

**Situación de las mujeres rurales y mujeres ex combatientes en el marco del Acuerdo  
Final de Paz  
Junio 2018  
Bogotá, Colombia**

Como se ha establecido en varias ocasiones, los períodos inmediatamente siguientes a olas de violencia o conflictos armados son cruciales, pues proporcionan a los Estados partes una oportunidad de recomponer el Estado de Derecho, mediante, *inter alia*, la adopción de medidas de toda naturaleza para eliminar la discriminación contra la mujer (CEDAW/C/GC/30, 2013, párr.43).

Con la intención de ponerle fin al conflicto armado interno con las FARC-EP, el Estado colombiano se ha comprometido a transversalizar el enfoque de género<sup>1</sup> dentro del Acuerdo Final de Paz firmado (en adelante el Acuerdo) en noviembre de 2016. En este sentido, el gobierno ha reconocido que la transformación estructural de la sociedad requiere también que se promueva la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres mediante la adopción de medidas específicas para garantizar que ambos participen y se beneficien en pie de igualdad de la implementación de este Acuerdo según las necesidades específicas y condiciones diferenciales de las mujeres, de acuerdo con su ciclo vital, afectaciones y necesidades.

Por lo mismo, es vital tener en consideración la realidad de las mujeres en el contexto de pos Acuerdo, con el fin de lograr los objetivos de recomposición del Estado y tejido social. Para ello, este documento se centra en dos grupos poblacionales que perciben impactos diferenciados y frente a los cuales se deben establecer políticas y medidas de atención según los factores de vulnerabilidad, discriminación y violencia basada en género.

Siendo Colombia parte, desde 1982, de la *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* de 1980 (de aquí en adelante **CEDAW** o **la Convención**), tiene el deber de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos de la mujer a la no discriminación y al disfrute de la igualdad *de jure* y *de facto* (CEDAW/C/GC/28, 2010, párr. 9). Ahora bien, para que esto sea una realidad, se debe entonces incluir una política que no invisibilice la diversidad de mujeres y los riesgos, directos o indirectos, de cada grupo según “las formas interrelacionadas de discriminación” (CEDAW/C/GC/35, 2017, párr.23).

---

<sup>1</sup> En el Plan Marco Implementación, se entiende como transversalización del enfoque de género la “estrategia que permite incorporar en todos los procesos institucionales, en la formulación e implementación de las políticas públicas, los planes, programas y proyectos, el enfoque diferencial y las especificidades en razón a la condición y situación de algunos grupos poblacionales, con el fin de garantizar los derechos de los grupos sociales que han sido históricamente discriminados y de aquellos que presentan vulnerabilidad manifiesta, que requieren de respuestas proporcionales y múltiples, a raíz de sus situaciones y condiciones específicas” Gobierno de Colombia (Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final, s.f., p. 144).

En ese orden de ideas, este documento tiene el objetivo de:

- 1) Presentar, en el marco del Acuerdo Final de Paz, la situación de mujeres rurales en Colombia y mujeres que hicieron parte de las hostilidades como integrante de las FARC-EP (en adelante mujer ex combatiente)<sup>2</sup>,
- 2) Exponer las situaciones de riesgo de cara al cumplimiento de la Convención CEDAW; y
- 3) Recomendarle a este Comité las preguntas a ser formuladas al Estado colombiano.

### **1. Mujeres Rurales**

En el documento Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final (s.f) se dice que “Según las proyecciones de población 2005-2020 del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), a junio 30 de 2017, el 22% de los 24,6 millones de mujeres colombianas vive en zonas rurales” (p.147). También en 2017, en el mismo documento se estima que existen 2,7 millones de productores en el campo colombiano, de los cuales el 26,9% son productores que residen de manera permanente en una unidad productora agrícola (UPA). De estas personas, el 37%, es decir 265 mil productores, son mujeres (s.f., p.148).

En el mundo rural, los efectos desproporcionados de la violencia y discriminación contra las mujeres responden a patrones culturales y estereotipos derivados del machismo y la desvalorización de la mujer (PNUD, 2011, p. 23). Las inequidades que afectan a las mujeres son desproporcionadas a causa de diversos factores de discriminación que las sitúan en altas condiciones de vulnerabilidad (PNUD, 2011, p. 23). En efecto, la población rural femenina se enfrenta a la pobreza, a la escasa oferta institucional en materia de educación y salud, a la exclusión de los espacios de toma de decisión, y a la discriminación sistemática en el acceso a la tierra (CEDAW/C/GC/34, 2016, párr. 5).

Con base en el artículo 14 de la Convención, los Estados deben tener en cuenta los problemas especiales de las mujeres rurales y el importante papel que desempeñan en la sobrevivencia económica de la familia, incluido el trabajo en los sectores no monetarios de la economía.

En Colombia, el reconocimiento de la necesidad de transversalizar el enfoque de género a nivel nacional ha sido un primer paso. Sin embargo, pese a la iniciativa, se evidencian distintos obstáculos en dicha transversalización, representando posibles riesgos para la protección de las mujeres rurales y el respeto de sus derechos en el marco de la Convención.

---

<sup>2</sup> Aclaramos que para ASFC el término combatiente se aleja de todo debate jurídico en término de DIH y la aplicabilidad de este concepto en Conflictos Armados Internos. Por lo mismo, “Ex combatiente” se entenderá entonces como aquella persona que hizo parte de un grupo armado no estatal y que participó directa o indirectamente de las hostilidades.

