícil esperar algo distinto en su despliegue para la implementación efectiva del AFP, lo que a la larga ha sido un obstáculo difícil de superar.

- ➔ Algunos temas como, por ejemplo, el punto 1 del Acuerdo sobre Reforma rural integral, han supuesto la creación de múltiples entidades para la paz que, aunque tienen funciones diferenciadas, en la práctica ha sido difícil que la ciudadanía comprenda estas diferencias, y se observa más bien como una atomización de esfuerzos y cierta falta de coordinación.
- ➔ La burocracia, la complejidad de los procesos administrativos y la falta de flexibilidad de las instituciones del Estado dificultan la materialización de las medidas de género en acciones concretas.
- ➔ Se critica la centralización de la responsabilidad de la implementación

del enfoque de género en unas pocas entidades, como la UIAP, sin que se generen las condiciones para una acción transversal efectiva.

- ➔ Las fuentes identifican una atomización de la institucionalidad de género: la creación de nuevas instituciones como el Ministerio de Igualdad y Equidad, sin una clara articulación con las entidades existentes, puede generar dispersión de esfuerzos y debilitar la institucionalidad de género previamente establecida.
- ➔ La **falta de conocimiento** sobre el AFP, incluso entre funcionarios públicos, dificulta su implementación; a esto se añade la desinformación y la manipulación política alrededor del AFP y el enfoque de género, que generan desconfianza y resistencia en algunas funcionarias/os públicas/os.

2.3. RECOMENDACIONES Y AJUSTES INSTITUCIONALES

Un cambio de enfoque

- ➔ **Retomar el sentido integral del Acuerdo:** se propone dejar de tratar las medidas de género como un conjunto de acciones aisladas y, más bien, enfocarse en su potencial para impulsar la implementación del AFP en su totalidad. Se argumenta que la atención excesiva en indicadores específicos ha desviado la atención del objetivo central del Acuerdo y del hecho de que se debe implementar de manera integral.
- ➔ **Priorizar las medidas catalizadoras:** es necesario identificar y priorizar las medidas de género con mayor potencial transformador, aquellas que puedan generar un “efecto cascada” y acelerar la implementación del AFP en su conjunto.
- ➔ **Enfatizar la transformación estructural:** es necesario que las entidades nuevas y las anteriores al AFP desarrollen estrategias que apunten a la transformación de las estructuras de desigualdad que perpetúan la discriminación y la violencia contra las mujeres.

Ajustes institucionales

- ➔ **Fortalecer la UIAP:** se propone dotar a esta Unidad de mayor jerarquía, autoridad, personal y recursos para

que pueda liderar la implementación de manera efectiva. Algunas entrevistas sugieren convertirla en un viceministerio adscrito al Ministerio del Interior.

- ➔ **Crear un Ministerio de la Paz:** esta propuesta busca crear una entidad con capacidad de decisión y recursos suficientes para coordinar la implementación del AFP de manera transversal a toda la acción del Estado.
- ➔ **Definir roles y responsabilidades claras:** es necesario delimitar las funciones de cada entidad involucrada en la implementación para evitar la duplicidad de funciones y la dispersión de esfuerzos. Se debe avanzar en la coordinación entre las diferentes entidades responsables de la implementación del enfoque de género.
- ➔ **Fortalecer los mecanismos de articulación:** se propone crear instancias de coordinación interinstitucional más efectivas, con capacidad de decisión y recursos suficientes. Se destaca la necesidad de fortalecer la Alta Instancia de Género del Gobierno.
- ➔ **Promover la formación y sensibilización de funcionarios públicos:** es fundamental capacitar a los funcionarios públicos sobre el AFP y el enfoque de género para lograr una implementación más efectiva.
- ➔ **Garantizar la participación real y vinculante de las comunidades:** se deben fortalecer los mecanismos de participación ciudadana para que

las comunidades, y en particular las mujeres, tengan una incidencia real en la toma de decisiones.

- ➔ **Fortalecimiento de las organizaciones de mujeres:** se recomienda apoyar el trabajo de las organizaciones de mujeres, que han jugado un papel fundamental en la defensa del AFP y la promoción del enfoque de género.

