

Serie Implementación

DOCUMENTO DE TRABAJO 6

**ANÁLISIS DEL DOCUMENTO CONPES 3931 DE 2018
(POLÍTICA NACIONAL PARA LA REINCORPORACIÓN
SOCIAL ECONÓMICA DE EXINTEGRANTES DE LAS
FARC-EP) DESDE UN ENFOQUE DE GÉNERO**

Equipo Enfoque de Género

Ximena Alexandra Correal Cabezas

Bogotá, noviembre 10 de 2018



CENTRO DE PENSAMIENTO
Y DIÁLOGO POLÍTICO

Resumen

El Acuerdo Final (AF) definió la reincorporación como un proceso que consideraría los intereses de la comunidad de las FARC-EP en proceso de reincorporación y sus familias, orientado al fortalecimiento del tejido social en los territorios, y al despliegue y el desarrollo de la actividad productiva y de la democracia local. Este proceso tendría en todos sus componentes un enfoque diferencial, con énfasis en los derechos de las mujeres (AF, 2016: 19).

En junio de 2018 se emitió el CONPES 3931, la Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica de Exintegrantes de FARC-EP, una política pionera en materia de transversalización del enfoque de género en el marco de la firma de un acuerdo de paz, la cual incorpora a partir del trabajo de incidencia de la Mesa Técnica de Género del Consejo Nacional de Reincorporación¹ 17 acciones prioritarias que aportan principalmente a la garantía de los derechos humanos de las mujeres en proceso de reincorporación.

La política incluye 17 acciones prioritarias de género, de éstas: 8 tienen enfoque de derechos de las mujeres, 6 enfoques diferenciales, 1 enfoque de género, 1 enfoque étnico y 1 de diversidad. De las 17 acciones, 6 están dirigidas a mujeres de FARC-EP, 1 a entidades, 1 a la comunidad, 1 a población LGBTI de FARC-EP y 4 son mixtas.

En este marco, el presente documento examina en cuatro apartados el señalado documento CONPES desde el enfoque de género. En el primero, la introducción, se establece el marco conceptual. En el segundo se desarrolla la presentación de la política retomando sus objetivos, entre esos el objetivo principal que es garantizar la reincorporación integral de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias a la vida civil, de acuerdo con sus intereses y en el marco del Acuerdo Final, AF. Luego se incluyen sus ejes y acciones prioritarias en materia de género, los enfoques que abordan y las poblaciones a las cuales se dirigen. En el siguiente apartado se realiza un análisis a la luz del AF y del Plan Marco de Implementación, señalando que en éstos, no se incluyeron medidas específicas para la reincorporación en materia de género o dirigidas a las mujeres, las niñas o la población LGBTI. Se revisan y problematizan entonces las acciones prioritarias por eje de acción, teniendo en cuenta sus avances y aquello que debe fortalecerse. En el último apartado se realiza una valoración política frente al enfoque de género y derechos de las mujeres incorporado en el CONPES 3931, y se plantean algunas recomendaciones específicas para su implementación, destacándose que la transversalización del enfoque de género no debe limitarse a lo enunciativo, sino materializarse en acciones y presupuestos para implementarlas.

El CONPES 3931 o la Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica de Exintegrantes de FARC-EP, constituyen sin duda un avance, principalmente para la garantía de los derechos humanos de las mujeres. No obstante, es fundamental que en su implementación se amplíe la perspectiva en los componentes laboral y de salud desde el enfoque de género; y en acciones integrales que aporten al proceso de reincorporación de la población LGBTI y de los pueblos y comunidades étnicas.

1. La Mesa Técnica de Género del CNR es un escenario de diálogo mixto, de carácter permanente, con representantes de Gobierno y de FARC, para la construcción conjunta y concertada de lineamientos de reincorporación con enfoque de género con base en las necesidades de la población en proceso de reincorporación.

Presentación

El Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera incorporó el enfoque de género como principio transversal y en cada uno de los subpuntos del documento. Éste implicó “el reconocimiento de la igualdad de derechos entre hombres y mujeres y de las circunstancias especiales de cada uno, especialmente de las mujeres independientemente de su estado civil, ciclo vital y relación familiar y comunitaria, como sujeto de derechos y de especial protección constitucional. Implica en particular la necesidad de garantizar medidas afirmativas para promover esa igualdad, la participación activa de las mujeres y sus organizaciones en la construcción de la paz y el reconocimiento de la victimización de la mujer por causa del conflicto” (2016: 193).

Lo anterior se enmarca, entonces, en los siguientes ejes fundamentales:

1. Reconocimiento de la igualdad de derechos entre hombres y mujeres.
2. Garantía de medidas afirmativas que promuevan esa igualdad.
3. Reconocimiento de los impactos diferenciales del conflicto en la vida de las mujeres.