### **1.1 Ausencia de política nacional de transversalización del enfoque de género con recursos propios**

Teniendo en cuenta las obligaciones contraídas por el Estado colombiano, éste está obligado a crear una política nacional de transversalización del enfoque de género con recursos propios<sup>3</sup>. Al respecto es importante mencionar que, a la fecha, no se cuenta con información que posibilite establecer con claridad los avances en esta materia. A continuación, se exponen los avances sobre los que hay documentación y los vacíos específicos que deben ser aclarados por el Estado.

Mediante los puntos 1 y 4 del Acuerdo de Paz, el gobierno se comprometió a la construcción participativa de una política pública integral de mujer rural. Después de transcurridos 20 meses de su firma, no se conocen resultados en este sentido y tampoco se sabe a cabalidad si se han asignado recursos para ello. En este sentido, es importante promover dicha construcción, asegurando, a su vez, el compromiso político del gobierno en la asignación de presupuesto directo y nacional para la consolidación de capacidades en asuntos de género y la garantía de los derechos de las mujeres en todo el territorio nacional.

Así las cosas, el Acuerdo de Paz y el Plan Marco de Implementación contienen disposiciones sobre la creación de la instancia de alto nivel para la implementación del enfoque de género, liderada por la Consejería Presidencial para la Equidad para la Mujer (CPEM) (s.f., p. 146). A pesar de esto, dicha instancia no cuenta ni con los recursos financieros ni humanos suficientes para cumplir su mandato (CSIVI, 2017). En efecto, su primer y único informe ha carecido de amplia difusión y se limita a descripciones técnicas sin dar cuenta del avance, ni la formulación de propuestas para la implementación del enfoque de género (CSIVI, 2018).

Con lo anterior, es fundamental impulsar una estrategia de sostenibilidad institucional y financiera, con fondos nacionales, para los programas de los puntos 1 y 4 del Acuerdo de Paz que incluyen a las mujeres.

A raíz de estos vacíos, es perentorio que el Estado colombiano y sus entidades correspondientes<sup>4</sup>, provean información sobre la existencia o inexistencia de una política nacional de género acorde a sus obligaciones internacionales. Asimismo, es esencial conocer los recursos asignados para garantizar este enfoque, la naturaleza y proveniencia de estos y la manera en que han sido ejecutados, contando con una descripción cuantitativa y cualitativa.

---

<sup>3</sup> Los Estados parte se comprometen a crear una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer (art. 2 CEDAW), a tomar todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo de la mujer (art. 3 CEDAW), y a adoptar medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer (art. 4 CEDAW).

<sup>4</sup> Ministerio de Agricultura, a la Alta Consejería Presidencial para la Mujer, a la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), a la Agencia Nacional de Tierras (ANT), a la Agencia de Renovación del Territorio (ART), a la Unidad de Restitución de Tierras (URT), y al Programa Nacional Integral de sustitución voluntaria de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS).

### **1.2 Falta de información precisa, completa y disponible sobre la situación de la mujer rural**

La situación, realidad y necesidades de las mujeres rurales continúan siendo analizadas a través de indicadores que responden a núcleos familiares en el campo. Es decir, se mira a la mujer rural según su papel de madre y/o esposa. Por lo mismo, no existe información clara y desagregada sobre la población rural femenina. En ese marco, la ausencia de un sistema de información con indicadores específicos sobre la mujer rural deriva en un desconocimiento de la realidad en los territorios y, con ello, en una falta de capacidad para conocer las necesidades reales a satisfacer. Consecuentemente, pese a la existencia de rutas, programas y medidas creadas para atender a la mujer rural, las instituciones no son capaces de responder de manera adecuada según las particularidades de este grupo poblacional.

Ahora bien, se tiene conocimiento de algunos sistemas de información creados internamente en ciertas instituciones como el Ministerio de Agricultura. Sin embargo, se desconoce el nivel de articulación de este con sus entidades adscritas y vinculadas, orientado a tener acceso pleno a la información recabada.

Esta situación genera la necesidad de cuestionarse sobre el cumplimiento del artículo 14.1 de la Convención referente a la obligación de tener en cuenta las dificultades que enfrenta la mujer rural y el importante papel que desempeña en la supervivencia económica de su familia, incluido su trabajo en los sectores no monetarios de la economía.

Teniendo en cuenta esta obligación, así como la Recomendación General Núm. 28 y lo estipulado en Acuerdo Final y el Plan Marco de Implementación, es ineludible solicitar información al Estado colombiano sobre los avances en cuanto al Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIPO) e insistir en el papel de la Instancia de seguimiento mencionada en el 1.1 de este documento (s.f 223). Sumado a ello, es crucial contar con información detallada sobre los sistemas de información, esto es: existencia de sistemas de información, indicadores a partir de los cuales se da cuenta de la condición de las mujeres rurales, metodología de recolección de información, acceso a la misma y el uso que se le ha dado para la formulación de políticas, planes, programas y/o medidas de distinta naturaleza.

### **1.3 Falta de participación efectiva en los espacios comunitarios**

Si bien se abrieron espacios comunitarios y encuentros territoriales de construcción participativa con base a los puntos 1 y 4 del Acuerdo de Paz, se observa que la mayoría de los participantes son hombres. En efecto, durante una reunión de trabajo de la plataforma Grupo de Trabajo GPAZ: Género en la Paz<sup>5</sup> del 7 de mayo de 2018, la Agencia de

---

<sup>5</sup> Plataforma de iniciativa de la sociedad civil para el seguimiento de la implementación del enfoque de género del Acuerdo Final de paz.

