

DIANA LORENA MONJE ALBARRACIN

**“ANÁLISIS DE LA CONSTRUCCIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA
POLÍTICA PÚBLICA DE EQUIDAD DE GÉNERO Y LA APLICABILIDAD
DEL ACUERDO DE PAZ CON ENFOQUE DIFERENCIAL DE GÉNERO EN
EL MARCO DE LA JUSTICIA TRANSICIONAL A FAVOR DE LA MUJER
VÍCTIMA DEL CONFLICTO ARMADO EN EL DEPARTAMENTO DEL
HUILA”**

(Maestría en Derecho del Estado con énfasis en Derecho Público)

Bogotá D.C., Colombia

2020

**UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
FACULTAD DE DERECHO
MAESTRÍA EN DERECHO DEL ESTADO CON
ÉNFASIS EN DERECHO PÚBLICO**

Rector: **Dr. Juan Carlos Henao Pérez**

Secretaria General: **Dra. Marta Hinestroza Rey**

Decana Facultad de Derecho: **Dra. Adriana Zapata Giraldo**

**Directora Departamento
Derecho Constitucional:** **Dra. Magdalena Correa**

Director de Tesis: **Dr. Héctor Wiesner León**

Examinadores: **Dr. Julián Tole Martínez
Dr. Cesar Mauricio Vallejo Serna**

A mi mamá Maria E por siempre motivarme; a mi Abuelo Alejandro Monje que hoy luego de una lamentable enfermedad nos toca esperar la luz del cielo ilumine su alma; a Oscar U. mi compañero de vida a quien el universo ha edificado en todo aspecto y de manera paralela a nuestra familia, esta tesis tiene mucho que ver con el sueño que tenemos juntos en el Departamento del Huila. Finalmente dedico este trabajo investigativo a todas y cada una de las mujeres víctimas del conflicto armado que me abrieron las puertas de su corazón y su casa, convirtiéndonos así en muy buenas amigas.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a Dios porque en medio de las dificultades de vida cuyo dolor es indescriptible, de manera colateral me dio las fuerzas para gestar y escribir mi trabajo de grado con el mayor entusiasmo posible en compañía de varias mujeres que por obra del cielo fueron apareciendo y convirtiéndose en inspiración de la investigación: Mujeres Víctimas del Conflicto en el Huila, Gracias a ti Derly Pastrana. Gracias a mi director de tesis Dr. Héctor Wiesner por nunca soltar mi mano desde la distancia, confiar en mis capacidades y por haberme recibido dentro del grupo de Justicia Transicional, la primera puerta para sentir la satisfacción de un trabajo con proyección e impacto social.

Abogada de la Universidad Cooperativa de Colombia, Especialista en Derecho Administrativo y Constitucional de la Universidad Católica de Colombia, y Candidata a Candidata Magister en Derecho del Estado con Énfasis en Derecho Público Universidad Externado de Colombia. Actualmente asesora jurídica de la Alcaldía del Municipio de Neiva, Instituto Financiero para el Desarrollo del Huila INFIHUILA, otras.

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN.....	xiv
OBJETIVOS.....	xxiv
OBJETIVO GENERAL.....	xxiv
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	xxiv
CAPITULO I. PAZ Y JUSTICIA TRANSICIONAL: ALIANZA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ EN COLOMBIA.....	1
1.1 LA PAZ: UN DERECHO Y DEBER DE OBLIGATORIO CUMPLIMIENTO EN COLOMBIA	1
1.2 CONTEXTO DE LA JUSTICIA TRANSICIONAL EN COLOMBIA: ALIANZA PARA EL LOGRO DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA.	17
1.3 EL ACUERDO DE PAZ: NEGOCIACIÓN PARA LA SALIDA AL CONFLICTO ARMADO COLOMBIANO ENTRE LAS FARC-UP Y EL GOBIERNO NACIONAL.....	30
1.4 LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO: EJE CENTRAL DEL ACUERDO DE PAZ Y EL SISTEMA DE JUSTICIA TRANSICIONAL.....	35
CAPITULO II. PARTICIPACIÓN CON ENFOQUE TERRITORIAL Y DIFERENCIAL DE GÉNERO: MUJERES AGENTES DE PAZ EN LOS TERRITORIOS	48
2.1 ENFOQUE TERRITORIAL, Y DIFERENCIAL DE GÉNERO EN EL ACUERDO FINAL: EL ROL DE LAS MUJERES: VERDADERAS AGENTES DE PAZ.	48
2.2 INCORPORACIÓN TRANSVERSAL DEL ENFOQUE DIFERENCIAL DE GÉNERO PARA LAS MUJERES VÍCTIMAS	

DEL CONFLICTO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS DE LAS REGIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO FINAL	70
CAPITULO III. POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA PARTICIPACIÓN DE LA MUJER EN SU CONSTRUCCIÓN E IMPLEMENTACIÓN DENTRO DEL MARCO DE LA JUSTICIA TRANSICIONAL.....	87
3.1 CONCEPTO Y CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	87
3.1.1 El Ciclo de las políticas públicas	89
3.1.1.1 Iniciación de las políticas públicas:	90
3.1.1.2 Elaboración de políticas públicas:.....	90
3.1.1.3 Formulación de políticas públicas:	91
3.1.1.4 Implementación de políticas públicas:.....	91
3.1.1.5 Ejecución de políticas públicas:	92
3.1.1.6 Seguimiento de las políticas públicas:	92
3.1.1.7 Evaluación de las políticas públicas:.....	92
3.2 IMPORTANCIA DE UN BUEN PLAN DE IMPLEMENTACIÓN DENTRO DE LA POLÍTICA PÚBLICA	95
3.2.1 Diseños de planes de implementación:.....	96
3.3 PLANES DE MONITOREO Y EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA	101
3.4 ¿QUE SE EVALÚA?.....	104
3.4.1 Criterios de Evaluación EX – POST:	104
3.4.2 Alcances del Monitoreo y Evaluación:	105
3.4.3 Indicadores:.....	106
3.4.3.1 Indicadores de gestión o insumo (o input).....	107
3.4.3.2 Indicadores de producto (o de output)	107
3.4.3.3 Indicadores de resultado (outcome).....	107
3.4.3.4 Indicadores de impacto (o impact):	108
3.4.4.5 Elementos Adicionales a la hora de Escoger Indicadores.....	109

3.5 ¿CÓMO SE EVALÚA?	112
3.5.1 Métodos de evaluación:.....	113
3.5.2 ¿Quién Realiza La Evaluación?	115
3.6 CAJA DE HERRAMIENTAS PARA LA RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN RELEVANTE PARA EL ANÁLISIS Y DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	116
3.6.1 Métodos de Trabajo de Campo:	118
3.6.1.1 Muestreo	118
3.6.1.2 Encuestas	118
3.6.1.3 Entrevistas	119
3.6.1.4 Grupos focales	119
3.6.1.5 Observación etnográfica	120
3.7 PERSPECTIVA DE GÉNERO DESDE LO NACIONAL A LO REGIONAL, EN LA CONSTRUCCIÓN, IMPLEMENTACIÓN Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS A FAVOR DE LAS MUJERES VÍCTIMAS DEL CONFLICTO.....	121
3.7.1 ¿En qué consiste el enfoque de Derechos Humanos de las mujeres?	126
3.7.2 ¿Qué es el enfoque de género?	126
3.7.3 ¿Qué es el enfoque diferencial?.....	127
3.7.4 ¿Qué es el enfoque de orientación justicia transicional?.....	128
CAPÍTULO IV: DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA EN EL DEPARTAMENTO DEL HUILA: TEJIENDO PAZ A PARTIR DE REALIDADES SOCIALES CON ENFOQUE DIFERENCIAL DE GÉNERO	130
4.1 ANÁLISIS DEL CONTEXTO NACIONAL EN EL DEPARTAMENTO DEL HUILA FRENTE A LOS ÍNDICES RELACIONADOS CON LOS RESULTADOS DEL CONFLICTO ARMADO Y LA VIOLENCIA DE GÉNERO QUE PADECEN LAS MUJERES	130

4.2 ANÁLISIS DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL EN EL MARCO DE LA JUSTICIA TRANSICIONAL, FRENTE A LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE EQUIDAD DE GÉNERO EN ARTICULACIÓN CON LA POLÍTICA PÚBLICA DE VICTIMAS Y EL ACUERDO DE PAZ EN EL DEPARTAMENTO DEL HUILA.....	145
4.2.1 Principios orientadores para la implementación del acuerdo final	149
Enfoque de género:	149
Fortalecimiento y articulación institucional:	149
4.3 ANÁLISIS DEL PLAN DE DESARROLLO “EL CAMINO ES LA EDUCACIÓN 2016-2019” FRENTE A LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EQUIDAD DE GÉNERO Y VICTIMAS EN EL DEPARTAMENTO DEL HUILA.....	153
4.4 SEGUIMIENTO, MONITOREO Y EVALUACIÓN A LA POLÍTICA PÚBLICA DE EQUIDAD DE GÉNERO DEL DEPARTAMENTO DEL HUILA: ¿EFICAZ O NO PARA LA MUJER VÍCTIMA DEL CONFLICTO ARMADO?	182
4.4.1 Antecedentes de la Política Pública de Equidad de Género del Departamento del Huila:	185
4.4.2 Ciclo de la Política Pública de Equidad de Género del Departamento del Huila:	189
4.4.3 Debilidades de la Batería de Indicadores de la Política Pública de Equidad de Género:	205
CONCLUSIONES	211
BIBLIOGRAFÍA	219
ANEXOS	229

LISTA DE ILUSTRACIONES

	Pág.
Ilustración 1 Estado de la implementación.....	43
Ilustración 2 Estado de la implementación por punto del Acuerdo Final.....	44
Ilustración 3 Acuerdo sobre las víctimas del conflicto.....	45
Ilustración 4 Participación ciudadana en la construcción del enfoque de género.....	54
Ilustración 5 Ciclo de las políticas públicas.....	94
Ilustración 6 Víctimas del conflicto armado a corte Octubre de 2019.	131
Ilustración 7 Víctimas del conflicto armado en el Huila	131
Ilustración 8 Ubicación departamento del Huila	131
Ilustración 9 Gráfico porcentual consecuencias víctimas del conflicto armado.....	132
Ilustración 10 Demografía y Población del Departamento del Huila	133
Ilustración 11 Comportamientos inusuales, casos sospechosos de violencia de género e intrafamiliar según entidad territorial de ocurrencia, Colombia, 2018.....	135
Ilustración 12 Proporción de incidencia de casos sospechosos de violencia de género e intrafamiliar, según tipo de violencia y Entidad Territorial de ocurrencia, Colombia, 2018	136
Ilustración 13 Comportamientos inusuales, casos sospechosos de violencia de género e intrafamiliar según entidad territorial de ocurrencia, Colombia, primer semestre de 2019	137
Ilustración 14 Casos sospechosos de violencia de género e intrafamiliar, según tipo de violencia y Entidad Territorial de ocurrencia, Colombia, primer semestre de 2019	138

Ilustración 15 Proporción incidencia de violencia de género e intrafamiliar según tipo de violencia y entidad territorial de ocurrencia, Colombia, período epidemiológico IX de 2019. Tasa por 100.00 hab.....	139
Ilustración 16 Número de casos de violencia de género reportados al SIVIGILA.....	141
Ilustración 17 Comparativo de Naturaleza de las violencias, Huila, Periodo X 2018 -2019.....	142
Ilustración 18 Comparativo de Naturaleza de las violencias, Huila- Colombia, Periodo X-IX 2019.....	143
Ilustración 19 Casos Confirmados - Semana Epidemiológica 41-2019.....	144
Ilustración 20 Estructura Orgánica de la Admón. Central Departamental...	153
Ilustración 21 Presupuesto Política Pública de Equidad de Género, Períodos 2015 a 2019.....	154
Ilustración 22 Presupuesto asignado para la atención a la población víctima del conflicto armado del departamento del Huila.....	155
Ilustración 23 Proceso de coordinación entre nación y territorio.....	156
Ilustración 24 Sector Etnias- Grupos en Equidad, Ordenanza No. 009 de 2016 "Por la cual se adopta el Plan de Desarrollo "El Camino es la Educación" y se dictan otras disposiciones".....	160
Ilustración 25 Metas de Resultado y Producto - Sector Etnias- Grupos en Equidad, Ordenanza No. 009 de 2016 "Por la cual se adopta el Plan de Desarrollo "El Camino es la Educación" y se dictan otras disposiciones".....	161
Ilustración 26 Estructura Conceptual Plan de Desarrollo "El camino es la educación".....	162
Ilustración 27 Consolidado seguimiento metas de producto por escenarios año 2018.....	163
Ilustración 28 Índices de cumplimiento del programa Mujer educadora autónoma y constructora de vida y paz Parte.....	165

Ilustración 29 Metas de Producto establecidas en el Plan de Desarrollo - del Programa Hacía el goce efectivo de los derechos de las víctimas del Huila	168
Ilustración 30 Informe de Gestión 2018 –publicado en Enero de 2019- Índice Porcentual de cumplimiento, frente al Programa Huila camina hacia la paz & Hacía el goce efectivo de los derechos de las víctimas del Huila	169
Ilustración 31 Respuesta entregada por Oficina Asesora para la Mujer, Infancia, Adolescencia y Asuntos Sociales a Derecho de Petición del 09 de septiembre de 2019.....	181
Ilustración 32 Programas que integran el Plan Huila Territorio de Paz, sin Miedos ni violencias	195
Ilustración 33 Artículo de la cartilla “La razón son las víctimas” sobre la Ruta de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas - Elaborada entre el Ministerio del Interior y la Alcaldía de Neiva 2018.	210

LISTA DE TABLAS

	Pág.
Tabla 1 Modelos de Implementación de Políticas Públicas	97
Tabla 2 Lista de Chequeo de la implementación exitosa.....	101
Tabla 3 Tipos de Monitoreo y Evaluación	102
Tabla 4 Tipos de evaluación y evaluadores.....	115
Tabla 5 Métodos de Escritorio	117
Tabla 6 Tipos de Violencia.....	197
Tabla 7 Desarrollo del 4to Componente del Programa Huila Territorio de Paz, sin miedos ni violencias de género	198

INTRODUCCIÓN

Las mujeres víctimas del conflicto armado por su condición natural fueron sujeto de sometimiento al uso de la fuerza, la agresión y la violencia, impactando negativamente su ciclo de vida dada las atroces cicatrices que impregnaron su cuerpo y su memoria las hostilidades que durante décadas marcaron la historia de Colombia, ante ello lamentablemente continúan enfrentando limitaciones para la garantía plena del goce efectivo de sus derechos fundamentales y colectivos a lo largo y ancho del territorio nacional.

El documento CONPES 3784 de 2013¹, indica que las mujeres son víctimas de múltiples y particulares formas de violencia con ocasión del conflicto armado, pues estas situaciones se superponen a unas condiciones preexistentes de exclusión, estigmatización y discriminación hacia las mujeres, donde las violencias se exacerbaban en tanto promueven formas de relación a partir de la imposición del orden por la fuerza, según esquemas patriarcales del ejercicio de autoridad. Así entonces, las mujeres pueden ser víctimas directas o colaterales de distintos fenómenos y efectos del conflicto interno armado, por el sólo hecho de ser mujeres, y como resultado de sus relaciones afectivas como hijas, madres, esposas, compañeras, hermanas o por el ejercicio de su liderazgo y autonomía. La importancia radica entonces, en la concreción de los lineamientos y apuestas que desde el Gobierno Nacional se hacen en materia de enfoque diferencial y enfoque de género en el contexto de la problemática que arroja el conflicto armado; lineamientos que por demás, deberán ser aplicados en las distintas acciones emprendidas para la prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral de

¹ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL, Documento CONPES 3784 de 2013: "LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA PARA LA PREVENCIÓN DE RIESGOS, LA PROTECCIÓN Y GARANTÍA DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO". Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. Disponible en: <http://historico.equidadmujer.gov.co/Normativa/Documents/Conpes-3784-Mujeres-victima-conflicto-armado.pdf>

las víctimas del conflicto armado, esto teniendo en cuenta que el impacto de las violaciones a los derechos de las mujeres en el marco de las hostilidades tiene efectos particulares y diferenciados, a consideración de las características etarias, étnicas, de orientación sexual e identidad de género, discapacidad y ubicación geográfica o lugar de origen (sea esta rural o urbana).

Así las cosas, la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer² indica que es claro que la situación de violencia contra las mujeres presenta características graves expresadas en la magnitud y frecuencia que tiene esta problemática en el país, con doble impacto en la vida de quienes hicieron y hacen parte del conflicto armado, situación que permite afirmar que la violencia basada en género es la principal violación a los derechos humanos de las mujeres, constituyéndose en un problema de justicia, salud pública y seguridad pública que requiere un abordaje multicausal y que comprometa a todos los sectores de la sociedad para transformar pautas culturales que permitan erradicar todas las formas de violencia contra las mujeres.

A las víctimas de violencias basada en género en el marco del conflicto armado, la materialización de sus derechos fundamentales y colectivos, junto a la restitución de sus derechos a la verdad, la justicia, la reparación, y las garantías de no repetición, deben estar dentro de la agenda gubernamental en todo el territorio nacional, pero también dentro del interés de una sociedad, que aporte a la construcción de tejido social, y más dentro del marco de una coyuntural Justicia Transicional como la que se desarrolla actualmente en Colombia en pro de reconstruir y fortalecer el derecho humano a la Paz, que tiene en lupa de la comunidad internacional las

² ALTA CONSEJERÍA PRESIDENCIAL PARA LA EQUIDAD DE LA MUJER, LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL DE EQUIDAD DE GÉNERO PARA LAS MUJERES, *Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer*. Disponible en: <http://www.equidadmujer.gov.co/Documents/Lineamientos-politica-publica-equidad-de-genero.pdf>

acciones desarrolladas con ocasión a la implementación de los Acuerdos de Paz con las FARC, mismos que por fortuna cuentan con un enfoque diferencial y de género a favor de las miles de mujeres víctimas de la guerra, que hoy son acreedoras de derechos y obligaciones que antes les fueron desconocidos e incluso vulnerados con mayor connotación dentro del conflicto armado, pero que luego de una ardua lucha feminista lograron desterrar y hoy ser postulados con carácter normativos en contextos internacionales y nacionales, que respaldan la equidad de género a favor del desarrollo en igualdad de oportunidades y la eliminación de la violencia de género que ha sido progresiva en todos sus niveles, para el caso que nos ocupa, se tiene claro que luego de una desafortunada cultura de violencia que vivió nuestro país por más de cinco décadas y que dejó fuertes estragos directa o indirectamente en cada corazón colombiano, lo que tiene que ver con la reconstrucción del ciclo de vida de las mujeres víctimas, solo es posible con voluntad política y social a través de acciones articuladas entre el Gobierno y la ciudadanía por ejemplo a través de políticas públicas eficientes, que propendan a la estabilidad emocional, económica, laboral, y demás condiciones dignas a su existencia.

Así mismo, se logra evidenciar que en las políticas públicas que se han formulado a favor de los derechos de las mujeres, el eje de violencia siempre ha sido central, de hecho actualmente, se cuenta a nivel nacional y territorial con un andamiaje institucional de carácter estatal para dar atención al respecto dadas las altas cifras de violencia sistematizadas y corroboradas, sin embargo, aún es necesario fortalecer la intervención para garantizar a las mujeres el efectivo goce de una vida libre de violencias, a través de la transformación de realidades sociales que eliminen no solo la violencia sino la discriminación que aún existe, con políticas de prevención, de una atención y protección adecuada y oportuna de sus derechos, desde un

enfoque diferencial y de sistemas de información bajo procesos articulados entre las instituciones del Estado.

Es clave destacar que la cuota femenina de la sociedad se ha convertido en un verdadero dinamismo de participación social y política, la cual históricamente representa una fuerza determinante en los contextos sociales a pesar de su intenso debate en contra de la discriminación de género provocada en contextos coyunturales, objetivos y específicos como los conflictos armados, por eso los cambios y construcciones institucionales que sirven para edificar estructuras solidas del posconflicto, en principio corresponden a voluntades políticas y sociales de la mano con transformaciones jurídicas, las cuales en Colombia se han generado de forma reciente a través de la adopción de mecanismos de justicia transicional y con la transversalización de políticas de equidad de género y víctimas en todo el accionar gubernamental, de tal manera que se hace necesario la adopción de mecanismos que permitan resolver los problemas estructurales heredados del conflicto, bajo un conjunto de procesos de transformación social y política profunda en los cuales sea necesario utilizar gran variedad de acciones reales para resolver los problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala.

Teniendo claro lo anterior, para poder realizar la presente investigación se hizo bajo los preceptos constitucionales y el bloque de constitucionalidad en especial en materia de los Derechos Humanos, teniendo en cuenta el derecho a la Paz, la perspectiva de género y los principios de igualdad y no discriminación, reconocimiento de la diversidad desde un enfoque diferencial de derechos, autonomía, empoderamiento, participación, solidaridad y corresponsabilidad, para comprender la importancia de engendrarlos e implementarlos dentro del marco de la Justicia Transicional que se viene desarrollando en el país. Adicional a esto se realizó un ejercicio participativo

con las redes y organizaciones de mujeres y la presencia institucional del Estado a través de la Gobernación y Asamblea del Departamento del Huila, con la intención de analizar la actual situación que viven las mujeres del departamento del Huila con la existencia de la Política Pública de Género, de tal manera que se contribuya desde lo académico, con avanzar en la desaparición de la violencia de género, la superación de la discriminación, la igualdad de oportunidades y el real goce efectivo de los derechos de las mujeres, entre ellas las mujeres víctimas del conflicto armado en el departamento.

Para llevar a cabo el análisis de las políticas públicas de Género y Víctimas del Departamento del Huila y determinar su eficacia a favor de la mujer víctima del conflicto armado, se dispuso de algunos métodos de investigación y/o técnicas enfocadas a lograr una buena recolección de información, para construir la materia prima principal con la que se pudo realizar el trabajo analítico, “métodos de escritorios” y los métodos utilizados en “trabajo de campo”, realizándose así una revisión cuidadosa de la literatura y de las fuentes secundarias (bloque constitucionalidad, normatividad vigente en temas de género y víctimas, reportes, estadísticas, documentos CONPES, informes relacionados con el tema de género y población víctima, planes de desarrollo, informes de gestión, artículos de prensa, discursos, libros, páginas web, insumos provistos por la Gobernación del Huila (respuestas a derechos de petición), análisis históricos, comparativos, análisis de indicadores, encuestas, una entrevista a lideresa con reconocimiento en la región por su gestión a favor de la población víctima del conflicto, observación etnográfica (por interacción durante varios meses con víctimas del conflicto, mujeres víctimas, líderes y organizaciones sociales de mujeres del departamento), grupos focales, y finalmente funcionarios de la entidad territorial.

Con la información obtenida, y para poder evaluar a fondo la Política Pública de Equidad de Género pensando inspiradamente en las mujeres víctimas del conflicto del departamento del Huila, se utilizó el contenido doctrinario del ciclo de la política pública, explicado en el capítulo (III) luego de lectura en libros de políticas públicas especialmente el “*Manual de Análisis y diseño de políticas públicas*”³ publicado en el 2013 por la Universidad Externado de Colombia dirigido por Gonzalo Ordoñez-Matamoros, considerando precisamente que en este libro se precisa la dinámica de que tanto la ciudadanía como la administración son actores esenciales en el proceso de implementación de una política pública, sumado desde luego a las directrices nacionales emitidas por la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas del Departamento Nacional de Planeación.

Desde esta perspectiva, el seguimiento, monitoreo y evaluación de la Política Pública de Género del Departamento del Huila teniendo en cuenta el periodo transicional que orienta la aplicación transversal del enfoque de género en toda acción de gobierno, se desarrolló a partir de las siguientes preguntas orientadoras:

1. ¿En qué medida fueron pertinentes las estrategias y acciones de intervención formuladas e implementadas en la Política Pública de Equidad

³ El libro se escribió pensando en cinco perfiles de lector: a) actuales o potenciales analistas, asesores, investigadores o tomadores de decisiones de política pública que desean adquirir o desarrollar habilidades para la realización de ejercicios rigurosos e integrales de análisis y diseño de políticas públicas; b) funcionarios públicos que desean ordenar trabajos de asesoría y/o evaluar la calidad de los ejercicios realizados por terceros, c) personas que, sin estar directamente vinculados al sector público, deban interactuar con instituciones públicas de carácter multilateral o nacional, bien sea del nivel central, del departamental o del municipal y desean entender los procesos de toma de decisiones y el quehacer de las políticas públicas; d) lectores de todo origen disciplinario y funcional que desean incrementar su comprensión de las dinámicas que caracterizan la gestión pública, para convertirse así en lectores críticos, tanto de noticias que circulan en medios masivos de divulgación como de informes técnicos con algún grado de complejidad; y e) docentes que desean contar con una guía de enseñanza que incorpore ejercicios, talleres, tareas y referencias bibliográficas relevantes sobre el tema. En el libro se utiliza un lenguaje sencillo que evita imponer las barreras típicas de los tecnicismos y la jerga disciplinaria. Es el primero en su género en español, producto de 3 años de trabajo investigativo liderado por Gonzalo Ordóñez Matamoros (PhD) del Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales del CIPE y de la Universidad de Twente (Países Bajos), seis colaboradores entre profesores y estudiantes de la Universidad Externado de Colombia, y la crítica de tres profesores del área y de más de 40 estudiantes de pregrado, especialización, maestría y doctorado de la misma universidad.

de Género del Departamento del Huila para responder al diagnóstico y objetivos planteados frente a la superación de la discriminación contra la mujer, la desaparición de la violencia de género y el goce efectivo de los derechos de las mujeres huilenses?

2. ¿La entidad del orden departamental cuentan con capacidad institucional (recursos humanos, tecnológicos, estructura organizacional) para implementar la Política Pública de Equidad de Género y el Plan Integral Decenal de Igualdad de Oportunidades PIDIO?

3. ¿Se ha cumplido con el Plan de Acción de la Política Pública de Equidad de Género dentro del plan de desarrollo? ¿Qué fortalezas, debilidades u obstáculos se identifican en la implementación de la Política Pública de Equidad de Género?

4. ¿Dentro del presupuesto de la Gobernación del Huila se han designado recursos suficientes orientados hacia el logro de los resultados de la Política Pública de Equidad de Género?

5. ¿En qué medida la estrategia de monitoreo y seguimiento de la Política Pública de Equidad de Género y el PIDIO ha sido útil para contribuir a lograr resultados medibles de su eficacia?

6. ¿Se ha logrado la transversalización del enfoque de género en el Departamento del Huila en las políticas, planes, programas y proyectos de la Gobernación del Huila con resultados reales y junto con ello cambios estructurales en la vida de la mujer huilense, especialmente la mujer víctima del conflicto armado?

A partir de estas preguntas se definieron cuatro capítulos: En el *capítulo I*) Paz y Justicia Transicional con enfoque diferencial: se referencia a la JT como una alianza jurídico social que permitirá la construcción de paz con equidad de género en Colombia, por eso se realiza un estudio del contexto internacional y nacional del derecho a la Paz como un valor, derecho y deber de obligatorio cumplimiento del cual son acreedores todos los colombianos, en este caso las mujeres víctimas del conflicto, sumado a ello se resalta el marco de la Justicia Transicional en Colombia, el Acuerdo de Paz suscrito entre las FARC UP y el Gobierno Nacional, y dentro de estos la relevancia que tienen las víctimas del Conflicto Armado como eje central del Acuerdo de Paz y el Sistema de Justicia Transicional; el *capítulo II* se refiere a la participación con enfoque territorial, diferencial y de género, visualizando a las mujeres como agentes de paz en los territorios, y la aplicación transversal del enfoque de género para las mujeres víctimas del conflicto en las políticas públicas, planes, programas y proyectos de las regiones para la implementación del Acuerdo Final; el *capítulo III* se refiere a las políticas públicas y la participación de la mujer en su construcción e implementación en el marco de la Justicia Transicional, se explica la importancia no solo de elaborar políticas públicas sino también la necesidad de crear un buen plan de implementación de las mismas que permita materializar con resultados su contenido, resaltándose la necesidad de realizar periódicamente seguimiento, monitoreo y evaluación a través de indicadores, es así como a partir de este capítulo, fue posible analizar el contenido de la Política Pública de Equidad de Género del Departamento del Huila, junto con la importancia de reconocer la perspectiva de género desde lo nacional a lo regional, en la construcción, implementación y evaluación de políticas públicas a favor de las mujeres víctimas del conflicto; en tanto y siguiendo la estructura planteada, con la finalidad de tejer paz desde lo académico, a partir de realidades sociales con enfoque diferencial de género, *el cuarto (IV)* y último capítulo se lleva de la teoría a la practica el contenido inicial de la

investigación, para realizar de esta manera el análisis del contexto nacional y en el Departamento del Huila frente a los índices relacionados con los resultados del conflicto armado y la violencia de género que padecen las mujeres, el análisis de la gestión de la Gobernación del Huila en el marco de la Justicia Transicional, y junto con ello un estudio detallado frente a la implementación de la Política Pública de Equidad de Género en articulación con la Política Pública de Víctimas y el Acuerdo de Paz en el Departamento del Huila, siempre pensando en el beneficio que desde lo institucional debe brindársele a la mujer víctima del conflicto quien es protagonista de este trabajo investigativo.

Claramente, la construcción de cualquier política pública le atribuye al Estado una responsabilidad, con el fin de responder a las necesidades de un grupo de la población que busca garantías reales de protección y acción por parte del Gobierno.