A su vez, el punto 3 del Acuerdo Final (AF) definió en su subpunto 3.2.2 la reincorporación como “Un proceso de carácter integral y sostenible, excepcional y transitorio, que considerará los intereses de la comunidad de las FARC-EP en proceso de reincorporación, de sus integrantes y sus familias, orientado al fortalecimiento del tejido social en los territorios, a la convivencia y la reconciliación entre quienes los habitan; asimismo, al despliegue y el desarrollo de la actividad productiva y de la democracia local...” (AF, 2016: 19). El proceso de reincorporación tendría en todos sus componentes un enfoque diferencial, con énfasis en los derechos de las mujeres.

El 22 de junio de 2018 se emitió la Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica de Exintegrantes de FARC-EP a través del CONPES 3931 de 2018, cuyo objetivo es garantizar la reincorporación integral de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias a la vida civil, de acuerdo con sus intereses y en el marco del Acuerdo Final.

A la fecha de cierre de este artículo se conoció una presentación en power point que contiene las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia. Pacto por la Equidad” y el documento de la política de gobierno “La Paz, la estabilización y consolidación son de todos”, los cuales, en materia del enfoque de género para la implementación del Acuerdo, y específicamente en el tema de reincorporación, carecen de estrategias y acciones prioritarias.

En este marco, el presente documento tiene como objetivo central analizar, a partir del enfoque de género, el CONPES 3931 de 2018, tomando como referentes el Acuerdo Final y, a su vez, los Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de Planeación, Programación y Seguimiento a Políticas Públicas de orden nacional y territorial el (CONPES 3932 de 2018), a fin de generar algunas reflexiones y recomendaciones que contribuyan a la implementación de la política.

En una primera parte se desarrollan de manera general los objetivos y las acciones prioritarias que contempla la Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica; enseguida se realiza el análisis de las acciones prioritarias del CONPES con respecto a lo definido en el Acuerdo Final y en el PMI; al final se hace una valoración política, la cual incluye algunas recomendaciones para la implementación del mismo.

1. El documento CONPES 3931 de 2018

Como se mencionó anteriormente, esta política tiene como objetivo garantizar la reincorporación integral de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias a la vida civil de acuerdo con sus intereses y en el marco del Acuerdo Final, a partir de 4 objetivos que, a su vez, se constituyen en sus 4 ejes estratégicos:

1. Fortalecimiento de los procesos de articulación y planificación entre los actores involucrados en la reincorporación de los exintegrantes de las FARC-EP y sus familias.

2. Promoción de la reincorporación comunitaria en el territorio, orientada al fortalecimiento del tejido social, la convivencia y la reconciliación.
3. Condiciones para el acceso a mecanismos y recursos necesarios para la estabilización y proyección económica de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias de acuerdo con sus intereses, necesidades y potencialidades.
4. Condiciones para el acceso y la atención de los derechos fundamentales e integrales de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias.

El CONPES incluyó un total de 97 acciones prioritarias asignadas a 19 entidades del Estado, las cuales deben ser cumplidas hasta 2026. De estas acciones, 17 son acciones prioritarias en materia de género. De ellas, según la tabla N.º 1, hay 8 acciones específicas con enfoque de derechos de las mujeres, una en materia de diversidad, una con enfoque étnico, una acción del enfoque de género y 6 acciones que incluyen o incorporan diferentes enfoques diferenciales (género, etéreo, étnico, entre otros). La tabla N.º 2 evidencia también que, de las 17 acciones, 6 están dirigidas a mujeres de las FARC-EP, 4 a entidades, 2 a las comunidades o territorios, una a la población LGBTI de las FARC-EP y 4 son mixtas.

Tabla N.º1 Enfoques

Enfoque de Género	Enfoques diferenciales	Derechos de las Mujeres	Diversidad	Étnico	Total
1	6	8	1	1	17

Fuente. Elaboración propia.

Tabla N.º 2 Población a la que se dirigen las acciones

A mujeres de las FARC-EP	A entidades	A la comunidad	Población LGBTI de las FARC-EP	Mixtas	Total
6	4	2	1	4	17

Fuente. Elaboración propia.

El Informe del Consejo Nacional de Reincorporación (CNR) Componente FARC (2018) sobre el trabajo que adelanta la Mesa Técnica de Género, reportó como un avance “la inclusión transversal del enfoque de género en la política de reincorporación del CONPES 3931 de 2018 constituyéndose en la primera política en el marco de la firma de un acuerdo de paz que incorpora de manera transversal el enfoque de género y garantiza acciones específicas para las mujeres” (2018: 35). Además, se reporta que actualmente se encuentran en construcción los lineamientos de desarrollo de las líneas del CONPES con base en la Estrategia Integral para la Reincorporación de las Mujeres de las FARC y la Estrategia de transversalización de la ARN, para impulsar la correspondencia de las instituciones competentes en el CONPES en la transversalización de este enfoque.