Renovación del Territorio mencionó que, aunque se evidenció un aumento en la participación de las mujeres, ellas todavía representan menos del 40% de los participantes en los distintos procesos comunitarios.

Además de fomentar e impulsar la participación de las mujeres en estos espacios comunitarios, también resulta cardinal garantizar que se tengan en cuenta su opinión, sus propuestas y sus aportes en la toma de decisiones y en la elaboración de políticas, lineamientos y procesos llevados a cabo en los territorios, así como en el desarrollo general de los proyectos destinados a garantizar la inclusión de la dimensión de género y la participación de la mujer en el ámbito social, político y económico.

Según se establece en el Acuerdo Final, se llevará a cabo un proceso de planeación participativa con las comunidades, de abajo hacia arriba, en conjunto con el Gobierno nacional y las autoridades locales, cuyo resultado será la formulación e implementación de los planes integrales de sustitución de cultivos de manera que se alcance una transformación estructural del territorio y de esta forma la solución definitiva al problema de los cultivos de uso ilícito. Lo anterior según el documento Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final (s.f), responde al Programa Nacional Integral de sustitución voluntaria de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), el cual pretende el fortalecimiento de la participación y de la incorporación de las mujeres como sujetos activos en los procesos de concertación en la sustitución voluntaria, reconociendo su rol activo en los procesos de desarrollo rural.<sup>6</sup> Sin embargo, es preciso destacar que dicha participación no ha sido efectiva ni reflejada en los planes, lo cual ha derivado en un riesgo en el territorio sobre todo en término penales para mujeres cultivadoras y recolectoras de hoja de coca.

A la luz del artículo 7 b) y el 14.2.a, f de la CEDAW, así como la Recomendación núm. 23 (CEDAW,1997), el Estado colombiano debe garantizarles a las mujeres la participación plena en la formulación e implementación de políticas públicas en todos los sectores y a todos los niveles. En consecuencia, es importante conocer sobre los espacios de participación de las mujeres en los territorios, los objetivos de esos espacios, la metodología de desarrollo de las actividades, los insumos recogidos durante estas jornadas y su uso posterior, el rol que juega la mujer y el valor de sus aportes en la toma de decisiones. Esta información debe dar especial cuenta sobre la participación de las mujeres rurales en la construcción, implementación y seguimiento a los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET y los PNIS, consagrados en el Acuerdo final.

#### **1.4 Riesgo de aumento de la violencia por participación en espacios comunitarios**

A nivel nacional e internacional, se reconoce que los cambios en los roles de género tienden a aumentar las tasas de violencia basada en género, especialmente las de violencia intrafamiliar (Molina & Moreno, 2015). Por ejemplo, la incorporación de las mujeres en el

---

<sup>6</sup> Gobierno de Colombia. Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final. En: <http://www.equidadmujer.gov.co/oag/Documents/Plan-Marco-Implementacion-Acuerdo-Final-Paz.pdf>.

mercado de trabajo y su mayor nivel educativo les posibilitan alejarse de la rigidez de los estereotipos de género y normas culturales. En reacción, los hombres que desean perpetuar los roles de género recurren a la violencia contra ellas para mantener las dinámicas de control y poder tradicionales.

Durante la reunión de trabajo de la plataforma GPAZ del 7 de mayo de 2018, la Dirección de la Mujer Rural del Ministerio de Agricultura evidenció que la violencia intrafamiliar tiene una tendencia marcada al aumento cuando la mujer rural participa en los procesos comunitarios o en procesos de empoderamiento.

Sin embargo, aunque el gobierno reconoce esta situación de vulnerabilidad, no existe una respuesta institucional articulada para reducir este riesgo, el cual será mayor por cuando se prevé que las mujeres rurales integren los espacios comunitarios de empoderamiento y de toma de decisión previstos en el Acuerdo de Paz.

Teniendo en cuenta el artículo 5(1) de la CEDAW y la Recomendación General Núm. 34 del Comité de la CEDAW (2016), es perentorio preguntar al Estado colombiano cómo han afrontado (y afrontarán) esta realidad del aumento de la violencia intrafamiliar en contextos de participación activa de las mujeres en los procesos comunitarios y cuáles son (y serán) las medidas específicas que han tomado (y tomarán) respecto a este riesgo.

### **1.5 *Trato discriminatorio para las mujeres cultivadores y/o recolectoras de hoja de coca y ausencia de política pública para su atención***

Uno de los grandes problemas estructurales de Colombia es la economía ilegal, sobre todo en materia de drogas. Al respecto, cabe destacar que a junio de 2015 el 46% de las mujeres privadas de la libertad en el país, en su mayoría jóvenes y en situación de pobreza, estaban en prisión, acusadas o condenadas por la comisión de delitos relacionados con drogas, mientras que la proporción para los hombres era del 17% (s.f., p.152). Asimismo, la población femenina en las cárceles ha aumentado con mayor rapidez que la de los hombres, debido a delitos relacionados con la cadena de producción y venta de estupefacientes (CAICEDO, 2017, p. 8). Lo anterior, a pesar de que la labor de la mujer ha sido invisibilizada y que su participación en las labores de producción sea menos directa o marginal que aquella de los hombres (s.f.,152).