2.4. REFLEXIÓN FINAL

En síntesis, las fuentes describen una situación compleja en la que la implementación del enfoque de género en el AFP se ve limitada por una combinación de factores. La rigidez institucional, la insuficiencia de recursos y la falta de conocimiento y apropiación del AFP convergen para crear un escenario adverso. Superar estos desafíos requiere un compromiso real por parte del Estado, la sociedad civil y la cooperación internacional, así como la implementación de estrategias integrales que aborden las causas estructurales de la desigualdad de género.



En síntesis, las fuentes describen una situación compleja en la que la implementación del enfoque de género en el AFP se ve limitada por una combinación de factores.

03

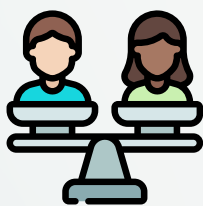
Territorialización

ESTE EJE INCLUYE TODAS AQUELLAS REFLEXIONES realizadas por las fuentes orientadas a analizar cómo los gobiernos departamentales, distritales y municipales se han apropiado del AFP y se han comprometido con su implementación. Dado que muchas de las organizaciones de mujeres que trabajan por la paz, por la defensa de los derechos humanos y la restitución de los derechos de las víctimas, así como las firmantes de paz se encuentran en zonas rurales donde la institucionalidad del Estado se materializa a través de gobernadoras/es y alcaldes/as, pero además porque el espíritu del Acuerdo es lograr transformaciones concretas en las vidas de las personas, es necesario preguntarse por el nivel de descentralización y desconcentración de la implementación de las medidas de género del AFP.

3.1. AVANCES Y LOGROS

A pesar de los desafíos, las fuentes también señalan algunos avances y logros en la implementación territorial del enfoque de género de los Acuerdos de Paz. Estos avances son limitados y aún

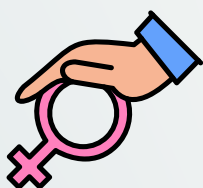
queda mucho por hacer para lograr una transformación real en la vida de las mujeres, pero demuestran la importancia del trabajo de las organizaciones de mujeres y la persistencia en la defensa del AFP.



Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz

Mediante el Acto Legislativo 02 de 2021 se crearon 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (Citrep) para la Cámara de Representantes en los periodos 2022-2026 y 2026-2030. Estas circunscripciones tienen el propósito de garantizar la representación política de las víctimas del conflicto armado en el Congreso. Este Acto Legislativo estableció que las listas de candidaturas a estas deben elaborarse con un principio de equidad e igualdad de género.

Las Citrep no corresponden a los departamentos, sino que son áreas establecidas en el AFP, por haber sido afectadas por la violencia y tener una escasa representación política. En las elecciones de 2022 fueron electas tres mujeres que corresponden al 18% de estas.



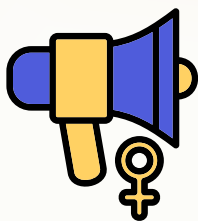
Inclusión del enfoque de género en la planeación territorial

- ➔ En algunos municipios, las organizaciones de mujeres han logrado incidir en la inclusión de medidas de género en los Planes de Desarrollo Territorial (PDT).
- ➔ A través de la cooperación internacional, se han desarrollado proyectos para construir planes de género con las mujeres firmantes del AFP, como insumo para los PDT.
- ➔ Se han realizado esfuerzos para sensibilizar a los gobiernos locales sobre la importancia de incorporar el enfoque de género en la planeación territorial.



Implementación de proyectos con enfoque de género

- ➔ Se han implementado proyectos productivos, de formación y de empoderamiento económico para mujeres en el marco del AFP, especialmente en el norte del Cauca.
- ➔ Se ha priorizado la participación de las mujeres en proyectos relacionados con la construcción de paz desde el arte, la cultura y la música.
- ➔ La UIAP ha trabajado en la articulación de proyectos con enfoque de género en diferentes territorios.



Participación de las mujeres

- Se ha promovido la creación de instancias de participación de las mujeres, como la Instancia Especial de Mujeres por la Implementación del Enfoque de Género en el Acuerdo de Paz.
- Se ha impulsado la participación de las mujeres en veedurías ciudadanas y otros espacios de control social.
- Las organizaciones de mujeres han jugado un papel fundamental en la defensa del AFP y han hecho incidencia política para el cumplimiento de las medidas de género.

3.2. DESAFÍOS Y RETRASOS

La implementación territorial del enfoque de género en los Acuerdos de Paz en Colombia se enfrenta a una serie de desafíos y retrasos que dificultan la materialización de los derechos de las mujeres, la población LGBTIQ+, los pueblos étnicos y otros colectivos.

