

PAZ Y SEGURIDAD

EL SALDO PENDIENTE CON LAS MUJERES Y LA COMUNIDAD LGBTI

Verdad Abierta

Noviembre de 2021



Uno de los puntos más aplaudidos del Acuerdo de paz con las Farc es su enfoque de género, pues es el primer pacto de paz en el mundo en incluirlo, como una manera de resarcir a las víctimas.



Ese proceso de inclusión estuvo liderado por organizaciones feministas de todo el país que, dos años después de iniciadas las negociaciones, lograron establecer una comisión que velara por el asunto.



Pese a esos logros, es uno de los puntos que aún no logra implementarse de manera satisfactoria: tan solo hay avances del 20% de lo acordado.

PAZ Y SEGURIDAD

EL SALDO
PENDIENTE
CON LAS MUJERES
Y LA COMUNIDAD
LGBTI

En colaboración con:



CONTENIDO

1	BALANCE DEL CUMPLIMIENTO	5
2	A PASO DE TORTUGA	7
3	¿Y LA COMUNIDAD LGBTI?	8

El enfoque de género se entiende como un principio que articula los puntos que conforman el Acuerdo de paz desde una perspectiva de igualdad de derechos. Además, fue concebido como una garantía para la participación de un segmento de la población históricamente excluido y violentado de manera diferente durante el conflicto armado.

El origen de esas disposiciones se remonta al 11 de septiembre de 2014, cuando en la mesa de negociaciones que instalaron en Cuba delegados del entonces presidente de la República Juan Manuel Santos (2010-2018), y de la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc), le dieron vía a libre a la conformación de la Subcomisión de Género.

Desde ese momento, ese espacio veló porque los derechos de las mujeres y de la población LGBTI (lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales) fueran tenidos en cuenta a lo largo de los seis puntos que se discutían y que al final le dieron vida al Acuerdo de paz. La Subcomisión estuvo conformada por cinco delegadas del gobierno nacional y otras cinco de la antigua guerrilla más grande del continente.

Magnolia Agudelo Velásquez, sobreviviente del genocidio de la Unión Patriótica y vicepresidenta de la Asociación Nacional de Mujeres Colombianas (Asonam), que hace parte del Movimiento de Mujeres por la Paz, considera que, gracias a la labor de organizaciones feministas, el Acuerdo de paz cuenta con enfoque de género.

“Las mujeres hemos trabajado por esto. En la última década jugamos un papel decisivo planteando movilizaciones y encuentros nacionales e internacionales. Desde que supimos que iban a iniciar las conversaciones (de paz), comenzamos a presionar para que no se levantara la mesa sin un enfoque de género y que fuéramos pactantes y no pactadas”, recuerda Agudelo.

En ese punto concuerda Manuela Marín, quien dejó las armas y actualmente hace parte del partido político Comunes, creado por los integrantes de las antiguas Farc que le apostaron al Acuerdo de paz:

El proceso de negociación con el gobierno se dio sobre todo por el arraigo, el empoderamiento y la lucha de las mujeres en Colombia que, por medio de sus organizaciones, presionaron de manera fuerte con propuestas claras para que se incluyera.

La excombatiente resaltó que el enfoque de género incluido en el Acuerdo de paz, “no es un capítulo específico ni especial que privilegia a las mujeres por encima de las comunidades diversas; al contrario, es una priorización para esos sectores en cada uno de los programas que se derivan del Acuerdo de paz”.

Por otro lado, Isabela Sanroque, quien durante doce años militó en el bloque Oriental e hizo parte de las negociaciones en La Habana, destaca que una de las grandes luchas de la Subcomisión de Género fue lograr el reconocimiento diferencial por los efectos que sufrieron mujeres y personas LGBTI en medio del conflicto armado y para las políticas del denominado posconflicto. “El enfoque de género reconoce esas desigualdades históricas y profundas, patriarcales. No se puede hablar de paz si no se reconoce esa brecha”, resalta Sanroque.

1

BALANCE DEL CUMPLIMIENTO

Tras la firma del Acuerdo de paz, celebrada en el Teatro Colón de Bogotá el 24 de noviembre de 2016, se creó la Instancia Especial para Mujeres para el enfoque de género en la paz, compuesta por dieciséis mujeres, para monitorear las ciento treinta disposiciones del Plan marco de implementación, que le dan vida a la adopción de este enfoque.