Como se ha reconocido desde la construcción del Plan de Desarrollo del Departamento del Huila denominado “*El Camino Es La Educación 2016-2019*” la estructura del diagnóstico parte de considerar que en el departamento se han venido generando importantes avances hacia la equidad de género y la eliminación progresiva de todas las violencias contra las mujeres, a través de las acciones afirmativas promovidas desde la institucionalidad sin que se haya logrado hasta la actualidad cambios estructurales en las políticas que transformen las condiciones de vida de las mujeres.

En ese orden de ideas, el presente documento, tiene como objetivo realizar un análisis de la Política Pública de Equidad de Género adoptada mediante Ordenanza 013 de 2014 de la Asamblea Departamental del Huila a partir de un análisis de carácter cualitativo y cuantitativo que permitan una

precisa evaluación desde la perspectiva no solo jurídica sino también técnica y etnográfica.

Para lo anterior, se diferencian dos momentos para el análisis: Uno, es la evaluación de resultados y dos, es la evaluación de impacto, que claramente se distancian por el momento en que cada uno se realiza y por la interdependencia que existe entre lo planeado y lo logrado.

Desarrollados y alcanzados los objetivos de la investigación, es entonces cuando podrá resolverse el problema jurídico planteado: ¿Qué tan eficaz ha sido la construcción e implementación de la Política Pública de Equidad de Género y la aplicabilidad del Acuerdo de Paz con enfoque diferencial de género en el marco de la Justicia Transicional a favor de la mujer víctima del conflicto armado en el departamento del Huila? Es decir, determinar en términos de eficacia y eficiencia la Política Pública y la transversalización del enfoque de género en la región según los resultados reales obtenidos, así como las metas cumplidas respecto a lo que la política y gestión gubernamental habían definido como metas esperadas en articulación con lo que el Acuerdo de Paz estableció en cuanto a género.

OBJETIVOS

OBJETIVO GENERAL

Determinar qué tan eficaz ha sido la construcción e implementación de la Política Pública de Equidad de Género y la aplicabilidad del Acuerdo de Paz con enfoque diferencial de género en el marco de la Justicia Transicional a favor de la mujer víctima del conflicto armado en el departamento del Huila.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Generar conciencia del contexto histórico que atraviesa Colombia dentro del marco de la Justicia Transicional para proteger y garantizar el derecho a la paz, a partir de un trabajo sinérgico entre Estado y sociedad.
2. Analizar el plan de seguimiento, monitoreo y evaluación de la Política Pública de Equidad de Género del departamento del Huila y los resultados de la acción gubernamental en temas de género.
3. Proponer la necesidad de reestructurar la implementación, seguimiento y monitoreo (*Plan Integral Decenal de Igualdad de Oportunidades PIDIO y la Batería de Indicadores*) de la Política Pública de Equidad de Género y la aplicación transversal del enfoque diferencial de género indicado en el Acuerdo de Paz, de tal manera que se obtengan resultados que impacten positivamente en la vida de las mujeres, entre ellas quienes han sido víctimas del conflicto armado en el departamento del Huila.
4. Verificar que las mujeres víctimas con ocasión del conflicto armado aun enfrentan limitaciones para la garantía plena del goce efectivo de sus derechos fundamentales y colectivos, entre ellos los derechos a la

verdad, la justicia, la reparación, las garantías de no repetición, igualdad de oportunidades.

5. Verificar si existe articulación interinstitucional e intersectorial que permita la coordinación de la oferta institucional del nivel departamental para la ejecución de planes, programas y estrategias que fortalezcan la equidad de género en la región, con la participación activa de las mujeres entre ellas las que han sido víctimas del conflicto armado.
6. Resaltar la importancia de cumplir con el artículo décimo primero de la Ordenanza No. 013 de 2014 "*Política pública de equidad de género para las mujeres huilenses*" por medio del cual se ordena la creación e implementación de la Secretaria para la Mujer y la Equidad de Género en el Departamento del Huila.

CAPITULO I. PAZ Y JUSTICIA TRANSICIONAL: ALIANZA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ EN COLOMBIA

1.1 LA PAZ: UN DERECHO Y DEBER DE OBLIGATORIO CUMPLIMIENTO EN COLOMBIA

“No hay camino para la paz, la paz es el camino” (Mahatma Gandhi)

“La paz es una aspiración universal de entrañable raíz humana. Constituye un valor, un principio y un objetivo” (Gros Espiell, 2005, p 519), es sin duda alguna un ideal común y universal, intrínsecamente ligada a la existencia misma del ser humano, que debe estar en constante construcción, protección y desarrollo a lo largo y ancho del planeta, de tal manera que contribuya a vivir digna y tranquilamente en sociedad, es por eso que como bien se refiere (Ídem) al ser la paz un valor esencial de la civilización humana y de la cultura, defenderla y promoverla es un principio ético que, al adquirir forma jurídica, se transforma en un derecho subjetivo que impone su reconocimiento, su defensa, su garantía y que genera correlativamente deberes exigibles. (p. 520)

En ese orden de ideas, la paz ha sido entendida a lo largo de la historia como el estado de ausencia de violencia y en términos internacionales, como la no existencia de confrontación bélica, situaciones que están ampliamente desarrolladas desde la antigüedad en perspectivas sociales, académicas, filosóficas, religiosas, políticas, económicas y jurídicas, que denotan un común denominador, paz como instrumento de derechos humanos, justicia, desarrollo, solidaridad, tolerancia, que si bien su necesario reconocimiento toma fuerza después de 1945, para convertirse en derecho humano, su

conceptualización como tal de derecho humano, individual y colectivo de tercera generación surge varias décadas después.

Dice Hans Kelsen: El derecho es por esencia un orden para preservar la paz⁴, y vaya que tenía razón, tuvieron que transcurrir cientos de situaciones lamentables que desangraron el espíritu mismo del ser humano y su colapso logró sembrar la urgente necesidad de positivizar su comportamiento en pro de preservar la paz, es por ello que la paz internacional es el primero y fundamental objetivo de las Naciones Unidas (artículo 1.1 de la Carta), es la propia Carta de las Naciones Unidas en este artículo que se refiere a la paz y a las medidas para asegurarla, logrando por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a su quebrantamiento.

En el ámbito internacional el reconocimiento jurídico del derecho a la paz, luego del derecho humano a la paz, permite aceptar que hay un derecho colectivo de la humanidad, de los Estados, de las naciones a la paz y que también, necesariamente, hay un derecho individual de todos los seres humanos y de cada ser humano a la paz, solo así este derecho adquiere su plena y total significación e importancia, razón que inspiró entre otras cosas esta investigación, y la cual arrancamos afirmando con plena seguridad, que esto ha sido tema secundado por la comunidad internacional, como podrá observarse a continuación con algunos de los instrumentos que citaremos luego de una extensa búsqueda académica, no sin antes indicar que se traerá a colación después de referenciar los instrumentos internacionales que abordan la existencia de la paz, la posición de Vidal León (2006) sobre la actual naturaleza jurídica del derecho humano a la paz, como un punto crítico, reflexivo y de importancia frente a este derecho humano individual:

⁴ KELSEN, Hans. *Derecho y paz en las relaciones internacionales*. México, DF. Fondo de Cultura Económica, 1996.

En la página web de las Naciones Unidas y la de ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados/1950) hacen una breve contextualización de los primeros momentos de la historia en que surgió la necesidad de hablar de paz, de tal suerte, citamos:

El recorrido hacia la fundación de la ONU había comenzado, sin embargo, varios años antes. En junio de 1941, mientras la guerra devastaba buena parte del continente europeo, nueve gobernantes exiliados en el Reino Unido y representantes de otros cinco países firmaron una declaración conjunta en el Palacio de St. James, en Londres. “La única base cierta de una paz duradera radica en la cooperación voluntaria de todos los pueblos libres que, en un mundo sin la amenaza de la agresión, puedan disfrutar de seguridad económica y social”. A medida que avanzaba el conflicto se fueron firmando nuevos acuerdos a los que se sumaron otros países como la Unión Soviética y Estados Unidos, los cuales empezaron a citar la importancia de tener paz: Carta del Atlántico (1942); Declaración de Moscú (1943); Declaración de Teherán (1943). En 1942, 26 Estados que luchaban contra las fuerzas del Eje Roma-Berlín-Tokio firmaron la Declaración de las Naciones Unidas, en la que se comprometían a no firmar una paz por separado. En el último año del conflicto, cuando la paz empezaba a vislumbrarse en el horizonte, se celebraron dos conferencias internacionales. Una en Dumbarton Oaks, Estados Unidos, y otra en Yalta, en Crimea. Se concluyó que era necesario crear una organización internacional en la posguerra para defender la paz y asegurar que una guerra como la que estaba a punto de terminar nunca volviera a tener lugar”.

La Carta de las Naciones Unidas (1945) en San Francisco, indico como primer propósito de las Naciones Unidas el *“Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz”*.

En la Constitución de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (1945) en su preámbulo establece que *“puesto que las guerras nacen en la mente de los hombres, es en la mente de los hombres donde deben erigirse los baluartes de la paz”*, según esta

organización, se debe promover una cultura de paz, entendida como el conjunto de valores, actitudes, comportamientos y estilos de vida que propician el rechazo de la violencia y contribuyen a la prevención de los conflictos, al combatir sus raíces mediante el diálogo y la negociación entre individuos, grupos y Estados”, por tanto dentro de sus propósitos y funciones esta *“contribuir a la paz y a la seguridad estrechando, mediante la educación, la ciencia y la cultura, la colaboración entre las naciones, a fin de asegurar el respeto universal a la justicia, a la ley, a los derechos humanos y a las libertades fundamentales que sin distinción de raza, sexo, idioma o religión, la Carta de las Naciones Unidas reconoce a todos los pueblos del mundo (...)”*.

La Constitución Japonesa (1946), que recibió toda la influencia norteamericana posible, buscó desde el principio la proscripción a toda clase de guerra, que de acuerdo con su artículo 9, solamente mediante una renuncia total a la guerra puede asegurarse verdaderamente la paz.

La resolución 95(1) del 11 de diciembre (1946), de la Asamblea General ONU, indica que los actos de planificar, preparar, iniciar o librar una guerra de agresión son crímenes contra la paz.

En la resolución 110 (II) de 3 de noviembre (1947), de la Asamblea General, se condena toda propaganda destinada a provocar o alentar, o susceptible de provocar o alentar cualquier amenaza a la paz.

En la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) sin profundizar en el contenido y alcance de la paz, señala su existencia en el preámbulo y en el artículo 26, en el primero establece *“Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los*

miembros de la familia humana, (...)", en el segundo refiere que "La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales ..(...)... y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz".

La Declaración sobre el Fomento entre la Juventud de los Ideales de la Paz, Respeto Mutuo y Comprensión entre los Pueblos, del 7 de diciembre (1965) enuncia principios relacionados con la educación de la juventud, de la mano con las ideas de un espíritu de paz, respeto mutuo y comprensión entre los pueblos, para contribuir a mejorar las relaciones internacionales y a robustecer la paz y la seguridad.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de (1966) (PIDCP) esboza en su preámbulo tímidamente los contornos del derecho a la paz.

La Declaración de Estambul, aprobada por la XXI Conferencia Internacional de la Cruz Roja mediante su resolución XIX (1969), declara que el ser humano tiene derecho a disfrutar de una paz duradera.

En la Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional referentes a las Relaciones de Amistad y a la Cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, del 24 de octubre (1970), y en la Definición de la Agresión -Resolución 3314 (XXIX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 14 de diciembre (1974) se estableció que la guerra de agresión constituye un crimen contra la paz.

Por su lado, la Resolución 5 (XXXII) de la Comisión de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, proferida el 27 de febrero (1976), fue el primer documento de un organismo internacional que reconoció a la paz el

carácter de derecho humano⁵, al decir: (...) *Toda nación y todo ser humano, sin importar su raza, conciencia, lenguaje o sexo, tiene el derecho inherente a vivir en paz*". El respeto a ese derecho, así como a los otros derechos humanos, es el interés común de toda la humanidad y una condición indispensable para el avance de todas las naciones, grandes y pequeñas, en todos los campos (...). Debe anotarse que, en cualquier caso, la resolución en mención: (...) meramente estableció una obligación para los gobiernos de hacer sus mejores esfuerzos para colaborar en la implementación del derecho de los pueblos a la paz, a través de la adopción de medidas apropiadas en los niveles nacional e internacional (...)⁶.

La Declaración sobre la Preparación de las Sociedades para Vivir en Paz (33/73 del 25 de diciembre de 1978), sostiene también que el derecho a vivir en paz es un derecho de todas las naciones y de todos los individuos. Su artículo 1.1 dice: "*Toda nación y todo ser humano, independientemente de su raza, convicciones, idioma o sexo, tiene el derecho inmanente a vivir en paz. El respeto de ese derecho, así como los demás derechos humanos, redundan en el interés común de toda la Humanidad y es una condición indispensable para el adelanto de todas las naciones grandes y pequeñas, en todas las esferas*".

La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979) establece en sus considerandos, que la máxima participación de la mujer en todas las esferas, en igualdad de condiciones con el hombre, es indispensable para el desarrollo pleno y completo de un país, el bienestar del mundo y la causa de la paz.

⁵ Comisión de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Resolución 5 (XXXII) (27 de febrero de 1976). Sobre la afirmación de que esta resolución constituye el primer documento de un organismo internacional en reconocer el derecho a la paz, véase: Naomi Roht-Arriaza & Sara Aminzadeh, *Solidarity Rights (Development, Peace, Environment, Humanitarian Assistance)*, en *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 11. Disponible en: http://www.mpepil.com/subscriber_article?script=yes&id=/epil/entries/law-9780199231690-e1_470&ecno=1&searchType=Quick&query=peace+as+a+right

⁶ Traducción de los autores. Naomi Roht-Arriaza & Sara Aminzadeh, *op. cit.*

En la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos (1981) como el Protocolo Adicional a la Carta Africana de Derechos Humanos y de los pueblos sobre los Derechos de las Mujeres en África (2003) reconocen el derecho a la paz “*Todos los pueblos tendrán derecho a la paz y a la seguridad nacional e internacional*”.

Con la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Pueblos a la Paz aprobada mediante la resolución 39/11, de 12 de noviembre (1984), fue la primera vez que la Asamblea General se refirió expresa y textualmente al derecho a la paz. Antes, en la resolución de 1978, se había usado la expresión “derecho a vivir en paz”. Esta declaración de 1984 de la Asamblea General dijo: “(...) *proclama solemnemente que los pueblos de nuestro planeta tienen el derecho sagrado a la paz (...) y con ello el deber sagrado de todos los Estados de garantizar que los pueblos vivan en paz*”, declarando *solemnemente que proteger el derecho de los pueblos a la paz y fomentar su realización es una obligación fundamental de todo Estado*, por eso hace un llamamiento a todos los Estados y a todas las organizaciones internacionales para que contribuyan por todos los medios a *asegurar el ejercicio del derecho de los pueblos a la paz mediante la adopción de medidas pertinentes en los planos nacional e internacional*”. (Gros Espiell, 2005, p. 525)

En el ámbito regional americano existe asimismo la Proclamación del Derecho a la Paz, este reconocimiento fue hecho por una resolución de la Conferencia General del Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina, adoptada en la Conferencia de Quito, en 1979 (R.128.IV), que proclamó, compartiendo lo expresado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la resolución 33/73, el derecho de “*todas las personas, los Estados y la Humanidad a vivir en paz*”. (Ídem).

En la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), en términos generales considera que el niño debe estar plenamente preparado para una vida independiente en sociedad y ser educado en el espíritu de los ideales proclamados en la Carta de las Naciones Unidas y, en particular, en un espíritu de paz, dignidad, tolerancia, libertad, igualdad y solidaridad.

Regionalmente, en el marco de la Organización de Estados Americanos, la Asamblea General de la OEA (1998), en la Declaración de Caracas, se reconoció la existencia del derecho humano a la paz.

La resolución 53/243, de 13 de septiembre de 1999, proclama la Declaración sobre una Cultura de Paz, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992; así como la resolución 55/282 de 7 de septiembre de 2001, en la que se decidió observar el Día Internacional de la Paz el 21 de septiembre de cada año.

En la Declaración del Milenio (2000), la paz se encuentra omnipresente en el texto de la declaración no sólo como valor, sino que además la declaración incluye todo un apartado dedicado a tratar aspectos que inciden directamente sobre el contenido del derecho a la paz; se reconoce en la Parte I titulada "*Valores y principios*" que los Estados se comprometen "a establecer *una paz justa y duradera* en todo el mundo, de conformidad con los I propósitos y principios de la Carta, (Olmos, 2008, p. 84)

La resolución 60/147 de la Asamblea General, del 16 de diciembre (2005), aprueba los principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, contribuyendo así a la reconciliación y al establecimiento de una paz duradera.

Declaración de Luarca (Asturias) sobre el Derecho Humano a la Paz 2006

establece:

(...) 2) Reconociendo la concepción positiva de la paz que va más allá de la estricta ausencia de conflicto armado y se vincula al desarrollo económico, social y cultural de los pueblos como condición para la satisfacción de las necesidades básicas de los seres humanos, a la eliminación de todo tipo de violencia, así como al respeto efectivo de todos los derechos humanos.

En su Art. 15 indica que dentro de las exigencias de paz e información veraz, las personas y los pueblos tienen el derecho a exigir que la paz sea una realización efectiva, por lo que podrán exigir a los Estados que se comprometan a aplicar efectivamente el sistema de seguridad colectiva establecido en la Carta de las Naciones Unidas, así como el arreglo pacífico de controversias y, en todo caso, con pleno respeto a las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario; y a denunciar cualquier acto que amenace o viole el Derecho Humano a la Paz y, a tal fin, recibir información objetiva en caso de conflictos. También en su articulado establece que la realización efectiva y práctica del Derecho Humano a la Paz comporta necesariamente deberes y obligaciones cuya ejecución corresponde a los Estados, las Organizaciones internacionales, la sociedad civil, los pueblos, las mujeres y los hombres, las empresas y otros actores sociales y, en general, a toda la comunidad internacional, además de que la responsabilidad esencial para la preservación de la paz y la protección del Derecho Humano a la Paz incumbe a los Estados (obligación de adoptar medidas para construir y consolidar la paz).

Frente a las aportaciones de las mujeres a los procesos de paz y subrayando la importancia de su participación en todos los niveles de adopción de decisiones, como ha sido reconocido por la Asamblea General,

citamos las resoluciones 3519 de 1975⁷ y 3763 de 1982 (Declaración sobre la participación de la mujer en la promoción de la paz y la seguridad internacionales), y por el Consejo de Seguridad, las resoluciones 1325 (2000) sobre las mujeres, la paz y seguridad⁸, 1820, 1888 y 1889 (2009)⁹.

El documento final del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General titulado “La mujer en el año 2000: igualdad entre los géneros, desarrollo y paz para el siglo XXI” (A/S-23/10/Rev.1), especialmente los relativos a la mujer y los conflictos armados, afirmando igualmente que el logro de la paz es responsabilidad compartida de las mujeres y los hombres, pueblos y Estados, organizaciones internacionales, sociedad civil, empresas y otros actores sociales y, en general, de toda la comunidad internacional.

De conformidad con lo expuesto antes de referenciar los anteriores instrumentos, sobre señalar desde un punto crítico, reflexivo y de importancia lo referente a la naturaleza jurídica del derecho humano a la paz, se considera pertinente citar a Vidal León (2006) quien en su artículo *“El derecho humano a la paz y su aplicación en los sistemas jurídicos nacionales y en el derecho internacional”* indica que actualmente existen instrumentos internacionales que consagran el derecho a la paz como un derecho humano, tal como la Declaración sobre la Preparación de las Sociedades para Vivir en Paz. Empero, documentos como éste son meras resoluciones emitidas por la Asamblea General de las Naciones Unidas que carecen de

⁷ *Participación de la mujer en el fortalecimiento de la paz y la seguridad internacional y en la lucha contra el colonialismo, el racismo, la discriminación racial, la agresión y la ocupación extranjeras, y todas las formas de dominación extranjeras.*

⁸ (...) *Insta a los Estados Miembros a velar por que aumente la representación de la mujer en todos los niveles de adopción de decisiones de las instituciones y mecanismos nacionales, regionales e internacionales para la prevención, la gestión y la solución de conflictos (...)*

⁹ *“Destaca que la violencia sexual, cuando se utiliza o se hace utilizar como táctica de guerra dirigida deliberadamente contra civiles o como parte de un ataque generalizado o sistemático contra las poblaciones civiles, puede agudizar significativamente las situaciones de conflicto armado y constituir en algunos casos un impedimento para el restablecimiento de la paz y la seguridad internacionales, afirma en ese sentido que la adopción de medidas eficaces para prevenir los actos de violencia sexual y reaccionar ante ellos puede contribuir considerablemente al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales” (...)*

eficacia jurídica y que tienen un carácter declarativo, sin generar obligaciones entre los Estados. Por lo tanto, en la actualidad no existe ningún documento, regido por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, que contenga dentro de sus preceptos al derecho humano a la paz. El único caso donde se señala es la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, sin embargo, su aplicación sólo es carácter regional. La idea de crear un tratado internacional en materia relativa al derecho humano a la paz, parece ser fundamental para su aplicación internacional, pues incluir el derecho humano a la paz en algún tratado internacional tiene efectos en los sistemas jurídicos internos. Sin embargo, la finalidad principal de plasmar el derecho humano a la paz en convenciones es para generar obligaciones entre Estados, esto es, dentro de la comunidad internacional.

No obstante lo anterior, lo que si tenemos claro hasta ahora, es que “la paz no es solamente un valor que deba regir las relaciones internacionales. La paz es también un derecho humano del que todos somos titulares, precisamente porque la paz no es sólo ausencia de conflictos armados, internos o internacionales, es un concepto mucho más amplio que engloba el derecho a ser educado en y para la paz” (UNESCO& UMAS, 2019), como bien lo dice Olmos (2008) es el derecho a promover y defender, de acuerdo con el orden jurídico del Estado de que se es nacional, una política de paz, es asimismo un derecho de todo ciudadano, que debe, naturalmente, ejercerse en la forma y por los procedimientos previstos en el derecho de un Estado democrático, así no este con fuerza vinculante tal concepto, porque a pesar de quedarse en intención el consagrar a la paz como un derecho humano en el sistema internacional y con ello en varios sistemas jurídicos nacionales, existen pocos Estados que ya lo han incorporado en sus respectivas constituciones” (p. 86), en efecto, y agradable que así lo sea, la Constitución Política colombiana de 1991, estableció en su artículo 22 (ubicado en el capítulo de los derechos fundamentales) lo referente al

derecho humano a la paz, cuya redacción fue la siguiente: “La paz es un derecho de obligatorio cumplimiento.

Ahora bien, en nuestro país, teniendo en cuenta el bloque de constitucionalidad y la jurisprudencia de la Corte Constitucional al respecto, dado el valor que se le ha dado a las resoluciones y al texto expreso de nuestra Constitución, es posible afirmar que el derecho a la paz tiene un reconocimiento y un valor jurídico claro en nuestro ordenamiento, es por ello que advierte la Corte Constitucional¹⁰ que todos los esfuerzos de la sociedad deben dirigirse hacia el logro de la paz. En este orden de ideas, al Estado le corresponde una carga mayor, ya que el sistema político debe valorar las condiciones que hagan posibles el logro de la paz, mientras que el sistema jurídico se ve en la tarea de adecuar sus sistemas e instrumentos de análisis —interpretación jurídica y dogmática jurídica— a la consecución de dicho objetivo.

La Corte Constitucional¹¹ se ha pronunciado sobre el núcleo mínimo y máximo del derecho a la paz en nuestro sistema jurídico; así entonces, aceptada la paz como propósito colectivo nacional e internacional, puede considerarse como ausencia de conflictos o enfrentamientos violentos (núcleo mínimo), como efectiva armonía social proveniente del pleno cumplimiento de los mandatos de optimización contenidos en las normas de derechos humanos (desarrollo máximo) o como la atenuación de los rigores de la guerra y la “humanización” de las situaciones de conflicto (Derecho Internacional Humanitario como manifestación del derecho a la paz en tiempos de guerra).

¹⁰ Colombia, Corte Constitucional. Sentencia C-695 de 2002, 28 de Agosto de 2002, Magistrado Ponente: Dr. Jaime Córdoba Triviño. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-695-02.htm>.

¹¹ Colombia, Corte Constitucional. Sentencia C-370 de 2006, 18 de Mayo de 2006, Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinoza & Otros. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/C-370-06.htm>

En Sentencia C-630/17 la Corte¹² dijo exactamente:

“La Asamblea Constituyente de 1991 le otorgó a la paz un lugar principalísimo en la escala de valores protegidos por la nueva Carta Política, caracterizada como una “Constitución para la paz”, al punto que en el propio ordenamiento superior es concebida bajo la “triple condición” de valor fundante del modelo organizativo, de deber y de derecho”, el reconocimiento de la Paz es, en síntesis, una de las decisiones constitucionales más significativas y, a juicio de la Corte, se trata de un propósito que vincula jurídicamente, de diferente modo y en diversos grados, la actuación de las autoridades y de los particulares. En esa dirección, la jurisprudencia más reciente de este Tribunal ha puesto de presente que la protección constitucional de la paz, al paso que implica un deber estatal de diseño e implementación de acciones, normativas y de política pública, dirigidas a la superación del conflicto armado y, en general, el logro de la convivencia pacífica, comporta, también una opción preferencial por la solución pacífica como instrumento constitucionalmente deseable de resolución de las controversias y el logro progresivo de la plena vigencia de los derechos fundamentales (...).”

Con la Sentencia: C-608 de 2017, la Corte¹³ argumentó que asegurar la convivencia pacífica y proteger el derecho a la paz son finalidades que debe cumplir el Estado colombiano, en virtud del preámbulo y de los artículos 2 y 22 de la Constitución, por lo que el Estado está facultado para crear una política nacional de paz. Además, argumentó que, teniendo en cuenta que la participación es una finalidad del Estado (según el artículo 2 de la Constitución), el Estado puede promover la participación ciudadana en el funcionamiento de dicha política.”

Por su lado, nuestra Constitución Política, reconoce el derecho a la paz dentro del capítulo de derechos fundamentales, además de su carácter colectivo (jurisprudencialmente), que pertenece a los derechos de la tercera generación y que requiere para su logro el concurso de los más variados

¹² Colombia, Corte Constitucional. Sentencia C-630 de 2017, 11 de octubre de 2017, Magistrado Ponente: Luis Guillermo Guerrero Pérez & Antonio José Lizarazo Ocampo. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-630-17.htm>

¹³ Colombia, Corte Constitucional. Sentencia C-608 de 2017, 03 de octubre de 2017, Magistrado Ponente: Carlos Bernal Pulido. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-608-17.htm>

factores sociales, políticos, económicos e ideológicos que, recíprocamente, se le pueden exigir sin que se haga realidad por su naturaleza concursal o solidaria.

Para la Corte Constitucional¹⁴ y en eso estamos de acuerdo, la paz es un elemento fundamental de la Carta Política, lo cual encuentra justificación en: (a) los motivos que impulsaron la adopción de la Constitución, (b) la condición de presupuesto para el ejercicio de los derechos, (c) la consagración como valor, derecho y deber constitucional, además de fin esencial del Estado. La paz, constituye un reconocimiento de la condición ética del ser humano conforme a la cual una sociedad solo puede subsistir si sus miembros se obligan entre sí a respetar los derechos humanos.

Ahora bien, uno de los mayores desarrollos del derecho a la paz se ha realizado a través de la concreción de sus límites o excepciones, como el caso de la guerra justa, el derecho humanitario y la justicia transicional (como veremos más adelante). La comunidad internacional ha reconocido esta realidad, admitiendo una forma especial de administración de justicia para estas situaciones de tránsito a la paz, a la que ha llamado “Justicia Transicional” o “Justicia de Transición”, pero no ha cedido en su exigencia de que las violaciones a los derechos fundamentales sean investigadas, enjuiciadas y reparadas, y los autores de las mismas contribuyan a identificar la verdad de los delitos cometidos y reciban algún tipo de sanción.¹⁵

Así entonces, bajo esta concepción, la justicia transicional admite la existencia de una tensión entre el objetivo social de lograr un tránsito efectivo hacia la paz o la democracia y los derechos de las víctimas a que las

¹⁴ Colombia, Corte Constitucional. Sentencia C-027-2018, 18 de abril de 2018, Magistrado Ponente: José Fernando Reyes Cuartas, Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/C-027-18.htm>

¹⁵ Colombia, Corte Constitucional. Sentencia C-370 de 2006, 18 de Mayo de 2006, Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinoza & Otros. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/C-370-06.htm>

violaciones de derechos sean investigadas, enjuiciadas y castigadas por el Estado, y a que se logre una efectiva reparación. Para la resolución de esta tensión, el derecho internacional, parte de la base de que los compromisos de los Estados en el respeto de los derechos humanos no se suspenden ni interrumpen por las circunstancias de transición, a fin de asegurar estándares mínimos en materia de justicia, verdad y reparación.

En ese sentido, la Corte¹⁶ en la Sentencia C-370 de 2006 —que resulta ser un hito en el entendimiento del derecho a la paz— siguiendo muy de cerca los estándares de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha establecido que uno de los límites del derecho a la paz es el logro de la justicia. En otras palabras, los estándares de la Corte Interamericana, aunados a un conjunto de tratados internacionales que se incorporan gracias al bloque de constitucionalidad, imponen el deber al Estado colombiano de adecuar su derecho interno a los postulados de la Convención.