Débil articulación entre lo nacional y lo territorial

- **Falta de ajuste de los indicadores a la realidad territorial:** se critica la rigidez del PMI y la falta de flexibilidad para adaptarse a las particularidades locales. Se recomienda la revisión y actualización de los indicadores para que reflejen las necesidades y realidades de los territorios.

- **Desconocimiento del Acuerdo y las medidas de género a nivel local:** existe una falta de conocimiento generalizado sobre el contenido del AFP, particularmente en lo que respecta a las medidas de género, entre las autoridades locales y las comunidades.
- **Falta de compromiso de los gobiernos locales:** a pesar del apoyo del Gobierno nacional a la implementación del Acuerdo, muchos gobiernos locales no han asumido la responsabilidad de implementar las medidas de género en sus territorios. Esto se debe, en parte, a que dado el contexto de confrontación política e ideológica, la paz se ha usado como parte de dicho enfrentamiento y la oposición política al Gobierno central crítica el AFP ya que es presentado

como una claudicación del Estado colombiano frente a una insurgencia que consideran ilegítima, por tanto se presenta como un compromiso de un gobierno particular y no como un asunto de Estado.

- ➔ **Poca participación de las comunidades en la implementación:** la implementación del AFP se ha caracterizado por una falta de participación real y efectiva de las comunidades, especialmente de las mujeres, en la toma de decisiones.

Debilidad institucional de los gobiernos locales

- ➔ **Falta de capacidad institucional para implementar el enfoque de género:** muchas instituciones no cuentan con las herramientas, los recursos humanos ni la formación adecuada para implementar el enfoque de género de manera efectiva.

- ➔ **Debilidad en la coordinación interinstitucional:** la articulación entre las diferentes entidades responsables de la implementación del AFP y los gobiernos locales es deficiente, lo que genera duplicidad de esfuerzos y falta de coherencia en las acciones.
- ➔ **Centralización de la toma de decisiones:** la implementación del AFP se ha caracterizado por una excesiva centralización en el Gobierno nacional, lo que limita la capacidad de los gobiernos locales para tomar decisiones y adaptar las medidas a las necesidades de sus territorios.
- ➔ **Insuficiente asignación de recursos públicos:** a pesar de las promesas del gobierno nacional, la asignación de recursos para la implementación del AFP, y en particular para las medidas de género, ha sido limitada y los gobiernos locales, en la mayor parte de los casos, no disponen de recursos específicos para invertir en estas temáticas.



Los estereotipos de género y las prácticas discriminatorias siguen siendo un obstáculo para la implementación efectiva del enfoque de género.

Resistencias culturales

- ➔ **Persistencia de resistencias culturales:** los estereotipos de género y las prácticas discriminatorias siguen siendo un obstáculo para la implementación efectiva del enfoque de género, y esto es percibido con mayor frecuencia en los municipios en donde las doctrinas y creencias religiosas obstaculizan el acceso a información sobre los derechos de las mujeres y las personas LGBTIQ+.
- ➔ **Falta de comprensión del potencial transformador del enfoque de género:** existe una tendencia a reducir el enfoque a la inclusión numérica de mujeres en los espacios de toma de decisiones, sin comprender su potencial para transformar las estructuras de poder y las relaciones de género.

3.3. RECOMENDACIONES

Fortalecimiento de la Gobernanza Local para la Paz

- ➔ **Apoyar la participación de las mujeres víctimas en las elecciones de representantes en la Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz,** dado que la simple mención a los principios de paridad y equidad no es suficiente para que se puedan superar las barreras que históricamente han limitado la participación electoral de las mujeres.
- ➔ **Incorporar las medidas de género en los Planes de Desarrollo Terri-**

torial: los PDT deben incluir medidas específicas para la implementación del enfoque de género del AFP. Esto implica ir más allá de simples menciones o acciones sueltas, y desarrollar estrategias integrales con metas, indicadores y recursos asignados.