Dichas medidas están vinculadas a los seis puntos del Acuerdo de paz. Por lo tanto, dependen directamente de los recursos destinados a implementar las políticas del posconflicto, con las que se pretende sanar las heridas causadas durante la guerra y cerrar las brechas socioeconómicas que la causaron y prolongaron en el tiempo.

El informe más reciente informe del Instituto Kroc, de la Universidad de Notre Dame, al que se le encomendó hacerle seguimiento a la implementación del Acuerdo de paz, pone en evidencia los grandes rezagos de las políticas del posconflicto para mujeres y personas LGBTI: de las ciento treinta medidas que contiene el enfoque de género, a junio de este año tan solo el 10% de las medidas que contempla este enfoque habían sido cumplidas totalmente, 16% estaba en fase intermedia, el 48% por ciento tenía un avance mínimo y el 26% ni siquiera había iniciado¹.

Un panorama similar reseña el Grupo de Género en la Paz (GPAZ), conformado para hacerle seguimiento a la materia por la Corporación Sisma Mujer, Colombia Diversa, la Comisión Colombiana de Juristas, la Corporación Humanas, el Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género, Dejusticia, la Red Nacional de Mujeres y Womens Link Worldwide.

De acuerdo con su tercer informe² de observaciones sobre los avances en la implementación del enfoque de género del Acuerdo de paz, que analizó el periodo compuesto entre septiembre de 2019 y diciembre de 2020, tan solo se había implementado el 20% de las medidas acordadas.

Sobre la reforma rural integral (RRI), encontró que tan solo tres medidas de género se habían implementado de manera positiva o han tenido un avance oportuno; mientras que 44% registra avances parciales y el otro 44% no cuenta con ninguno.

Otra voz que encendió las alarmas fue la Contraloría General de la República. En un reporte reciente presentado a la opinión pública calificó de “insuficientes” los recursos “destinados a la aplicación de enfoque de género en el marco de la Política de víctimas y el Acuerdo de paz”.

De acuerdo con los análisis realizados para el periodo 2020-2021, en promedio “solo un 4% del total de los recursos del Presupuesto General de la Nación dirigidos a la implementación de los acuerdos de paz pudieron ser identificados para acciones de género”.

Ese porcentaje equivale a 403 mil millones de pesos, una cifra que Andrea Ordóñez, consultora de género en el ente de control, considera “marginal”. A su juicio, “el mandato establecido en el Acuerdo Final señala que el enfoque de género debe ser transversal a toda la implementación”, razón por la cual insistió en que esa cantidad es bastante reducida si se tienen en cuenta los retos pactados.

1 Ver informe.

2 Ver tercer informe.

Adicional a ello, la Contraloría encontró que en el trazador presupuestal de construcción de paz no se cuenta con un identificador de los recursos de género que permita visibilizar y dar seguimiento a los recursos destinados a la implementación de este enfoque.

De acuerdo con el análisis de este organismo de control,

a pesar de haber reportes de mujeres beneficiadas en diferentes proyectos, en la mayoría de los casos no es claro cuál es el valor agregado de la implementación del AF (Acuerdo Final), en contraste con las políticas generales del Estado desarrolladas en el pasado. Asimismo, los reportes se limitan a entregar cifras desagregadas de mujeres, sin que esto se traduzca necesariamente en un enfoque de género, con el agravante de que hay una omisión generalizada respecto a la población LGBTI.

Y agrega el informe:

En términos de la ejecución de recursos por pilares, es relevante mencionar que para Adecuación de Tierras y Salud no se reportaron recursos relacionados a género en 2020. En la misma vía, pese a que uno de los principales intereses de las mujeres en el AF está asociado al ordenamiento social de la propiedad, este pilar registra solo el 10% de recursos de la RRI y el 4% del total del AF.

En el punto de participación política se han tomado cinco medidas, correspondientes al 19% del total. Y el 78% restante tiene avances parciales o no ha iniciado.

En el tercer punto, orientado a disposiciones sobre el fin del conflicto, una sola medida tuvo luz verde en ese periodo: la creación de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad con participación efectiva de mujeres. Sobre las otras medidas, trece registran avances parciales y cinco ninguno.

El cuarto punto del Acuerdo de paz, dedicado a la solución al problema de las drogas ilícitas, tampoco presenta una mejoría y recorre la misma línea de los puntos anteriores. Únicamente dos medidas se han implementado, abarcando el 17% del total; mientras que ocho se encuentran en avance parcial y solo una no presenta avance alguno.