Sin embargo, es importante aludir al proyecto de Ley 197 de 2018 sobre “tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores”. Este proyecto, omite notoriamente el rol de la mujer en el cultivo y la recolección de la hoja de coca. Por otra parte, esta ley no incluye como sujetos de la misma a las personas del núcleo familiar que también ejercen labores en el cultivo, ni prevé medidas para las mujeres cabezas de hogar. En consecuencia, no toma en cuenta la realidad de la mujer en esta labor y genera un trato discriminatorio, no diferenciado en relación con los hombres que desempeñan el mismo papel. Lo anterior compromete el cumplimiento del artículo 2 (g) de la CEDAW y la Recomendación General Núm. 33

(CEDAW/C/GC/33, 2015) a partir de la cual Colombia debe realizar un análisis de las consecuencias de la normatividad en función del género para evaluar su efecto sobre las mujeres rurales.

Por lo mismo, es importante que el Estado proporcione información acerca de su compromiso consagrado en el punto 4.1.3.4 del Acuerdo Final, en donde se compromete a tramitar los ajustes normativos necesarios que permitan renunciar de manera transitoria al ejercicio de la acción penal o proceder con la extinción de la sanción penal contra los pequeños agricultores y agricultoras que estén o hayan estado vinculados con los cultivos de uso ilícito. En su respuesta, será clave que indique qué medidas a adoptado o adoptará para responder a la situación de las mujeres rurales, particularmente aquellas que participan de manera indirecta o directa en los cultivos ilícitos, en particular las que son cabezas de hogar.

## **2. Mujer ex combatiente**

Es de recordar que la discriminación contra la mujer está íntimamente ligada con diversos factores que afectan su vida (CEDAW/C/GC/35, 2017, párr. 12). En consecuencia, y apelando al concepto de interseccionalidad (CEDAW/C/GC/28, 2010, párr. 18), el ser mujer ex combatiente debe estar considerado como un factor que pone en riesgo y agrava la situación de una mujer. Lo anterior se ve fundado en el reconocimiento de que las mujeres no son un grupo homogéneo y, por lo tanto, las necesidades durante el conflicto y pos conflicto son diversas (CEDAW/C/GC/30, 2013, párr. 6). La violencia por razón de género afecta a las mujeres en distinta medida, en distintas formas, y, en consecuencia, las respuestas estatales deben responder a sus particularidades (CEDAW/C/GC/35, 2017, párr. 12).

Por lo pronto, el proceso de Reincorporación y Normalización<sup>7</sup> de Colombia en el Acuerdo Final de Paz ha supuesto una reincorporación “colectiva”, mediante la cual hombres, mujeres, adolescentes, niños y niñas regresen de forma voluntaria a la vida civil. A pesar de que dicho Acuerdo prevé la obligación de transversalizar el enfoque de género, las mujeres ex combatientes corren el riesgo de ser invisibilizadas.

En el caso de las mujeres ex combatientes existe una doble estigmatización que se traduce en una sanción social y, por lo tanto, puede provocar, como estrategia de supervivencia, refugiarse nuevamente en la clandestinidad y una retoma de roles tradicionales como cuidadoras, madres, esposas. Es en este tránsito a la vida civil en el que esta sección del documento se centra, con el fin de ilustrar circunstancias generadoras de impactos diferenciados que merecen un trato diferenciado y efectivo, sin el cual no solo pone en riesgo la implementación del Acuerdo sino la protección de los derechos de las mujeres excombatientes, en los términos de los artículos 1, 2, d, f, g, 3 y 5.a de la Convención.

---

<sup>7</sup> En Colombia la Reincorporación y Normalización alude a los proceso de desarme, desmovilización y reintegración – DDR.

A continuación, se exponen estos riesgos y se indican las medidas que debe adoptar el Estado colombiano para mitigarlos, así como la información que se requiere para verificar que está cumpliendo con sus obligaciones.

### **2.1. Movilidad de excombatientes y afectación en la reincorporación económica**

Si bien el Acuerdo Final, en su punto 3, estableció un plan de reincorporación colectiva, este se ha visto afectado por una nueva dinámica territorial que deriva en la necesidad de considerar canales para la reincorporación individual. Por lo tanto, todas las medidas consagradas allí, responden a una dinámica colectiva, dejando entonces una brecha entre aquellos que continúan su reincorporación grupal y aquellos que deciden salirse del esquema agrupado.

Según la información brindada por la Misión de Verificación de la ONU (en adelante la Misión) (S/2018/279, par.25-26), se ha comenzado a presentar un fenómeno de “desplazamiento” de los(as) ex combatientes de los Espacios Transitorios de Capacitación y Reincorporación (en adelante ETCR) hacia nuevos asentamientos (Nuevos Puntos de Reagrupamiento como los de Mutatá, Antioquia y Uribe, Meta). Las razones de esta movilidad son de diversa naturaleza, como bien lo compartieron varias mujeres ex combatientes, en entrevistas realizadas con ellas. En el caso de las mujeres, la mayoría de las razones responden a la no garantía de servicios básicos de salud, ni de condiciones de habitabilidad en los ETCR; deseo de reestablecer lazos familiares y de conseguir mejores oportunidades de empleo; temor por la seguridad física y el limbo jurídico en el que muchas (o sus compañeros) se encuentran.