Las responsabilidades de la implementación de estas acciones prioritarias recaen principalmente en la ARN, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM) y el Consejo Nacional para la Reincorporación, aunque aparecen otros responsables, como el Ministerio del Interior, el Ministerio de Educación, el Ministerio del Trabajo, el SENA, el ICBF y la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos. En dos casos aparece el Sistema Nacional para la Reincorporación como responsable (tabla N.º 3).

El CONPES plantea como mecanismo de seguimiento el Plan de Acción y Seguimiento (PAS), el cual se iniciará en diciembre de 2018 y presentará su informe de cierre en diciembre de 2026. El documento deja el financiamiento a cargo de aquellos recursos que destinen las entidades que tienen a cargo la política hasta 2026, dentro de su funcionamiento misional y en el marco de su autonomía administrativa.

2. Análisis del CONPES 3931 de 2018 frente al Acuerdo Final y al PMI⁴

La transversalización del enfoque de género en la Política de Reincorporación social y económica es sin duda un logro importante de la Mesa Técnica de Género del CNR, pues desde la misma se posicionaron temas centrales para las mujeres en materia de educación, cuidado, derechos sexuales y reproductivos y autonomía económica.

Es importante destacar que ni el Acuerdo Final ni el PMI incluyeron medidas específicas para la reincorporación en materia de género o dirigidas a las mujeres, las niñas o la población LGBTI. De esta manera, en este aparte se retoman medidas incluidas en los dos instrumentos que pueden aportar al cumplimiento de las acciones prioritarias definidas en la política, partiendo de la perspectiva del enfoque de género como principio transversal.

Así, según la tabla N.º 3, el primer eje de la política de fortalecimiento de los procesos de articulación y planificación entre los actores involucrados en la reincorporación de los exintegrantes de las FARC-EP y sus familias incluye 4 acciones prioritarias en materia de género, centradas principalmente en la formación de personal de recursos humanos de las entidades con competencia en la implementación de la política, en la incorporación de los enfoques de género y diferencial en la oferta de servicios, en el diseño de lineamientos para la flexibilización de la oferta y en el seguimiento a la implementación de los enfoques referenciados en el plan de acción de la ARN. Este eje debe impulsar las condiciones para la transversalización del enfoque, incluyendo la adecuación requerida a nivel institucional y misional para que las entidades respondan de manera adecuada a la implementación del enfoque de género y derechos de las mujeres en el proceso de reincorporación.

En este contexto, el PMI definió una ruta de transversalización del enfoque de género dentro de la cual dispuso la creación de una Instancia de Alto Nivel liderada por la Presidencia de la República. El Decreto 1418 de 2018 crea esta instancia con el nombre de Alta Instancia de Género de Gobierno, la cual “tendrá por objeto coordinar, armonizar, concertar, impulsar y hacer seguimiento a la implementación y transversalización del enfoque de género en la implementación del Acuerdo Final y en la ejecución del Plan Marco de Implementación, por parte de las entidades involucradas, acorde con sus competencias”³.

No obstante, las acciones de incorporación del enfoque de género, de adecuación de oferta y de formación que se incluyen en el CONPES 3931 de 2018 no tienen en cuenta ninguna instancia relacionada con la transversalización parte de la arquitectura institucional dispuesta en el Acuerdo y centran las responsabilidades en la ARN, la CPEM y el CNR. Es fundamental que esta instancia garantice la transversalización del enfoque de género, involucrando, por ejemplo, a las instancias que tienen competencia en la reincorporación, en las sesiones de seguimiento del CONPES y que estas aporten a su efectiva transversalización. La CPEM tiene el rol de secretaría técnica (la ARN también está entre sus integrantes), así que, en su labor, debería articular, orientar y hacer seguimiento a la incorporación e implementación del EG reconocido en el Acuerdo Final (Decreto 1418 de 2018).

Así mismo, es importante que las acciones formuladas en términos de oferta institucional de servicios se enfoquen realmente en la garantía de derechos y no en la promoción de servicios:

La implementación de todos los acuerdos alcanzados debe contribuir a la protección y la garantía del goce efectivo de los derechos de todos y todas. Los derechos humanos son inherentes a todos los seres humanos por igual, lo que significa que les pertenecen por el hecho de serlo, y en consecuencia su reconocimiento no es una concesión, ya que son universales, imperativos indivisibles e interdependientes y deben ser considerados en forma global y de manera justa y equitativa. En consecuencia, el Estado tiene el deber de promover y proteger todos los derechos y las libertades fundamentales, sin discriminación alguna, respetando el principio pro homine, y todos los ciudadanos el deber de no violar los derechos humanos de sus conciudadanos, atendiendo los principios de universalidad, igualdad y progresividad (AF, 2016: 193).

2. Se anexa Tabla 4.

3. Según el PMI, la Alta Instancia debe elaborar en 2018 un documento de lineamientos de medidas para la transversalización del enfoque de género en los planes y programas establecidos en el Acuerdo Final.