El punto 5, dedicado a las víctimas del conflicto armado, es el que registra mayores avances. Se han cumplido ocho de sus veinte medidas, que abarcan 40% de implementación. Finalmente, en el sexto punto, que involucra la verificación, tres de las medidas propuestas alcanzaron avances oportunos o fueron completadas de forma positiva.

2

A PASO DE TORTUGA

Linda Cabrera, directora de Sisma Mujer, asegura que en relación con el Acuerdo de paz existen avances generales, pero también desafíos. “Hay avance con el sistema de indicadores. Hoy en día tenemos unos indicadores de género enmarcados en la institucionalidad, que cuentan con unas herramientas para su seguimiento”, resalta.

En cuanto a los desafíos, hace énfasis en el bajo porcentaje de la implementación de las medidas de género en el Acuerdo de paz, puesto que solo una quinta parte ha tenido un avance significativo: “Esto implica unos retos grandes en el futuro. Tenemos retos también en cuanto a la desagregación de cifras, no logramos todavía hacer una desagregación completa para conocer exactamente todas las medidas del Acuerdo”.

Asimismo, alerta que, en la práctica, al enfoque de género se le antepone un enfoque ‘familista’, en el que “muchas veces las mujeres son contabilizadas como beneficiarias y titulares de políticas, simplemente por estar en la conformación de una familia, cuando realmente los titulares son los hombres”.

Por otro lado, los tiempos de implementación del enfoque de género no son acordes a las necesidades de las mujeres y miembros de la comunidad LGBTI. El Instituto Kroc señala en su informe de corte de cuentas al primer semestre de este año que esas salvaguardas, junto con las étnicas, “registran menores proporciones de cumplimiento que el Acuerdo en su totalidad”.

Por ejemplo, uno de “los avances más notables” de estas medidas especiales en los últimos meses es la formulación del Protocolo para la incorporación del enfoque de género en el diagnóstico, elaboración, implementación

y seguimiento del Programa nacional integral de sustitución de cultivos de uso ilícito (PNIS). Es, en palabras del Instituto Kroc, “un documento que promueve la paridad de género en las entidades de toma de decisión del programa, y que define estrategias para la prevención de violencia y estigmatización en razón del género”.

El problema con ese logro es el momento en el que fue expedido: cuatro años tarde, cuando al PNIS no están siendo vinculadas más familias por falta de recursos económicos y cuando el gobierno nacional hace toda clase de esfuerzos para reanudar las aspersiones aéreas con glifosato para combatir al narcotráfico, dejando de lado las soluciones planteadas por el Acuerdo de paz. Ese protocolo debió existir antes de la puesta en marcha del programa de sustitución.

Al respecto, la Contraloría señala que ese retraso ha dificultado que las mujeres puedan fortalecer su participación en espacios comunitarios relacionados con el PNIS.

Otra medida que llega tarde es la creación del Observatorio de Violencia contra las Mujeres en Política para estudiar, analizar y hacer visible la violencia contra las mujeres en política. Como resalta el Instituto, el Observatorio debe “generar protocolos y buenas prácticas para enfrentar este fenómeno en los espacios políticos y electorales”, para garantizar la participación de las mujeres sin violencias ni discriminación.

En medio de la inclemente ola de violencia que sufren líderes sociales y autoridades étnicas, que bate récords de agresiones y asesinatos año tras año, esa importante medida de prevención con enfoque de género tan solo fue aprobada el pasado 30 de junio.

3

¿Y LA COMUNIDAD LGBTI?

Las personas homosexuales, bisexuales, transexuales e intersexuales son el complemento del enfoque de género. Wilson Castañeda, director de Caribe Afirmativo, organización que desde hace doce años defiende los derechos de la población LGBTI, participó en su construcción en los diálogos de paz, proceso que le fue esquivo inicialmente a esa comunidad.

“Nosotros tuvimos la oportunidad de estar en la mesa de negociaciones. Fuimos la primera organización de sociedad civil de temas LGBTI que llegó a La Habana. Ellos no nos invitaron, invitaron al movimiento de mujeres y ellas, que siempre han sido muy solidarias con nosotros, nos llevaron en su combo”, cuenta sobre cómo arribó la comunidad a la que representa al Acuerdo de paz.