Debido a que el Acuerdo prevé la reincorporación colectiva, aquellas personas que deciden alejarse de las zonas de reincorporación quedan en un estado de vulnerabilidad y difícil acceso a los beneficios acordados, poniendo en riesgo la garantía de sus derechos y la consolidación de la paz.

Los desafíos para una adaptación de los modelos de reincorporación colectiva a una individual comienzan a ser cada vez más visibles, por ejemplo, en términos de reincorporación económica, salud, educación y acompañamiento psicosocial. Si bien, la Agencia de Reincorporación y Normalización (ARN) se ha percatado de la situación, no se conoce la estrategia del gobierno nacional para atender esta nueva dinámica que responde a demandas básicas de respeto de derechos y protección.

De este panorama se derivan diversos retos, entre ellos, la consecución de la reincorporación económica de las mujeres ex combatientes.

Según la Misión, existen varios proyectos productivos de iniciativa de los excombatientes. Sin embargo, el mecanismo de financiación plasmado en el Acuerdo ha sido ineficaz (S/2018/279, par. 27). De esas iniciativas actuales, se ha evidenciado la falta de una perspectiva de género, en tanto no tienen en cuenta las necesidades de las mujeres ex

combatientes ni aseguran “su participación plena y su liderazgo” (CONSEJO DE SEGURIDAD- S/2018/279, 2018, párr. 33). El poco apoyo presupuestal y humano se destina a la agrupación, sin contemplar una perspectiva diferencial, aunque así lo exija tanto el Acuerdo como el Decreto 899 de 2017. Si bien hay mujeres partícipes dentro de las cooperativas y agrupaciones de iniciativa económica, generalmente los roles que ocupan se ven relegados al acompañamiento más no el liderazgo o toma de decisiones.

Para la elaboración del presente informe se entrevistaron 4 mujeres ex combatientes de la región del Meta y Antioquia. Con base en los relatos escuchados, así como la información de diversas organizaciones, se ha podido establecer que las mujeres ex combatientes no han contado con asesoría para la formulación de proyectos y que a pesar de que tienen propuestas de actividades económicas, sus proyectos se han visto estancados por falta de apoyo técnico y financiero.

En lo que corresponde a la reincorporación económica, la Recomendación General Núm. 30 afirma que, aunque los procesos de DDR incluyan a las mujeres, la existencia de estereotipos, limitan el empoderamiento económico “al proporcionar desarrollo de conocimientos especializados solo en las esferas tradicionalmente femeninas” (CEDAW/C/GC/30, 2013, párr. 68). Con esto, el Estado colombiano tiene la obligación de atender las necesidades de estas mujeres rompiendo con estereotipos construidos.

Una de las preguntas debe reposar en cómo se fortalece liderazgos asociativos para que las mujeres se vean en espacios de poder en esos proyectos de reincorporación económica y cuál es el apoyo humano y financiero para asistir la formulación de proyectos productivos. Esto responde a una necesidad inminente de proporcionar los medios necesarios que garanticen los derechos sociales y económicos, y sobre todo su sostenibilidad en el tiempo.<sup>8</sup>

Dicha reincorporación se ve amenazada por un segundo factor relacionado con el acceso a la tierra. Si bien, los ETRC son espacios designados para lograr la reincorporación y su sostenibilidad, los predios donde se encuentran son, en su mayoría, de propiedad privada y sometidos a modalidad de arriendo. Por lo mismo, la falta de derechos ciertos sobre la tierra pone en riesgo la seguridad del proceso, la cual se exagera en el caso de las mujeres, dado que, entre otros, persiste la costumbre de titular la tierra a nombre de los hombres. Sumando a lo anterior, existe un conflicto latente, debido a que aún hay víctimas del conflicto armado que fueron despojadas u obligadas a abandonar sus tierras que no han sido reparadas y no se les ha resarcido el derecho a la tierra. Ahora bien, con la modificación del Decreto 1071 de 2015<sup>9</sup> que establece el programa especial de dotación de tierras para ex combatientes de las FARC EP, genera conflictos que deben ser atendidos por el Gobierno.

---

<sup>8</sup> Todas las personas ex combatientes FARC que se acogieron al Acuerdo Final, gozan de un monto mensual temporal. Al término de este, los riesgos y vulnerabilidad incrementarán.

<sup>9</sup> Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural

Considerando el acceso a la tierra como un elemento esencial de la reincorporación económica establecido en el Acuerdo, es clave poder tener respuestas sobre la política, la normativa y las medidas que se han planteado y ejecutado para garantizarles a las mujeres excombatientes el acceso a la tierra y la sostenibilidad económica de sus proyectos productivos. Adicional a lo anterior, se requiere conocer los resultados alcanzados hasta el momento en términos no solo cuantitativos sino cualitativos.

Dentro de esos avances, el Estado debe responder a la necesidad histórica de actualizar el Catastro con el fin de identificar los predios, su estado y poder implementar una estrategia adecuada de administración, formalización y adjudicación de tierras. Sin una respuesta a esta deuda, los obstáculos para la reincorporación que acá se mencionan, corren el riesgo de convertirse en una violación continua de derechos humanos, en especial de las mujeres rurales.