Es, además, importante que los sistemas de seguimiento y monitoreo que se diseñen y ajusten en el marco de esta política se articulen al Sistema Integrado de Información y medidas para la transparencia para la Implementación (Subpunto 6.1.5 del AF)⁴.

Tabla N.º 3

Eje	Acciones	Responsable
1. Fortalecimiento de los procesos de articulación y planificación entre los actores involucrados en la reincorporación de los exintegrantes de las FARC-EP y sus familias.	Promoverá estrategias que fortalezcan capacidades en formación y sensibilización en enfoque de género y nuevas masculinidades en las entidades del Estado involucradas en el proceso de reincorporación.	ARN, en articulación con la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM), CNR
	Articularán esfuerzos para que las entidades del Estado a nivel nacional y territorial incorporen el enfoque de género y diferencial en la oferta de servicios institucionales para la reincorporación.	ARN, la CPEM y el CNR
	Definirá los lineamientos y orientaciones técnicas necesarias, con enfoque de género y diferencial, para la flexibilización de la oferta institucional.	ARN, en articulación con el Ministerio de Educación Nacional y el CNR
	Diseñará y aplicará instrumentos de seguimiento y monitoreo que incluyan variables de enfoque diferencial, étnico, discapacidad y de género para dar cuenta del estado de cumplimiento del plan de acción de la ARN.	ARN
2. Promoción de la reincorporación comunitaria en el territorio, orientada al fortalecimiento del tejido social, la convivencia y la reconciliación.	Establecerá programas y proyectos que promuevan el trabajo conjunto entre las comunidades, exintegrantes de las FARC-EP e instituciones, en las dimensiones sociales, culturales, deportivas, productivas y económicas, que tiendan al restablecimiento del tejido social, de acuerdo con las características de los territorios donde se desarrolla la reincorporación. Estas actividades se desarrollarán en articulación con las entidades que formarán parte del Sistema Nacional para la Reincorporación, con enfoque diferencial, étnico y de género.	ARN, bajo los lineamientos del CNR, en articulación con las entidades que formarán parte del Sistema Nacional para la Reincorporación

4. El Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO) no ha entrado en funcionamiento. Su implementación es cada vez más apremiante, pues su falta de operatividad genera incertidumbre en relación con la implementación de los compromisos del AF y al manejo de recursos (CINEP/PPP-CERAC, agosto de 2018).

Eje	Acciones	Responsable
<p>2. Promoción de la reincorporación comunitaria en el territorio, orientada al fortalecimiento del tejido social, la convivencia y la reconciliación.</p>	<p>Diseñará e implementará la Estrategia de Reincorporación Comunitaria que aporte a la convivencia y la reconciliación en los territorios donde se desarrolla la reincorporación. Esta estrategia se desarrollará en articulación con las entidades que formarán parte del Sistema Nacional de Reincorporación, con enfoque diferencial, étnico y de género.</p>	<p>ARN, bajo los lineamientos del CNR</p>
	<p>Promoverá e implementará estrategias para el fortalecimiento de la ciudadanía activa de las mujeres de la comunidad y las exintegrantes de las FARC-EP para la incidencia en asuntos públicos, construcción de paz y la promoción de agendas de mujeres a nivel territorial y nacional.</p>	<p>ARN, en coordinación con la CPEM, el Ministerio del Interior y el CNR</p>
	<p>Promoverá escenarios de participación de las mujeres de la comunidad y exintegrantes de las FARC-EP en el desarrollo de estrategias de reconciliación, convivencia pacífica, construcción de paz y ejercicios de no repetición.</p>	<p>ARN, en coordinación con el Sistema Nacional de Reincorporación y el CNR</p>
<p>3. Condiciones para el acceso a mecanismos y recursos necesarios para la estabilización y proyección económica de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias de acuerdo con sus intereses, necesidades y potencialidades.</p>	<p>Diseñarán e implementarán estrategias que impulsen la autonomía económica de las mujeres exintegrantes de las FARC-EP, garantizado su acceso, control y administración de recursos.</p>	<p>ARN en coordinación con el SENA, Ministerio de Educación Nacional, CPEM y el Ministerio del Trabajo</p>
	<p>Promoverán estrategias integrales para reducir las barreras de las mujeres relacionadas con las labores del cuidado, permitiendo el acceso efectivo a los demás componentes de la reincorporación.</p>	<p>ARN en coordinación con el SENA, CPEM, ICBF, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio del Trabajo, y el Ministerio de Salud y Protección Social</p>
<p>4. Condiciones para el acceso y la atención de los derechos fundamentales e integrales de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias.</p>	<p>Diseñará un programa de acompañamiento psicosocial con enfoque de género, derechos de las mujeres, territorial y étnico que permita atender las necesidades de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias.</p>	<p>ARN en coordinación con el CNR</p>
	<p>Promoverán el acceso y permanencia de las mujeres exintegrantes de las FARC-EP a la educación básica primaria, secundaria y a la formación para el trabajo o a la educación superior, generando condiciones para favorecer el acceso de las madres con hijos e hijas a cargo y jefas de hogar.</p>	<p>ARN, el Ministerio de Educación Nacional y el SENA</p>