En ese orden de ideas, una decisión que en principio es eminentemente política, consistente en lograr la paz de un Estado, termina siendo permeada por el derecho internacional de los derechos humanos y, en consecuencia, el ordenamiento jurídico confeccionado para el cese del conflicto no debe respetar únicamente el derecho nacional (especialmente la Constitución) sino también el derecho internacional (Escobar, Cárdenas Poveda, Benitez, & Mantilla Blanco, 2011, p. 160)

De igual forma los autores citados anteriormente indican que adentrándonos en lo que respecta al deber de contribuir a la paz, resulta muy ilustrativa el pronunciamiento realizado por la Corte Constitucional en el cual analiza el concepto de paz desde la perspectiva de los deberes del Estado y los ciudadanos en materia impositiva:

¹⁶ *Ibíd.*, p.16

Se entiende la paz como lo contrario de la guerra (...) No significa lo anterior, que la paz sea sólo lo opuesto a la guerra, significa también cooperación interestatal, y entre los individuos de una nación, aprecio mutuo y conciencia del valor de la seguridad. Es igualmente un clima de tranquilidad en el desarrollo de las actividades humanas. La paz es un logro del buen uso de la libertad de las conductas sociales e individuales. Se reitera, de esta manera, el concepto intrínseco que conlleva la paz, esto es, la solidaridad para la construcción de un Estado en condiciones de igualdad y seguridad.¹⁷ .

Aunado a lo anterior, se ha considerado que además de garantizar el derecho a la paz por medios judiciales, los Estados tienen la obligación de realizar todos los esfuerzos posibles de carácter legislativo, ejecutivo, que tiendan hacia su cabal protección, para que este derecho no sea violado y no sea necesario buscar la intervención jurisdiccional para su reparación o bien, su indemnización, de tal manera que todos los colombianos sin distinción de género, sean siempre beneficiarios plenamente de él.

En este orden de ideas, la mejor forma de encaminar esos esfuerzos para acceder a la paz en el plano nacional y por lo tanto, garantizar el derecho humano a la paz, es mediante la consolidación de las instituciones democráticas dentro de todos los Estados, es decir, en la medida en que un Estado pueda garantizar un sistema democrático, en el que se ofrezcan las condiciones propicias para el pleno ejercicio económico, social y cultural, el derecho a la paz podrá llegar a su realización, y en el caso colombiano tenemos un camino que se ha ido construyendo con gran esfuerzo, que de la mano de un sistema integral de justicia transicional que estudiaremos a continuación, pero junto con él, un papel sinérgico del Estado con la sociedad y la real voluntad política y social de trabajar por ver en el territorio nacional el goce efectivo del derecho a la paz y el derecho humano a la paz del que me he referido. (Escobar, Cárdenas Poveda, Benitez, & Mantilla Blanco, 2011, p.161)

¹⁷ Colombia, Corte Constitucional. Sentencia C-876 de 2002, 16 de octubre de 2002, Magistrado Ponente: Álvaro Tafur Galvis. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-876-02.htm>

1.2 CONTEXTO DE LA JUSTICIA TRANSICIONAL EN COLOMBIA: ALIANZA PARA EL LOGRO DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA.

*“No basta con hablar de paz. Uno debe creer en ella y trabajar para conseguirla”
(Eleanor Roosevelt).*

A la luz del desarrollo normativo, de políticas públicas e instrumentos previos sustentados en la Justicia Transicional y el derecho constitucional a la Paz, resulta útil estudiar el contexto de la Justicia Transicional en Colombia, al borde de cumplir cerca de 15 años de ser introducida en el país, como una herramienta eminentemente política y jurídica, clave en la consecución de la Paz estable y duradera que tanto añoramos los colombianos, concientizándonos de esta manera de su gran importancia e impacto en el marco del Acuerdo de Paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP en su correspondiente implementación de la mano de las gestiones legislativas, el accionar ejecutivo y la objetividad judicial, junto con la construcción e implementación de políticas públicas que generen desarrollo para todos los habitantes del territorio colombiano, es así que se consideró necesario realizar en este capítulo un breve recorrido histórico sobre la Justicia Transicional en Colombia y la coherencia e integralidad de su contenido, con los postulados del Acuerdo referenciado, que nos permitirá poco a poco profundizar en la finalidad del presente trabajo de grado.

Iniciamos indicando que la justicia transicional democrática es casi tan antigua como la democracia misma (Elster citado por Peláez Grisales, 2018), el termino como tal es relativamente nuevo pues surge en la década de 1980 y mediados de la de 1990, para consolidarse a partir del año 2000, luego de un conjunto de interacciones entre los activistas de derechos humanos, abogados y académicos, políticos, periodistas, voluntarios, y los expertos en política comparada, interesados en los derechos humanos y la dinámica de las transiciones de la democracia a finales de 1980, razón por la

cual se le suele identificar a la JT como una teoría doctrinaria que surge del análisis casuístico, de cómo las sociedades han enfrentado un legado de abusos a gran escala a fin de que los responsables rindan cuentas de sus actos, servir a la justicia y lograr la reconciliación (ONU, 2004, p 8)

De esta manera Lopera (2011) ha definido a la Justicia Transicional como:

Una respuesta a las violaciones sistemáticas o generalizadas a los derechos humanos, cuyo objetivo es reconocer a las víctimas y promover iniciativas de paz, reconciliación y democracia, en sociedades que se transforman a sí mismas después de un período de violación generalizada de los derechos humanos y es en ese sentido que se ha logrado entender como un marco de justicia adaptada que facilita el paso de un estatus quo a otro, políticamente hablando. Por ejemplo, de una dictadura a una democracia o de un conflicto armado a un escenario libre de violencia política mediado por un proceso de paz. Como se cita en (Uyabán Ampudia).

Este último, propio del caso colombiano, que ha logrado entender que para estos períodos de transición es necesario desarrollar un proceso que juzgue las conductas punibles, pero desde una perspectiva que permita una estabilización del proceso democrático, razón por la cual es obvio que la justicia transicional se mueve en un espectro jurídico y a la vez político, pero con el respeto debido al reconocimiento de la verdad, justicia y reparación y derecho a no repetición que tienen las víctimas. (Arango, 2007, p. 130)

En este contexto es que se ha presentado a la JT, como el principal referente para la superación de sociedades inmersas en la violencia. Esto se fundamenta en razón a que tradicionalmente la JT, se ha constituido como una salida negociada que armoniza y gradúa las necesidades jurídicas y políticas de la sociedad en la que planea aplicarse en su anhelo por consolidar el tránsito hacia la superación del conflicto y en este sentido incluye en su diseño e implementación mecanismos como enjuiciamientos criminales, comisiones de verdad, medidas de reparación a las víctimas y

reformas de carácter institucional, sin limitarse exclusivamente a estas. (Melamed, 2017, p. 190).

Por su lado, es claro a lo largo de la historia internacional y nacional, que el conflicto armado colombiano es una de las guerras de mayor duración en el mundo contemporáneo y, paradójicamente, se presenta al interior de un país con una numerosa y larga experiencia en procesos de paz y mecanismos de concertación dirigidos a obtener una salida del mismo. (Melamed, 2017, p.188)

Como es apenas obvio a la hora de entender el marco de la Justicia Transicional, debe tenerse en cuenta que “la existencia del conflicto armado interno que nos ha envuelto por más de 50 años ha traído como consecuencia la realización de graves violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario, los cuales se encuentran protegidos por instrumentos internacionales que han sido acogidos por Colombia, entre ellos y para mencionar los de mayor trascendencia, los Convenios de Ginebra de 1949 y los Protocolos Adicionales de 1977. Adicionalmente en 1978 ratificamos la Convención Americana de Derechos Humanos y posteriormente, en 2002 mediante la Ley 7423, Colombia se hace Estado parte del Estatuto de Roma, mediante el cual se señala que los delitos de mayor trascendencia para la comunidad internacional como el genocidio, los crímenes de guerra, los crímenes de lesa humanidad y el crimen de agresión son imprescriptibles para su investigación y juzgamiento y no podrán quedar impunes. Lo anterior muestra la obligación clara que tiene nuestro país de proteger en toda su dimensión los derechos de las personas y en especial de aquellas que han sido víctimas producto del conflicto” (Wiesner, 2016, pp. 2-3)

Pero, ¿Qué es en realidad la JT? Debe advertirse ante todo que este es un concepto que ha suscitado una extensa discusión académica e institucional alrededor del mundo y desde luego en Colombia, por lo cual se preferirá el concepto que permita la aproximación para los efectos prácticos de los objetivos de esta investigación, por ello, se prefiere el concepto emitido por la Honorable Corte Constitucional de Colombia, dado que ha sido el órgano judicial encargado de verificar la constitucionalidad de los mecanismos diseñados por el legislativo en materia de JT, en este orden de ideas la ha definido como:

(...) una institución jurídica a través de la cual se pretende hilvanar e integrar ingentes esfuerzos, que aplican las sociedades para enfrentar las consecuencias de violaciones masivas y abusos generalizados o sistemáticos en materia de derechos humanos, sufridos en un conflicto, hacia una etapa constructiva de paz, respeto, reconciliación y consolidación de la democracia, situaciones de excepción frente a lo que resultaría de la aplicación de las instituciones penales comunes.¹⁸

Esto quiere decir, que la JT es una estructura que propende por la solución de un estado de desequilibrio del orden constitucional a través de herramientas que van más allá de las clásicamente utilizadas, estos mecanismos pueden ser de diverso índole y están sujetos a unos parámetros internacionales mínimos que se fundamentan en la necesidad de garantizar la reparación, la verdad y la garantía de no repetición de las víctimas, es así que dicho tránsito al equilibrio suele presentarse en transformaciones de un régimen dictatorial a uno democrático o por la finalización de un conflicto interno armado y la consecución de la paz (Uprimny Yepes, Saffón Sanín , Botero Marino, & Restrepo Saldarriaga, 2006, p. 13)

Como punto de reflexión la JT ha sido altamente criticada por el eterno dilema entre castigo y perdón en el que la reparación prima sobre la

¹⁸ Colombia, Corte Constitucional. Sentencia C-771 de 2011, 13 de octubre de 2011, Magistrado Ponente: Nilson Pinilla Pinilla. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/C-771-11.htm>.

impunidad entendiendo que cuando las afectaciones a la dignidad humana se han materializado estos difícilmente se restaurarán y cualquier medida que no implique sometimiento convencional se traduce en un instrumento meramente paliativo, lo cierto es que la JT está lejos de ser un modelo perfecto, la poca experiencia que tenemos, nos lo ha podido indicar, no obstante, debemos tener en cuenta que es simplemente un modelo de justicia “extraordinario” que no se fundamenta en los procedimientos ni en las sanciones ordinarias pues su naturaleza está encaminada a la superación de escenarios de conflicto que requieren de mecanismos no convencionales, es así que estos instrumentos y los respectivos marcos jurídicos sobre los cuales están soportados, se han constituido como elementos de gran utilidad en Colombia al momento de contribuir a la superación del conflicto armado interno frente a unas circunstancias absolutamente atípicas de implementación, pues se han realizado al interior de una confrontación bélica abierta. (Melamed, 2017, p.203)

En ese orden de ideas, se debe entender, entonces, de manera más flexible el contexto de la justicia transicional y claramente la tesis penal del retributivismo, según la cual los perpetradores de delitos atroces no queden en la impunidad, pues esta solamente se da cuando los criminales quedan libres de toda culpa y responsabilidad, no cuando ellos están sujetos a un sistema alternativo para averiguar quién es el criminal, poder acusarlo públicamente y establecer las responsabilidades. (Cortés Rodas, 2017). Desde este punto de vista la JT tiene como objetivo la consecución de la verdad antes que el castigo y sometimiento de los actores perpetradores de los flagelos a los Derechos Humanos, no obstante, no debe entenderse este enfoque como una puerta abierta a la impunidad, aun cuando se de una profunda tensión entre valores, pues lo cierto es que su enfoque es absolutamente retributivo por lo cual las medidas de castigo privativo no son centrales en este modelo.

Como lo expone Cortes Rodas (2017) el caso colombiano no puede ubicarse en un solo modelo teórico de justicia transicional, su desarrollo incluye de manera complementaria medidas de carácter compensatorio, retributivo, restaurativo y transformador, por ello estudiando desde una perspectiva cronológica el proceso de justicia transicional en Colombia, podríamos afirmar con ocasión a la investigación realizada, que existen tres momentos claves en ella, un primer momento que inicia con la expedición de la Ley 975 de 2005¹⁹, un momento de amplia proliferación de instrumentos que se crean a partir del año 2010 y un tercer momento con la firma del Acuerdo de Paz con las FARC. El primer momento se surte entre los años 2005 y 2009 y gira alrededor de un solo instrumento: la denominada Ley de Justicia y Paz. Si bien se caracteriza por la introducción de los elementos sustanciales en la aplicación de modelos de justicia transicional como fueron los derechos de las víctimas, el Estado no contaba con los desarrollos conceptuales, instrumentales y legales necesarios para su óptima puesta en marcha, lo cual generó muchos tropiezos, incluso poniendo en tela de juicio su idoneidad. Si bien la ley introducía un modelo judicial penal de carácter especial y enfoque responsabilizante, también abarcaba, de manera enunciativa, una serie de principios y derechos en cabeza de las víctimas. Como limitante, un ámbito de aplicación personal y material limitado; también se creó un mecanismo no judicial de contribución a la verdad que concede beneficios jurídicos a miembros de los grupos organizados ilegales que no hubieran cometido crímenes de lesa humanidad, con la condición de suscribir un Acuerdo de contribución a la verdad. (p.64)

Dice Abuchaibe (2017) que:

¹⁹ Conocida como la Ley de Justicia y Paz "Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios" cuyo objeto es facilitar los procesos de paz y la reincorporación individual o colectiva a la vida civil de miembros de grupos armados al margen de la ley, garantizando los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación.

El proceso que nació de forma improvisada bajo el rótulo de justicia transicional en el país, ha tenido un amplio desarrollo jurídico, que a través de fuentes legales y jurisprudenciales fue dando forma a lo que hoy puede considerarse el marco jurídico de la justicia transicional en Colombia²⁰. Si bien son múltiples los procesos de paz por los que ha transitado la nación en los casi sesenta años de conflicto armado, y diversos los instrumentos de política pública de desarme y desmovilización –como la Ley 418 de 1997 y todas sus prórrogas–, se le atribuye a la Ley de Justicia y Paz ser el primer mecanismo en incorporar los elementos de la justicia transicional a la escena político-jurídica nacional (CITpax, 2011, p.53)

(...) En ninguno de los procesos previos se incluyó el componente de los derechos de las víctimas, ni se introdujeron estándares de justicia transicional en la materia. Ya después de doce años de implementación de aquella primera medida y otra serie de mecanismos como la denominada Ley de Desmovilizados, la Ley de Víctimas o el Marco Jurídico para la Paz, la justicia transicional se ha consolidado, mas no necesariamente, disipado su complejidad, pues aun con varios de los tropiezos que ha sufrido desde sus inicios se han mantenido hasta la fecha, especialmente aquellos relacionados con la compartimentación (CIDH, 2013, p. 122), la improvisación y la inseguridad jurídica fruto de una debilidad instrumental permeada por una polarización política, que se mantiene alrededor del conflicto armado. Otros aspectos como la financiación de las medidas y la corresponsabilidad nación-territorio han contribuido a complejizar su implementación. (Comisión Seguimiento, 2015, pp. 22, 69). (p.132)

Por su lado, las falencias que fueron evidenciadas por la jurisprudencia nacional, generaron la necesidad de introducir ajustes normativos frente a las necesidades y nuevos retos que, a la luz de un cambio de Gobierno, precedieron la negociación del proceso de paz. Han sido varios los instrumentos jurídicos que han cobrado vida durante este periodo que inicia en el año 2010: de un lado, la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (2011), que debido a las crecientes demandas de las víctimas, el gobierno de Juan Manuel Santos apoyó la expedición de la Ley 1448/2011, o Ley de Víctimas, la cual establece un programa de reparación integral y restitución

²⁰ Hay que reconocer que, aunque la Ley de Justicia y Paz no incluye el término justicia transicional en su articulado, fueron los debates que dieron origen a dicha ley donde se reconoce la necesidad de respetar los estándares nacientes en la materia y la necesidad de incorporar los preceptos de verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición, como elementos integrales de cualquier normativa que busque otorgar beneficios a grupos armados para su reintegración a la vida civil. La Corte Constitucional reconoce el instrumento legal como mecanismo de justicia transicional en sentencia C-370 de 2006. (Abuchaibe, 2017, p. 132).

de tierras, al considerar que el despojo ha sido causa y consecuencia del conflicto armado, todo ello como un reconocimiento simbólico de reivindicación con las víctimas que consideraban la Ley de Justicia y Paz como un instrumento con énfasis en los victimarios.

Su promulgación vino acompañada de iniciativas normativas que garantizaban el enfoque diferencial dentro de una política que reconocía las especiales y relevantes afectaciones del conflicto armado, de hecho para implementar estos programas a favor de las víctimas se crearon la Unidad de Víctimas, la Unidad de Tierras y el Centro de Memoria Histórica, sin embargo la Ley de Víctimas fue concebida por un término de diez años, aquí se aprovecha para resaltar que no solo las autoridades sino también sus directos beneficiarios han reconocido la imposibilidad de cumplir con los objetivos establecidos para dicho término, lo que me permite deducir que se liderará a nivel nacional un debate de todos los sectores sociales para su continuidad.

De otra parte, Abuchaibe, (2017) indica que la Ley 1424 de 2010, denominada Ley de desmovilizados, buscaba resolver la situación jurídica de más de 25.000 desmovilizados que al no obtener el tratamiento de sediciosos que preveía la Ley de Justicia y Paz, debían ser procesados por concierto para delinquir agravado. La Ley 1592 de 2012²¹ buscaba darle agilidad al proceso de justicia y paz y resolver algunos de los problemas procedimentales y de coordinación en materia de restitución y manejo de bienes. Por su lado, con la expedición del acto legislativo 001 del 31 de Julio de 2012²², (*Marco Jurídico para la Paz*), el cual constitucionaliza la aplicación

²¹ "Por medio de la cual se introducen modificaciones a la Ley 975 de 2005 "Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios" y se dictan otras disposiciones".

²² "Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la constitución política y se dictan otras disposiciones": Artículo Transitorio 66°. Los instrumentos de justicia transicional serán excepcionales y tendrán como finalidad prevalente facilitar la terminación del conflicto armado

de una Justicia Transicional, se logra un avance en el sentido transicional de la sociedad colombiana, por cuanto introdujo una reforma constitucional que incorporaba el término de justicia transicional bajo un articulado transitorio y ampliaba el espectro de actuación estableciendo límites en la instauración de medidas como la selección y priorización, la conexidad de delitos para efectos de participación en política, la creación de una comisión para el esclarecimiento de la verdad y otros mecanismos tanto judiciales como extrajudiciales con el fin máximo de alcanzar la paz y la no repetición de los hechos atroces del pasado.

Luego de la toma de posesión en agosto de 2010, el Presidente Juan Manuel Santos inició acercamientos con las FARC, con el fin de encontrar una salida negociada al conflicto armado, esto supuso un cambio significativo con respecto a la postura del Gobierno previo, que se había centrado en vencer a la guerrilla a través de la confrontación y la fuerza militar, pues durante el Gobierno de Santos, el Congreso aprobó la reforma constitucional que se referencio en el anterior párrafo “*Marco jurídico para la paz*”, el cual estableció instrumentos de Justicia Transicional con enfoque integral para facilitar la negociación y contribuir a una paz estable y duradera, abriendo la puerta al debate sobre los mecanismos para el esclarecimiento de la verdad y la necesidad de crear modelos para la rendición de cuentas que operen de manera integral y complementaria, y restablecer en la medida posible los derechos que fueron vulnerados no solo a las víctimas, sino a todos los colombianos, como el de vivir en paz en un país libre de guerra.

No obstante, la política transicional a los ojos de la comunidad internacional y nacional, alcanza su máximo avance en nuestro país en lo

interno y el logro de la paz estable y duradera, con garantías de no repetición y de seguridad para todos los colombianos; y garantizarán en el mayor nivel posible, los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. Una Ley estatutaria podrá autorizar que, en el marco de un acuerdo de paz, se dé un tratamiento diferenciado para los distintos grupos armados al margen de la ley que hayan sido parte en el conflicto armado interno y también para los agentes del Estado, en relación con su participación en el mismo.

que a efectos de esta investigación he denominado un tercer momento, con la aprobación del Acuerdo Final para alcanzar una Paz estable y duradera firmado con las FARC, y con el Acto Legislativo 01 de 2016²³, este último con su expedición introdujo una nueva reforma cuya finalidad consistía, entre otras cosas, en dar agilidad al procedimiento legislativo para lograr la implementación de lo acordado en el marco del Acuerdo de Paz con las FARC-EP, recordar la importancia y carácter especial que se le dio al Acuerdo, en el marco de los convenios de Ginebra y del bloque de constitucionalidad. Frente a la Justicia Transicional contenida en el Acuerdo Final, dijo (Santos, 2019):

¿Cómo resolver la inevitable tensión entre justicia y paz? Donde trazar la línea? Por un lado, la sociedad tiene la aspiración de que quienes cometieron crímenes atroces o de lesa humanidad, paguen por ellos, y que lo hagan tras los barrotes de una celda. Eso es normal. Pero, por otro lado, la misma sociedad tiene la urgente necesidad de la paz, una paz que no se puede conseguir en un amesa de diálogo a cambio de enviar a los participantes de esa mesa a la cárcel por el resto de sus vidas. Ningún grupo subversivo firma la paz para ir a prisión. Ni en Colombia ni en ninguna parte del mundo.

Para esas circunstancias excepcionales en que una sociedad busca hacer el tránsito de una etapa de guerra o de conflicto a una situación de paz y convivencia se ha creado el concepto de la justicia transicional, una forma de justicia que no implica una vengaza de la sociedad contra el autor de un crimen sino la imposición de medidas alternativas, principalmente de carácter restaurativo hacia las víctimas, que permiten realizar con éxito dicha transición hacia la paz.

Nuestro reto, entonces, era lograr un sistema de justicia transicional que garantizara el máximo posible de justicia sin sacrificar la paz, respetando, además, nuestra Constitución y los tratados internacionales, como el Estatuto de Roma. No era un desafío en absoluto, era como hallar la cuadratura del triángulo. Pero teníamos que lograrlo. (p. 475).

²³ *El dialogo entre las decisiones del Estado por medio de los poderes constituidos, y los puntos de acuerdo en la Habana se expresó en el trámite del acto legislativo 01 del 2016 (acto legislativo para la paz), llamado de "atajo o vía rápida" (fast track). Esta enmienda constitucional: (i) califica los acuerdos de paz en términos de "acuerdo especial", regulado por el derecho internacional humanitario; (ii) provee que, una vez este haya sido firmado y haya entrado en vigor ingresarán en estrictos sentidos al bloque de constitucionalidad para hacer terminado en cuenta durante el periodo de implementación del mismo como parámetro de interpretación y referente de desarrollo y validez de las normas y las leyes de implementación y desarrollo del acuerdo final; (iii) crea un procedimiento legislativo especial para la paz; (iv) otorga facultades al presidente de la república para expedir decretos en fuerza de ley y (v) provee un plan de inversiones para la paz.*

Ahora, bien, para robustecer de importancia el periodo transicional que vivimos, observamos que el propósito del proceso de justicia transicional no es alterar la Constitución ni minar la democracia, sino introducir medidas excepcionales tendentes a resolver problemas políticos que no han podido resolverse dentro del marco constitucional existente (Bernal Cuéllar, y otros, 2016), para eso considero pertinente traer a colación pronunciamientos jurisprudenciales de la Corte Constitucional²⁴ los cuales respalda la existencia de la JT en nuestro país, afirmando que la JT no es una forma especial de justicia, sino una justicia adaptada a sociedades que se transforman a sí mismas después de un periodo de violación generalizada de derechos humanos (C-579 de 2013), que cuenta con la existencia de estándares constitucionales, que se complementan de manera integral a aquellos internacionales en la materia, enfatizando que el legislador debe respetar estos parámetros principalmente cuando se refiere al respeto de los derechos de las víctimas, incluso en la aplicación de modelos de justicia transicional. La Corte²⁵ reafirma que estas garantías no se suspenden ni se interrumpen en los modelos denominados de justicia transicional y, en consecuencia, los Estados deben asegurar, aún en estos contextos, estándares mínimos en materia de justicia, verdad y reparación. Como se mencionó en líneas anteriores, el derecho a la paz es considerado por la Corte Constitucional²⁶ como el propósito central del derecho internacional, valor constitucional, derecho y deber de los ciudadanos, por eso dentro de los instrumentos a los cuales la Corte les reconoce capacidad para facilitar el logro de la paz están los procedimientos de resolución institucional de los conflictos y de protección efectiva de los derechos fundamentales, razón por la cual se requiere de cierta flexibilidad a la hora de celebrar acuerdos políticos de reconciliación con amplios grupos sociales y principalmente para

²⁴ Colombia, Corte Constitucional. Sentencia C-579 de 2013, 28 de Agosto de 2013, Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/C-579-13.htm>

²⁵ Colombia, Corte Constitucional. Sentencia C-715 de 2012, 13 de Septiembre de 2012, Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/c-715-12.htm>

²⁶ Colombia, Corte Constitucional. Sentencia C-370 de 2006, 18 de Mayo de 2006, Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa & Otros. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/C-370-06.htm>

el ejercicio de la función judicial. En este sentido, el derecho a la paz acepta la aplicación de medidas excepcionales propias de la justicia transicional.

La Corte²⁷ afirma que la comunidad internacional ha reconocido una forma especial de administración de justicia para estas situaciones de tránsito a la paz, a la que ha llamado “justicia de transición”, pero no ha cedido en su exigencia de que las violaciones a los derechos fundamentales sean investigadas, enjuiciadas y reparadas, y los autores de las mismas contribuyan a identificar la verdad de los delitos cometidos y reciban algún tipo de sanción. (C-579 de 2013)

En la consolidación de los estándares en materia de justicia transicional como es apenas obvio, la Corte Constitucional ha jugado un papel esencial que debe seguir ejerciendo en aras de la integralidad y coherencia que contribuye a caracterizar el desarrollo normativo del derecho a la paz, en una reciente sentencia, la C-007/18 dice:

(...)...La Corporación ha explicado el contenido de la justicia transicional como un conjunto amplio de procesos y mecanismos, judiciales y no judiciales, de carácter excepcional y transitorio, que responden a largos periodos de violencia generalizada, en los que se han cometido constantes violaciones de derechos humanos y al derecho internacional humanitario. Los propósitos de la justicia transicional son: (i) responder a la violencia generalizada y, por ende, asegurar el derecho a la paz; (ii) garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición de los hechos violentos; (iii) fortalecer al Estado de derecho y a la democracia; y (iv) promover la reconciliación social” (...).²⁸

Como se logra deducir, surgió la oportunidad de instituir un proceso negociado que permitiera finalizar la confrontación armada, contando para ello, con uno de los principales actores del conflicto armado en Colombia,

²⁷ *Óp. Cit.*, p.25.

²⁸ Colombia, Corte Constitucional. Sentencia C-007 de 2018, 01 de Marzo de 2018, Magistrada Ponente: Diana Fajardo Rivera. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/C-007-18.htm>

logrando a través de este, una negociación que facilitara la reorganización de las fuerzas políticas, partidistas y sociales, pero también a fragmentaciones en los bloques tradicionales de poder y al surgimiento de nuevos movimientos y liderazgos comunitarios, en aras de afrontar de manera holística e integral los efectos del conflicto armado y las causas que lo han prolongado por décadas. Teniendo en cuenta que su desarrollo se tornó prolongado en el tiempo y con ocasión al alto grado de incertidumbre por las diversas interpretaciones de un contenido altamente politizado y ambiguo, se generó una desafortunada polarización en el país, no obstante, con la dinámica misma del proceso, se ha forjado un gran debate en torno a la justicia transicional, por atribuírsele a esta, el andamiaje institucional para la determinación de responsabilidades, la obligación de reconocer y garantizar los derechos de las víctimas y la reconstrucción de la verdad de lo sucedido en el marco del conflicto, aun cuando la misma no sea nombrada en ninguna de las 310 páginas del texto final del acuerdo. (Abuchaibe, 2017)

Con lo hasta aquí dicho, se puede decir, que a partir del contenido del Acuerdo Final, el rol que juega la justicia transicional en las medidas adoptadas, y su integralidad y coherencia con desarrollos previos en el marco de la misma, es histórico en el país, el análisis que se propone parte de cotejar en los acuerdos los elementos propios o base de la JT, como son el objetivo que se busca con sus medidas, la excepcionalidad de las mismas, el papel de las víctimas y sus derechos en el proceso.

Es así como logramos concluir en este aparte del trabajo de investigación dos aspectos, el primero que efectivamente existe un consenso generalizado alrededor de que nuestro país transita el camino genuino de una justicia transicional, y que todas las ramas del poder público han confluído en su reconocimiento, la sociedad civil ha participado de manera activa en su modelación y la comunidad internacional ha respaldado positivamente los distintos mecanismos, enfocando gran parte de la cooperación hacia ese propósito, y segundo, que Colombia debe reconocer la importancia de

construir un nuevo sentido del poder político, un nuevo actuar, y para ello, las acciones deben ser guiadas por principios de vida y dignidad humana como bien lo señala la Constitución de 1991, por tanto, las acciones que fueron inspiradas en la venganza durante décadas, deben transformarse en acciones encaminadas hacia el perdón, y el castigo de aquellas conductas y violaciones a los derechos humanos y al derecho humanitario, siendo indispensable que las medidas transicionales adoptadas en las negociaciones con los actores armados se den de manera participativa, involucrando a la sociedad en general y empleando mecanismos de participación ciudadana, generando espacios de deliberación, de inclusión con diferentes enfoques, legitimando la acción del Estado en la búsqueda de la paz y respaldando el proceso con voluntad, por cuanto la intervención de la sociedad en las negociaciones y la implementación de las mismas, legitima el proceso en razón a la democracia participativa propia del Estado Social de Derecho.