## **2.2. Reunificación familiar obstaculizada**

El segundo escenario de riesgo se relaciona con los inconvenientes que enfrentan las mujeres ex combatientes que buscan a sus hijos(as) para lograr la reunificación familiar luego del conflicto armado. La dinámica de todo conflicto supone una adecuación a las realidades del combate que no resulta compatible con la crianza de neonatos ni menores de edad. Por lo mismo, gran parte de las mujeres que quedaron embarazadas estando en las filas se vieron obligadas a dejar sus hijos(as) al cuidado de otras personas, lo que en muchos casos ha derivado en una separación completa y desconocimiento de sus paraderos.

Si bien en el Acuerdo Final se contempló la reunificación, los obstáculos que se les presentan a las mujeres para lograrlo no pueden ser subvalorados.

Una primera situación de riesgo es que las mujeres sean acusadas e incriminadas bajo el delito de Abandono consagrado en el artículo 127 del Código Penal Colombiano.

En consecuencia, se requieren medidas normativas, en este marco de pos acuerdo, evitando con ellas una discriminación indirecta al impedirle la reunificación familiar a estas mujeres que debido a que vivían en un contexto de confrontación armada se vieron obligadas a dejar a sus hijos e hijas bajo el cuidado de otras personas para garantizarles la vida. El “abandono” entonces debe tener en cuenta las realidades del conflicto armado interno, así como de las características del contexto de transición con el fin de no incurrir en una violación a los derechos de las mujeres ex combatientes quienes temen incurrir en un delito que desconoce su particularidad, realidad y necesidad.

Una segunda situación es aquella en la que los niños y las niñas fueron registrados por las personas que se hicieron cargo de ellos como sus hijos o hijas. Una reunificación familiar, en este escenario, supone una impugnación de paternidad la cual puede también resultar en los delitos de falsedad en documento público (artículos 286 y 287 del Código Penal) o Supresión, alteración o suposición del estado civil (artículo 238 del Código Penal).

Debido a estos riesgos, es ineludible plantear una ruta y legislación conforme a las necesidades de las mujeres excombatientes, que elimine los riesgos que se identifican.

Por otra parte, la separación de los niños y niñas pudo haber significado afectaciones psicosociales tanto en las madres como en los menores de edad por lo que es necesario que se provea un acompañamiento psicosocial para el restablecimiento de la familia.

Se tiene conocimiento de la creación de una mesa en el marco del Consejo Nacional de Reincorporación, de la cual hacen parte diversas instituciones que pretenden la creación de una ruta de atención que responda a las necesidades expuestas. Sin embargo, es necesario conocer las acciones que el ICBF ha implementado y con ello los resultados de esta mesa para que se atienda de manera realista y efectiva los obstáculos de carácter penal antes mencionados.

Así las cosas, el Estado debe reconocer y prohibir instrumentos jurídicos que resulten en “formas entrecruzadas de discriminación” (CEDAW/C/GC/28, 2010, párr. 18) como puede llegar a serlo la aplicación de las actuales rutas de atención por parte del ICBF y la legislación penal a las mujeres ex combatientes.

Es por ello, que en virtud del artículo 4, parágrafo 1 de la Convención, el Estado colombiano tiene la obligación de adoptar medidas apropiadas que permitan a las mujeres excombatientes acceder, en iguales condiciones, y respondiendo a las realidades y dinámicas del conflicto, a las rutas que deriven en la reunificación con sus hijos(as) a quienes dejaron al cuidado de otros o que no conocen su paradero.

Siguiendo las recomendaciones del Comité, el Estado debe garantizar que, en el tránsito a la vida civil, las instituciones/entidades estatales tengan en cuenta las “cuestiones de género, incluidas las preocupaciones específicas de las madres” (CEDAW/C/GC/30, 2013, 69, f.), las cuales, en el caso presentado, se relacionan con la reunificación familiar.

Vale precisar el mandato del artículo 2 d, f y g CEDAW, que obliga al Estado Colombiano no sólo a abstenerse de incurrir en prácticas discriminatorias, sino a velar por que todas las autoridades e instituciones públicas actúen conforme a esto (CEDAW/C/GC/28, 2010, párr. 35). En este caso el ICBF y aquellos con la facultad legislativa para modificar o derogar las normas que pueden resultar en una discriminación indirecta y afectación penal en contra de la mujer ex combatiente. Así, siguiendo los términos de la Convención y las recomendaciones del Comité, resulta crucial que el Estado Colombiano haga frente a estos obstáculos legales y administrativos presentados, con el fin de prevenir/eliminar la discriminación contra la mujer ex combatiente (CEDAW/C/GC/28, 2010, párr. 23).

De eso surgen dos preguntas. Por un lado, ¿Cuáles son las garantías jurídicas para que pueda alcanzarse la reunificación familiar? Y por el otro, resulta importante cuestionarse sobre el papel de la Unidad de Búsqueda de personas dadas por desaparecidas en relación con los

hijos(as) de mujeres ex combatientes y cuyo desconocimiento de paradero/ desaparición se presume tener un nexo causal con el conflicto armado interno.

### **2.3. Riesgos: re adopción de roles tradicionales femeninos**

La tercera situación de riesgo se relaciona con la re adopción de roles tradicionales femeninos. Para Leonor Esguerra, antigua integrante del ELN<sup>10</sup>, la conciencia de igualdad entre hombres y mujeres, sólo existía en tanto combatientes. Así, una vez fuera del combate será más fácil adaptarse al contexto, volviendo al rol tradicional femenino, pues ante los ojos de la sociedad un hombre combatiente difiere de la mujer combatiente. Sobre la última, recae un estereotipo como trasgresora de normas sociales y conductas esperadas de una mujer. Por lo mismo, la reintegración de las mujeres debe pensarse desde esta realidad y los estereotipos socioculturales que permean las instituciones del Estado y que pueden traducirse en impedimentos para la garantía de sus derechos.