- ➔ **Crear una línea presupuestal para la paz** en los presupuestos locales, que permita financiar la implementación de las medidas del AFP, incluyendo las de género. Esto implica un compromiso real de los gobiernos locales con la construcción de paz y la asignación de recursos suficientes para su materialización.
- ➔ **Fortalecer la articulación entre el nivel nacional y local:** se necesita una mayor coordinación entre las entidades del Gobierno central y los gobiernos locales para la implementación del enfoque de género. La UIAP debe jugar un papel más activo en la articulación de políticas y la transferencia de recursos a los territorios.
- ➔ **Promover la pedagogía sobre el Acuerdo de Paz:** es fundamental sensibilizar a los funcionarios de los gobiernos locales y a la comunidad en general sobre el contenido del AFP y la importancia del enfoque de género para su implementación.

Empoderamiento de las mujeres y las organizaciones de base

- ➔ **Apoyar el liderazgo de las mujeres en los territorios:** se debe fortalecer

la participación de las mujeres en los espacios de decisión y control social, como las veedurías ciudadanas, los comités de seguimiento al AFP y los consejos consultivos. Esto implica brindarles herramientas para la incidencia política y la defensa de sus derechos.

➔ **Fortalecer las organizaciones de mujeres:** las organizaciones de mujeres han jugado un papel fundamental en la defensa del AFP y la promoción del enfoque de género. Es necesario apoyar su trabajo con recursos, capacitación y acompañamiento técnico.

➔ **Promover la formación en enfoque de género:** se deben implementar programas de formación en enfoque de género a líderes comunitarios y a la población en general. Esto permitirá una mejor comprensión de las desigualdades de género y la importancia de la transversalización del enfoque en la implementación del AFP.

Abordar las necesidades específicas de las mujeres en los territorios

➔ **Garantizar la seguridad de las líderes, defensoras y las firmantes de paz:** la protección de las mujeres que defienden los derechos humanos y la implementación del AFP es

fundamental para el avance de la paz territorial. Se deben fortalecer los mecanismos de protección y brindar garantías para su labor.

➔ **Promover la autonomía económica de las mujeres en su diversidad:** el acceso a la tierra, al crédito, a la formación técnica y al empleo digno son claves para la autonomía económica de las mujeres y su participación en la construcción de paz. Se deben implementar programas que les permitan superar las barreras que enfrentan para su desarrollo económico.

➔ **Atender las necesidades diferenciales de las mujeres:** el enfoque de género implica reconocer que las mujeres no son un grupo homogéneo y que tienen necesidades específicas según su edad, etnia, orientación sexual, condición de discapacidad, entre otras. Los programas y la políticas deben ser sensibles a estas diferencias y brindar respuestas adecuadas a su diversidad.

3.4. REFLEXIÓN FINAL

Para cerrar es necesario reafirmar que se necesita un compromiso real por parte del Estado, en todos sus niveles, para asignar los recursos necesarios, fortalecer la institucionalidad y promover la participación efectiva de las mujeres en la construcción de una paz justa y sostenible.

04

Asignación Presupuestal

A PESAR DE LA VOLUNTAD POLÍTICA EXPRESADA por el actual gobierno, la asignación presupuestal para la implementación del enfoque de género en el AFP sigue siendo un desafío considerable. Las fuentes coinciden en que la financiación es insuficiente y que la dependencia de la cooperación internacional es un factor preocupante.

4.1. PRINCIPALES AVANCES



- ➔ **Aumento en la asignación presupuestal general:** el gobierno de Gustavo Petro ha incrementado los recursos destinados a la implementación del AFP en un 16% en comparación con el gobierno anterior. Esto representa un avance significativo y una muestra del compromiso del actual gobierno con la paz.



- ➔ **Reconocimiento del trabajo de cuidado rural:** se expidió la Ley 2294 de 2023 que reconoce la economía del cuidado no remunerado como una actividad productiva en el sector rural, que tiene el potencial de mejorar las condiciones de vida de las mujeres rurales y promover su participación en la economía.

4.2. DESAFÍOS Y RETRASOS

Las fuentes consultadas identifican una serie de desafíos que dificultan la asignación adecuada de recursos para la implementación del enfoque de género en los Acuerdos de Paz en Colombia. Estos desafíos, que han generado retrasos significativos en el avance de la agenda de género, se pueden agrupar en las siguientes categorías:

Falta de priorización

- ➔ **Incomprensión del enfoque de género:** a pesar de los avances señalados persiste una falta de comprensión so-

bre la naturaleza transformadora del enfoque de género. Se tiende a reducirlo a una cuestión procedimental o de “lista de chequeo”, sin reconocer su potencial para impulsar cambios estructurales en la sociedad cuando se cuenta con los recursos suficientes.