Esa situación refleja la exclusión que han sufrido las personas de orientación sexual diversa. “Salir del clóset en cualquier parte del mundo es difícil, pero aquí es más complicado porque estábamos inmersos en un conflicto armado que tiene un lineamiento social y político, donde la diversidad no tiene cabida”, recalca.

Esa clase de dificultades fueron documentadas por el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) en su informe *Aniquilar la diferencia*³, 2015, que da cuenta de la manera en la que el conflicto armado golpeó de manera diferente y sistemática a la comunidad LGBTI.

“Es importante conocer que las personas que se apartan de las normas de género y sexualidad han vivido un *continuum* de violencias, de manera que las situaciones violentas que enfrentan no iniciaron con el conflicto armado, le preceden y se originan en el pensamiento heterosexual que estructura las dinámicas sociales. Sin embargo, el contexto del conflicto armado ha transfor-

mado la dinámica de estas violencias, acentuando los imaginarios negativos contra estas personas, así como las prácticas de vigilancia, control y castigo hacia ellas”, expone el CNMH.

Para Castañeda, la firma del Acuerdo de paz ha traído importantes beneficios a la población LGBTI y gracias a ello se han destinado espacios significativos de participación.

“Era necesaria la firma del Acuerdo de paz, cinco años después sentimos que valió la pena. Hoy Colombia es un mejor país para las personas LGBT porque hay una estructura estatal comprometida con la paz que está buscando construir verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición para las personas LGBT y porque se han generado espacios de participación en los territorios de conflicto donde históricamente no podíamos ser ni vivir. Con los PDET y los Consejos de paz están escuchando nuestras necesidades”, resalta.

A pesar de ganar espacios de expresión y visibilización, esta comunidad sigue padeciendo violencia.

“Fue provechoso y necesario firmar un acuerdo que ha mejorado la calidad de vida para las personas LGBT y nos ha dado espacios de participación, pero estructuralmente, Colombia, por la falta de compromiso del gobierno, sigue siendo un país donde se pasean los prejuicios, la homofobia y la transfobia. Esto ha hecho que la visibilidad que ha tenido en los territorios el movimiento LGBT por el Acuerdo de paz empiece a tener fuertes coletazos de violencia”, lamenta.

Tal es el caso de Camilo⁴, un activista de los derechos LGBTI, quien tuvo que huir de Medellín para conservar

3 Ver: *Aniquilar la diferencia*.

4 Nombre modificado por petición de la fuente.

la vida. Tiene una trayectoria de más de veinte años en el activismo de la comunidad y, actualmente, apoya a la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas (UBPD) para encontrar a víctimas de orientación sexual diversa.

“Creo que el único balance positivo que puedo hacer del Acuerdo es la mayor posibilidad de reconocimiento y participación en el sistema”, resalta, y destaca que, en ese sentido, ha podido mostrar sus formas de resistencia y los daños sufridos en función de su orientación sexual y expresión del género.

Laura Gisselly Beltrán, politóloga del Área de paz de la organización Colombia Diversa, expresa su preocupación por la vida y la seguridad de los líderes, lideresas y defensores de derechos humanos pertenecientes a la comunidad LGBT, ya que, sumado a los asesinatos, existen otros actos de violencia en su contra.

“En 2020 se duplicaron los casos de violencia contra personas LGBT en el país. En la mayoría de los casos las violencias que sufren están directamente relacionadas con sus orientaciones sexuales o identidades de género no normativas. Esta amenaza constante a los liderazgos LGBT en las regiones se relaciona con la profunda exclusión y desprotección de las identidades de género y orientaciones sexuales no normativas desde la institucionalidad”, plantea Beltrán.

Esta activista lamenta la poca efectividad del Ejecutivo para implementar el enfoque de género:

Desde el inicio del gobierno Duque se hizo inminente la falta de voluntad para entender que lo que les pasó a las personas LGBT en el conflicto armado fue sistemático y que la discriminación por orientación sexual e identidad de género también estuvo en el corazón de la guerra.

Y prosigue: “Esto ha tenido efectos prácticos, ha obstaculizado gravemente la implementación de medidas para las personas LGBT que, en más de un 80%, es insatisfactoria”.

Ese pesimismo no solo es expresado por organizaciones de mujeres y LGBTI ni de quienes jalonan la implemen-

tación del enfoque de género. Entidades del Estado han presentado sendos informes sobre la materia y consideran que este punto del Acuerdo de paz se encuentra en situación de marginalidad.