En relación con el riesgo de re adopción de roles, es fundamental que el Estado colombiano de respuesta sobre los planes, programas y medidas tomadas para que la reintegración tenga un enfoque que garantice a las mujeres en tránsito a la vida civil, la superación de barreras de acceso para el pleno disfrute de sus derechos civiles, sociales, económicos, políticos y culturales en términos del artículo 5.a de la Convención.

Con esto, es primordial que el Estado de cuenta de las estrategias, planes, programas y medidas pedagógicas implementadas para la sensibilización en asuntos de género dirigidas mujeres y hombres ex combatientes. Esta necesidad responde a las exigencias de una reincorporación social integral.

### **2.4. Impedimentos para un real acceso a la justicia**

Se han identificado importantes riesgos que podrían derivar en una negación al derecho a la justicia. Es sustancial reconocer los muchos motivos por los que las mujeres fueron parte de grupos armados no estatales: escapar de la violencia doméstica, por reclutamiento forzado, entre otros. Las entrevistas realizadas con diversas mujeres que formaron parte de las FARC, permiten evidenciar una triple condición: 1) mujer, 2) víctima y 3) ex combatiente. En otras palabras, muchas de las mujeres en proceso de reincorporación pueden encontrarse en desventaja por partida triple.

Si se tiene en cuenta la condición de víctimas de las mujeres excombatientes que fueron reclutadas forzosamente o que sufrieron violencia sexual por parte de sus compañeros de filas o por parte de otros actores armados no se percibe un plan o estrategia que les garantice el acceso a la justicia, en este caso a la Jurisdicción Especial para la Paz, en las mismas

---

<sup>10</sup> Leonor Esguerra hizo sus aportes pertinentes a este informe en encuentro con ASFC el 7 de junio de 2018 en la ciudad de Medellín.

condiciones que una víctima que no hizo parte de las hostilidades. Por lo mismo, y haciendo énfasis en la interseccionalidad y los artículos 1 al 3 de la Convención, es transcendental que las instituciones del Estado se alejen de una visión simple entre víctima y victimario, pues las dos categorías pueden concurrir (CEDAW/C/GC/30, 2013, párr. 36).

Ahora bien, es también necesario mencionar que las mujeres ex combatientes, víctima o no víctima se enfrentan a trabas compartidas en términos de justicia. Una de ellas es la inseguridad jurídica por falta de información acerca de sus procesos<sup>11</sup>. Dicha falencia, representa un alto riesgo para garantizar un debido proceso y un derecho de defensa efectivo.

Finalmente, reconocer la interseccionalidad en este caso exige al Estado garantizar la lucha contra la impunidad de violaciones de derechos que afecten a mujeres ex combatientes. Al respecto, el Comité ha reiterado la necesidad de modificar los estereotipos y los prejuicios de género, entendidos como factores originadores de entorpecimientos para el acceso a la justicia (CEDAW/C/GC/33, 2015, párr. 26).

En este sentido, es primordial conocer por parte del Estado cuáles son los mecanismos implementados para garantizar un pleno acceso a una justicia que no obedezca a estigmas y que garantice los derechos de todas según su condición diferencial en los términos de la Recomendación General Núm. 33.

Finalmente, todos estos riesgos se ven íntimamente relacionados con la existencia de patrones y estereotipos contra la mujer que se acentúan al ser mujer ex combatiente. Estas situaciones expuestas generan un temor por la falta de inseguridad jurídica en cuanto al cumplimiento de lo acordado.

Dada su naturaleza, identidad, su historia y roles, las mujeres ex combatientes requieren que se diseñe un proceso de reintegración diferenciado.

### **3. Conclusión**

Este documento, no sólo cuestiona, desde el punto de vista jurídico, el cumplimiento de las obligaciones del Estado colombiano, sino que se constituye como un llamado para cumplir con su obligación de prevención de conflictos pues el incumplimiento y no garantía de los derechos de las mujeres rurales y de las mujeres ex combatientes mantiene latentes las causas estructurales de los conflictos sociales en Colombia (CEDAW/C/GC/30, 2013, párr. 29).

Como bien se advirtió, no solo existe una falta de política pública que aterrice el enfoque de género consagrado en el Acuerdo Final de Paz<sup>12</sup>, sino que preocupa la inexistente asignación de recursos nacionales para garantizarlo, en relación con las mujeres rurales y ex combatientes. Por lo mismo, se debe hacer énfasis en la necesidad de consolidar una política

---

<sup>11</sup> (También se extiende a la situación de los hombres)

<sup>12</sup> Puntos 1, 3 y 4, referente a Reforma Rural Integral, Fin conflicto y Víctimas.

pública nacional de género, con recursos propios nacionales, que responda a los derechos de las mujeres en sus diversas condiciones y atendiendo a sus factores de vulnerabilidad.

Así las cosas, un elemento clave que responde a las necesidades de los dos grupos poblaciones expuestos, responde a la garantía de participación efectiva (artículo 7 y 8 CEDAW), pues como bien se ha hecho expreso, pese a que las mujeres asuman papeles de liderazgo durante los conflictos, como cabezas de familia, conciliadoras, líderes políticas y combatientes, esa voz es silenciada en periodos posteriores o de transición (CEDAW/C/GC/30, 2013, párr. 42).