1.3 EL ACUERDO DE PAZ: NEGOCIACIÓN PARA LA SALIDA AL CONFLICTO ARMADO COLOMBIANO ENTRE LAS FARC-UP Y EL GOBIERNO NACIONAL

“Si quieres hacer la paz con tu enemigo tienes que trabajar con él. Entonces se convierte en tu compañero” (Nelson Mandela).

“Hemos perseverado y estamos terminando por fin la larga noche de dolor y de violencia para entrar en un día sin ocaso, de concordia, justicia y fraternidad. Este es el tiempo de Colombia y también de la misericordia, el tiempo del perdón y la reconciliación”. Ex Presidente de Colombia, Juan Manuel Santos durante la entrega al Congreso colombiano el texto definitivo del acuerdo de paz con la guerrilla de las FARC.

El conflicto armado en Colombia con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –Ejército del Pueblo - (En adelante FARC – EP), es el enfrentamiento más extenso en términos temporales de la historia moderna de la Republica de Colombia, sus características intrínsecas principales se basan en la complejidad de sus factores y en el fuerte impacto

social que ha generado en la población de manera individual y colectiva a lo largo de seis décadas de guerra.

Entre los flagelos que mayor incidencia han tenido entre las estadísticas oficiales y no oficiales de organizaciones gubernamentales y privadas se cuentan las desapariciones forzadas, los desplazamientos masivos, los secuestros, víctimas de minas antipersonales, masacres, violaciones sexuales, torturas, reclutamientos y homicidios que se cuentan en millones sin que sea posible citar cifras verdaderamente confiables.

Ante este panorama el proceso de paz entre el Gobierno y las FARC se diseñó en tres fases o etapas denominadas: (i) fase exploratoria; (ii) fin del conflicto y construcción de paz, que tuvo como resultado el 26 de agosto de 2012, que los delegados del Gobierno Nacional y de las FARC-EP, suscribieran un documento conjunto que se le denominó: Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, que no era más que la revelación de una agenda bilateral por el cual se daba inicio, formalmente, a las negociaciones de paz entre las partes, dado que había existido una fase previa de acercamiento que no había sido dada a conocer a la opinión pública hasta días previos a la publicación de dicho documento oficial; la mesa de conversaciones fue instalada públicamente el 18 de octubre del 2012 en Oslo Noruega y cuya sede principal fue la Habana Cuba.

Una revisión del ordenamiento jurídico colombiano evidencia la coexistencia de diversas normas de rango internacional, constitucional, y legal que habilitaban al Presidente de la República para negociar y suscribir acuerdos de paz. En el ámbito internacional, al ser las disposiciones convencionales del derecho internacional parte del “bloque de constitucionalidad”, entre ellas el artículo 3 común a los cuatro Convenios de

Ginebra de 1949, se entiende que el jefe de Estado se encuentra facultado para celebrar acuerdos humanitarios con la guerrilla. Desde una perspectiva constitucional, el Presidente de la República, en los términos del artículo 22 (derecho a la paz) y el 184 punto 4 de la Constitución Política, se encuentra habilitado para negociar la paz con los grupos armados. De manera complementaria en el orden legal, dos normatividades regulan la suscripción de los acuerdos humanitarios y de paz: las leyes 975 del 2005 (de justicia y paz) y la ley 1779 de 2006 (Bernal Cuéllar, y otros, 2016).

En el caso de los acuerdos de paz, la lógica aplicada ha sido diferente a la empleada a las anteriores negociaciones de paz, en efecto: (i) con base en las atribuciones constitucionales y legales, el Presidente de la República designó a su equipo negociador; (ii) al mismo tiempo la constitución fue modificada para fines de conferirle efectos vinculantes a lo acordado, y fijar un procedimiento legislativo específico para ejecutar los ejercicios; (iii) lo negociado fue calificado por las partes en términos de “acuerdo especial”, es decir un instrumento internacional. Esta superposición de normas habilitantes, aunado a los temas negociados y a la entidad de tales temas, en particular en asuntos de justicia transnacional arrojan elementos que permiten comprender la naturaleza jurídica de los acuerdos de paz. (Ídem).

En cuanto a la estructura de los acuerdos de paz, basta señalar que está integrada por un preámbulo, una introducción, seis acuerdos (Hacia un nuevo campo colombiano: reforma rural integral; Participación política: apertura democrática para construir la paz; Fin del conflicto; Solución al problema de las drogas ilícitas; Acuerdo sobre las víctimas del conflicto y Mecanismos de implementación y verificación), junto un conjunto de protocolos y anexos, sin embargo en los términos del mismo acuerdo, constituyen un todo indisoluble, porque están permeados por un mismo enfoque de derecho para que las medidas aquí acordadas contribuyan a la

materialización de los derechos constitucionales de los colombianos; por un mismo *enfoque diferencial y de género*, para asegurar que la implementación se haga teniendo en cuenta la diversidad de género, etnia y cultura, y que se adopten medidas para las poblaciones y colectivos más humildes y más vulnerables, en especial los niños, las niñas, *las mujeres*, las personas en condición de discapacidad y las víctimas.

A lo largo del desarrollo del proceso se produjeron innumerables comunicados conjuntos, informes y borradores de acuerdos parciales hasta que finalmente se dio a conocer el 24 de agosto de 2016 un primer documento final denominado: Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera que constaba básicamente de seis puntos equivalentes a los que se habían sometido previamente a debate en el cronograma de conversaciones. Uno de los puntos más controversiales de dicho dialogo consistía en el acuerdo sobre el mecanismo de refrendación punto en el cual no hubo un consenso entre las partes y por el cual se convino delegar dicha decisión a la Corte Constitucional en el fallo de control de constitucionalidad que tendría lugar al estudiar los alcances del proyecto de ley que establecía el llamado marco jurídico para la paz, en el cual se señalaría además el modo de implementación el mecanismo de participación popular que se utilizaría. Es así, como el 24 de agosto de 2016 se expide por parte del Congreso de la Republica la Ley Estatutaria 1806 de 2016, por medio de la cual se elige como medio de refrendación popular el plebiscito. Con base en la citada ley, el 2 de octubre de 2016 se somete a refrendación el Acuerdo Final de Paz suscrito el 24 de agosto de 2016, el cual tiene como resultado una votación mayoritaria por la NO refrendación de ese acuerdo (que para críticos y analistas del proceso de paz, se realizó una campaña propulsora del NO, engañosa para los colombianos), sin embargo en las zonas donde existió real conflicto armado, los resultados fueron SI, lo cierto es que objetivamente la diferencia entre el SI y el NO fue mínima,

razón por la cual ante dichos resultados se realiza una nueva revisión del Acuerdo con los defensores del NO, lográndose un documento final, que el 12 de noviembre de 2016 se suscribió en La Habana (Cuba), conocido como el Acuerdo Final para la PAZ, el cual fue firmado por el Presidente de la República y el equipo negociador el 24 de noviembre en acto público y ante la mirada expectante de la comunidad internacional.

En este contexto además se promulgaron otra serie de normas de carácter estatutario y de reforma a la Constitución Política de 1991 que tenía como objetivo blindar jurídicamente el proceso de paz y permitir la implementación de los puntos acordados fundado sobre el marco legal de la justicia transicional que contiene entre otros escenarios, brindar a las FARC el estatus de movimiento político, condicionado al abandono de las armas; la no inmunidad a crímenes de lesa humanidad que serían castigados con restricción de la libertad; la restauración y reparación a las víctimas mediante la creación de la jurisdicción especial para la paz, bajo los principios de justicia, verdad, reparación y no repetición, y un fin a la violencia interna del país, en consonancia con el derecho a la Paz salvaguardado por la Constitución Política en su artículo 22.

A lo anterior, debe tenerse claro que aun con todo los esfuerzos realizados, en el contexto de las conversaciones de paz se pactó que: "*nada está acordado hasta que todo esté acordado*" por lo cual es ilusorio pretender que necesariamente de la suscripción de un Acuerdo Final se siga como efecto la terminación de un conflicto armado que es multicausal y que no solo consiste en la violencia política entre el Estado y la grupos armados y que tampoco se reduce a la violencia organizada, pues es un cumulo de acciones que se contrarrestan con voluntad de cambio y paz en el país por parte de todos sus habitantes.

“La terminación del conflicto”, “alcanzar una paz estable y duradera”, “la construcción y consolidación de la paz” son los términos utilizados en el acuerdo final, que dejan entrever los fines que persiguen las negociaciones (Alto Comisionado para la paz, 2016), sostiene Abuchaibe, (2017), que la coincidencia y compatibilidad del Acuerdo con los propósitos propios de la justicia transicional son irrefutables, cada una de las medidas que contemplan el acuerdo contribuye a contrarrestar los flagelos de la guerra y las causas directas e indirectas del conflicto, en concordancia con los objetivos propios del proceso de justicia transicional explicados, y que de hecho están en curso en el país. (p. 144)

1.4 LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO: EJE CENTRAL DEL ACUERDO DE PAZ Y EL SISTEMA DE JUSTICIA TRANSICIONAL

«La reparación tampoco se trata de una transacción directa entre victimario y víctima, sino que está mediada por una institucionalidad que vela por la garantía de los derechos de las víctimas y que está sometida a una serie de controles para asegurar que así sea».

Sergio Jaramillo Alto Comisionado para la Paz (2012-2017)

Desde el comienzo del Proceso, el Gobierno puso a las víctimas en el centro del mismo, de ahí la inclusión de un punto en la agenda para abordar la manera de resarcir sus derechos. En este capítulo, se cita la publicación realizada por la Biblioteca del proceso de paz con las FARC-EP en el Tomo VII: LA DISCUSIÓN DEL PUNTO 5 (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Presidencia de la República, 2018,): *Acuerdo sobre las Víctimas de Conflicto*, que a efectos pedagógicos explicó este punto del Acuerdo de la siguiente manera:

“El primer paso en esta dirección fue acordar un decálogo de principios para guiar la discusión y la implementación del Acuerdo Final en relación con los derechos de las víctimas. Estos parten de un reconocimiento

fundamental: las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos y de infracciones al Derecho Internacional Humanitario con ocasión del conflicto tienen derecho a la verdad, a la justicia, a la reparación y a las garantías de no repetición. El Gobierno llevaba, para ese entonces, más de tres años implementando la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, cuyo objetivo es, precisamente, contribuir a ello a través de la reparación integral. Sin embargo, el inicio de la negociación del Punto 5 era la primera ocasión en la que se abordaba el tema, con la premisa de que los derechos de las víctimas no se negocian, pero que el fin del conflicto representa una oportunidad única para determinar la mejor manera de satisfacerlos. El segundo paso fue acordar la ampliación de los mecanismos de participación en dos sentidos. Por un lado, a diferencia de los otros puntos, que contaron con máximo dos foros de recepción de propuestas, en este caso se llevaron a cabo tres foros regionales y un foro nacional, en los que participaron más de tres mil víctimas.

Por otro lado, se acordó aumentar la participación directa en la Mesa de Conversaciones, garantizando la presencia de sesenta víctimas de los distintos tipos de violaciones y actores del conflicto, para que presentaran ante ella sus historias de vida y sus propuestas. Lo tercero fue acordar la creación de una *Subcomisión de Género*, que reconocía los impactos desproporcionados y diferenciados que el conflicto armado tuvo sobre las mujeres y el deber de adoptar medidas adecuadas para reivindicar sus derechos. Finalmente, la cuarta medida que se acordó fue la creación de la Comisión Histórica del Conflicto y de sus Víctimas, que, sin pretender sustituir el mecanismo de esclarecimiento de la verdad, brindara una explicación desde diferentes perspectivas de las causas y de la complejidad del conflicto en Colombia.

El Acuerdo sobre víctimas, con base en todo lo anterior, creó el *Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición*. Este Sistema, aplicable a todos quienes hubieren participado en el conflicto armado, se compone de diferentes mecanismos judiciales y extrajudiciales, dirigidos a lograr, o facilitar, a la vez: la mayor satisfacción posible de los derechos de las víctimas; la rendición de cuentas por lo ocurrido; la seguridad jurídica de quienes participen en él; la convivencia, la reconciliación y la no repetición; y la transición del conflicto armado hacia la paz.

Como su nombre lo indica, el Sistema es integral, por cuanto los distintos mecanismos están interconectados entre sí de manera articulada. Ningún mecanismo prima sobre otro. Además, el Sistema se rige, también, por la condicionalidad. Esta implica que cualquier tratamiento especial de justicia está atado a la contribución al esclarecimiento de la verdad, a la reparación y al compromiso con la no repetición. Así mismo, la participación de las víctimas está contemplada en todos los mecanismos e instancias del Sistema, como garantía esencial para la satisfacción de sus derechos.

Para la escogencia de los altos funcionarios de los diferentes mecanismos, se estableció la creación de un comité de escogencia autónomo e independiente y un procedimiento de postulación y selección que ofrezca garantías de legitimidad, imparcialidad e independencia a toda la sociedad colombiana y, en particular, a las víctimas.

En su esencia, el Sistema tiene cuatro componentes: *verdad, justicia, reparación y no repetición*. Para satisfacer el derecho a la verdad, el Sistema cuenta con la *Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV)* y la *Unidad especial para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD)* como mecanismos extrajudiciales que buscan contribuir a esclarecer

lo ocurrido y dar razón a los familiares de las personas desaparecidas. Su carácter extrajudicial tiene por objeto incentivar la participación de los diferentes sectores y actores garantizando que la información aportada no sea utilizada para asignar responsabilidades en escenarios judiciales.

La CEV es un mecanismo imparcial e independiente, de carácter transitorio y extrajudicial, y con enfoque territorial, que busca contribuir a la satisfacción del derecho de las víctimas y de la sociedad en su conjunto a la verdad. La Comisión está integrada por once comisionados seleccionados por el comité de escogencia y tiene un periodo determinado.

La CEV tiene por objeto contribuir al esclarecimiento de lo ocurrido y ofrecer una explicación amplia de la complejidad del conflicto armado; promover y contribuir al reconocimiento de las víctimas, de la responsabilidad por parte de quienes participaron directa e indirectamente en el conflicto armado y de toda la sociedad de lo que sucedió; promover la convivencia en los territorios mediante un ambiente de diálogo incluyente. Para lograr estos objetivos, la CEV debe crear espacios en los ámbitos nacional, regional y territorial; en especial, audiencias públicas, con el fin de escuchar las diferentes voces y de promover la participación de los diferentes sectores de la sociedad, incluyendo a quienes hayan participado de manera directa o indirecta en el conflicto; implementar una estrategia de difusión, pedagogía y relacionamiento activo; rendir cuentas de manera periódica sobre las actividades y gestiones desarrolladas para el cumplimiento de sus funciones; y elaborar un informe final.

La UBPD, por su parte, es una Unidad especial de alto nivel con independencia y autonomía administrativa y financiera que tiene el mandato de dirigir, coordinar y contribuir a la implementación de acciones humanitarias y extrajudiciales para la búsqueda e identificación de personas

dadas por desaparecidas que se encuentren con vida, y, en los casos de fallecimiento, para su localización y para la entrega digna de sus restos. Entre las personas que la UBPD debe buscar se encuentran aquellas que murieron en poder de las organizaciones armadas ilegales, las víctimas de desaparición forzada con ocasión del conflicto, los civiles que por causa del conflicto —por ejemplo, del desplazamiento— se puedan haber visto apartados forzosamente de sus familias y aquellas que hayan participado en las hostilidades y cuya suerte no haya sido establecida.

Para llevar a cabo la búsqueda de estas personas, la UBPD ha debido diseñar y poner en marcha un plan nacional y planes regionales de búsqueda; recolectar la información necesaria para establecer el universo de personas que serán objeto de búsqueda; buscar, contrastar y analizar la información proveniente de distintas fuentes, incluyendo entrevistas confidenciales; fortalecer y agilizar los procesos de identificación de restos en coordinación con el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses; y tener acceso a las bases de datos oficiales y suscribir convenios con organizaciones de víctimas y de derechos humanos para poder conocer y utilizar la información de la que dispongan. Además, la Unidad debe promover la coordinación interinstitucional para la orientación de víctimas y la atención psicosocial; garantizar que los familiares puedan participar en el proceso; entregar a los familiares un reporte oficial de la información que haya logrado obtener sobre la suerte de la personas o personas dadas por desaparecidas; y hacer informes periódicos y públicos sobre el cumplimiento de sus funciones.

En el componente de justicia, el Acuerdo determinó la creación de la *Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)*, que materializa el deber del Estado de investigar, juzgar y sancionar los delitos cometidos en el contexto y en razón del conflicto armado, en particular los más graves y representativos. La

JEP es un mecanismo especial de rendición de cuentas, concebido para satisfacer el derecho de las víctimas a la justicia y adoptar decisiones que otorguen plena seguridad jurídica a quienes comparezcan ante ella. Esta se aplica de forma diferenciada a todos quienes habiendo participado de manera directa o indirecta en el conflicto armado cometieron delitos en el marco del mismo, otorgándoles un tratamiento equitativo, equilibrado, simultáneo y simétrico, es de hecho con la existencia también de la JEP que se corrobora el estado transicional por el cual pasa Colombia:

La Jurisdicción se compone de cinco órganos y una Secretaría Ejecutiva, que es la encargada de la administración, gestión y ejecución de los recursos bajo la orientación de su presidencia. El primero es la *Sala de Amnistía e Indulto*, que es la encargada de otorgar amnistías o indultos a personas investigadas o condenadas por delitos políticos y conexos. El Acuerdo estableció que, a la terminación de las hostilidades, el Gobierno, siguiendo lo establecido por el Derecho Internacional Humanitario y por el derecho constitucional colombiano, debe otorgar amnistías o indultos a los miembros de las guerrillas que hubieran cometido delitos políticos y conexos, así como tratamientos penales especiales diferenciados para agentes del Estado. Se excluyeron de estos procedimientos los delitos de lesa humanidad, el genocidio, los crímenes de guerra graves, la toma de rehenes u otra privación grave de la libertad —como, por ejemplo, el secuestro de civiles—, la tortura, las ejecuciones extrajudiciales, la desaparición forzada, el acceso carnal violento y otras formas de violencia sexual, el desplazamiento forzado y el reclutamiento de menores. El segundo es la *Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conducta*, que es la encargada de recibir toda la información con que cuenten las diferentes entidades del Estado, llamar a quienes participaron en la comisión de los crímenes más graves y representativos a reconocer responsabilidad, contrastar la información y proferir una Resolución de Conclusiones, a través

de la cual remite los casos al Tribunal para la Paz. El tercero es el *Tribunal para la Paz*, que se compone de diferentes secciones y adelanta dos tipos de procedimientos que buscan incentivar el reconocimiento de responsabilidad: i) el procedimiento en caso de reconocimiento de verdad y responsabilidad, y ii) el procedimiento en caso de ausencia de reconocimiento de verdad y responsabilidad. Con base en lo anterior, el Tribunal otorga diferentes sanciones: las propias, las alternativas y las ordinarias.

El cuarto órgano de la JEP es la *Unidad de Investigación y Acusación*, que es la encargada de investigar en los casos de ausencia de reconocimiento de verdad y responsabilidad, y, de existir mérito para ello, acusar ante el Tribunal para la Paz.

El quinto es la *Sala de Definición de Situaciones Jurídicas*, que es la encargada de definir la situación jurídica de quienes no sean objeto de amnistía o indulto, ni hayan sido enviados al Tribunal.

Ahora bien, en el componente de reparación del Sistema, el Acuerdo reconoció que el fin del conflicto representa una oportunidad única para fortalecer el programa de reparación integral de víctimas que viene implementando el Estado y para asegurar que todos quienes participaron de manera directa o indirecta en el conflicto y causaron daños contribuyan a la reparación de las víctimas. Para ello, se determina la posibilidad de que todos aquellos que hayan causado daños o tengan responsabilidad en el marco del conflicto puedan, de manera voluntaria, reconocer su responsabilidad a través de actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad y contribuir a la reparación a través de acciones concretas de contribución a la reparación.

Respecto del fortalecimiento y adecuación del programa administrativo de reparaciones, el Acuerdo contempló varios frentes. Por un lado, el fortalecimiento de la reparación colectiva, los retornos y reubicaciones —con especial énfasis en la reparación y el retorno de las víctimas en el exterior— y la restitución de tierras, así como su articulación con los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial contemplados en el Punto 1 del acuerdo, y por el otro lado, la ampliación de la cobertura, el despliegue territorial y la calidad de la atención psicosocial a las víctimas, así como el fortalecimiento de la estrategia de rehabilitación comunitaria para la reconstrucción del tejido social. En todo caso, la adecuación de la política pública de víctimas, de acuerdo con las oportunidades que trae consigo el fin del conflicto, se debe hacer según los insumos recogidos en un proceso ampliamente participativo de las víctimas y sus organizaciones.

Por último, el Acuerdo estableció que el componente de no repetición se debe materializar a través de los diferentes mecanismos y medidas del Sistema; de las medidas acordadas en el Punto 3 sobre el cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo, la dejación de armas y el programa de reincorporación de los excombatientes a la vida civil; y de las diferentes disposiciones en materia de Reforma Rural Integral, Participación Política y Solución al Problema de las Drogas Ilícitas, que buscan contribuir a revertir los efectos del conflicto y a cambiar las condiciones que han facilitado la persistencia de la violencia en el territorio”.

Explicado de manera general el punto 5 del acuerdo de paz, a continuación se articula todo lo anterior, con el tema central de investigación en un sentido analítico y pragmático, es por ello que se considera pertinente citar el tercer informe elaborado en febrero de 2019, por el Instituto Kroc de

Estudios Internacionales para la Paz de la Universidad de Notre Dame²⁹ (uno de los centros de estudio más reconocidos a nivel mundial) denominado “*Hacia una paz de calidad en Colombia*” en donde indica que tras dos años de la firma del Acuerdo Final, el proceso de implementación continúa avanzando, aunque el ritmo del proceso se ha ralentizado levemente durante los primeros meses del Gobierno del Presidente Duque, considerando tal panorama normal, en el entendido de que Colombia, es un país aún muy centralizado políticamente, con un servicio civil que cambia casi en su totalidad con cada nuevo gobierno, no obstante lo anterior el instituto advirtió que es de suma relevancia acelerar el ritmo de implementación y asegurar que las principales medidas tengan concreción en las regiones, garantizando los enfoques transversales de derechos humanos, género, étnico, territorial, y se asegure la centralidad de las víctimas en la construcción de paz.

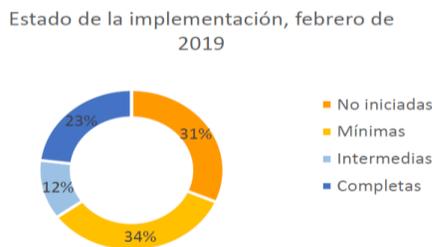


Ilustración 1 Estado de la implementación
(Fuente: Informe "Hacia una paz de calidad en Colombia" Feb 2019, Instituto Kroc)

El informe revela que, de las 578 disposiciones incluidas en el Acuerdo Final, 400 han iniciado su implementación. Sin embargo, no todas con el mismo nivel de avance. De esas, el 23% (133) ya se implementó completamente, el 12% (69) está en fase intermedia y el 34% (194) va en

²⁹ En el marco del Acuerdo Final, el Instituto Kroc fue invitado por el Gobierno de Colombia y las FARC-EP, a brindar apoyo técnico en la evaluación, seguimiento y verificación en tiempo real del proceso de implementación con su Matriz de Acuerdos de Paz (PAM por sus siglas en inglés). El rol del Instituto Kroc, recogido en el punto 6.3.2 del Acuerdo Final.

fase mínima. Eso quiere decir que el 69% de lo pactado en La Habana está en marcha pese a las dificultades. (El Espectador, 2019)

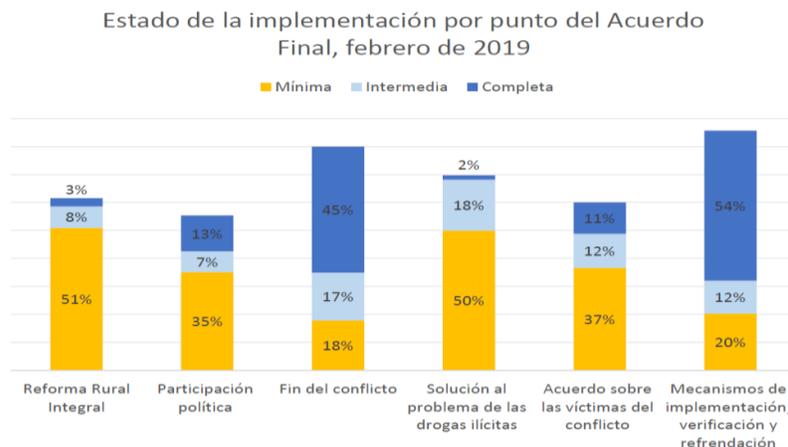


Ilustración 2 Estado de la implementación por punto del Acuerdo Final (Fuente: Informe "Hacia una paz de calidad en Colombia" Feb 2019, Instituto Kroc)

En el informe referenciado, destacan que, el Gobierno y el Congreso han desarrollado un amplio conjunto de medidas legislativas, políticas y programáticas que han establecido un marco institucional que brinda estabilidad jurídica a los principales mecanismos requeridos para la implementación del Acuerdo. Dicha arquitectura institucional y legal constituye un avance significativo que permite seguir avanzando en la implementación en varios frentes. No obstante, es necesario fortalecer y proteger la estabilidad jurídica del Acuerdo Final.

Ahora bien, teniendo en cuenta lo anterior, y adentrándonos un poco más al tema de Mujeres Víctimas del Conflicto Armado, los resultados del informe del instituto fueron:



Ilustración 3 Acuerdo sobre las víctimas del conflicto
(Fuente: Informe "Hacia una paz de calidad en Colombia Feb 2019, Instituto Kroc)

“En relación con el Punto 5, Sistema Integral de Verdad, Justicia y Reparación y Garantías de no Repetición es necesario destacar que en menos de dos años están en funcionamiento los tres mecanismos de justicia transicional: la JEP, la CEV y la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas. Estas tres instituciones están ya desplegándose en territorios. A nivel internacional hay debates sin fin sobre cómo garantizar principios que parecen incompatibles: paz, fin de conflicto, verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición. El Acuerdo de Paz colombiano es el primero que avanza de forma integral en estos principios generando por primera vez un sistema articulado que busca el mejor equilibrio posible. Se logró la paz y el fin del conflicto con las FARC-EP, hay un proceso de justicia transicional con penas restaurativas condicionado a decir la verdad sobre los delitos cometidos y a reparar a las víctimas con los bienes ilícitos. Existe la presión judicial de ser sentenciado a penas ordinarias en el caso de que un juez demuestre que no se ha dicho la verdad o no se ha reparado con bienes, o se han cometido nuevos delitos tras la firma Acuerdo”.

También indico el informe que “es necesario proteger política y financieramente al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR), su integralidad, y la *centralidad de las víctimas en el proceso de construcción de paz en Colombia*. Hay que fortalecer las garantías de las víctimas para que puedan participar en los procesos judiciales, avanzar de forma más robusta en los programas de reparación individual y colectiva y en la articulación y trabajo sinérgico entre las diversas instituciones de la justicia transicional. (...)... Es importante asegurar una asignación presupuestal para la implementación del SIVJRNR pues preocupa el recorte presupuestal de recursos a la JEP y a la CEV y la presión política que sufren estas instituciones. Gran parte del éxito de actual proceso de paz reside además en que se generen garantías de no repetición. *Esto sólo será posible si este sistema se respeta y se hace efectiva la implementación del resto del Acuerdo de Paz y de otras políticas del Estado orientadas a garantizar, promover y proteger los derechos humanos*”.

A nivel local, dice el instituto que “han surgido procesos de auto gestión y organización con un fuerte compromiso con la Paz. De cara a las complejidades del proceso y retrasos en la implementación, liderazgos y alianzas a nivel local, están acompañando el rol del Estado generando iniciativas que resuelven problemas, y en algunos casos, adaptan el proceso de implementación a los intereses locales. El proceso de implementación no depende exclusivamente del Gobierno central para resolver problemas o para contextualizar la implementación. La paz emerge de los compromisos, creatividad y capacidad de innovación de todos los colombianos y las colombianas”. *En relación con los enfoques transversales los datos presentados en el Informe muestran que hay una brecha entre el progreso general de la implementación y el progreso particular de las medidas que tienen un enfoque diferencial de género, étnico y territorial. Los enfoques transversales apuntan a una paz más transformadora que atienden brechas*

de desigualdad, inclusión y equidad. Una paz con enfoque de género, étnico y territorial, es una paz de mayor calidad, más protectora de derechos humanos. (Cursiva fuera del texto original)

Por último, y en esto se considera acertado en el informe del instituto, y es que las elecciones de autoridades locales de este año (27 de octubre 2019), *“se convierten en un hito fundamental porque estos alcaldes y gobernadores serán los corresponsables de implementar buena parte de las medidas del Acuerdo en sus territorios. Será clave entonces asegurar una buena articulación nación-territorio para fortalecer la presencia del Estado Social de Derecho en los municipios más afectados por el conflicto y la articulación entre los diversos instrumentos políticos y técnicos como el Acuerdo Final y su Plan Marco de Implementación (PMI), el Plan Nacional de Desarrollo (PND), los PDET y el PNIS, entre otros”* (Instituto Kroc, sf).