Al respecto, la Contraloría General de la República hizo un sentido llamado de atención en su Quinto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan plurianual de inversiones, que abarca el periodo comprendido entre noviembre de 2016 y marzo de 2021.

Su principal advertencia se centra en que, del total de recursos destinados para la implementación del Acuerdo de paz durante el año pasado, tan solo el 3% fue destinado para cumplir con las demandas de mujeres y población LGBTI.

“A diciembre de 2020 se habrían ejecutado \$194.119 millones orientados al enfoque transversal de género, lo que representa el 3% del total de recursos del AF (Acuerdo Final). De estos recursos, 53% se orientó al pago de incentivos de familias PNIS que tienen como cabeza de hogar a una mujer; 38% a la reforma rural integral; 9% a justicia, verdad y reparación; el 0,4% a la participación política; el 0,4% a temas de asistencia técnica para la estructuración de proyectos con enfoque de género; el Punto 3 sobre fin del conflicto no presentó ejecución de recursos para género durante 2020”, detalla el informe del ente de control fiscal.

De igual modo, cuestiona que, al acercarse el quinquenio de la firma del Acuerdo de paz, “persiste la ausencia de un reporte específico de género en el trazador presupuestal para la paz, lo cual dificulta que haya una programación de recursos para la implementación de dicho enfoque”.

La falta de un presupuesto robusto, acorde a las necesidades de quienes sufrieron una violencia específica en medio del conflicto armado por cuestiones de género e identidad sexual, y la carencia de un sistema de monitoreo fiscal, son muestras de la poca voluntad para que el enfoque de género trascienda de las 310 páginas que le dan cuerpo, mas no vida, al Acuerdo de paz.

ACERCA DEL AUTOR

VerdadAbierta.com es un medio nativo digital dedicado a la investigación periodística de hechos relacionados con los derechos humanos en un amplio espectro temático. Fue creado en 2008 y está integrado por un equipo periodístico especializado en el cubrimiento del conflicto armado y procesos de paz. Desde el 31 de enero de 2019 está bajo la tutela de la Fundación Verdad Abierta.

PIE DE IMPRENTA

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)
Calle 71 n° 11-90 | Bogotá-Colombia

Responsable

Kristina Birke Daniels

Representante de la FES Colombia

Saruy Tolosa

Coordinador de proyectos

saruy.tolosa@fescol.org.co

Bogotá, noviembre de 2021

SOBRE ESTE PROYECTO

Presente en el país desde 1979, la Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol) busca promover el análisis y el debate sobre políticas públicas, apoyar procesos de aprendizaje e intercambio con experiencias internacionales y dar visibilidad y reconocimiento a los esfuerzos en la construcción de paz.

Como fundación socialdemócrata, nos guían los valores de la libertad, la justicia y la solidaridad. Mediante nuestras actividades temáticas, ofrecemos un espacio de re-

flexión y análisis de la realidad nacional, promoviendo el trabajo en equipo y las alianzas institucionales con universidades, centros de pensamiento, medios de comunicación, organizaciones sociales y políticos progresistas. En el marco de estos esfuerzos desarrollamos grupos de trabajo con expertos (académicos y técnicos) y políticos, así como foros, seminarios y debates. Además, publicamos *policy papers*, análisis temáticos y libros.

Para más información, consulte

<https://www.fes-colombia.org>

El uso comercial de los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin autorización previa escrita de la FES.

EL SALDO PENDIENTE CON LAS MUJERES Y LA COMUNIDAD LGBTI



El enfoque de género se entiende como un principio que articula los puntos que conforman el Acuerdo de paz desde una perspectiva de igualdad de derechos. Además, fue concebido como una garantía para la participación de una población que ha sido excluida y violentada de manera diferenciada durante el conflicto armado.

Su inclusión se remonta al 11 de septiembre de 2014, cuando en la mesa de negociaciones que instalaron en Cuba delegados del entonces presidente de la Repúbli-



ca, Juan Manuel Santos (2010-2018), y de la guerrilla de las Farc, le dieron vía a libre a la conformación de la Subcomisión de Género.

La gestión estuvo a cargo de la Subcomisión de Género, que veló porque los derechos de las mujeres y de la población LGBTI (lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales) fueran tenidos en cuenta a lo largo de los seis puntos que se discutían y que al final le dieron vida al Acuerdo de paz.