- ➔ **Priorización de otros temas:** la agenda de género no se percibe como una prioridad para el Estado, por lo que queda relegada a un segundo plano frente a otras agendas políticas o económicas.
- ➔ **Resistencia a la inversión en derechos de las mujeres:** la asignación de recursos a políticas que promueven la

igualdad de género enfrenta resistencias, evidenciando una falta de compromiso real por parte de las instituciones.

Debilidades institucionales y burocráticas

Otra arista señalada de la ya mencionada *atomización de la institucionalidad* es que además de la dispersión de responsabilidades entre diferentes entidades del Estado, esta atomización dificulta la coordinación y la gestión eficiente de los recursos.

- ➔ **Complejidad de los procesos burocráticos:** los mecanismos para acceder a los fondos destinados a la implementación del enfoque de género son engorrosos y poco transparentes. Esto desincentiva la participación de organizaciones de mujeres y limita el impacto de las inversiones.
- ➔ **Falta de capacitación y sensibilización:** el personal de las instituciones encargadas de la implementación del AFP a menudo carece de la capacitación y la sensibilización necesarias para comprender y aplicar el enfoque de género desde el punto de vista técnico, es decir, con la aplicación de herramientas tales como presupuestación sensible al género, indicadores de género y trazadores presupuestales.
- ➔ **Ausencia de un sistema de monitoreo y evaluación robusto:** la falta de mecanismos de seguimien-

to y evaluación con perspectiva de género del uso de los recursos públicos dificulta la medición del impacto real de las inversiones.

Desfinanciamiento y dependencia de la cooperación internacional

- ➔ **Recortes en el presupuesto de 2025:** según el informe “Presupuesto para la Paz: análisis del proyecto para 2025”, de la Fundación Ideas para la Paz (2024), el proyecto de ley radicado por el Ministerio de Hacienda al Congreso reduce la financiación de la implementación de los puntos del Acuerdo relacionados con Participación Política (punto 2), Solución al Problema de las Drogas Ilícitas (punto 4) e Implementación del Acuerdo de Paz (punto 6). En el mismo informe se señala una reducción de los recursos de las entidades que directamente son responsables de la implementación del AFP, aunque destaca que los niveles de inversión y funcionamiento son, en su mayoría, superiores a los recursos destinados a estas en 2023, cuando iniciaba el gobierno actual.
- ➔ **Escasez de recursos:** la falta de asignación de presupuesto suficiente para la implementación del Acuerdo, especialmente para las medidas de género, es un obstáculo recurrente. Se critica que la financiación de la implementación dependa en gran

medida de la cooperación internacional, lo que crea incertidumbre sobre su sostenibilidad.

- ➔ **Competencia por recursos:** se expresa preocupación por la posible competencia por recursos entre diversas agendas de derechos de las mujeres, como por ejemplo, el Plan de Acción de la Resolución 1325, lo que podría afectar negativamente la implementación de las medidas de género del AFP.
- ➔ **Limitaciones en la autonomía y la definición de prioridades:** la dependencia de los fondos externos puede condicionar las agendas de las organizaciones locales y limitar su capacidad para definir sus propias prioridades.

Impacto del Modelo PDET

- ➔ **Focalización de la inversión:** la concentración de recursos en los municipios PDET ha generado desequilibrios en la inversión, dejando desatendidas las necesidades de las

mujeres en otros territorios afectados por el conflicto.

- ➔ **Dificultades en la articulación con la política nacional:** la implementación del enfoque de género en los PDET se ha visto limitada por la falta de articulación con la política nacional y la ausencia de una visión integral de la paz.

Crisis humanitaria y violencia

La crisis humanitaria que vive el país con el escalamiento del conflicto armado interno, con una proliferación de actores armados que se disputan el control territorial y las rutas del narcotráfico, además de otras modalidades delictivas, exacerban los índices de violencia contra las mujeres, lo cual ha llevado a que una parte importante de los recursos disponibles se orienten a la atención de estas emergencias, lo que limita la inversión en general en la implementación del AFP y, en particular, en las medidas de género.



Se expresa preocupación por la posible competencia por recursos entre diversas agendas de derechos de las mujeres, como por ejemplo, el Plan de Acción de la Resolución 1325, lo que podría afectar negativamente la implementación de las medidas de género del AFP.