CAPITULO II. PARTICIPACIÓN CON ENFOQUE TERRITORIAL Y DIFERENCIAL DE GÉNERO: MUJERES AGENTES DE PAZ EN LOS TERRITORIOS

2.1 ENFOQUE TERRITORIAL, Y DIFERENCIAL DE GÉNERO EN EL ACUERDO FINAL: EL ROL DE LAS MUJERES: VERDADERAS AGENTES DE PAZ.

“Reafirmando el importante papel que desempeñan las mujeres en la prevención y solución de los conflictos y en la consolidación de la paz, y subrayando la importancia de que participen en pie de igualdad e intervengan plenamente en todas las iniciativas encaminadas al mantenimiento y el fomento de la paz y la seguridad, y la necesidad de aumentar su participación en los procesos de adopción de decisiones en materia de prevención y solución de conflictos”
Resolución 1325 (2000) Consejo de Seguridad Naciones Unidas.

Este capítulo cobra especial importancia, porque se acerca cada vez más a la realidad que viven muchos colombianos, que tiene que ver con las acciones del Estado en el territorio, de nuestro interés, las encaminadas a que en cada una de ellas esté implícita la perspectiva de género que tantas luchas ha costado a las mujeres.

En la introducción del Acuerdo de Paz, se dice textualmente:

El ***enfoque territorial*** del Acuerdo supone reconocer y tener en cuenta las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades, garantizando la sostenibilidad socio-ambiental; y procurar implementar las diferentes medidas de manera integral y coordinada, con la participación activa de la ciudadanía. *La implementación se hará desde las regiones y territorios y con la participación de las autoridades territoriales y los diferentes sectores de la sociedad.* (Alto Comisionado para la paz, 2016)

No obstante, el acuerdo nunca explica en detalle cuales son las características y la importancia que recae sobre la aplicación de este

enfoque en el territorio, lo cual hace difícil interpretar de forma debida sus características, definición y los beneficios de éste nuevo concepto. Así las cosas, el concepto de “enfoque territorial” no constituye una simple mezcla de palabras sin relevancia en la práctica, por el contrario, su correcta aplicación puede guiar a Colombia a un aprovechamiento del territorio como fuente de riqueza y prosperidad, nunca antes visto en nuestra historia. (Carvajal Lombana, 2017, p. 60)

Para lo anterior, es interesante el artículo escrito por Samper Salazar, (2016) “*El Acuerdo Final de Paz y el Ordenamiento Territorial del Estado*”, el cual precisa que el enfoque territorial:

“El enfoque territorial se refiere, sin duda, a que el Estado debe procurar la consolidación de una estructura territorial que asegure un desenvolvimiento descentralizado de su autoridad, extendida a lo largo y ancho del país, pues no de otra forma puede entenderse que se produzca el reconocimiento y atención de las necesidades y particularidades a que se hace mención, ni el involucramiento de la ciudadanía en las decisiones que a ella misma le conciernen.

Así no sea concreta la expresión de lo que se entenderá por “*regiones*” o “*territorios*”, habrá que presumir que se trata de las actuales entidades territoriales, pues es la definición más próxima a ello y entonces sí estamos hablando acerca del Ordenamiento Territorial del Estado, o de la organización de éste hacia el interior de la Nación y al despliegue de sus fines, deberes y atributos en toda su extensión.

Parece entonces el párrafo contiene un criterio inclinado a la descentralización, pero igual podría decirse que el Acuerdo no está advirtiendo otra cosa diferente a lo que ya existe y que, seguramente, no ha sido posible aún implementar adecuadamente y es eso mismo, la descentralización y, para ir un poco más lejos aún, la autonomía misma de las entidades territoriales. O sea que pareciera que la disputa de hace tantos lustros y que igualmente estaría en el trasfondo del conflicto armado, girará en buena parte alrededor del fracaso de un esquema centralista exacerbado del país, que le permite afirmar al Acuerdo, en otro aparte, lo que habla por sí solo:

(...) que el eje central de la paz es impulsar la presencia y la acción eficaz del Estado en todo el territorio nacional, en especial en múltiples regiones doblegadas hoy por el abandono, por la carencia de una función pública eficaz y por los efectos del mismo conflicto armado interno; que es meta esencial de la reconciliación nacional la construcción de un nuevo paradigma del desarrollo y bienestar territorial

para beneficio de amplios sectores de la población hasta ahora víctima de la exclusión y la desesperanza”.

Se entiende entonces que el enfoque territorial del Acuerdo supone reconocer y tener en cuenta las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades, garantizando la sostenibilidad socio-ambiental; y procurar implementar las diferentes medidas de manera integral y coordinada, con la participación activa de la ciudadanía, de tal manera que la implementación se hará desde las regiones y territorios y con la participación de las autoridades territoriales y los diferentes sectores de la sociedad.

Entonces, el territorio es, como se ha dicho, el encargado de explicar dinámicas económicas, históricas, culturales y socioeconómicas, y sirve como componente esencial y permanente del desarrollo mientras que el denominado enfoque territorial es permeable a nociones de gobernabilidad, permitiendo que la participación adquiriera un estatus, un rol primordial para determinar el nuevo papel de las organizaciones sociales e instituciones locales. Es decir, que el enfoque territorial está centrado directamente en el tema del desarrollo, desarrollo que solo se puede lograr mediante acciones articuladas con miras a producir cambios socioeconómicos, ambientales y la redirección de las *políticas públicas*. (Manzanal, Neiman, & Lattuada, 2006, p. 446)

En el documento “el enfoque territorial en las políticas públicas” se resumen en (i) la multidimensionalidad que se debe entender como la capacidad de interacción entre lo político, lo ambiental, lo económico, lo social y lo institucional en el territorio; (ii) la multiculturalidad como un conjunto de zonas en donde la población desarrolla distintas actividades que definen su estilo de vida (agricultores, pescadores, comerciantes, etc.); (iii) la capitalización humana, natural y social que tiene en cuenta tres cosas; la

capacidad de las personas, las relaciones que facilitan la gobernabilidad y el capital natural; (iv) la articulación entre lo urbano y lo rural, que expone la necesidad de articular culturas, enfocándose en las políticas de ordenamiento territorial y en el fortalecimiento de la autonomía y la autogestión como complemento de políticas de descentralización y de participación ciudadana; (v) el valor agregado territorial que resalta la importancia de una economía multisectorial para alcanzar múltiples objetivos propuestos para reformar el territorio; y la (vi) diferenciación territorial que permite identificar los recursos con los que cuenta cada territorio para su producción, proceso en el cual interactúan las instituciones públicas y privadas. (Calvo Drago, 2005)

Entre los beneficios del enfoque territorial, se encuentra la visión holística del territorio, lo que constituye a la vez una visión sistemática planeada para corto, mediano y largo plazo. Así, la planificación es un término esencial para comprender y expresar la mayoría de beneficios posibles del concepto de enfoque, ya que a través de esta se puede medir la potencialidad económica de los territorios y adicionalmente permite incrementar la atención en temas sociales, culturales y ambientales. *Adicionalmente, el enfoque territorial, presenta implicaciones directas a los modelos de políticas públicas que se intentan poner en marcha por zona, pues permite, pensar en la construcción de zonas con desarrollo sostenible y la construcción de una institucionalidad que favorezca los consensos, así, da cabida a la eliminación de esas talas mentales que fomentan una visión sectorial del territorio, para hacer transición a una multidimensionalidad.* (Carvajal Lombana, 2017, p. 66)

De igual forma, Carvajal Lombana (2017) menciona que el enfoque territorial presenta una forma diferente de percibir el desarrollo, y propone una utilización eficiente e inteligente de administrar el territorio, para marginar los distintos males que lo aquejan, eso sí, sin dejar a un lado la conciencia de

que las variables pueden ser diferentes para cada ciudad o municipio, pero que también en muchas ocasiones presentan puntos en común como génesis de sus inconvenientes para hallar esa pieza faltante del rompecabezas que no les permite dar el paso hacia el desarrollo.

Ahora, para cumplir con el propósito de cambiar de visión, según Calvo Drago, (2005) es necesario crear una diferenciación de las políticas públicas, fomentar la participación ciudadana con conciencia de cooperación, dar espacio para la provisión de bienes públicos, crear políticas económicas que permitan la ampliación al acceso de información y al conocimiento, y permitir la construcción de democracia y de institucionalidad.

Es de recordar, que las políticas públicas son el medio por el que el enfoque pueda entrar a jugar un rol en la realidad, y para lograrlo debe plantear un esquema que de paso a la cohesión social y la cohesión territorial, en la que la primera busca plantear un escenario de equidad, solidaridad y justicia social; y la segunda, pretende crear multiplicidad de espacios aprovechables para la generación y explotación concienzuda de recursos.

Por su lado, es importante tener en cuenta que el Acuerdo de Paz de Colombia, es el primero de su estilo en el mundo que incluye el **enfoque de género**, de hecho así lo afirmó Martha Ordóñez, Consejera Presidencial para la Equidad de la Mujer en los siguientes términos:

“Es la primera vez que un acuerdo de paz en el mundo incluye el enfoque de género y este es un logro que ha sido reconocido por la comunidad internacional y las mismas víctimas, especialmente las mujeres.

Muchas voces representaron las necesidades y los requerimientos de las mujeres en el proceso de negociación en La Habana y estuvieron presentes, directa o indirectamente en la subcomisión de género. Fue un

trabajo permanente, responsable y que siempre tuvo como objetivo fundamental los derechos humanos de las mujeres, especialmente para las víctimas, la reparación integral y la garantía de no repetición.

El enfoque de género sirve precisamente para fortalecer las familias, permitiendo relaciones más armónicas, sin violencias, reconociendo el aporte y el trabajo de cada integrante del grupo familiar, en entornos seguros, con respeto, con amor y principalmente con niños y niñas más felices, formados en el respeto por la diferencia y comprometidos con sociedades más igualitarias.

Un acuerdo de Paz no se puede construir sin tener en cuenta, primero la realidad de las mujeres en el conflicto armado y segundo, los marcos normativos tanto nacionales como internacionales que instan a reconocer a las mujeres como constructoras de paz". (Martha, 2016)

En el Acuerdo de Paz entre el Gobierno y las FARC- EP se acordó como principio orientador, el enfoque de género, mismo que fue definido de la siguiente manera:

Igualdad y enfoque de género: Reconocimiento de las mujeres como ciudadanas autónomas, sujetos de derechos que, independientemente de su estado civil, relación familiar o comunitaria, tienen acceso en condiciones de igualdad con respecto a los hombres a la propiedad de la tierra y proyectos productivos, opciones de financiamiento, infraestructura, servicios técnicos y formación, entre otros; atendiendo las condiciones sociales e institucionales que han impedido a las mujeres acceder a activos productivos y bienes públicos y sociales. Este reconocimiento implica la adopción de medidas específicas en la planeación, ejecución y seguimiento a los planes y programas contemplados en este acuerdo para que se implementen teniendo en cuenta las necesidades específicas y condiciones diferenciales de las mujeres, de acuerdo con su ciclo vital, afectaciones y necesidades.

Enfoque de género: Se pondrán especial énfasis en la protección de mujeres, niñas, niños y adolescentes, quienes han sido afectados por las organizaciones criminales objeto de este acuerdo. Este enfoque tendrá en

cuenta los riesgos específicos que enfrentan las mujeres contra su vida, libertad, integridad y seguridad y serán adecuadas a dichos riesgos”. (Alto Comisionado para la paz, 2016)

Como se logró incorporar el enfoque de género en los acuerdos de paz?:



Ilustración 4 Participación ciudadana en la construcción del enfoque de género

El Acuerdo de Paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EPC se ha convertido en un referente internacional y en una buena práctica en la incorporación del enfoque de género en un proceso de paz, que ha sido entendido como una oportunidad para abrir espacios de construcción de paz e impulsar transformaciones que aporten al desarrollo, al buen vivir y cerrar las brechas existentes por cuestiones de género, de tal manera que se haga efectiva la igualdad de oportunidades dentro de medidas específicas de política pública.

Teniendo en cuenta lo anterior, es claro que dentro de lo novedoso de este proceso sin lugar a dudas ha sido por su lado la participación de diferentes sectores sociales durante las conversaciones, incluyendo por supuesto a algunas víctimas del conflicto, y por el otro, que es la primera vez

que las negociaciones de paz se establecen una *subcomisión de género* (instalada el 12 de septiembre del 2014), *encargada de asegurar un adecuado enfoque diferencial y de género en los distintos acuerdos alcanzados y en el acuerdo final*, esto sin antecedente en otro proceso de paz en el mundo.

Al respecto, varios estudios demuestran que la participación directa de las mujeres en las negociaciones de Paz contribuye a su calidad y durabilidad, es así que luego de una lucha liderada por mujeres agrupadas en organizaciones de la sociedad civil colombiana³⁰, lograron la inclusión de la innovadora Subcomisión de Género³¹, en las conversaciones de paz³², que les permitió introducir la perspectiva de género³³ en el Acuerdo Final de Paz de Colombia (AFP)³⁴, con la esperanza de traer cambios transformadores y justicia para las mujeres, que les permita estar igualmente involucradas en todos los espacios de toma de decisiones con respecto a la implementación del AFP. La inclusión del enfoque de género en el texto del Acuerdo Final constituye un hito en materia de construcción de paz y en términos comparativos.

La firma del Acuerdo Final, el 26 de noviembre de 2016, significó la inclusión del enfoque de género como principio articulador transversal a los

³⁰ La mesa de diálogo recibió 7.172 propuestas de 301 organizaciones de mujeres que surgieron de diversos mecanismos de participación que se abrieron a través de foros nacionales y territoriales, formularios físicos y virtuales y de un gran encuentro que llevó como título la Cumbre de Mujeres y Paz. Así mismo, de un total de 60 víctimas que viajaron a La Habana, 36 son mujeres.

³¹ La Subcomisión de Género nació oficialmente el 7 de junio de 2014 y estuvo compuesta por hasta cinco integrantes de las delegaciones, contando con el apoyo de expertos y expertas nacionales e internacionales.

³² El contexto normativo internacional creado por la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU y las resoluciones subsiguientes sobre Mujeres, Paz y Seguridad (MPS) apoyaron la campaña de inclusión de mujeres colombianas.

³³ El término género no refiere solo a las mujeres, sino también a la relación entre hombres y mujeres y los roles socialmente construidos y atribuidos, por oposición a las características físicas y biológicas. Los roles de género se aprenden y varían según los contextos socioeconómicos, políticos y culturales, y se ven afectados por la edad, la raza, la clase social y el origen étnico.

³⁴ "El proceso de paz de Colombia ha sido calificado por varias organizaciones alrededor del mundo y por las representantes de instituciones como ONU Mujeres como ejemplo histórico desde la perspectiva de la participación y logros obtenidos por las mujeres." (Mlambo-Ngcuka, 2016): Corporación Humanas Centro de Derechos Humanos y Justicia de Género y Corporación de Investigación y Acción Social y Económica (CIASE), "Vivencias, aportes y reconocimiento: Las mujeres en el proceso de paz en La Habana" (2017).

contenidos del mismo, es decir, se reconoció y afirmó la necesidad de lograr la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, y 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 afectación diferenciada de las mujeres y la población LGBTI por causa del conflicto armado. Aparte de una definición del enfoque de género desde la perspectiva de los roles tradicionales entre hombres y mujeres y medidas para avanzar en la igualdad de género.

En ese orden de ideas, en el texto del Acuerdo, el enfoque de género, deberá ser entendido y aplicado de manera transversal en la implementación de la totalidad del Acuerdo, de tal manera que como principio transversal orientador, garantice una igualdad efectiva, que requiere de medidas afirmativas que respondan a los impactos desproporcionados del conflicto armado en las mujeres. Además, se debe adoptar acciones diferenciadas para que las mujeres puedan acceder en condiciones equitativas a los planes y programas contenidos en el Acuerdo, así como garantizar la participación de las mujeres y sus organizaciones y su representación equitativa en los diferentes espacios de participación.” (Alto Comisionado para la paz, 2016, p. 193).

Con ocasión al proceso de Paz, se creó la Biblioteca del proceso de paz con las FARC-EP³⁵– la cual publicó en el 2018 el Tomo VII dentro de la colección de las memorias del proceso de Paz con las Farc, titulado “*Los mecanismos e instancias de participación de la mesa de conversaciones y la construcción de paz desde los territorios: Mecanismos de participación de la Mesa de Conversaciones, la Subcomisión de Género, el Capítulo Étnico y la*

³⁵ La Biblioteca del proceso de paz con las FARC EP constituye un esfuerzo de construcción de la memoria histórica de los siete años de conversaciones exploratorias y públicas entre delegados del Gobierno Nacional y la guerrilla de las Farc. La colección de las memorias del proceso de paz con las Farc está compuesta por 11 tomos, incluido el Acuerdo Final, distribuidos de forma temática y cronológica. La biblioteca está adscrita a Presidencia de la República, Oficina del Alto Comisionado para la Paz.

construcción de paz desde los territorios (2012 a 2016)”, en él se describen los resultados de la inclusión de la perspectiva de género en todo el Acuerdo en ocho ejes temáticos, que al ser corroborados, se traen al presente estudio:

Primero: En acceso y formalización de la propiedad rural en igualdad de condiciones, el propósito es superar los obstáculos que afrontan las mujeres rurales para la formalización y el acceso a la propiedad rural, haciéndose explícito su derecho a la propiedad de la tierra a través del Fondo de Tierras de distribución gratuita en condiciones especiales para las mujeres, y, también, a través de los subsidios para compra y créditos.

Segundo: En materia de garantía de los derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres, las medidas de apoyo económico, las de superación de la pobreza y las de estímulo de las economías locales respetarán el enfoque de género. Será importante la formación profesional y vinculación laboral de las mujeres en disciplinas y áreas productivas no tradicionales, y en otras que garanticen el acceso y permanencia de las mujeres, niñas, niños y adolescentes en el sistema educativo, así como la previsión de medidas de salud concreta para niñas, mujeres y personas con orientación sexual e identidad de género diversa, atendiendo las especificidades de su condición y el ciclo vital en el que se encuentren.

Tercero: Promoción de la participación de las mujeres en espacios de representación, toma de decisiones y resolución de conflictos: habrá una participación equilibrada de las mujeres en las instancias de decisión creadas en los acuerdos. Hablamos, por ejemplo, de la instancia de alto nivel para la formulación de lineamientos generales de uso de la tierra, de las instancias de decisión en los niveles territoriales, de la comisión para definir los lineamientos del estatuto de garantías para los partidos y movimientos

políticos, y de la instancia de alto nivel que ponga en marcha el Sistema Integral de Seguridad para la Participación Política, así como en los escenarios de planeación participativa en los procesos de concertación en la sustitución voluntaria, entre otros. Esto incluye, también, la garantía de participación de la mujer en la conformación de las instancias participativas.

Cuarto: Medidas de prevención y protección que atiendan los riesgos específicos de las mujeres. En la implementación de medidas integrales de seguridad y protección, deben materializarse acciones de prevención, incluidas aquellas contra la estigmatización por razón del género y la orientación sexual, y de protección especializada, cuando se trate de mujeres elegidas popularmente, en oposición política, lideresas de partidos y movimientos políticos, y defensoras de derechos humanos. Estas tendrán que adoptarse a partir de una evaluación que considere los riesgos específicos a los que están expuestas ellas y las personas con orientación sexual diversa. Dentro de las medidas de recuperación emocional individual se ampliarán la cobertura, el despliegue territorial y el mejoramiento de la atención psicosocial para la recuperación emocional de las víctimas, entre ellas las afectaciones particulares de la violencia sexual.

Quinto: Acceso a la verdad y a la justicia, medidas contra la impunidad y la creación de un grupo de trabajo de género en el interior de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, que evidencie las formas diferenciales en las que el conflicto afectó a las mujeres y que contribuya con tareas específicas de carácter técnico y de investigación, como la preparación de audiencias de género. La implementación, por parte de la Unidad Especial de Investigación, de planes metodológicos especializados respecto a los más graves hechos de victimización contra las mujeres, niñas, niños, adolescentes y población LGBTI, para el desmantelamiento de las organizaciones responsables de homicidios y masacres o que atentan contra defensores y defensoras de

derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos. La conformación de un equipo de investigación especial para casos de violencia sexual en la Unidad de Investigación y Acusación de la Jurisdicción Especial para la Paz que atienda las disposiciones especiales sobre práctica de pruebas en la materia incluidas en el Estatuto de Roma. Así mismo, el carácter de no amniables de los delitos en los que las mujeres se han visto afectadas de manera específica y grave, como el acceso carnal violento y otras formas de violencia sexual.

Sexto: Reconocimiento público, no estigmatización y difusión de la labor realizada por mujeres como sujetos políticos. El deber de contribución al desarrollo y promoción de una cultura de participación, convivencia y paz de los medios de comunicación incluye valores no sexistas y de respeto al derecho de las mujeres a una vida libre de violencias en sus contenidos.

Séptimo: Gestión institucional para el fortalecimiento de las organizaciones de mujeres para su participación política y social. Se especifica la necesidad de promover la creación o el surgimiento de organizaciones y movimientos sociales de mujeres, de jóvenes y de población LGBTI que hagan visibles los liderazgos y garanticen su capacidad de plena interlocución con los poderes públicos. En los Planes Nacionales Integrales de Sustitución se fortalecerán la participación y las capacidades de las organizaciones campesinas de mujeres rurales para el apoyo de sus proyectos. (Subrayado fuera del texto original)

Octavo: En Sistemas de información desagregados: el Sistema General de Información Catastral contendrá los datos desagregados por sexo, género y etnia para contar con información sobre predios en manos de mujeres, su relación con la tierra y las formas de titulación. Por otra parte, se impulsarán y fortalecerán proyectos de investigación, reflexión y análisis de la realidad de las mujeres, para abordar el fenómeno desde un enfoque de género.

En este mismo sentido, la Biblioteca del proceso de paz con las FARC-EP también en el Tomo VII, (Alto Comisionado para la paz, pp. 409-412) indica que, si se revisan los puntos del Acuerdo, se logra encontrar:

Frente a la Reforma Rural Integral que:

- El Fondo de Tierras prevé el acceso a la tierra de manera especial para las campesinas.

- Se priorizará a las mujeres cabeza de familia en la asistencia a beneficiarios del Fondo de Tierras. Habrá medidas específicas para facilitar el acceso de mujeres al subsidio integral para compra de tierras.

- El Sistema Integral de Información Catastral contendrá información desagregada por sexo, género y etnia, de manera que permita contar con información sobre predios en manos de mujeres, su relación con la tierra y las formas de titulación.

- Una instancia de alto nivel para formular lineamientos de uso de la tierra tendrá representación equilibrada de hombres y mujeres.

- Los estímulos a la economía solidaria tienen la obligación de promover la equidad de género, la autonomía económica y la capacidad organizativa, en especial, de las mujeres rurales. - El plan de formalización masiva de la tierra tendrá medidas específicas para superar los obstáculos que afrontan las mujeres rurales para la formalización de la propiedad.

En cuanto a la Participación Política que:

- En la convocatoria de una comisión para definir lineamientos del Estatuto de Garantías para partidos y movimientos políticos deberán participar mujeres.

- El Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política tiene la obligación de incorporar medidas especiales para mujeres, incluyendo la valoración positiva de su participación en lo público.

- El programa de protección individual y colectiva asegurará la protección de lideresas y defensoras de derechos humanos. Se promoverá la creación de organizaciones o movimientos de mujeres, jóvenes y población LGBTI que hagan visibles liderazgos y garanticen su interlocución con los poderes públicos.

- El criterio de género será una necesidad y obligación en la garantía de representatividad de organizaciones y movimientos sociales.

- El Consejo Nacional para la Reconciliación y la Convivencia promocionará la no estigmatización en razón de la orientación sexual y la identidad de género diversa.

- En la campaña nacional de cedulación masiva se tomarán medidas específicas para facilitarles el acceso de las mujeres rurales. En la Misión Electoral Especial debe haber mujeres y se tendrán en cuenta las dificultades de las mujeres en el sistema electoral.

En el punto *Fin del Conflicto*:

- La violencia basada en género se considera una violación al Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo y Dejación de las Armas (CFHBD y DA).

- Inclusión de un alto porcentaje de mujeres en la conformación del Mecanismo de Monitoreo y Verificación del CFHBD y DA.

- Código de conducta del Mecanismo de Monitoreo y Verificación con compromisos explícitos frente a la violencia basada en género.

- Protocolo de observación del Mecanismo de Monitoreo y Verificación con información discriminada por sexo.

- El proceso de reincorporación tendrá en todos sus componentes un enfoque diferencial, con énfasis en los derechos de las mujeres.

- En el marco del Fin del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, las medidas de seguridad que se adopten deben tener un enfoque territorial y diferencial, que tenga en cuenta las diferentes amenazas, particularidades y experiencias de las personas en su diversidad, de las comunidades y los territorios.

En la relación a la Solución al Problema de las Drogas Ilícitas que:

- En el Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos se tendrán en cuenta las particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios, y de las comunidades, en especial, de las mujeres en estos territorios.

- Entre los objetivos de este programa está fortalecer la participación y las capacidades de organizaciones campesinas de mujeres rurales para el apoyo técnico, financiero y humano de sus proyectos.

- El programa incluirá a las mujeres como sujetos activos de los procesos de sustitución voluntaria. Es obligación garantizar la participación de la mujer en la planeación, ejecución, seguimiento y evaluación del programa, así

como su formación para combatir la violencia de género asociada al problema de las drogas.

- El Gobierno creará un programa nacional de intervención en relación con el consumo de drogas. Este tendrá un enfoque diferencial y de género para identificar las poblaciones más vulnerables.

- El Sistema Nacional de Atención a Consumidores deberá tener un enfoque de género. Las acciones de reducción del daño para las mujeres consumidoras deberán tener en cuenta la relación entre el consumo de drogas ilícitas y la violencia de género, en particular, la violencia intrafamiliar y la violencia sexual.

- Para la población carcelaria femenina se adoptarán medidas especiales en materia de salud, protección y prevención, incluidas aquellas para prevenir el VIH-sida.

Ya frente al punto de Víctimas:

- A de aplicarse enfoque territorial, diferencial y de género mediante el tratamiento diferenciado de territorios y poblaciones, en especial, de las víctimas mujeres, de los niños y las niñas, y de las poblaciones y los colectivos más humildes y más vulnerables, y, por tanto, más afectados por el conflicto.

- Esclarecimiento del impacto del conflicto en los niños, niñas y adolescentes y la violencia basada en género, entre otros.

- Todos los mecanismos y medidas del Sistema Integral buscan la mayor satisfacción posible de los derechos de los más de 3,9 millones de mujeres

víctimas a la verdad, la justicia, la reparación integral y la garantía de no repetición.

Finalmente, en el punto de la Implementación, Verificación y Refrendación:

- Deben adoptarse acciones diferenciadas para que las mujeres puedan acceder en igualdad de condiciones a los planes y programas contenidos en este Acuerdo.

- Se garantizará la participación de las mujeres y sus organizaciones, al igual que una representación equitativa en los diferentes espacios de participación.

- El enfoque de género deberá ser entendido y aplicado de manera transversal en la implementación de la totalidad del Acuerdo.

- La instancia especial estará conformada por representantes de seis organizaciones de mujeres colombianas nacionales y territoriales, que tendrá interlocución permanente con la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI).

- El Plan Marco contemplará, de manera prioritaria, las necesidades prácticas y estratégicas de las mujeres, identificando las múltiples discriminaciones que deben ser atendidas para la ejecución de los acuerdos.

- *Además, respecto a la implementación de los acuerdos, impulsará políticas públicas, programas y reformas que tengan en cuenta las particularidades de las mujeres y de los pueblos étnicos, incluyendo indicadores de impacto que permitan identificar el avance de la*

implementación al respecto. (Subrayado fuera de texto original. Se considera tiene relación con el objeto de la investigación).

Teniendo de presente lo anterior, y de hecho que en diciembre del 2016 inició la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera firmado entre el Gobierno de Colombia y la guerrilla de las FARC-EP (Alto Comisionado para la paz, 2016) la cual conforme a su contenido debe tener presente la aplicabilidad transversal del enfoque de género en todas la regiones, para demostrar la preocupación que ronda la vida de las mujeres víctimas del conflicto.