Con este marco, es imperioso que el Estado colombiano incluya plenamente a las mujeres en el establecimiento de la paz y el desarrollo socioeconómico en este periodo de transición sin verse entorpecido por estereotipos excluyentes en el ámbito público como privado.

En ese mismo sentido, la sensibilización, capacitación y educación, a todos los actores de la sociedad, juegan un rol esencial para la modificación de patrones de discriminación y violencia contra la mujer incluyendo la mujer rural y la mujer ex combatiente. La continuidad de cumplir con lo Acordado junto con un respeto del enfoque de género conforme a esta Convención y la garantía de la participación efectiva de la mujer en los términos de la Resolución del Consejo de Seguridad 1325 de 2000, son una condición para la promoción y garantía de una paz duradera.

**Abogados sin fronteras Canadá**

Calle 33 No. 19-59 Piso 2, Bogotá, Colombia

Tel: (571) 7225092

[infocolombia@asfcanada.ca](mailto:infocolombia@asfcanada.ca); [www.asfcanada.ca](http://www.asfcanada.ca)

**Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género**

Carrera 7 No. 33 - 49, oficina 201, Bogotá

Tel : (571) 805 06 57 - 805 06 13

[www.humanas.org.co](http://www.humanas.org.co)

***Agradecimientos por información proporcionada:***

Misión de Verificación de Naciones Unidas en Colombia ; CSIVI FARC ; Ex miembros de FARC acogidas por el Acuerdo Final de Paz; Leonor Esguerra – Ex miembro del ELN; Corporación Colectiva Justicia Mujer; Corporación Para la Vida Mujeres que Crean ; Valentina Cadavid y Claudia Upegui expertas en reincorporación en el Departamento de Antioquia; Mónica Londoño - Instituto de estudios regionales INER.



### Referencias

- Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI). (2017). Comunicado Conjunto No 18 del 11 de abril de 2017. Recuperado de: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/documentos-y-comunicados-conjuntos/Paginas/Comunicado-Conjunto-No-18.aspx>
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. (2013). *Recomendación general núm. 30 sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos*, CEDAW/C/GC/30, 1 de noviembre de 2013.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. (2010). *Recomendación general N° 28 relativa a las obligaciones básicas de los Estados partes de conformidad con el artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, CEDAW/C/GC/28.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. (2017). Recomendación general núm. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general núm. 19, CEDAW/C/GC/35.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. (2016). *Recomendación general núm. 34 (2016) sobre los derechos de las mujeres rurales*, CEDAW/C/GC/34
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. (1997). *Recomendación general núm. 23 (1997) sobre vida política y pública*, 16° período de sesiones, 1997, U.N. Doc. A/52/38.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. (2016). *Recomendación general núm. 34 (2016) sobre los derechos de las mujeres rurales*, CEDAW/C/GC/34
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. (2015). *Recomendación general núm.33 sobre el acceso de las mujeres a la justicia*, CEDAW/C/GC/33.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. (2017). *Recomendación general núm. sobre la violencia por razón de género contra la mujer*, por la que se actualiza la recomendación general núm. 19 CEDAW/C/GC/35
- CSIVI. (2018). Instancia especial para contribuir a garantizar el enfoque de género en la implementación del Acuerdo final. *Primer Informe de Gestión*. Recuperado de: <https://csivi.co/sites/default/files/201805/Primer%20Informe%20Gesti%C3%B3n%20Instancia%20Especial%20Julio-Diciembre%202017%20FINAL.pdf>
- Gobierno de Colombia. Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final. En: <http://www.equidadmujer.gov.co/oag/Documents/Plan-Marco-Implementacion-Acuerdo-Final-Paz.pdf>.
- Luz Piedad Caicedo Delgado. (2017). Mujeres en prisión por delitos de drogas: Espejo de las fisuras del desarrollo. En: [http://www.humanas.org.co/alfa/dat\\_particular/ar/ar\\_93254\\_q\\_MujeresEnPrision.pdf](http://www.humanas.org.co/alfa/dat_particular/ar/ar_93254_q_MujeresEnPrision.pdf)
- Misión de Verificación de Naciones Unidas en Colombia. (2018). *Informe del Secretario General sobre la Misión de Verificación de Naciones Unidas en Colombia*, S/2018/279.
- Molina y Moreno. (2015). *Percepción de la experiencia de violencia doméstica en mujeres víctimas de maltrato de pareja*. *Universitas Psychologica*, 14(3), 997-1008. <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.upsy14-3.pevd>. Gerardo Meil Landwerlin. (2004). *Cambio Familiar y Maltrato Conyugal a la Mujer*. *Revista Internacional de Sociología (RIS) Tercera Época*, n 37, enero-abril, 2004.
- Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final. (s.f). Recuperado de: <http://www.equidadmujer.gov.co/oag/Documents/Plan-Marco-Implementacion-Acuerdo-Final-Paz.pdf>.
- PNUD Colombia. (2011). *Colombia rural 2011 - Razones para la esperanza*. Recuperado de: [http://www.co.undp.org/content/dam/colombia/docs/DesarrolloHumano/undp-co-resumen\\_ejecutivo\\_indh2011-2011.pdf](http://www.co.undp.org/content/dam/colombia/docs/DesarrolloHumano/undp-co-resumen_ejecutivo_indh2011-2011.pdf)