Eje	Acciones	Responsable
<p>4. Condiciones para el acceso y la atención de los derechos fundamentales e integrales de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias.</p>	<p>Desarrollarán estrategias en torno a la promoción y prevención en derechos sexuales y reproductivos para las mujeres exintegrantes de las FARC-EP.</p>	<p>ARN en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social y la CPEM</p>
	<p>Promoverá estrategias para la prevención, atención y sanción de las violencias contra las mujeres exintegrantes de las FARC-EP.</p>	<p>ARN, en coordinación con la CPEM, el ICBF, el Ministerio de Salud y Protección Social, la Fiscalía y el CNR</p>
	<p>Implementarán estrategias de seguridad y protección para las mujeres exintegrantes de las FARC-EP, atendiendo sus particularidades y riesgos diferenciales.</p>	<p>ARN, la Consejería Presidencial para la Seguridad y el CNR</p>
	<p>Implementará estrategias que protejan, garanticen y eviten la vulneración de los derechos de las personas LGBTI exintegrantes de las FARC-EP.</p>	<p>ARN, en coordinación con el Ministerio del Interior, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y el CNR</p>
	<p>Construirán y consultarán de manera conjunta y participativa con las organizaciones y autoridades de los pueblos y grupos étnicos los instrumentos normativos para adoptar el programa especial de armonización para la reincorporación social y económica con enfoque diferencial étnico y de género.</p>	<p>ARN, en coordinación con el Ministerio del Interior y las autoridades y organizaciones de los grupos étnicos</p>

Fuente. Elaboración propia.

Con respecto al eje 2, Promoción de la reincorporación comunitaria en el territorio, orientada al fortalecimiento del tejido social, la convivencia y la reconciliación, el CONPES 3931 centra las 4 acciones prioritarias del enfoque de género en el diseño e implementación de la Estrategia de Reincorporación Comunitaria; en el establecimiento de programas y proyectos que promuevan el trabajo conjunto entre las comunidades, exintegrantes de las FARC-EP e instituciones; en la promoción de estrategias para el fortalecimiento de la ciudadanía activa de las mujeres de la comunidad y de las exintegrantes de las FARC-EP e incidencia en asuntos públicos, y en la promoción de escenarios de participación de las mujeres de la comunidad y exintegrantes de las FARC-EP para el desarrollo de estrategias de reconciliación, convivencia pacífica, construcción de paz y ejercicios de no repetición. Se destacan la diversidad de acciones en este eje para la reconciliación, la convivencia y la construcción de la paz, a partir de la disposición de escenarios comunitarios para promover el fortalecimiento e impulso de la participación política y ciudadana de las mujeres exguerrilleras y de la comunidad.

Frente a ello, las mujeres de la FARC cuentan con una Estrategia Integral para la Reincorporación (primera estrategia a nivel nacional e internacional que construyen mujeres exguerrilleras firmantes de un Acuerdo de paz para orientar el actuar del Estado a favor del cumplimiento de sus derechos), la cual tiene incluye 3 niveles de intervención: personal, colectivo y comunitario, siendo las acciones que se incluyen en el CONPES y su implementación fundamentales para el proceso de reincorporación comunitaria.

Dicha Estrategia se enmarca en los tres ejes reconocidos en el Acuerdo, formulándolos así: 1. Goce efectivo de los derechos de las mujeres de las FARC. 2. Fortalecimiento del tejido colectivo FARC a partir de la promoción de los derechos de las mujeres. 3. Impacto e interacción comunitaria sobre la

base de la promoción de los derechos de las mujeres. Así mismo, se fundamenta en avances legales, normativos y convenciones internacionales ratificadas por el Estado colombiano que reconocen y protegen los derechos de las mujeres, entre ellas, la Resolución 1325 de 2000 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

La Resolución en cuestión es clave no solo para la estrategia de la FARC, sino que ha sido un instrumento internacional de incidencia con base en el cual las mujeres defensoras de derechos humanos, en el país y en el mundo, han insistido en la importancia de la participación política de las mujeres y su representación en todos los niveles de adopción de decisiones y mecanismos nacionales entre ellos, escenarios de solución de conflictos y construcción de paz; de la incorporación de la perspectiva de género en todos los ámbitos de consolidación de la paz, teniendo en cuenta las necesidades especiales de las mujeres y las niñas; de medidas para apoyar las iniciativas de paz de las mujeres locales y que garanticen la protección y el respeto de los derechos humanos de las mujeres y las niñas, particularmente en lo relativo a la constitución, el sistema electoral, la policía y el sistema judicial (Resolución 1325 de 2000).