Se considera oportuno, presentar el primer balance público³⁶ del seguimiento a la implementación del Acuerdo Final con enfoque de género presentado por el Componente de Acompañamiento Internacional³⁷ para el enfoque de género compuesto por la Embajada de Suecia, la Federación Democrática Internacional de Mujeres (FDIM) y la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres), junto a la Iniciativa Barómetro del Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz de la Universidad de Notre Dame³⁸ en los siguientes términos:

³⁶ *El informe lo podemos traducir a un análisis del proceso de implementación del enfoque de género transversal al Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera entre diciembre 2016 y junio de 2018.*

³⁷ *ONU Mujeres hace seguimiento al desarrollo de política pública en materia de implementación con el propósito de identificar alertas, brechas y recomendaciones. La FDIM, ha concentrado sus esfuerzos en los territorios, trabajando con organizaciones de mujeres y en los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR). En este proceso, FDIM ha recogido las demandas, necesidades básicas e intereses estratégicos de las mujeres en proceso de reincorporación social, política y económica, verificando el nivel de avance en el cumplimiento del Acuerdo Final en esta materia. Por último, la Embajada de Suecia ha venido apoyando la implementación del Acuerdo de Paz a través de apoyo económico y político a proyectos relacionados con la reincorporación, justicia transicional, derechos de las víctimas y desarrollo rural, siempre con un enfoque especial en la realización de los derechos de las mujeres y en una mayor igualdad de género.*

³⁸ *El Instituto Kroc ha emitido tres informes sobre el avance en la implementación de los compromisos del Acuerdo, el primero en noviembre de 2017, el segundo en agosto de 2018 y el tercero en abril de 2019, así como un informe especial sobre el enfoque de género. Estos informes presentan el nivel de implementación de los seis puntos del Acuerdo.*

Como apoyo técnico al Componente Internacional de Verificación (CIV), el Instituto Kroc desarrolló una matriz con la cual hace seguimiento a la implementación del Acuerdo Final, identificando con ella en el texto del Acuerdo, 578 disposiciones (acciones concretas, observables y medibles), de las cuales 130³⁹ tienen un enfoque de género. Estas acciones comprometen a las partes involucradas (Gobierno y FARC) a poner en marcha acciones afirmativas específicas para asegurar el liderazgo y participación de las mujeres y la población LGBTI, en programas e instituciones relacionadas con la implementación del Acuerdo Final, es así que el análisis de las 130 disposiciones con enfoque de género identificadas por el Instituto Kroc revela que, a 30 de junio de 2018, el 51%, de los compromisos con enfoque de género no se habían iniciado; el 38% estaban mínimamente implementados; el 7% habían alcanzado un nivel intermedio de implementación; y el 4% de los compromisos (cinco disposiciones) se habían implementado completamente. El contraste con el ritmo de implementación de la totalidad de las disposiciones (578), evidencia diferencias importantes en los niveles de implementación del enfoque de género frente a los niveles implementación general del Acuerdo. Se observa una brecha significativa entre los compromisos con un enfoque de género que no han iniciado implementación (51%) y la proporción del total de compromisos en el Acuerdo que no han iniciado implementación (37%). Esto representa una brecha de implementación de 14 puntos porcentuales.

Esa así, que dentro de los puntos del Acuerdo Final con menos desarrollo en esta materia, y donde irónicamente se debe aplicar la equidad de género, están: Punto 1 (Reforma Rural Integral), 2 (Participación Política) y 4

³⁹ De estas, 130 tienen un enfoque de género, es decir, comprometen a las partes (Gobierno y FARC) a poner en marcha acciones afirmativas específicas para asegurar la priorización de las mujeres y la población LGBTI en programas relacionadas con la implementación del Acuerdo; fomentar el liderazgo y la participación de las mujeres y la población LGBTI en instancias o procesos de implementación; abordar aspectos como la discriminación estructural y el impacto desproporcionado del conflicto armado sobre las mujeres, las niñas y la población LGBTI; y buscan garantizar un acceso equitativo a los programas y beneficios del Acuerdo

(Solución al problema de las drogas ilícitas)⁴⁰ .Estos puntos son fundamentales para lograr un cambio estructural hacia la igualdad entre hombres y mujeres y el goce efectivo de los derechos humanos y la no discriminación, por eso debe tenerse de presente que según el informe las disposiciones de género están tardando en implementar y es necesario buscar soluciones para cerrar esta brecha a través de la identificación y énfasis en aquellos compromisos en lo que se puede ir avanzado en su implementación en el corto plazo y que tienen gran impacto para avanzar en los derechos de las mujeres. Por ejemplo, la implementación completa de los programas de participación política, las medidas para la representación en las instancias especiales y las medidas de garantías de seguridad para comunidades, defensoras y lideresas (Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, 2018, p. 21).

Siguiendo lo anterior, debe tenerse claro que las medidas con enfoque de género incluidas en el Acuerdo buscan garantizar, entre otras cosas, la participación efectiva de las mujeres en todas las instancias y mecanismos creados para el proceso de implementación. Participación efectiva se entiende como la capacidad real de influencia y no solo como presencia de mujeres en los espacios participativos. Por eso, y a pesar de los avances expresados, se observa la persistencia de desafíos no resueltos en esta fase de la implementación en materia de mecanismos y/o medidas concretas que garanticen la participación efectiva de las mujeres. Ante esto se llama la atención en el informe, a lo relacionado con el principio de paridad ya que hay vacíos importantes en la participación de las mujeres, y las mujeres

⁴⁰ Por ejemplo: *Las mujeres en los territorios hacen un llamado para una mejor articulación en la implementación de los Puntos 1 y 4 del Acuerdo Final, argumentando que es imposible sustituir si no hay tierra para proyectos productivos, para el trabajo y los ingresos producto de otras actividades distintas a los cultivos de uso ilícito. Es primordial fortalecer las condiciones económicas y de seguridad de las mujeres jefas de hogar en el campo, a través de programas especiales de apoyo en protección, educación, salud, capacitación vocacional, y medidas que apunten a la reorganización social de las tareas del cuidado. Todo ello con base en los procesos organizativos, e inscritos en los nuevos marcos de los PDET: Tomado del Donny Meertens, Restitución de Tierras, Justicia de Género y Paz, (Bogotá: Instituto de Derechos Humanos y Construcción de Paz Alfredo Vásquez Carrizosa, 2017).*

étnicas, en las instancias técnicas y políticas creadas para la implementación, tanto a nivel nacional como *territorial*.

En este sentido, es importante analizar la participación de las mujeres en la implementación del Acuerdo Final, conforme a cinco aspectos: i. La incidencia de organizaciones y plataformas de mujeres en el marco la implementación normativa prioritaria; ii. La participación de las mujeres en espacios de toma de decisiones del Acuerdo Final; iii. La participación de las mujeres en instancias de implementación del Acuerdo Final incluyendo paridad en la nueva arquitectura institucional para la implementación; iv. La participación de las mujeres en la formulación de las políticas públicas relacionadas con la implementación del Acuerdo Final; y v. la participación de las mujeres en los mecanismos de monitoreo y verificación. (Subrayado fuera de texto original. Se considera tiene relación con el objeto de la investigación).

No obstante, para los Acompañantes Internacionales y el Instituto Kroc, el Acuerdo Final es una prueba que refleja los logros alcanzados por las mujeres en pro de la igualdad de género y la paz, pues la transversalidad del enfoque de género en el Acuerdo Final ha llevado a que, Colombia sea considerada un ejemplo a nivel mundial en el marco de la implementación de la Resolución del Consejo de Seguridad 1325/2000 y la agenda de mujer, paz y seguridad.

Finalmente, en relación al enfoque de género, el AFP detalló varios mecanismos de implementación para el análisis colectivo, asesoría y monitoreo de la implementación de la perspectiva de género, incluyendo los siguientes:

La Instancia Especial para Garantizar el Enfoque de Género (también conocida como Instancia de Género - IEGEG), creada el 28 de julio de 2017 en implementación del marco normativo del AFP; es una subcomisión de la

Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI). Los ocho integrantes de la IEGEG (y sus ocho suplentes) tienen la responsabilidad de garantizar la perspectiva de género en los Planes Cuatrienales de Implementación y en los Planes Plurianuales de Inversión, ambos integrados a los planes nacionales y territoriales.

La Mesa Técnica Internacional sobre Género, creada el 6 de marzo de 2018, fue establecida para monitorear la implementación del enfoque de género. Está conformada por representantes de la Misión de Verificación Internacional, la Instancia Especial de Género, la Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional (STCVI), y de las OSC de mujeres, que producen los informes de monitoreo sobre género para esta entidad.

El Plan Marco es el documento que establece las recomendaciones de políticas y las medidas requeridas para la implementación de todos los acuerdos. El AFP estipula que el Plan Marco debe dar prioridad a todas las políticas públicas, los programas y las reformas que respondan a las necesidades y particularidades de las mujeres y los grupos étnicos.

El Plan Nacional de Desarrollo debe incluir un capítulo sobre el Plan Cuatrienal para la Implementación de los Acuerdos, y también los Planes de Desarrollo Departamental y Municipal con acciones afirmativas al respecto.

El Punto 6 del Acuerdo Final tiene como objetivo constituir un sistema de incentivos, herramientas de seguimiento, acompañamiento, verificación y refrendación, con el fin de garantizar la implementación y dar solución a los problemas que surjan durante la misma. Esta estructura está compuesta por la creación del Plan Marco de Implementación, que asegura una guía de planificación de objetivos, metas e indicadores necesarios para la implementación de todos los acuerdos.

También incluye un cronograma de priorización de las acciones a realizar, tanto en materia normativa, como en los territorios. Además, se creó el componente internacional de acompañamiento y verificación, donde se exhorta a distintas organizaciones, países y organismos internacionales a que acompañen los esfuerzos en temas específicos, tal como la Misión de Verificación de las Naciones Unidas. Por último, se creó la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo de Paz.

Adicionalmente, el Acuerdo del Punto 6 contempla enfoques transversales, entre ellos el enfoque de género, que garantiza la inclusión de medidas afirmativas y diferenciales para asegurar la igualdad de derechos entre hombres y mujeres.

2.2 INCORPORACIÓN TRANSVERSAL DEL ENFOQUE DIFERENCIAL DE GÉNERO PARA LAS MUJERES VÍCTIMAS DEL CONFLICTO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS DE LAS REGIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO FINAL

“Rescatar los saberes, las experiencias y los procesos de reconstrucción del tejido social, liderados por las mujeres, es una tarea que se debe realizar en cada rincón de nuestro país” Representante de la Mesa Nacional de víctimas.

Existen diversos **instrumentos internacionales** a favor de las mujeres, que han sido ratificados por el Estado colombiano, la mayoría hace parte del Bloque de Constitucionalidad, entre los cuales están: Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer (1948); la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (1952); El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966); El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966); La Convención Americana sobre los Derechos Humanos (1969); Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, “CEDAW” (1979); Declaración y Programa de Acción de Viena (1993);

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención Belem do Pará” (1994); Declaración de Beijing (1995); Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (1998).

Con la Constitución Política de 1991, los marcos normativos en el país presentan de manera explícita el reconocimiento y la protección de los derechos de la mujer, como lo son: el reconocimiento del derecho al sufragio, a acceder a la educación superior, a la libre administración de los bienes otorgados a la mujer casada, la abolición de la potestad marital, la participación ciudadana, la libertad, la igualdad frente a los hombres, el derecho a conformar una familia, la protección durante el embarazo, el derecho a ejercer una profesión, entre otros.

Dentro de las **Leyes a nivel nacional** dirigidas a brindar atención integral a las mujeres teniendo en cuenta que han sido y son víctimas de violencias de género, se encuentran:

- Ley 387 de 1997: Mediante la cual se adoptaron medidas para la prevención del desplazamiento forzado y la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en Colombia, estableciéndose así por primera vez, un marco de protección jurídica frente al desplazamiento forzado.
- Ley 975 de 2005 “Ley de Justicia y Paz” la cual definió la condición de víctima a través del Artículo 5 y estableció sus derechos a la justicia, verdad y reparación.
- Ley 985 de 2005 por medio de la cual se adoptan medidas contra la trata de personas y normas para la atención y protección de las víctimas de la misma. Así mismo como los Decretos 1069 de 2014 y 1066 de 2015 que reglamentan las competencias, beneficios, procedimientos y trámites que deben adelantar las entidades responsables en la adopción de las medidas de protección y asistencia a las personas víctimas del delito de la trata de personas.

- Ley 1146 de 2007 por medio de la cual se expiden normas para la prevención de la violencia sexual y atención integral de los niños, niñas y adolescentes abusados sexualmente.
- La Resolución 0459 de 2012 por la cual se adopta el protocolo y modelo de atención integral en salud para víctimas de violencia sexual.
- Ley 1257 de 2008, por la cual se adoptan normas que permiten garantizar para todas las mujeres una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado, el acceso a los procedimientos administrativos y judiciales para su protección, atención y la adopción de las políticas públicas necesarias para su realización.
- Ley 1232 de 2008, que define la Jefatura Femenina de Hogar, como “una categoría social de los hogares, derivada de los cambios sociodemográficos, económicos, culturales y de las relaciones de género que se han producido en la estructura familiar, en las subjetividades, representaciones e identidades de las mujeres que redefinen su posición y condición en los procesos de reproducción y producción social, que es objeto de políticas públicas en las que participan instituciones estatales, privadas y sectores de la sociedad civil” .
- Ley 1413 de 2010, la cual regula la inclusión de la economía del cuidado con el objeto de “medir la contribución de la mujer al desarrollo económico y social del país, como herramienta fundamental para la definición e implementación de políticas públicas”.
- Ley 1450 de 2011, a través del entonces Plan Nacional de Desarrollo "Prosperidad Para Todos 2010-2014", dispuso en su artículo 177 la adopción por parte del Gobierno Nacional de una política pública nacional de Equidad de Género para "garantizar los derechos humanos integrales e interdependientes de las mujeres y la igualdad de género, teniendo en cuenta las particularidades que afectan a los grupos de población urbana y rural, afrocolombiana, indígena, campesina y ROM" y señaló el desarrollo de planes específicos que garanticen los derechos de las mujeres en situación de desplazamiento y el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.
- Decreto 4796 de 2011 el cual define las acciones necesarias para detectar, prevenir y atender integralmente a través de los servicios que garantiza el Sistema General de Seguridad Social en Salud a las mujeres víctimas de violencia e implementar mecanismos para hacer efectivo el derecho a la salud.

- Decreto 2734 de 2012 por el cual se reglamentan las medidas de atención a las mujeres víctimas de violencia.
- Ley 1542 de 2012: "Por la cual se reforma el artículo 74 de la ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal." Permite la denuncia de un tercero a la violencia intrafamiliar y a la inasistencia alimentaria, sin que sea necesario que la propia víctima realice la denuncia; se ordenan, además, acciones de sensibilización, prevención, y sanción a las formas de violencia y discriminación contra las mujeres.
- Ley 1448 de 2011 en su Art 13. Enfoque diferencial: "El principio de enfoque diferencial reconoce que hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad. Por tal razón, las medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral que se establecen en la presente ley, contarán con dicho enfoque. El Estado ofrecerá especiales garantías y medidas de protección a los grupos expuestos a mayor riesgo de las violaciones contempladas en el artículo 3° de la presente Ley tales como mujeres, jóvenes, niños y niñas, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, campesinos, líderes sociales, miembros de organizaciones sindicales, defensores de Derechos Humanos y víctimas de desplazamiento forzado. Para el efecto, en la ejecución y adopción por parte del Gobierno Nacional de políticas de asistencia y reparación en desarrollo de la presente ley, deberán adoptarse criterios diferenciales que respondan a las particularidades y grado de vulnerabilidad de cada uno de estos grupos poblacionales".

El Estado colombiano a través de décadas de trabajo ha buscado la manera de atender de forma prioritaria y especial aquellos grupos de personas que por motivos socioeconómicos, culturales, políticos, geográficos, estructurales y de conflicto se han encontrado envueltas en patrones de vulnerabilidad que les han dificultado acceder de forma efectiva a sus derechos. En este marco ha diseñado múltiples políticas y más recientemente el Acuerdo de Paz, que abogan por romper dichas barreras de acceso y promulgan acciones afirmativas que lleven a las instituciones que conforman sus estructuras a liderar programas que brinden una atención especializada, a través de una oferta institucional acorde a los requerimientos propios que tienen estos grupos dadas sus condiciones y

necesidades particulares. En este largo trasegar lleno de aprendizajes, la sociedad civil y las personas víctimas han jugado un papel fundamental al visibilizarse, mismo que les ha permitido interlocutar y con ello generar espacios para la construcción conjunta de escenarios en donde no solo se discutan resultados sino en donde se construyan acciones para dar respuestas ágiles y oportunas (Victimas, s.f.) a las necesidades del pueblo colombiano.

Adentrándonos un poco en el rol que tienen las mujeres como verdaderas agentes constructoras de paz, la Unidad de Víctimas en su cartilla “*Mujer y Conflicto Armado*” (p. 3) resalta a través del Auto 092/2008, se logró exponer de forma clara y legítima como existen varios factores de riesgo y vulnerabilidad que de manera particular afectan de forma exponencial la vida y el ejercicio de los derechos de las mujeres, permitiendo que las mujeres sean víctimas de múltiples y particulares formas de violencia, que se enmascaran a través de designaciones de roles que las subyugan a labores domésticas, de servicio, de cuidado, de reproducción, de represión, manifiestas en usos abusivos de sus cuerpos, tiempo, necesidades y ejercicio pleno y autónomo de su libertad en todas las esferas. Estas situaciones preexistentes de exclusión, estigmatización y discriminación hacia las mujeres, se exacerbaban en espacios en donde predomina el conflicto armado, en el cual la violencia y el uso de las diferentes formas de violencias promueven y validan relaciones de poder desiguales a partir de la imposición del orden, el control y el castigo a través de la fuerza, según esquemas patriarcales en donde el ejercicio del poder y por ende de la autoridad buscan cambiar y corregir aquello que para lo masculino no debe ser así y que además bajo el marco del conflicto armado queda a discreción de quien ejerce y tiene la autoridad, para satisfacción y uso de sus propios fines. Es así que las mujeres pueden ser víctimas directas o indirectas de distintos fenómenos y situaciones bajo el marco del conflicto interno armado, por el

sólo hecho de ser mujeres, o como resultado de sus relaciones afectivas y roles como hijas, madres, esposas, compañeras, hermanas o por el ejercicio mismo de su liderazgo o defensa de su autonomía. (Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento de Planeación, 2013)

También indica la Unidad de Víctimas que en esta medida, se hace inminente e importante, por un lado la resignificación y reestructuración de un estado patriarcal que ha permitido las diferentes formas de violencia basadas en género, dicho cambio se debe iniciar a través de la adopción por parte del Gobierno Nacional del enfoque diferencial de género, de derechos y equidad para las mujeres; y de otro lado, diseñar y transversalizar acciones de prevención, atención, asistencia y reparación integral en el marco del conflicto interno armado, de acuerdo con las consecuencias desproporcionadas que esto ha significado y generado en el país, teniendo en cuenta las solicitudes directas realizadas por las mujeres y organizaciones de víctimas con respecto a sus necesidades, el impacto de las violaciones a sus derechos y la particularidad de los mismos dependiendo de las características etarias, étnicas, de orientación sexual e identidad de género, discapacidad y ubicación geográfica o lugar de origen (sea esta rural, en aislamiento voluntario, confinadas, dispersas o urbana), en donde dichos efectos diferenciados se exacerban. (Ibídem)

Junto a estas medidas se establecen marcos y bloques normativos que identifican a las mujeres como sujetos de especial protección, los cuales enumeran *no solo las competencias y obligaciones que el Estado colombiano tiene con estos grupos, sino que además exige al mismo construir y diseñar programas, lineamientos, acciones y planes que contribuyan a la reparación integral de estas personas y a garantizar el goce efectivo de sus derechos bajo el marco de la transformación progresiva de aquellas condiciones de*

desigualdad que permitieron y mantuvieron su situación de vulnerabilidad e inequidad social. (Ibídem)”.

- Ley 1719 de 2014 “Por la cual se adoptan medidas para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual, en especial la violencia sexual con ocasión del conflicto armado, y se dictan otras disposiciones”.
- Ley 1761 de 2015 “por la cual se crea el tipo penal de feminicidio como delito autónomo y se dictan otras disposiciones” (Rosa Elvira Cely)

Documentos CONPES:

- CONPES 3712 de 2011: Define los lineamientos del Plan Nacional de Financiación y sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011 “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. El objetivo principal es propender por la sostenibilidad de la implementación de las medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral a la que tienen derecho las víctimas.
- CONPES 3726 de 2012: Define los lineamientos y al plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismos de seguimiento para el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a víctimas y en respuesta complementaria a la atención a los derechos de las mujeres.
- CONPES 161 de 2013: Da cuenta de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres. Este instrumento de política es clave en la comprensión de las particulares formas de discriminación y múltiples violencias que afectan a las mujeres, pues dispone de acciones que pretenden construir relaciones equitativas entre hombres y mujeres y superar las barreras de acceso a la oferta institucional que ellas enfrentan.
- CONPES 3784 de 2013: Define los lineamientos de política pública para la prevención de riesgos y vulnerabilidades, protección, atención, asistencia y reparación de los derechos de las mujeres víctimas en el marco del conflicto armado, que surgen principalmente de: (i) el compromiso del Gobierno Nacional por materializar lo establecido en el artículo 177 del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (Ley 1450 de 2011), en el cual se ordenaba entre otros, la formulación de un plan específico que garantice los derechos de las mujeres en situación de desplazamiento ; (ii) el desarrollo de la política pública determinada en la Ley 1448 de 2011 “Ley de víctimas y restitución de tierras”, en lo que concierne al enfoque de género y al

enfoque diferencial y; (iii) la articulación con los compromisos consignados en materia de protección integral de los derechos de las mujeres a una vida libre de violencias establecidos en la Ley 1257 de 2008 . En concordancia con lo anterior, el documento está en línea con los contenidos y lineamientos de política pública marco del CONPES 3712 de 2011 “Plan de Financiación para la Sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011”, el 3726 de 2012 “Lineamientos, Plan de Ejecución de Metas, Presupuesto y Mecanismo de seguimiento para el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas” y el 161 de 2013 “Equidad de género para las mujeres”. Igualmente, el documento CONPES considera los principales planteamientos de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional con relación a la protección y garantía de derechos de las mujeres que han sido desplazadas por el conflicto armado o están en riesgo de serlo, determinados a través de los Autos de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, específicamente los Autos 092 de 20085 y 098 de 2013.

La propuesta de consolidar estos lineamientos de enfoque de género en el marco de la Ley 1448 de 2011 “Política Pública de Víctimas” y sus Decretos con fuerza de ley, los CONPES 3712 de 2011, 3726/2012 y 3784/2013, el Decreto 1930 de 2013 “Política Pública Equidad de Género” – CONPES 161/2013, y el Acuerdo de Paz, se concentra en definir acciones que desde el Sistema Nacional de Asistencia, Atención y Reparación para las Víctimas, la Comisión Intersectorial de la Política Pública Nacional de Equidad de Género, Subcomité de Enfoque Diferencial, la Comisión de Monitoreo y Seguimiento del Acuerdo, promuevan ejercicios para la vindicación de los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado, a partir de ejercicios consultivos realizados en estas instancias junto con los aportes realizados por las representantes de víctimas y desde luego las instituciones territoriales para lograr de esta manera su materialización concreta y de impacto en la vida de cada una de ellas.

Como bien lo dice el CONPES 3784/2013, todos los instrumentos normativos existentes contribuyen al goce y ejercicio efectivo de los derechos de las mujeres, promueven acciones afirmativas y generan una transformación de las estructuras y prácticas de la sociedad que ayudan al

fortalecimiento de la democracia, a la reconstrucción de la ciudadanía de las mujeres víctimas y a una mayor inclusión social de las mismas en todas sus esferas.

Por otro lado, es bueno señalar que el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), está conformado por un conjunto de entidades públicas del nivel gubernamental y estatal del orden nacional y territorial que cuentan con la participación de las Mesas de Víctimas, encargadas de formular o ejecutar los planes, programas, proyectos y acciones específicas, tendientes a la prevención, protección, asistencia, atención y reparación integral de las víctimas. El Subcomité Técnico de Enfoque Diferencial es la instancia de coordinación encargada de diseñar e implementar la política pública de prevención, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas, propendiendo por la incorporación de este enfoque en cada componente de la política pública. (Decreto 4800 de 2011)

Conforme a lo anterior, se creó una propuesta de lineamientos de enfoque diferencial del SNARIV adoptada por el Subcomité Técnico de Enfoque Diferencial (Subcomité Técnico de Enfoque Diferencial, sf), la cual aplicaremos en el seguimiento de la evaluación de la política pública de equidad de género en articulación con la política pública de víctimas del departamento del Huila en el capítulo cuatro de esta investigación.

La definición que adopta el Subcomité Técnico de Enfoque Diferencial al respecto es que: “El enfoque diferencial es un principio rector de la política pública para la prevención, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas desde su dimensión individual y colectiva, que permite focalizar nuestra mirada y reconocer que hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, orientación sexual y discapacidad”.

La Instancia Especial para Contribuir a Garantizar el Enfoque de Género en la Implementación del Acuerdo Final⁴¹ es resultado de un proceso de selección liderado por la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI) a través de asambleas departamentales y audiencias informativas a nivel nacional y de postulación de candidatas en la mayoría del territorio nacional. La Instancia se instaló en julio de 2017 y está conformada por mujeres representantes de plataformas nacionales, población LGBTI, víctimas, territorios de mayor afectación por el conflicto, mujeres rurales, indígenas y afrodescendientes. La Instancia Especial constituye una experiencia novedosa de participación de las mujeres de la sociedad civil en la implementación de un acuerdo de paz. Hay dos objetivos principales para la Instancia. Primero que, a través de dicha Instancia, se logre facilitar la participación efectiva de mujeres en los distintos procesos de política pública para que se adopte el enfoque de género; y segundo que las mujeres de los territorios y a nivel nacional puedan participar activamente en el seguimiento a la implementación de dicho enfoque, ejerciendo así sus derechos y contribuyendo a transformaciones estructurales.

En relación con la participación de las mujeres en la formulación de las políticas públicas relacionadas con la implementación del Acuerdo Final, el avance no ha sido muy significativo. La priorización del enfoque de género en la agenda del Gobierno y de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo – CSIVI es condición para asegurar que la implementación del enfoque de género trascienda su inclusión como principio y sin mayores desarrollos en el marco normativo, y se traduzca en planes, programas y proyectos que cuenten con recursos para la puesta en marcha efectiva de dicho enfoque con los cuatro atributos

⁴¹ Ha producido documentos en los que brinda insumos, sugiere lineamientos y hace recomendaciones para contribuir a garantizar la incorporación de la perspectiva de género en la implementación del Acuerdo Final.

señalados en el Acuerdo. Esto es, con mecanismos de transversalización, acciones afirmativas, participación efectiva de las mujeres y acciones de reconocimiento de la victimización de las mujeres por causa del conflicto. El compromiso del Gobierno, los desarrollos normativos y la implementación integral a través de mecanismos de política pública, son indispensables y complementarios entre sí, y aunque el enfoque de género ha sido incluido en la mayoría de las normas expedidas, en la práctica hay poca evidencia que demuestre el desarrollo del mismo.

La Sentencia C-160/17, aborda uno de los ejes transversales del Acuerdo Especial para la Paz, y el cual ha llamado la atención en esta investigación: Enfoque de Género, dice la Corte que:

(i) El enfoque de derechos de la mujer, en el marco de un Nuevo Acuerdo entre el Gobierno Nacional y las FARC, debe establecer el restablecimiento de los derechos de la mujer y su igualdad frente a los derechos de los demás [...]; (ii) este es un aspecto positivo, justo y necesario, por ende, (iii) deberá ser transversal en el acuerdo y será precisado “en cada uno de los puntos que correspondan al restablecimiento de derechos de la mujer víctima del conflicto”. En el punto 6 del Acuerdo Final “se incluye una sección inicial (sin numeración) de “Principios Generales para la Implementación”, entre estos, el enfoque de género, en virtud del cual se reconoce la igualdad de derechos entre hombres y mujeres y se hace énfasis en las medidas especiales que deben otorgarse a las mujeres, entendidas como sujetos de derechos y de especial protección constitucional, frente a quien se deben tomar medidas afirmativas para lograr su efectiva protección. Este principio se debe aplicar, según se indica, “de manera transversal en la implementación de la totalidad del Acuerdo.”⁴²

Según de Departamento Nacional de Planeación, los planes de desarrollo juegan un rol primordial en la transformación de la visión que tenemos de país, considerándolos como instrumentos de paz, junto con el buen diseño e implementación de políticas públicas que reconozcan la existencia de grupos poblaciones de especial protección constitucional conformados en su

⁴² Colombia, Corte Constitucional. Sentencia C-160 de 2017, 09 de Marzo de 2017, Magistrado Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado. Disponible en. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-160-17.htm>

mayoría por personas que en razón de su edad, género, situación de discapacidad, orientación sexual e identidades y expresiones de género no hegemónicas, han vivido procesos históricos de discriminación e inequidad que han truncado, dificultado y en algunos casos coartado su reconocimiento como sujetos de derechos.

Estas situaciones se exacerban con ocasión del conflicto armado interno, debido a que estas personas, grupos y poblaciones son sometidos a un mayor riesgo de victimización y revictimización por parte de los actores armados, los prejuicios sociales o la limitada respuesta institucional para la atención de sus necesidades desde un Enfoque Diferencial.

Precisamente, la Ley 1448 de 2011 adopta el Enfoque Diferencial como un principio fundamental que debe regir todas las acciones y medidas orientadas a una reparación integral y transformadora, que incluya las voces de todos los sectores sociales y tenga en cuenta sus necesidades particulares en pro de una igualdad que les permita alcanzar el goce efectivo de sus derechos. En este sentido, las entidades territoriales representan un papel fundamental como gestores del cambio, la transformación y la inclusión de todas las personas, grupos y poblaciones que desde su diversidad constituyen un gran legado patrimonial y representan, además, uno de los objetivos fundamentales de las políticas públicas.

Teniendo en cuenta estos elementos y el fin del conflicto armado, resulta inminente plantear programas, estrategias y acciones específicas, en el marco del diseño e implementación de las políticas públicas, orientadas a la protección, atención, asistencia y reparación integral de las mujeres; los niños, niñas y adolescentes; las personas mayores; los sectores sociales con orientación sexual e identidad y expresiones de género no hegemónicas y aquellas personas con discapacidad o habilidades diversas, que involucren

todos los ámbitos de sus vidas y propicien escenarios de construcción desde la diversidad, igualdad y equidad.