4.3. RECOMENDACIONES

Fortalecimiento de la inversión pública

- ➔ **Aumentar la asignación de recursos públicos para la implementación del enfoque de género:** esto implica un compromiso firme del Estado para destinar un porcentaje significativo del presupuesto nacional a la financiación de proyectos e iniciativas que promuevan la igualdad de género en el marco del AFP.
- ➔ **Crear dentro del trazador presupuestal de género una línea específica sobre construcción de paz:** es fundamental establecer un mecanismo que permita rastrear, transparentar y evaluar la inversión en medidas de género en todos los niveles de gobierno.
- ➔ **Revisar el Sistema Nacional de Participaciones:** se propone una revisión de este sistema para que la financiación de la implementación del AFP, incluyendo el enfoque de género, sea un componente central en la distribución de recursos a los territorios.

Optimización de la cooperación internacional

- ➔ **Simplificar los procesos de acceso a los fondos de cooperación internacional:** se deben reducir las barreras burocráticas y flexibilizar los requisitos para que las organizaciones de muje-

res puedan acceder a los recursos de manera más ágil y eficiente.

- ➔ **Fortalecer las capacidades de las organizaciones de mujeres en los territorios rurales o más alejados de las capitales para la gestión de proyectos:** se recomienda brindar apoyo técnico y capacitación a las organizaciones para mejorar la formulación y ejecución de proyectos, así como su capacidad para acceder a la cooperación internacional.
- ➔ **Garantizar la sostenibilidad de las iniciativas financiadas por la cooperación:** se deben buscar mecanismos que aseguren la continuidad de los proyectos a largo plazo, evitando la dependencia exclusiva de los fondos externos y promoviendo la apropiación por parte del Estado.

Transformación institucional

- ➔ **Fortalecer la articulación interinstitucional:** es esencial mejorar la coordinación entre las diferentes entidades del Estado responsables de la implementación del AFP para garantizar una gestión eficiente de los recursos y evitar la duplicidad de esfuerzos.
- ➔ **Capacitar y sensibilizar al personal de las instituciones:** se deben implementar programas de formación continua para que los funcionarios comprendan la importancia del enfoque de género y desarrollen las habilidades necesarias para

su aplicación efectiva en sus áreas de trabajo. Este debe ser abordado como una herramienta técnica, con instrumentos de gestión de pública, y no como un asunto meramente discursivo o de buenas intenciones.

- ➔ **Descentralizar la implementación del Acuerdo de Paz:** se propone fortalecer las capacidades de los gobiernos locales para la gestión e implementación de proyectos con enfoque de género, brindando apoyo técnico y financiero para la adaptación de las medidas a los contextos territoriales.
- ➔ **Promover la participación de las mujeres en la gestión presupuestal:** es fundamental garantizar la participación activa de las mujeres y las organizaciones de mujeres en

la definición de las prioridades de inversión, la asignación de recursos y el control social de los fondos destinados a la implementación del enfoque de género.

4.4. REFLEXIÓN FINAL

Las fuentes consultadas coinciden en que la falta de recursos limita la capacidad del Estado para implementar efectivamente las medidas de género del AFP. La dependencia de la cooperación internacional, la complejidad de los procesos burocráticos y la falta de voluntad política de algunos funcionarios contribuyen a perpetuar la desigualdad al obstaculizar la implementación del AFP.

05

Transformaciones en la vida de las mujeres y la población LGBTIQ+

LAS FUENTES PRESENTAN UN PANORAMA COMPLEJO en cuanto a las transformaciones sustantivas que ha generado la implementación del AFP para las mujeres y la población LGBTIQ+. Si bien se reconoce el potencial transformador de las medidas de género incluidas en el Acuerdo, la realidad en los territorios muestra que aún existen grandes desafíos para concretar estos cambios. Este eje se analiza además en un contexto político caracterizado por un debilitamiento del AFP, en parte debido a la falta de avances en su implementación, lo que ha generado desconfianza y desmotivación, afectando también la agenda de género. Adicionalmente, es necesario tener en cuenta el clima de polarización política en el que la oposición al gobierno se ha traducido en una oposición al AFP, lo que dificulta la construcción de consensos necesarios para la implementación de la agenda de género.