Igualmente, para aportar al fortalecimiento de la ciudadanía de las mujeres de la comunidad y de las mujeres exguerrilleras, es fundamental no olvidar elementos plasmados en el AF, tales como la promoción de la participación electoral; de campañas de información, capacitación, pedagogía y divulgación, y la identificación de los obstáculos que enfrentan estas poblaciones en el ejercicio del derecho al voto (AF, Subpunto 2.3.2). Causa curiosidad, sin embargo, que se hubiese dejado en una misma acción (la de ciudadanía activa) a mujeres de la comunidad y exguerrilleras. En relación con ello es necesario reconocer el contexto diferencial que han enfrentado estas últimas en materia de relacionamiento con las instituciones estatales y de ejercicio de ciudadanía. El plan de formación que se formule debe incorporar una lectura diferencial y territorial que permita generar metodologías que aporten a la eliminación de las barreras sociales entre ellas, la estigmatización, que se les presenten a las mujeres en razón de su género y orientación política.

Con respecto al tercer eje estratégico, este cuenta con dos acciones prioritarias fundamentales en materia de género: una relacionada con estrategias que impulsen la autonomía económica de las mujeres exguerrilleras en el acceso, control y administración de recursos, y otra centrada en la promoción de estrategias que eliminen barreras relacionadas con las labores del cuidado.

La primera acción reconoce la importancia del acceso, el control y la administración de recursos. Ello, en correspondencia con el AF, debería incluir en su implementación el acceso a la propiedad de la tierra y a proyectos productivos, a opciones de financiamiento, infraestructura, servicios técnicos y formación, entre otros, en condiciones de igualdad con respecto a los hombres, atendiendo las condiciones sociales e institucionales que han impedido a las mujeres acceder a activos productivos y bienes públicos y sociales.

Lo anterior es igualmente válido para medidas de acceso y titulación de la tierra, subsidios de compra, créditos especiales, estímulo de diferentes formas asociativas de trabajo de o entre pequeños y medianos productores y productoras, basadas en las economías familiar campesina y social solidaria, la cooperación, la promoción de la vinculación laboral de las mujeres en áreas productivas no tradicionales y el acompañamiento técnico y tecnológico a la implementación de iniciativas productivas, entre otros. Al respecto, en el Informe del Secretario General de Naciones Unidas se destaca que las iniciativas propias de la población exguerrillera “pueden convertirse en empresas de generación de ingresos viables si se les proporcionan mejor asesoría técnica y de comercialización, tierras y apoyo general desde el Gobierno, las autoridades locales y el sector privado” (septiembre de 2018: 6).

El último eje estratégico, condiciones para el acceso y la atención de los derechos fundamentales e integrales de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias, incluye 7 acciones prioritarias en materia del enfoque de género: el diseño de un programa de acompañamiento psicosocial para exintegrantes de las FARC-EP y sus familias; el acceso y permanencia en los diferentes ciclos de educación para mujeres exguerrilleras; estrategias en torno a los derechos sexuales y reproductivos; estrategias en prevención, atención y sanción de violencias y de seguridad y protección para exguerrilleras; estrategias de protección y garantía de derechos para la población LGBTI perteneciente a la organización, y construcción

conjunta de instrumentos normativos para adoptar el programa especial de armonización para la reincorporación social y económica con enfoque diferencial étnico y de género.

Este eje reúne acciones frente a lo psicosocial, a los derechos sexuales y reproductivos, a las violencias, a la seguridad, una acción para la población LGBTI y una para pueblos y comunidades étnicas (estas dos acciones prioritarias son las únicas contempladas en el CONPES desde el enfoque de género y diferencial).

El AF aborda de manera general la salud para las mujeres de acuerdo a su ciclo vital, incluyendo medidas en materia de salud sexual y reproductiva, atención psicosocial y medidas especiales para mujeres gestantes y los niños y niñas, en la prevención, promoción y atención en salud. El CONPES 3931 aborda el tema a partir de los derechos sexuales y reproductivos y la prevención de violencias. En este caso, se pierde el componente integral de la salud, que no se reduce a ese campo de derechos⁵.

En efecto, se olvidan temas cruciales en materia de salud y trabajo que aportarían a un proceso de reincorporación integral para las mujeres, las niñas y la población LGBTI, por ejemplo, los relacionados con la garantía del derecho a la salud a través de la presencia de personal médico y de enfermería que, basado en un enfoque diferencial, preste sus servicios de manera permanente en las zonas; la atención en salud sexual y salud reproductiva de calidad; la oferta de oportunidades laborales para mujeres exguerrilleras en labores no tradicionales, entre otros⁶.