El diseño de la Política Pública de Víctimas en las entidades territoriales está condicionado a un ejercicio riguroso de caracterización, mediante el cual resulta posible identificar no solo el número de personas afectadas por determinado hecho victimizante, sino sus rasgos particulares y necesidades más apremiantes que los hacen sujetos de especial atención y que, además, deben servir como punto de referencia para orientar la oferta institucional disponible en el territorio y encaminar todos los esfuerzos logísticos, administrativos y presupuestales hacia el goce efectivo de sus derechos.

Por su lado, todas las entidades territoriales deben permitir la constitución del Comité Territorial de Justicia Transicional, el cual se concibe como la máxima instancia de coordinación, articulación y diseño de la Política Pública de Víctimas en el departamento, municipio o distrito, donde debe promoverse la creación y funcionamiento de grupos de trabajo interinstitucionales encargados de su asesoría, asistencia y acompañamiento técnico y metodológico.

Los referidos espacios técnicos resultan fundamentales toda vez que desarrollan el proceso de planificación y aplicación de metodologías que permiten el diseño de acciones orientadas a la prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto. En este sentido y teniendo en cuenta que en cada entidad territorial es usual encontrar la presencia de niñas, niños, adolescentes y jóvenes; mujeres; personas con discapacidad, personas con orientación sexualmente diversa y personas mayores, es importante implementar el Subcomité Técnico de Enfoque Diferencial, pues mediante este puede promoverse la inclusión

intersectorial de dichos grupos poblacionales de manera transversal en los distintos componentes de la política.

Por su parte, la mayoría de municipios del país han adelantado estrategias para incluir el Enfoque Diferencial dentro del Plan de Acción Territorial en el marco del CTJT. Algunas de las estrategias descritas consisten en transversalizar el enfoque diferencial en las diferentes dependencias de la administración para la implementación de las políticas; promover la participación de estos grupos poblacionales en escenarios como las mesas de participación y los CTJT, para tener en cuenta sus necesidades en el diseño del Plan de Acción Territorial (PAT); inclusión de la población víctima con Enfoque Diferencial en la oferta de programas y acciones planteados por la administración; reconocimiento del número de personas víctimas del conflicto con características especiales en desarrollo de la estrategia de caracterización, entre otras.

La participación de las víctimas del conflicto armado interno resulta de vital importancia en todo el ciclo de las políticas públicas y no precisamente solo la de víctimas, pues es este el mecanismo mediante el cual pueden incidir en la planeación y ejecución de los planes, programas y proyectos que buscan la superación de la situación de vulnerabilidad y el goce efectivo de derechos.

En este sentido, las organizaciones de víctimas, entendidas como aquellos grupos conformados en el territorio colombiano, bien sea a nivel municipal o distrital, departamental y nacional, por personas que individual o colectivamente hayan sufrido daños -en los términos establecidos en el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011 (artículo 265, Decreto 4800 de 2011) pueden ejercer un rol fundamental durante todo el ciclo de la política pública, como se podrá verificar en capítulos más adelante.

Adicionalmente, uno de los principales espacios de participación es la Mesa Municipal de Participación de Víctimas, donde se lleva a cabo la discusión, interlocución, retroalimentación, capacitación y seguimiento a las disposiciones contenidas en la Ley 1448 de 2011, sus decretos reglamentarios, la jurisprudencia y demás normas complementarias de conformidad con lo expuesto en el artículo 264 del Decreto 4800 de 2011 y donde también debe propiciarse la participación efectiva de mujeres, niños, niñas y adolescentes, adultos mayores víctimas, a fin de reflejar sus agendas acorde con lo dispuesto en el artículo 193 de la Ley 1448 de 2011.

El Plan de Acción Territorial (PAT) es el instrumento en el que se incluyen las medidas de prevención, protección, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas, que debe ser elaborado por los municipios, distritos y gobernaciones con la participación de las víctimas del conflicto armado. De allí la importancia de tener en cuenta a las víctimas con Enfoque Diferencial, cuya incidencia dentro de la elaboración de este instrumento puede servir como garantía para su inclusión dentro de los diferentes planes, programas o proyectos que pretenda adelantar la administración municipal orientados al restablecimiento y garantía de sus derechos.

El Plan de Acción Territorial de cada administración debe incluir el Enfoque Diferencial, lo que bien podría traducirse en intervenciones de asistencia, oferta socioeconómica y procesos de reparación que reconocerían la existencia de poblaciones con características particulares de vulnerabilidad en razón a su edad, género, situación de discapacidad y orientación sexual.

La información anterior, sumada al conocimiento de la norma y jurisprudencia por parte de las entidades territoriales, facilitará la implementación de programas, proyectos y acciones tendientes a garantizar

los derechos vulnerados con ocasión de algún hecho victimizante, mediante la prevención, atención, asistencia y reparación integral.

Finalmente, es importante resaltar que el Grupo de Articulación Interna para la Política de Víctimas del Conflicto Armado (GAPV) del Ministerio del Interior concentra sus esfuerzos en brindar un acompañamiento técnico a las entidades territoriales, de manera que mediante un trabajo articulado sea posible fortalecer sus capacidades institucionales y generar competencias orientadas a garantizar el goce efectivo de derechos de la población víctima. Ello, sin embargo, no implica que el GAPV sea responsable del diseño de políticas públicas para la población de especial protección constitucional, pues en primer lugar se trata de una labor que excede los límites de su competencia, y en segundo lugar, la política ya ha sido formulada y se encuentra a cargo de entidades específicas del nivel nacional comprometidas con su ejecución en el país, y las entidades territoriales comprometidas con la adopción, diseño e implementación de la misma y otras en las regiones.

En relación a las mujeres víctimas del conflicto, el CONPES 3784/2013 define como problemática central que las mujeres víctimas con ocasión del conflicto armado enfrentan limitaciones para la garantía plena del goce efectivo de sus derechos con reconocimiento de sus afectaciones particulares, indicando tres ejes problemáticos:

Eje problemático 1: las mujeres son víctimas de graves y particulares formas de violencia con ocasión del conflicto armado.

Eje problemático 2: los entornos y prácticas socioculturales desconocen a las mujeres como sujetas de derechos.

Eje Problemático 3: las mujeres víctimas enfrentan dificultades en el acceso a la atención y restablecimiento de sus derechos.

¿Y cómo se puede contrarrestar estos ejes problemáticos? A través de voluntad política, participación activa y consiente de toda la sociedad para construir Paz, inclusión a la mesa de debate a las mujeres víctimas a la hora de tomar decisiones gubernamentales, y la adopción de políticas públicas bien diseñadas e implementadas dirigidas a ellas como sujeto de especial protección constitucional y más por su doble vulnerabilidad (en cuanto al género (por ser mujer) y por los hechos victimizantes que padeció (por ser víctima del conflicto armado)).

CAPITULO III. POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA PARTICIPACIÓN DE LA MUJER EN SU CONSTRUCCIÓN E IMPLEMENTACIÓN DENTRO DEL MARCO DE LA JUSTICIA TRANSICIONAL

*“Cuando las mujeres participan en la vida política, la formulación de políticas se vuelve más incluyente”.
Plan de acción del gobierno del Reino Unido, 2018.*

3.1 CONCEPTO Y CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

“La orientación dada en cuanto a la formulación, implementación y evaluación de la política pública, implica no sólo la concreción del tema a facultar como tal o las áreas ha abrigar en ella, sino la trazabilidad compleja, sistémica y léxico pragmática que esta contiene” (Gutiérrez, J.A., Restrepo, R.D., Zapata, J. S, 2017)

El papel que juegan las Políticas Públicas dentro de la presente investigación enmarca la relación que existe entre los ciudadanos y el Estado, entendiendo estas como aquellas herramientas que permiten orientar y desarrollar los ideales que buscan fortalecer el bienestar colectivo alrededor de las problemáticas que afectan constantemente a la sociedad, de allí que, para abordar este concepto se traerán a colación las consideraciones que disimiles autores han dispuesto para el análisis y diseño de políticas públicas, porque se tiene como finalidad realizar el análisis a las políticas públicas que benefician directamente a las mujeres víctimas del conflicto armado en el departamento del Huila (Equidad de Género y víctimas).

Empezamos la introducción de este capítulo, con la definición etimológica la palabra política la cual proviene del latín “politicus” y ésta del griego “πολιτικός” (“politikós”), que significa “de los ciudadanos” o “del Estado”, siendo el adjetivo de “πόλις” (“pólis”) “ciudad” pero también “Estado” ya que la ciudad en la Grecia clásica era la única unidad estatal existente (hasta la

época de los macedonios, quienes lograron unir Grecia bajo un reino) (Etimología de la Lengua Española, sf), ahora bien, en lo que concierne a la formación etimológica de la palabra pública, es menester indicar que dicho término es considerado la forma femenina del latín “públicus”, añadiendo que según la Real Academia de la Lengua Española su adjetivo principal refiere aquello conocido o sabido por todos y para el caso que nos ocupa, algo perteneciente al Estado (Diccionario de la Lengua Española, sf).

En ese sentido, Cuervo (2010) explica que la acción del Estado en las políticas públicas está orientada por el Gobierno, el cual de una manera coherente, integral, legítima, sistemática y sostenible, busca responder a las demandas sociales y desarrollar los preceptos constitucionales y legales, utilizando para ello distintos métodos de análisis, modelos de gestión y criterios de evaluación, incluyendo dentro de este proceso, la participación de los actores involucrados en el problema y en la búsqueda de la solución”. (como se cita en Ordoñez Matamoros, 2013, p. 30)

Ahora bien, desde el punto de vista operacional la política pública ha sido definida como:

“El conjunto de acciones implementadas en el marco de planes y programas gubernamentales diseñados por ejercicios analíticos de algún grado de formalidad, en donde el conocimiento, aunado a la voluntad política y los recursos disponibles, viabilizan el logro de objetivos sociales”. (Ibídem, p 31.)

Entendiendo que las políticas públicas giran en torno a los conflictos que se presentan en la sociedad y que demandan la intervención estatal para materializar alternativas de solución al respecto, Ordoñez Matamoros (2013) enfatiza algunos de los acontecimientos más importantes que contextualizan la evolución del análisis de las políticas públicas desde el siglo XX hasta la actualidad, destacando lo siguiente:

(...) Con la primera guerra mundial y los ajustes de la posguerra, crece la importancia de la resolución de los problemas públicos por parte de los profesionales en ciencias sociales. La mayoría de los autores atribuyen a la aparición del enfoque de análisis de políticas públicas al crecimiento del intervencionismo del Estado, luego de la segunda guerra mundial, al surgimiento del modelo del Estado de bienestar o Estado de providencia encargado de misiones en protección social y de la redistribución de los ingresos.

Es realmente en la década de los 50 que se origina el análisis de políticas públicas, en Estados Unidos, cuando científicos sociales (políticos, sociólogos, economistas) se interesaron por el estudio de la acción pública. Este enfoque se originó como una tentativa de utilizar el método de investigación de las ciencias sociales para elaborar recetas destinadas a contribuir el buen funcionamiento del Gobierno.” (p.35)

Así las cosas, las políticas públicas se han nutrido de distintas teorías propuestas desde las ciencias sociales y naturales, las cuales constituyen un punto de referencia útil para comprender el proceso que siguen y la dinámica respecto a su ejecución, implementación y análisis, de allí que, para la presente tesis, se utilice desde el enfoque racional el modelo secuencial (LAS-SWELL) o modelo del ciclo de políticas públicas, el cual ha sido el más influyente y comprehensivo que se ha propuesto en el estudio de las políticas públicas.

3.1.1 El Ciclo de las políticas públicas

Menciona Díaz (1998) que el ciclo de las políticas públicas abarca una serie de etapas que, con ligeras variantes que abarcan los siguientes temas:

- La *construcción de la agenda* (que supone la emergencia del problema, su definición su inserción en el conjunto de cuestiones priorizadas en el programa de decisión y la actuación del poder público).
- La *formulación* de la política (es decir la fase en que una vez consideradas alternativas de intervención se *adopta* una decisión sobre la estrategia fundamental a concretar).
- La *implementación* del programa o programas establecidos.
- Su *evaluación* y eventualmente la *finalización* o extinción de la política misma.

Abordando dentro del presente capítulo aquellos aspectos que componen dichos ciclos de las políticas públicas, haciendo hincapié en la implementación y evaluación de ellas, esta investigación está encaminada precisamente al análisis de implementación y evaluación de la política pública de género de la cual son beneficiarias las mujeres víctimas del conflicto armado del departamento del Huila, por lo que es importante desarrollar conceptualmente el ciclo de la PP:

3.1.1.1 Iniciación de las políticas públicas:

Cuando se define una cuestión que será objeto de una política pública, se ponen de manifiesto cuáles son los aspectos de la situación existente que se consideran insatisfactorios, y en alguna medida aparece ya configurada o al menos esbozada, cuál es la solución deseable, o al menos cuál es la perspectiva desde la que se buscará modificar o resolver esa situación insatisfactoria. Ese es el motivo por el cual la descripción y explicación de los problemas no es neutral sino tendenciada, por lo general, desde representaciones del “orden social deseable” que se intenta alcanzar.

3.1.1.2 Elaboración de políticas públicas:

La elaboración de las políticas públicas es el proceso que abarca desde la identificación y delimitación de un problema o necesidad actual o potencial de la comunidad (o sea, una “cuestión pública”), el análisis y determinación de las posibles alternativas para su solución o satisfacción, incluyendo la evaluación de los costos y de los posibles efectos positivos y negativos de cada una de ellas y el establecimiento de prioridades para los pasos de su futura ejecución.

No se trata, pues, simplemente de “identificar” cuestiones sino de construirlas, determinando sus alcances y límites, su relevancia social y su posible impacto político y económico.

3.1.1.3 Formulación de políticas públicas:

La formulación de las políticas públicas consiste, en primer lugar, en la selección y especificación de la(s) alternativa(s) que es considerada más viable, y que es acompañada generalmente por un proceso de comunicación, con una o varias declaraciones que dan a conocer y explicitan la decisión adoptada, sus objetivos y su marco jurídico, administrativo y financiero. Frecuentemente la elección de la alternativa adoptada se hace según criterios de conveniencia política y de oportunidad, y muy influida por la disponibilidad de recursos físicos, humanos, tecnológicos y económico-financieros.

3.1.1.4 Implementación de políticas públicas:

Para implementar una política pública hay que planificar y organizar el aparato administrativo del Estado y de otros actores intervinientes, y asegurar la disponibilidad de los recursos materiales, humanos, económico-financieros y tecnológicos necesarios para iniciar su ejecución.

Esta es una fase bastante compleja, que requiere la articulación de: El detalle de los objetivos generales y específicos según los diferentes actores; La selección del nivel de ejecución de cada programa y proyecto; El diseño organizacional para la ejecución, seguimiento y evaluación; El diseño de mecanismos de coordinación y comunicación; La elaboración de programas y proyectos con indicación de unidades ejecutoras y responsables y cálculo de los cronogramas físicos y financieros; La asignación de los recursos necesarios: humanos, financieros, tecnológicos, etc.; El diseño del sistema de informaciones; La programación de la capacitación y concientización; El establecimiento de las formas de difusión y publicidad que asuman la doble dimensión problemática de la comunicación.

Suele también incluirse en esta etapa la llamada “evaluación ex ante” que es un pronóstico sobre los resultados esperados que sirve luego para comparar con los resultados de la “evaluación ex post”.

3.1.1.5 Ejecución de políticas públicas:

La ejecución de políticas públicas es el conjunto de acciones que están destinadas a alcanzar los objetivos propuestos por la política. En síntesis, es la puesta en práctica, la realización concreta de la política. Hay autores que la consideran como parte de la implantación, que tendría así una primera fase de programación y una segunda fase de ejecución.

Aunque para efectos del estudio, se prefiere tomarlas por separado porque en esta fase, de ejecución, es donde se manifiestan las discordancias entre lo planificado y el comportamiento real de los hechos, que obliga muy frecuentemente a ejecutar ajustes o cambios en los planes previstos, según la información que genera la fase siguiente, de seguimiento, que en realidad no es sucesiva sino paralela a la de ejecución.

3.1.1.6 Seguimiento de las políticas públicas:

El seguimiento de las políticas públicas consiste en un proceso sistemático de supervisión de la ejecución de actividades, en sus diversas dimensiones, con el objeto de suministrar a los ejecutores responsables de la política información sobre la marcha de las actividades con miras a introducir ajustes y correcciones que aseguren el logro de los objetivos.

Esta etapa también suele ser denominada “evaluación intermedia”, ubicada en diversos momentos de la ejecución entre la evaluación ex ante y la ex post. El seguimiento incluye tareas de relevamiento y registro de la información, el control de su calidad, su procesamiento (con frecuencia, para la elaboración de indicadores) y la puesta a disposición de los decisores.

3.1.1.7 Evaluación de las políticas públicas:

Como se ha visto, desde el punto de vista de su ubicación en el tiempo, hay tres tipos de evaluación: ex ante, intermedia y ex post. En este caso, la evaluación consiste en la medición y análisis de los efectos sociales

producidos por la política en cuestión, los resultados que se han obtenido y las consecuencias, previstas y no previstas, que hayan tenido lugar.

Este último punto tiene una gran importancia, porque es frecuente que la realización de los objetivos de una política no solo genere satisfacción o insatisfacción, sino que también da lugar a la emergencia de nuevos requerimientos que antes no se manifestaban y que muchas veces no son previstos en el diseño de la política originaria.

La puesta en marcha de un proceso de evaluación de este tipo exige definir y delimitar el objeto de dicha evaluación, la identificación de sus destinatarios y de quienes serán encargados de llevarla adelante (internos o externos, políticos o técnicos, etc.), así como el alcance y tipo de evaluación a realizar, el momento para realizarla y las técnicas que se utilizarán. (Como se cita en Amoletto, 2014)

Respecto al Seguimiento de las políticas públicas, es importante destacar lo expuesto por la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas del Departamento Nacional de Planeación⁴³ de conformidad con lo siguiente:

El seguimiento se concibe como una herramienta de la gestión pública, que permite precisar los avances y los retos en la implementación de las políticas en comparación con las metas definidas por los gobiernos en sus instrumentos de planeación (DNP, 2017).

En términos generales, de acuerdo con el DNP (2017: 20), el seguimiento a políticas públicas se entiende como: “un proceso continuo y sistemático de recolección y análisis de información que permite determinar el grado de avance hacia las metas gubernamentales, de tal forma que retroalimente el ciclo de la gestión pública. Así, el modelo de seguimiento debe ser el resultado del mejoramiento comprensivo, verificación minuciosa y uso robusto de información sobre la obtención de productos y resultados con valor público...”

⁴³ Colombia, Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas. *Guía para el Seguimiento de Políticas Públicas*, p.18.21. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Guia_para_seguimiento_Politiclas_Publicas.PDF

(...) Por consiguiente, el proceso de seguimiento le permite al Gobierno:
i) generar alertas tempranas para la consecución de sus metas; ii) producir información pertinente para la acertada toma de decisiones de política pública, reduciendo la incertidumbre y aumentando las evidencias; iii) incrementar la transparencia y fortalecer el proceso de rendición de cuentas; y iv) evaluar el desempeño de las entidades del Gobierno.

Entonces, teniendo en cuenta la breve explicación del modelo secuencial (LAS-SWELL) o modelo del ciclo de políticas públicas, es claro que estas son el resultado de una secuencia lógica que emprende su inicio desde la identificación de un problema público, pasando por su inclusión en la agenda pública, su implementación y su evaluación, modificación o terminación, estructurando dicho proceso a través de una representación línea-racional, representación que siendo susceptibles de aportes doctrinarios, se consideró pertinente para esta investigación enunciar 8 etapas desarrolladas por Ordóñez Matamoras, (2013), etapas que se representan en el siguiente gráfico (pp 49-50):



Ilustración 5 Ciclo de las políticas públicas
(Fuente: Manual de análisis y diseño de políticas públicas, (Ordóñez Matamoras, 2013))

La perspectiva que presenta el referido modelo, simplifica la realidad, ofreciendo un instrumento para observar y examinar el proceso de análisis

de políticas públicas, constituyendo una herramienta pedagógica y heurística muy útil y una excelente puerta de entrada para el análisis debido a su flexibilidad y adaptabilidad, siendo pertinente indicar que este instrumento al no ser excluyente, permite que su diseño acepte que se superpongan otras teorías, las cuales se pueden añadir en cada etapa del proceso que representa una función o subsistema. (Ibídem, p 51.)

En este orden de ideas, el analista de políticas públicas centrado en el ciclo expuesto anteriormente debe llevar a cabo el acompañamiento, promoción e ilustración del proceso que siguen las políticas públicas desde su concepción hasta su terminación o cambio, estando llamado a jugar un papel crucial para la normalización del Estado y la democracia, en la medida en que de él se espera no solo que conozca y suministra información relevante sobre el proceso que sigue en las políticas públicas, sino que debe aportar conocimientos e información en cada una de las etapas del ciclo, constituyendo garantías para que la sociedad logre alcanzar los objetivos de la mejor forma posible. (Op Cit)

3.2 IMPORTANCIA DE UN BUEN PLAN DE IMPLEMENTACIÓN DENTRO DE LA POLÍTICA PÚBLICA

El Estado ya no sabe todo y no es capaz de saberlo todo, y menos aún de imponerse en la sociedad mediante un proceso de implementación vertical de tipo comando – control. Se produce un proceso de reconocimiento de necesidad mutua de los actores. Roth (2007, p. 44).

Habiendo abordado el concepto de políticas públicas y el modelo acogido para el desarrollo de la presente investigación, a continuación, se cotejarán los elementos claves a tener en cuenta en la implementación de una política pública (los cuales se utilizarán en relación a la PP de Equidad de Género del Huila), visualizando algunos aspectos que conducen a soluciones reales

de conformidad con el diseño, implementación, seguimiento, monitoreo y evaluación.

3.2.1 Diseños de planes de implementación:

Al emprender la implementación de una política pública, es necesario formular un número considerable de alternativas, identificando los diferentes aspectos y/o requisitos que se necesiten para su correcta ejecución, examinando detenidamente cuál de las opciones planteadas es la mejor para alcanzar de esta manera los objetivos propuestos y así iniciar la elaboración de un plan acorde con el entorno, previendo dentro del mismo los posibles cambios que llegaren a presentarse con el fin de dar una oportuna solución frente a estos.

De conformidad con lo anterior Ordóñez Matamoros, (2013), sostiene que:

Los estudios sobre la puesta en marcha o la implementación de las políticas públicas son en general, un área poco desarrollada. Esto es paradójico si se tiene en cuenta que la implementación de una política pública es definitiva en la medida que es este punto donde el discurso se transforma en una realidad palpable, y es aquí donde se va deslumbrar el resultado del ciclo de la política pública. (Pp, 209-210)

A partir de lo anterior, este proceso es considerado actualmente una etapa fundamental en el ciclo de una política pública, donde los aspectos técnicos, gubernamentales y administrativos convergen con lo público, equiparados a la interacción que tienen los caminos del diseñador con los de las políticas públicas, entendiendo la implementación como el resultado material de dicha acción, y determinando su éxito o fracaso de conformidad con su correcta aplicación. (Ibidem p, 211).

Claramente, el proceso de diseño requiere la información necesaria respecto de la problemática que se presenta, de tal modo que la comunidad influye de forma importante en dicha labor, pues a través de este espacio de intervención ciudadana también se determina el éxito de la creación de medidas eficientes que brinden una correcta solución al número de problemas que se pretenden resolver.

Es menester resaltar, que, la implementación de una política pública varía conforme al tamaño del grupo sobre el cual va dirigida la acción y la problemática a la que se busca dar solución, por ello Ordóñez Matamoros (2013) advierte que: es arriesgado, por no decir imposible e inadecuado, hablar de métodos estandarizados de implementación de políticas públicas, de tal manera que la labor de los implementadores no debe limitarse únicamente a recrear herramientas que intente conseguir un fin, sino, por el contrario, a buscar las herramientas que mejor se adopten a entornos sociales y económicos específicos. (p. 211)

Con todo lo anterior en perspectiva, a continuación, se introduce un parangón que sintetiza los modelos de implementación de políticas públicas, destacando sus principales aspectos y diferencias que permiten entender este proceso esencial en el ciclo de una política pública, esto para indicar que fue clave utilizar el modelo de implementación Bottom-Up porque nos concentra y nos permite desarrollar el objetivo principal de esta investigación:

Tabla 1 Modelos de Implementación de Políticas Públicas

IMPLEMENTACION “TOP-DOWN” VERSUS “BOTTOM-UP”

Modelo de implementación Top-Down	Modelo de implementación Bottom-Up
<p>Concepción clásica de la implementación en donde la administración pública es concebida como el actor ideal para ejecutar las decisiones políticas.</p>	<p>Concepción moderna de la implementación. Surge como una crítica al modelo centralizado y jerarquizado de implementación.</p>
<p>Esta etapa depende exclusivamente del rol de la administración del analista para alcanzar los objetivos planteados en su fase técnica.</p>	<p>Tanto la ciudadanía como la administración son actores esenciales en el proceso de implementación tanto el formulador como el ejecutor son claves para obtener una política exitosa.</p>
<p>Mayor control de los procesos por parte de la administración. Hay una clara distinción de responsabilidades y tareas entre el formulador y el ejecutor.</p>	<p>La puesta en marcha se va caracterizar por la ejecución de una política que busca resolver problemas desde el punto más cercano a la situación problemática.</p>
<p>Asume información constante y clara del entorno político y económico. Considera que existen objetivos claros y consistentes.</p>	<p>Este modelo considera la participación ciudadana en las diferentes fases del ciclo de políticas públicas en donde es necesaria la negociación y la construcción de consensos, así como la implementación compartida.</p>

IMPLEMENTACION “TOP-DOWN” VERSUS “BOTTOM-UP”

Modelo de implementación Top-Down

Brecha entre lo político y lo técnico al implementar.
No permite observar cambios en la política, ni proceso de aprendizaje.

Es mayormente usada en países en vía de desarrollo, en donde no hay canales suficientes de participación y la sociedad civil está poco organizada.

Modelo de implementación Bottom-Up

La incertidumbre es una variable con la que se debe trabajar. Se entiende que las políticas y las circunstancias están en constante cambio. Por ende, los objetivos pueden cambiar.

La evaluación es periódica, constructiva y participativa.

Construcción participativa de política pública, en donde la técnica y la política se aproximan en búsqueda de resultados efectivos.

Los ejecutores son flexibles al cambio, y están abiertos al cambio y al aprendizaje continuo.

Predomina en los países desarrollados en donde la sociedad civil juega un papel importante (capital social) dada su organización en sindicatos, ONG, y otras formas de organización y participación ciudadana.

Fuente: Manual de análisis y diseño de políticas públicas, Ordóñez Matamoros, (2013)

Indistintamente del enfoque, la implementación en torno a las políticas públicas, puede entenderse como la ejecución del conjunto de actividades que buscan generar un impacto real en la sociedad, precisando que, la coordinación de aquellas en articulación con los actores involucrados y la promoción de estas interacciones son el objetivo de esta fase para contribuir al éxito de la política, agregando que, la gobernanza del proceso de las políticas va a depender de su estructuración según sea Top-Down o Bottom-Up. (Torres-Melo & Santander , 2013, p. 121)

Por su parte, los autores en mención refiere que el modelo Top-Down constituye la forma de implementación más básica y utilizada en los países en vía de desarrollo, con una puesta en marcha de las decisiones desde el centro hacia la periferia, y poca interacción en la administración y la sociedad, en donde para esta ultima el estado es un “tercero”, contrario sensu, el modelo Bottom-Up predomina en los países desarrollados en el

que se tiene mayor conciencia de la importancia de hacer un plan de implementación paso a paso, flexible a los posibles cambios que pueda enfrentar y donde la ciudadanía tiene rol fundamental en un proceso que empieza desde el momento mismo del diseño de la política, y en donde, por ende, el Estado no es percibido como un tercero si no que la sociedad se siente parte de él. (Ibídem p.215)

Inclinándonos al enfoque de implementación moderno (*Bottom up*), Ordóñez Matamoros, (2013), indica que este ya no se va caracterizar como una política emanada desde la cabeza de la administración que desciende a la sociedad, si no como una que va resolver problemas desde el punto más cercano de la situación problemática, cobrando de esta manera más fuerza la idea de la construcción participativa de la política pública, con una separación menor entre la formulación y la ejecución, en donde la técnica y la política se aproximan en búsqueda de resultados efectivos. (p. 215)

Es clave entonces, que la implementación de la política pública se proyecte desde el momento de su diseño, de tal manera que, el hacedor se anticipe a las circunstancias que puedan presentarse durante la ejecución de la política, minimizando el margen de afectación y en su lugar garantizando el cumplimiento de los estándares esperados para el beneficio de la comunidad.

Del mismo modo, es importante considerar que los responsables de ejecutar la política dispongan de la experticia requerida en los aspectos, técnicos, financieros, y de gestión, para dar cumplimiento a los objetivos establecidos en dicho proceso, así, el analista debe conocer igualmente el ambiente político y los intereses de aquellos en la política, de tal suerte que, proponga la asignación de trabajo a un funcionario apto para la puesta marcha del mismo. (Ídem p. 223)

El panorama de los recursos, es de vital importancia en la formulación e implementación de políticas públicas, razón por la cual, los objetivos formulados en dicho proceso deben estar basados en estudios concretos que permitan la sostenibilidad del proyecto a desarrollar, aun cuando llegare a presentarse algún tipo de variación en la ejecución del mismo, los encargados de la implementación deberán manejar la planeación presupuestal bajo el supuesto de tomar posiciones más eficientes que permitan hacer más con menos costos.

Sin embargo, el anterior supuesto no puede limitarse a los planteamientos teóricos previos a la ejecución de la política pública, por consiguiente, deberá diseñarse un mecanismo de seguimiento para la fase de implementación, que permita identificar a tiempo las fallas que puedan presentarse para así mismo brindar una oportuna solución.