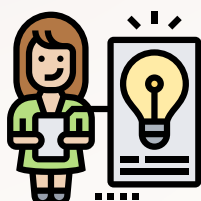
5.1. AVANCES



- ➔ **Reconocimiento de las mujeres como sujetos de derecho y actores de paz:** el AFP de 2016 es considerado un hito en cuanto a la inclusión de las mujeres y la perspectiva de género. Se reconoce el impacto diferenciado del conflicto en las mujeres y se establecen medidas específicas para garantizar sus derechos y su participación en la construcción de paz.



- ➔ **Visibilización de la violencia de género:** la CEV y la JEP han contribuido a visibilizar las violencias sufridas por las mujeres y la población LGBTIQ+ durante el conflicto armado. La apertura del Macrocaso 11 en la JEP, centrado en la violencia de género, es un avance significativo.



- ➔ **Avances en la reincorporación:** se han implementado programas para apoyar la reincorporación económica, social y política de las mujeres excombatientes, incluyendo proyectos productivos, atención psicosocial y formación en liderazgo.

5.2. DESAFÍOS

- ➔ **Dificultades para la participación efectiva:** las mujeres siguen enfrentando barreras para participar de manera plena y efectiva en los espacios de toma de decisiones. Persisten estereotipos de género, prácticas discriminatorias y violencias que limitan su liderazgo. La falta de garantías para la par-

ticipación y la representación de las mujeres en las instancias del Acuerdo es una constante.

- ➔ **Instrumentalización del enfoque de género:** se critica la tendencia a reducir el enfoque de género a una “lista de chequeo” o de cuotas o porcentajes de mujeres en proyectos, sin transformar las estructuras de poder que perpetúan la desigualdad.



La falta de un enfoque interseccional invisibiliza las experiencias de las mujeres más marginadas y limita la capacidad del AFP para generar transformaciones profundas en el racismo estructural, el centralismo, la pobreza, etc.

Se cuestiona la falta de una visión integral y transformadora del enfoque de género.

- ➔ **Ausencia de un enfoque interseccional:** se señala la necesidad de ir más allá de la dicotomía hombre-mujer y reconocer las diversas realidades y necesidades de las mujeres, teniendo en cuenta factores como la etnia, la clase social, la orientación sexual y la identidad de género. La falta de un enfoque interseccional invisibiliza las experiencias de las mujeres más marginadas y limita la capacidad del AFP para generar transformaciones profundas en el racismo estructural, el centralismo, la pobreza, etc.
- ➔ **Tensiones dentro del movimiento social de mujeres:** se observan

tensiones y disputas dentro del movimiento social en cuanto a la representación, las prioridades y las estrategias para incidir en la implementación del AFP. Se cuestiona la centralidad en la vocería de ciertas ONG y la falta de representatividad de las mujeres rurales, de los grupos étnicos, de sectores populares y de las disidencias sexuales de los territorios más apartados de los centros urbanos.

- ➔ **Retos específicos para la población LGBTIQ+:** la población LGBTIQ+ enfrenta desafíos aún mayores para acceder a los beneficios del AFP. La eliminación de las menciones explícitas a la población LGBTIQ+ en el Acuerdo renegociado tras el plebiscito ha generado un vacío en la

protección de sus derechos y en la garantía de su participación. Se critica la falta de presupuesto, la invisibilización de sus necesidades y la persistencia de la discriminación y la violencia.

5.3. RECOMENDACIONES

Para lograr transformaciones sustantivas para las mujeres y la población LGBTIQ+ en la implementación del AFP, se requiere un enfoque integral que aborde los desafíos identificados en las fuentes y lo anteriormente expuesto. A continuación, se presentan algunas acciones clave.

Priorizar el enfoque de género como eje transversal del Acuerdo de Paz

- ➔ **Dejar de tratar las medidas de género como un asunto aislado:** las medidas de género no son un apéndice del AFP, sino un elemento fundamental para su éxito. Es necesario *integrar el enfoque de género en todos los puntos del Acuerdo y superar la visión fragmentada* que ha prevalecido hasta ahora.
- ➔ **Incorporar indicadores específicos para la población LGBTIQ+ en el Plan Marco de Implementación:** la falta de indicadores dificulta el seguimiento a la implementación de las medidas que les benefician.
- ➔ **Desarrollar una comprensión integral del potencial transformador**

del enfoque de género: se debe ir más allá de la inclusión numérica y *promover un cambio cultural profundo* que cuestione los roles de género, las estructuras de poder y las prácticas discriminatorias.