En lo educativo, aunque se reconoce la importancia del acceso de exintegrantes de las FARC-EP a la educación y de su permanencia en ella, se deja por fuera la promoción de la formación profesional de las mujeres en disciplinas no tradicionales para ellas. A este respecto, en el Encuentro Nacional de Puntos Focales de Género, ya citado, se reiteró, por ejemplo, que las ofertas técnicas para las mujeres de los ETCR se han centrado en cursos de bordado, cocina y labores que replican los roles tradicionales de género, oferta que no solo reproduce estereotipos, sino que reduce su margen de acción en el campo laboral.

Por otro lado, es fundamental comprender la importancia del programa de acompañamiento psicosocial a nivel personal y colectivo, teniendo en cuenta las particularidades de la población exguerrillera y sus familias, así como su valoración con respecto a lo colectivo y lo comunitario.

En relación con el tema de seguridad, es clave que se incluyan medidas especiales para las mujeres exguerrilleras, así como el reconocimiento de los riesgos específicos a los que se enfrentan como consecuencia de su ejercicio político y pertenencia organizativa.

En lo referente a la acción prioritaria dirigida a la población LGBTI, esta se enfoca en la protección y garantía de derechos de manera general. El énfasis son actividades pedagógicas orientadas al respeto por la diversidad sexual en los territorios donde se desarrolla la reincorporación. En esa medida, quedan por fuera acciones mucho más contundentes que permitan no solo el trabajo a nivel comunitario, sino la eliminación de estereotipos y estigmas, la protección y la garantía institucionales de sus derechos.

En el caso de los grupos y comunidades étnicas, la acción reconocida en el CONPES armoniza con la contemplada en el Acuerdo Final.

Finalmente, en relación con el financiamiento de la política es preocupante que los recursos que se destinen a su implementación se enmarquen en la autonomía administrativa de las entidades con competencia, ya que el enfoque de género en la reincorporación debe tener una proyección clara, que garantice el desarrollo y cumplimiento de las acciones y su transversalización como un componente estratégico, y no puede estar sujeto a lo que cada entidad considere conveniente.

5. En la política se plantean algunas acciones en materia de salud para el acceso al régimen subsidiado y la atención de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias, las cuales están orientadas a garantizar el acceso y permanencia en el sistema de salud y a la creación y búsqueda de recursos para la implementación de programas que den respuesta a las necesidades en esa materia de las personas con discapacidad, los adultos mayores y las enfermedades de alto costo (CONPES 3931, 2018: 67).

6. Temas planteados por mujeres de los diferentes espacios territoriales que asistieron al II Encuentro Nacional de Puntos Focales de Género de la Misión de Verificación de la ONU y la FARC, realizado del 14 al 16 de julio de 2018.

3. Valoración política en relación con el enfoque de género y los derechos de las mujeres

La transversalización del género no debe quedarse en un enunciado con mucho peso simbólico, pero poca materialización en lo práctico. Esta debe implicar acciones que se plasmen en estrategias, planes, programas y proyectos con presupuestos específicos que impacten la vida de las comunidades. Según Fernández de Castro, “es clave pensar en la transversalidad como estrategia de la igualdad, como vehículo para construir un marco político y jurídico enfocado desde la perspectiva de género y en cumplimiento de un principio de igualdad sustentado sobre sus enfoques formal y material que tenga por finalidad corregir las desigualdades de género” (2012: 84, 85).

No ha sido fácil el posicionamiento del enfoque, ni siquiera lo fue en el Acuerdo Final, tanto así que, como se enunció anteriormente, pese a que se reconoció como principio transversal y se incorporó en cada uno de los puntos, no se incluyeron acciones o medidas específicas que orientaran la materialización de dicho enfoque en el proceso de reincorporación social y económico. Al no plantearse medidas específicas para la transversalización del género en el Acuerdo, en el PMI y en el Plan Nacional de Desarrollo se corre el riesgo de que, por un lado, no se realice nada, solo se incluya como enunciado o su implicación sea interpretada según el gobierno de turno.

La implementación del Acuerdo ha demostrado que se requieren medidas afirmativas para implementar también el enfoque de género. La Estrategia Integral de Reincorporación de las Mujeres de FARC, la creación de la Mesa de Género y de la Mesa de Reunificación Familiar del CNR constituyen hitos fundamentales que evidencian cómo opera la transversalización y cuál es su importancia.

Aunque el enfoque de género en el CONPES 3931 fue un logro de la Mesa de Género del CNR⁷, al posicionar diferentes temáticas importantes para las mujeres de las comunidades y las mujeres exguerrilleras, se queda corto en plasmar acciones más amplias en materia de reincorporación social (temas relacionados con la salud y lo laboral, por ejemplo) y en medidas dirigidas a la población LGBTI y a los pueblos y comunidades étnicas en materia de garantía de derechos en la reincorporación, si se tiene en cuenta una perspectiva interseccional.

A continuación, se plantean algunas recomendaciones específicas para la implementación de la Política de Reincorporación Social y Económica:

- » Incluir en el Plan Nacional de Desarrollo estrategias, planes, programas y presupuesto destinado específicamente a la implementación del Acuerdo Final y sus enfoques transversales.
- » Armonizar los planes, programas, estrategias e instrumentos que se diseñen e implementen para dar cumplimiento a la reincorporación política, social y económica de las FARC-EP frente a lo estipulado en el Acuerdo Final y en el PMI.
- » Asignar recursos específicos que permitan que las acciones prioritarias contempladas en la política, tengan principio de realidad y puedan plasmarse con recursos destinados a ello. Se

7. La Mesa Técnica de Género del Consejo Nacional de Reincorporación (CNR) ha avanzado también en la elaboración de algunos insumos que son claves para la incorporación del enfoque de género. Particularmente, cuenta con una hoja de ruta para su trabajo de transversalización; realizó un diagnóstico teniendo en cuenta el censo de la Universidad Nacional y las encuestas de FUCEPAZ y Nuevas EPS; diseñó un instrumento de seguimiento para iniciativas de reincorporación y género; ha socializado el alcance de la Mesa en escenarios como la Mesa de Género de la Cooperación Internacional en Colombia, con el objetivo de establecer una ruta de trabajo articulado en temas relacionados con reincorporación y género, y logró la inclusión del enfoque de género de manera transversal en la política nacional de la reincorporación social y económica, con énfasis en acciones para la garantía de los derechos de las mujeres en proceso de reincorporación. Ha elaborado productos como: 1. Ruta de articulación para seguimiento a las iniciativas de cooperación internacional. 2. Instrumento de seguimiento para las iniciativas de cooperación internacional en materia de reincorporación y género. 3. Instrumento para el seguimiento y observaciones de género con respecto a los proyectos productivos. 4. Incorporación transversal de la perspectiva de género en el CONPES 3931 de 2018 de la Política Nacional de Reincorporación Social y Económica. 5. Análisis de la estrategia de las FARC y la estrategia de la ARN, para la construcción de lineamientos de género en reincorporación. 6. Propuesta de ruta de trabajo para la articulación efectiva con la Mesa de Proyectos Productivos del CNR (Consejo Nacional de Reincorporación, 2018: 35-39).

debe evitar emplear la misma oferta institucional para garantizar una política de reincorporación que requiere de un enfoque diferencial.

- » Incluir al CNR como instancia de seguimiento en la ruta de aprobación y ejecución presupuestal del CONPES.
- » Contemplar en el plan de acción del CONPES indicadores cualitativos y cuantitativos que permitan medir no solo la gestión, sino también los procesos y los impactos de las acciones.
- » Iniciar el funcionamiento de la Alta Instancia de Género de Gobierno, así como también promover que esta genere los lineamientos de transversalización del enfoque que permitan a entidades como la ARN y a instancias como el CNR orientar su trabajo.
- » Generar estrategias de territorialización, de seguimiento, de veeduría y de socialización que permitan que la política llegue a los diferentes municipios y haya apropiación de la misma.
- » Generar estrategias de apropiación de la política que permitan que esta se piense más allá del trabajo técnico y sea una herramienta de exigencia y exigibilidad para la comunidad y la población exguerrillera de las diferentes zonas.
- » Diseñar estrategias de planeación, monitoreo, evaluación y difusión de esta herramienta a nivel local y nacional, en articulación con el SIIPO.

Referencias bibliográficas

- » “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”. Disponible en: <http://bit.ly/2mXa6W6> (27/10/18).
- » CINEP/PPP-CERAC (agosto de 2018). Tercer informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (A.F. 6.3.2).
- » CONPES 3931 de 2018. Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica de exintegrantes de las FARC-EP.
- » CONPES 3932 de 2018. Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de Planeación, Programación y Seguimiento a Políticas Públicas de orden nacional y territorial.
- » Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Resolución 1325 de 2000.
- » Consejo Nacional de Reincorporación (2018). Informe del Consejo Nacional de Reincorporación (CNR) Componente FARC.
- » Departamento Nacional de Planeación (octubre de 2018). Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia. Pacto por la Equidad.
- » Fernández de Castro, P. “El camino hacia la transversalidad de género, el empoderamiento y la corresponsabilidad en las políticas de igualdad de género”. *Universitas: Revista de Filosofía, Derecho y Política*, n. 16, julio 2012, pp. 79-104.
- » Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (2018). Estrategia Integral de Reincorporación de las Mujeres de FARC.
- » Misión de Verificación de las Naciones Unidas de Colombia (septiembre de 2018). Informe del Secretario General de Naciones Unidas.
- » Presidencia de la República (octubre de 2018). La Paz, la Estabilización y la Consolidación son de todos. Política de Iván Duque, Presidente de la República, para la Estabilización 2018-2022.