Fortalecer la participación y el liderazgo de las mujeres y la población LGBTIQ+

- ➔ **Garantizar la participación real y efectiva en todos los espacios de decisión:** se necesita ir más allá de la simple presencia y asegurar que las mujeres y la población LGBTIQ+ tengan *voz y poder de decisión* en la implementación del Acuerdo. Es fundamental *superar las barreras* que limitan su participación, como la falta de recursos, la violencia política y los estereotipos de género.
- ➔ **Apoyar el surgimiento de nuevos liderazgos y el relevo generacional:** es necesario invertir en la formación de nuevas lideresas, especialmente en los territorios más afectados por el conflicto.
- ➔ **Promover la articulación entre el movimiento social de mujeres, las organizaciones LGBTIQ+ y las mujeres firmantes de paz:** se debe fomentar el diálogo y la construcción de alianzas entre estos grupos para *potenciar su impacto y superar las divisiones* que han debilitado su accionar.

5.4. REFLEXIÓN FINAL

Las fuentes evidencian que la implementación del enfoque de género en el AFP se encuentra en un punto crítico. Si bien se han logrado algunos avances importantes, las transformaciones sustantivas en la vida de las mujeres y la población LGBTIQ+ son aún limitadas. Se requiere un compromiso real del Estado para superar los desafíos de la financiación, la participación, la interseccionalidad y la articulación entre lo nacional y lo territorial. Es fundamental fortalecer el movimiento social de mujeres y promover una mayor comprensión del potencial transformador del enfoque de género para construir una paz sostenible e inclusiva.

En este sentido, es importante que la comunidad internacional continúe respaldando la implementación del Acuerdo y las medidas de género. Para ello, de manera coordinada y armónica podría priorizar el apoyo a los esfuerzos de organizaciones de mujeres, víctimas del conflicto armado, firmantes de paz, campesinas, pueblos étnicos, organizaciones comunitarias, defensoras de derechos humanos que en el ámbito territorial buscan divulgar el AFP e impulsar su implementación. Así mismo, se considera necesario ofrecer asistencia técnica y fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos locales para que se comprometan de una manera más decidida en la implementación del AFP.



Se requiere un compromiso real del Estado para superar los desafíos de la financiación, la participación, la interseccionalidad y la articulación entre lo nacional y lo territorial. Es fundamental fortalecer el movimiento social de mujeres y promover una mayor comprensión del potencial transformador del enfoque de género para construir una paz sostenible e inclusiva.

Bibliografía

- CINEP – CERAC. (2024). Informe Especial de verificación: oportunidades para la implementación que conducen a la transformación territorial Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación (STCIV).
- Echavarría Álvarez, Josefina. (2023). El tiempo se agota para la implementación del enfoque de género: avances, retos y oportunidades a seis años de la firma del Acuerdo Final. Notre Dame, IN y Bogotá, Colombia: Matriz de Acuerdos de Paz/ Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz/Escuela Keough de Asuntos Globales. <https://doi.org/10.7274/ff365428x38>
- Fundación Ideas para la Paz. (2024), “Presupuesto para la Paz: análisis del proyecto para 2025”. Consultado en <https://www.delcapitolioalterritorio.com/post/la-paz-en-el-presupuesto-para-2025>
- Instancia Especial de Mujeres para contribuir a garantizar el Enfoque de Género en la Implementación del Acuerdo Final de Paz. (2023). Informe de seguimiento al enfoque de género en el Acuerdo Final de Paz: voces de mujeres en sus diversidades desde los territorios. ONU Mujeres y Fondo Multidonante de la ONU para el Sostenimiento de la Paz.

- Ministerio de Igualdad y equidad. (2024). Informe semestral de seguimiento a los avances sobre las medidas para la transversalización del enfoque de género en los planes y programas del Acuerdo de Paz. Viceministerio de las Mujeres - Ministerio de Igualdad y Equidad.
- Ruta Pacífica de las Mujeres (2024). Sexto informe de seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz 2023: Siete Años resistiendo y avanzando en los derechos de las Mujeres. Avances, Desafíos y Oportunidades de la Implementación del Enfoque de Género para el Cumplimiento de la Agenda 2030 y los ODS.
- Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz (2023). Sistematización del encuentro de género y paz. Sin publicar.



Documento elaborado por
Angélica Bernal Olarte para FOKUS

Diseño
Leidy Sánchez

Fecha de publicación
Diciembre 2024