Bajo este contexto, es importante resaltar la estrecha relación que existe entre los procesos de diseño e implementación de políticas públicas y los derechos de los ciudadanos, orientados a garantizar el cumplimiento de estos últimos, teniendo en cuenta que la política pública es concluyente de la problemática que se presenta en cierto grupo poblacional, las acciones que se llevarán a cabo deberán propiciar un ambiente favorable para generar más equidad e inclusión dentro de la sociedad.

Así, estando la Política en marcha, Ordóñez Matamoros, (2013) sugiere establecer un plan de monitoreo para realizar evaluaciones e informes de los avances alcanzados en la fase de ejecución, en aras de formalizar una medición efectiva del impacto que la política pública generó en el grupo poblacional. (p. 225)

Para finalizar el presente tema, se presenta a continuación una lista de chequeo, la cual a criterio de Matamoros es de gran utilidad al momento de hacer un plan de implementación al diseñar la política (que de hecho se

utilizará en el análisis de la construcción de la política pública de equidad de género del Huila conforme las intenciones de este trabajo investigativo) y mientras se lleva a cabo la decisión:

Tabla 2 Lista de Chequeo de la implementación exitosa

Lista de chequeo de la implementación exitosa

-
1. Buen diseño.
 - 1.1 Están correctamente determinadas las causas del problema.
 - 1.2 Hay consistencia entre las causas del problema y las alternativas implementadas.
 - 1.3 Los objetivos de la política están de acuerdo con la formulación del problema.
 - 1.4 Fueron consideradas las consecuencias de la implementación en el largo plazo.
 2. Buen apoyo administrativo.
 - 2.1 Se cuenta con responsables con capacidades administrativas para la implementación de la decisión.
 - 2.2 Hay coordinación entre diferentes instituciones en el proceso de implementación.
 - 2.3 Se cuenta con responsables actos para el buen manejo del dinero.
 3. Buen entorno.
 - 3.1 Se cuenta con el apoyo de grupos organizados y actores políticos de peso para la implementación de la decisión.
 - 3.2 Existe un plan de monitoreo para determinar el plan y hacer los cambios del entorno y hacer los cambios necesarios.
 - 3.3 La población objetivo es consciente de la existencia del problema.
- (Adaptación de las 5 condiciones de efectividad en la implementación de SABATIER Y MAZMANIAN).
-

Tomado de: Manual de análisis y diseño de políticas públicas, (Ordóñez Matamoros, 2013)

3.3 PLANES DE MONITOREO Y EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA

El origen político, no es óbice para exponer la base de su formulación, menos el marco institucional que las acoge, y mucho menos, la evaluación que hace posible su exposición o monitoreo. (Gutiérrez, J.A., Restrepo, R.D., Zapata, J. S, 2017)

El proceso de monitoreo y seguimiento a la ejecución de una política pública, está dirigido principalmente al control del desarrollo en las fases finales del ciclo de las políticas públicas, identificando el desempeño de la política y el nivel de cumplimiento respecto a los objetivos y metas planteados dentro de la misma. Al respecto, Ordóñez Matamoros (2013) indica que:

(...) Se trata de procesos pensados para cuando se implemente la política pública recomendada, y haya transcurrido un tiempo prudencial para producir efectos identificables y atribuibles a la misma, esto no quiere decir que se trate de procesos irrelevantes, subsidiarios o indispensables a la hora de diseñar una política pública. Al contrario, se trata de ejercicios cruciales para garantizar el mayor impacto en la dirección deseada y minimizar, en la medida posible, efectos negativos no intencionados que puedan resultar de la intervención pública. (p. 234)

En ese sentido, el monitoreo ha sido considerado como un procedimiento analítico e investigativo, mediante el cual se realiza la recolección de información para establecer la cuantificación de los productos o resultados que se han producido para o sobre la población objetivo como consecuencia de una intervención y no de otros factores. (como se cita en Torres-Melo & Santander , 2013, p. 181)

La diferencia de estos dos procesos radica según Ordóñez Matamoros (2013) esencialmente en que el proceso de monitoreo es llevado a cabo principalmente para derivar aprendizajes en el proceso de implementación, conducentes a hacer correctivos puntuales de la política, la evaluación tiene con propósito principal juzgar el desempeño de la intervención (o ausencia) de políticas públicas. (p. 238)

Del mismo modo, el autor indica que existen 3 tipos de evaluaciones clasificadas por el propósito que realizan y que se busca saber, las cuales se pueden observar en síntesis a través de la siguiente tabla:

Tabla 3 Tipos de Monitoreo y Evaluación

<u>Evaluación Ex – Ante</u>	<u>Evaluación Durante o Monitoreo</u>	<u>Evaluación Ex – post o de resultado e impacto.</u>
Consiste en pronosticar cuáles serán los impactos futuros causados por un proyecto, al analizar las diversas opciones diseñadas, generalmente en fusión de 3	Acompaña la puesta en marcha de la política pública, entendido como un seguimiento a los esfuerzos realizados, los insumos utilizados y los logros alcanzados durante la etapa de	Dirige su atención a la evaluación de los resultados e impactos de una política pública llevando un tiempo prudencial en su implementación, teniendo como propósito clarificar si los

<u>Evaluación Ex – Ante</u>	<u>Evaluación Durante o Monitoreo</u>	<u>Evaluación Ex – post o de resultado e impacto.</u>
<p>critérios: su eficiencia, su impacto predecible y su impacto en otras políticas públicas. Se refiere a los ejercicios de pronóstico y predicción, la extra población, el análisis de escenarios, etc. (¿Qué hacer? ¿Funcionará lo que vamos hacer?).</p>	<p>implementación, teniendo como objetivo principal verificar y asegurar la buena ejecución de la acción tras detectar posibles problemas que puedan entorpecer el logro de los objetivos buscados.</p>	<p>objetivos buscados fueron alcanzados, es decir, que la evaluación, ex – post está enfocada a determinar los aciertos y desaciertos de la intervención pública.</p>

Fuente: Elaboración Propia, Información tomada de: Manual de análisis y diseño de políticas públicas, (Ordóñez Matamoros, 2013, pp. 239-240)

El grado de importancia que reviste la evaluación de resultados se centra en la posibilidad de que los evaluadores de la política pública evidencien los distintos hallazgos y explicaciones frente a las relaciones causales que expresan cómo funcionan la política pública y porque, cuáles son sus éxitos y fracasos. (Ibídem p. 240)

A la hora de poner en practica este proceso, debe revisarse si el problema se encuentra bien definido, acudiendo a los factores de valoración, análisis y diseño, estructurando el problema de conformidad con la información resultante de los ejercicios adelantados hasta el momento en aras de acomodarlo para que sea medido y observado prioritariamente, no obstante, la utilidad de diseñar planes de monitoreo y evaluación antes de iniciar la implementación de políticas públicas encuentra su razón de ser en la orientación previa que se puede brindar a la ejecución de las mismas.

Frente a esto, Ordóñez Matamoros (2013), expone lo siguiente:

(...) En efecto, la planeación de los ejercicios de monitoreo y evaluación permite identificar ex-ante aspectos y momentos (hitos) críticos para hacer la revisión de los logros y correctivos necesarios a la misma durante y tras pasar un tiempo de implementación. Estos planes pueden servir de guía o referente a partir del cual se puede verificar el grado de cumplimiento de los objetivos, metas y criterios trazados. De esta manera la implementación de la política estaría en cierta forma condicionada a lograr los resultados, indicadores y metas fijadas, aumentando así la probabilidad de que los objetivos sean alcanzados y los problemas resueltos o mitigados (...). (p. 243)

Dicho lo anterior los planes tanto de monitoreo como de evaluación deben al menos identificar ¿Que se evalúa, como se evalúa, quien evalúa, cuando y donde?, por esta razón se desarrollaran a continuación aquellos criterios que deben tenerse en cuenta para su elaboración al igual que el alcance que tienen dichos procesos dentro de las políticas públicas y que indiscutiblemente utilizamos al abordar el tema de investigación.

3.4 ¿QUE SE EVALÚA?

3.4.1 Criterios de Evaluación EX – POST:

Los criterios que orientan el ejercicio de diseñar una evaluación para la implementación de una política pública han sido desarrollados por Ordóñez Matamoros, (2013) de la siguiente manera:

(...) Por lo general tres criterios son identificados como rectores. Estos son: relevancia o pertinencia de la política, entendida como la relación entre las características del problema público por resolver y las características de la política o estrategia diseñada o implementada; su eficiencia entendida como el buen uso de los recursos para alcanzar los objetivos; y su eficiencia o efectividad, en donde se indaga sobre el grado o si se lograron los objetivos de la política. En ocasiones se tiene en cuenta la sostenibilidad de los resultados, el desarrollo institucional y la justicia en términos de una distribución aceptable de los costos y beneficios.

(...) A veces el énfasis depende del tipo. En el caso de la evaluación sumativa, los criterios más relevantes son la eficiencia y eficacia al dar cuenta de la acción. En el caso de la evaluación formativa, la sostenibilidad de los resultados puede ser más pertinentes, teniendo en cuenta las actividades que se llevan a cabo para llegar a los resultados y así identificar buenas prácticas. (pp. 243-244)

Estos criterios de evaluación, enmarcan un sentido retrospectivo, sujetando el análisis de una política pública a la implementación de la misma, facilitando el diseño de escenarios que permitan valorizar la intervención estatal a través de la recolección de información sobre los impactos reales y

efectivos de dicha política, obteniendo así conocimientos y aprendizajes para decisiones futuras.

3.4.2 Alcances del Monitoreo y Evaluación:

Los ejercicios de monitoreo y evaluación conducen que la finalidad principal dentro de las políticas públicas es el aprendizaje social de las formas que tiene el Estado en torno a los desafíos sociales que impone la comunidad, especialmente en el desarrollo socioeconómico, recibiendo como enseñanza la experiencia para hacer que dichas políticas y sus programas sean más eficientes y perdurables en el tiempo. (Nina Baltazar, 2018, p. 450)

Así, dichos ejercicios conducen a resolver un gran número de inquietudes, de las cuales Ordóñez Matamoros (2013) hace énfasis, destacando los siguientes apartados:

Cumplimiento de las expectativas: si bien enfocarse en las actividades es de suma importancia, más importante es enfocarse en los resultados, tanto de corto como de largo plazo. El énfasis es brindar información para responder si las políticas consiguieron los objetivos buscados, así como los resultados e impactos esperados.

Estrategias de implementación utilizadas: por lo general, hay que evaluar las estrategias de implementación utilizadas teniendo en cuenta si estas fueron bien diseñadas, si están basadas en fundamentos plausibles, etc. O si, por el contrario, parte de un modelo causal que no refleja la realidad o intención buscada.

Justicia: es importante evaluar la distribución de cargas y los beneficios entre los afectados o beneficiados que resulten de la acción.

Relación costo-beneficio: en toda evaluación de políticas públicas se debe responder a la pregunta ¿hasta qué punto los beneficios superan los costos? La pregunta para el monitoreo es ¿está siendo implementada el programa eficientemente? ¿Se hace una utilización inteligente a los recursos a disposición? En los casos de la evaluación, la pregunta es ¿fue implementado el programa eficientemente? O ¿se podría hacer las cosas de manera distinta, de manera menos costosa y

suficientemente satisfactoria? La mala relación costo-beneficio de una política pública atentaría contra su sostenibilidad y terminaría por legitimar el accionar público. (Subrayado fuera del texto original).

Externalidades o efectos secundarios: es recomendable tener en cuenta que los proyectos, políticas o programas traen consigo externalidades o efectos secundarios no intencionados. Las preguntas por resolver serían *¿Cuáles son (monitoreo) o fueron (evaluación ex-post) los efectos secundarios no intencionados de la política o el programa? ¿Supera (monitoreo) o superaron (evaluación) los efectos negativos no intencionados a los efectos positivos independientemente de si fueron o no intencionados?*

(...) Si los resultados arrojaron que la política resolvió otros problemas o asuntos con poca influencia en el problema público que se intentaba tratar, sin que haya sido suficientemente efectivo en la solución del problema que la motivo, se estaría evidenciando un mal diseño de la política o una mala implementación, lo que en principio debería conducir a su revisión, reforma o terminación, esto a pesar de si los resultados son favorables para solucionar otros problemas importantes. (pp. 244-246)

3.4.3 Indicadores:

En aras de despejar los interrogantes que se formulan dentro de cada uno de los aspectos planteados anteriormente, se ha concebido que el uso de indicadores es necesario para analizar la intervención estatal y el cumplimiento de su función dentro de las políticas públicas, así estos mecanismos refieren cuantitativa y cualitativamente el índice o porcentaje de avance respecto a los objetivos trazados en principio, así como los fenómenos que generan una tendencia en una dirección específica, ya sea positiva o negativa. (Ibíd. 246)

El desarrollo de estos elementos pertenecientes al nivel de resultados ha sido determinado en su tipología por Ordóñez Matamoros (2013) en los siguientes términos:

Mientras que los indicadores cuantitativos apelan al uso de números absolutos, porcentajes, tasas de crecimiento o decrecimiento comparaciones de la línea base (si la hay) con las metas (si las hay) o

los logros alcanzados, los indicadores cualitativos, los cuales responden al hecho de que, como decía Einstein “no todo lo que cuentas se puede contar, ni todo lo que se puede contar cuenta”, apelan a la verificación bien sea por la vía de la simple observación o constatación de si se llevó o no a cabo una actividad planeada (indicador de tipo si/no), un efecto o un impacto dado, o a través de testimonios ofrecidos por involucrados sobre la forma con que la política afectó el comportamiento organizacional, etc. (p. 246)

Teniendo en cuenta que los indicadores cuantitativos permiten una mejor comprensión al momento de explicar los resultados obtenidos en la evaluación de una política pública, a continuación, se desarrollan los principales aspectos de los indicadores cuantitativos que comúnmente son más utilizados:

3.4.3.1 Indicadores de gestión o insumo (o input)

Centran su atención en las actividades, gastos o inversiones utilizadas, es decir, las herramientas con las que se implementa la política, los recursos, habilidades y personas que participan dentro de ella, valorando los esfuerzos necesarios para el alcance de los objetivos y las metas fijada, precisando que, sin estos difícilmente se pueden generar resultados en la dirección deseada; son por lo general utilizados en el ejercicio de monitoreo.

3.4.3.2 Indicadores de producto (o de output)

Tienen como finalidad rendir cuentas sobre el punto intermedio en el alcance de los objetivos planteados, permitiendo medir la efectividad de la acción hasta el momento, prácticamente son usados en el monitoreo o en evaluaciones intermedias durante el proceso de implementación.

3.4.3.3 Indicadores de resultado (outcome)

Recorren los últimos fines que se esperan en la implementación de la política, reflejando las consecuencias obtenidas por su ejecución, lo cual

debe ser contrastado con los objetivos y preocupaciones planteadas desde un principio que haya motivado el diseño de la política pública.

3.4.3.4 Indicadores de impacto (o impact):

Referencian aquellas externalidades o efectos secundarios, que surgen de manera no intencionada en la implementación de la política pública, aclarando que un factor que no puede impedirse que suceda, es el aumento poblacional, ya que esto no es un propósito en la política en cuestión sino una consecuencia no buscada o impacto de la intervención. (Ibídem, p. 246-248)

El uso de indicadores según indica Torres-Melo & Santander (2013) permite estandarizar la información utilizada en la evaluación, facilitando la definición de aquellos datos que deben ser recolectados para determinar las formas de interpretación compartidas, sin embargo, su uso no necesariamente hace la evaluación más objetiva, pero si facilita contar con información de soporte para los argumentos que se quieran exponer en el debate sobre los resultados, impacto y calidad de las políticas públicas. Es de resaltar que actualmente la utilización de indicadores mixtos (cuantitativo y cualitativo) es una acertada mezcla, pues los testimonios de los actores y/o beneficiarios de la política pública es fundamental para reconocer la eficiencia o no de la misma, pues en últimas son quienes inspiraron la creación de la PP para contrarrestar determinado problema que tiene repercusión social, económica. (p. 153).

Si bien es cierto, la presente investigación analiza el ciclo de la política pública de equidad de género del departamento del Huila en el marco de la justicia transicional, también es cierto que realiza algunas recomendaciones para mejorar los resultados de la misma en la región, entre ellos lo relacionado con la consolidación de una batería de indicadores bien

diseñada, la cual permita realizar el seguimiento correspondiente a los resultados de la política pública a favor de las mujeres, razón por la cual a continuación se trae a colación lo expuesto por la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas del Departamento Nacional de Planeación frente a la importancia de los indicadores bajo criterios de calidad:

En el ejercicio de construcción de indicadores se puede identificar más de un indicador que sirva como evidencia de cumplimiento del objetivo, esto puede depender de la cantidad de información disponible, de las diferentes mediciones y de otros factores. Para decidir cuál es el mejor indicador, usualmente se utilizan los criterios básicos de calidad, conocidos como los criterios CREMAS. Estos criterios sirven para tomar una decisión sobre qué indicadores podrían ser los apropiados. Entre más criterios cumpla, mejor.

Claro: que exprese de manera precisa e inequívoca el objeto de medición.

Relevante: que esté relacionado directamente con el objetivo de medición.

Económico: que esté disponible o sea posible de recolectar bajo un costo razonable.

Medible: que pueda estimarse o validarse de manera independiente, o que cualquiera pueda verificarlo.

Adecuado: que cumpla con una representatividad o base suficiente para medir o estimar la dimensión del objeto de medición.

Sensible: que capture los cambios en periodos cortos de tiempo.

3.4.4.5 Elementos Adicionales a la hora de Escoger Indicadores

Un paso crítico para la escogencia de indicadores es identificar claramente el público objetivo y su propósito. Esto ayudará a determinar el alcance de los indicadores y a mantener el proyecto enfocado, también se debe prestar atención de manera temprana a los procesos que se utilizarán en el desarrollo de los indicadores. Las preguntas importantes que considerar son:

1. ¿Quién será responsable de la selección y publicación final de los indicadores?
2. ¿Cómo participarán los principales interesados?
3. ¿Se establecerá un grupo de expertos para proporcionar asesoramiento especializado?
4. ¿Se llevará a cabo una consulta pública?
5. ¿Cómo se mantendrán y financiarán los indicadores a lo largo del tiempo?

(United Nations, 2013)

Una vez definidos los indicadores, se deben agrupar todos los elementos que lo componen en una “hoja de vida” del indicador, conocida como la ficha técnica.

Construir la ficha técnica del indicador:

Un indicador está compuesto por varios parámetros que se agrupan en una ficha técnica, documento que se puede definir como la hoja de vida del indicador. A continuación, se presentan estos elementos:

Elementos descriptivos:

Los primeros elementos que componen un indicador son los parámetros que permiten identificar las características básicas y el objetivo del indicador, así como la metodología empleada para estimarlo. Estas características básicas son:

- 1. Nombre del indicador:** es el nombre que se definió en pasos anteriores. Debe ser un reflejo del objetivo que se quiere medir, además de ser sencillo y concreto.

2. Descripción general: es una explicación cualitativa que da cuenta de la utilidad del indicador, donde se incluye el alcance del indicador, precisando qué es, por qué y para qué se mide.

3. Fuente de información: se refiere a la operación estadística o el sistema de información del cual provienen los datos. Adicionalmente, en este elemento se incluye el nombre de la entidad que se encarga de reportar los avances.

4. Periodicidad: la temporalidad con la cual se reporta la información (mensual, bimestral, trimestral, semestral o anual).

5. Año inicial de serie histórica: en caso de tener una serie histórica, se debe indicar desde qué fecha se tiene la información.

6. Objetivo: el objetivo que busca medir.

7. Metodología de cálculo: una descripción de los pasos o el proceso para calcular el indicador. Esta descripción hacer mención a los siguientes temas: i. ¿Cómo es el procesamiento de los datos y cuál es la fuente de los mismos? ii. ¿En qué consiste el cálculo del indicador (si es una transformación de variables, cómo se debe realizar)? iii. De ser posible, una descripción de las variables utilizadas en el cálculo. Por ejemplo: si el indicador es “Aulas con equipamientos para clases de TIC”, se debe definir qué se entiende por “equipamientos para clases de TIC”.

8. Fórmula de cálculo: la representación matemática del cálculo del indicador.

9. Unidad de medida: parámetro de referencia para determinar la magnitud y el tipo de unidad del indicador. (p.ej. Número, personas, kilómetros, porcentaje, entre otras posibles unidades de medida).

Elementos para el seguimiento:

El segundo grupo de elementos que constituyen las bases de un indicador son aquellos parámetros usados para el análisis y verificación del cumplimiento del objetivo asociado. Estos elementos están relacionados con una información adicional que permite definir los parámetros de análisis. Los elementos mínimos que un indicador debería tener son: el punto de partida o punto de referencia desde el cual se inicia la medición (línea base); el fin u objetivo al que se quiere llegar (meta); tiempo estimado en el que se quiere cumplir el objetivo (marco temporal); y, el progreso o avance que se va dando desde el punto de inicio hasta el punto de llegada (el reporte). Con base en estos cuatro elementos, una variable o un cálculo, se transforma en un indicador, pasando a ser una herramienta de análisis. A continuación, se definen cada uno de los elementos. (...) ⁴⁴

3.5 ¿CÓMO SE EVALÚA?

La forma de evaluar la implementación de políticas públicas, implica según Ordóñez Matamoros (2013): “la realización de ejercicios relativamente más complejos, que requieren el uso de habilidades y herramientas más escasas en el mercado de la asesoría y la consultoría.”

Generalmente las evaluaciones buscan responder a una serie de preguntas con relación al desarrollo de un tema en particular, de allí que, para el contexto de las políticas públicas se pretendan analizar

⁴⁴ Colombia, Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas. Guía para la elaboración de indicadores, p.16. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Guia_para_elaborar_Indicadores.pdf

principalmente si la situación actual que vive la comunidad es consecuencia de externalidades que impactaron la política implementada o en su defecto corresponden a la misma, y en este último determinar si existen efectos positivos o negativos que puedan atribuirse a ella.

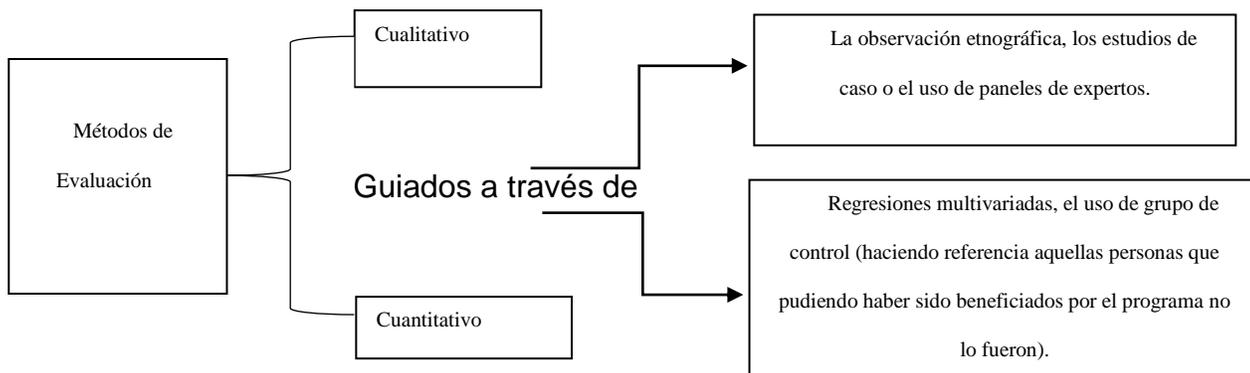
Según Ordóñez Matamoros (2013) este procedimiento se efectúa de la siguiente manera:

(...) La evaluación se suele realizar a través de un ejercicio de filtro, en el que se debe buscar eliminar las hipótesis rivales, esto es las causas que podrían explicar la realidad y que son distintas a la política pública estudiada por ejemplo para saber si la política de equidad es la causa del ingreso laboral de muchas mujeres, tendríamos que estar seguros que dicha mejoría no se debió a otras causas; así si alguna hipótesis rival no es eliminado o su eliminación no es conviene, es posible entonces que el efecto de la política se menor al proyecto o reportado. (p 250)

Lo complejo en este punto se presenta al momento de decidir qué tipo de análisis llevar a cabo, siendo necesario observar dentro de cada caso en particular, la disponibilidad de información que se tiene para dar cumplimiento a los propósitos de este ejercicio.

3.5.1 Métodos de evaluación:

En consonancia con lo anterior, los métodos que se utilizan para evaluar las políticas públicas pueden observarse dentro del siguiente esquema:



De igual forma, se ha contemplado la posibilidad de que estas dos formas de evaluación se integren en una sola para crear el modelo mixto, de lo anterior, puede precisarse que, en el caso de los métodos cuantitativos los escenarios comparativos pueden presentarse de la siguiente manera; antes vs después, beneficiarios y no beneficiarios, o la comparación entre objetivos vs logros. (Ibídem p 252)

En lo concerniente a la elección del método a utilizar para la evaluación de políticas públicas, Ordóñez Matamoros, (2013) menciona dos factores que deben tenerse en cuenta al momento de tomar dicha decisión, los cuales encauzan las características de la información disponible, y el grado de generalización que queremos hacer con base en los resultados de nuestra indagación, indicando al respecto que:

(...) Si se quiere encontrar resultados generalizables, pero no se encuentra con información secundaria, se pueden hacer entonces juegos operacionales o simulaciones, encuestas, estudios de área, experimentos, cuasi-experimentos y análisis de decisión. Si, por el contrario, se cuenta con información tratada entonces se hace meta-análisis, econometría, modelación económica, análisis de series, tiempo, análisis de costo-beneficio, entre otros.

Si no se quieren hacer generalizaciones sino obtener conclusiones basadas en resultados puntuales, focales, muy específicos a la situación particular y no se cuenta con información secundaria se pueden hacer entonces entrevistas, estudios de casos, aplicar metodología Q usar tablas de repertorio, análisis etnográficos, análisis Delphi etc. Y si afortunadamente se tiene información secundaria, producida y sistematizada por otros se podría hacer análisis narrativo, análisis del discurso, simulaciones experimentales, la construcción de analogía personales directas metafóricas e imaginarias, estudios de caso, etc. (p. 252)

De conformidad con lo anterior, la variación en las características de los participantes al momento de realizar la evaluación, permitiría obtener múltiples puntos de vistas frente al tema, identificando a través de ellos, diversos resultados respecto a la implementación de una política pública,

siendo importante recalcar, que tanto el plan de monitoreo como de evaluación no dependen únicamente de la metodología utilizada sino también de los actores que determinan la efectividad de este proceso.

En conclusión, estos dos ejercicios deben contener una descripción de los objetivos de la política, las estrategias a implementar (políticas públicas) para lograr dichos objetivos, las actividades más relevantes, los indicadores de insumo, producto, resultado y de impacto, añadiendo la identificación de fuentes de información que permitan su elaboración y la asignación del personal encargado del desarrollo de los mismos; elementos que pueden integrarse en la estructuración de una matriz y un cronograma en el que se identifiquen los hitos más importantes de la política y los procesos evaluativos correspondientes. (Ibídem p. 260)

3.5.2 ¿Quién Realiza La Evaluación?

Durante el estudio de las políticas públicas, se han propuesto tres modalidades de evaluación según los actores que participan en ella, condensando las principales características en la siguiente tabla:

Tabla 4 Tipos de evaluación y evaluadores

Tipo de evaluación	Participantes	Objetivos Principales
Externa.	Expertos externos a la entidad y personal especializado perteneciente a la entidad (control interno).	Diagnósticos objetivos, Auditoría, Control de gestión / seguimiento.
Mixta (pluralista, múltiple).	Expertos externos, ejecutores y beneficiarios/ Usuarios.	Mejorar la acción mediante procesos de diálogo y de aprendizaje colectivo.
Interna (autoevaluación).	Ejecutores y beneficiarios/usuarios.	Aprendizaje colectivo y autoplaneación, participación.

Fuente: Tomado de Torres- Melo & Santander, Introducción a las políticas públicas, 2013, (p. 155)

Se sugiere entonces Ordóñez Matamoros (2013) que los agentes evaluadores del proceso realicen estos ejercicios a partir de los objetivos del

programa o política, para mantener una postura objetiva y evitar que sus juicios de valor se afecten por intereses personales.

3.6 CAJA DE HERRAMIENTAS PARA LA RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN RELEVANTE PARA EL ANÁLISIS Y DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

“El análisis de las políticas públicas es clarificar los distintos aspectos que entran en todo el proceso para ayudar al decisor público a mejorarlo en todo su despliegue, es decir desde el comienzo hasta el final”. (Bugallo Salomón, 2015)

Para llevar a cabo el análisis de las políticas públicas, se han dispuesto algunos métodos de investigación y/o técnicas enfocadas a lograr una buena recolección de información, para construir la materia prima principal con la que el analista pueda realizar su trabajo analítico.

Ordóñez Matamoros, (2013) realiza la distinción de dichos métodos en los siguientes términos:

(...) se distinguen dos tipos de métodos de recolección de información, los llamados “métodos de escritorios” y los métodos utilizados en “trabajo de campo”. Mientras que los del primer tipo requieren que la analista realice una revisión cuidadosa de la literatura y de las fuentes secundarias (reportes, informes, artículos de prensa, discursos, leyes, decretos, libros, páginas web, etc.), los del segundo tipo requieren que la analista recolecte de manera directa datos no procesados o semi-procesados, dispersos o simplemente inexistentes.

Mientras que en el primer tipo de métodos la revisión bibliografía, el análisis de indicadores, los análisis comparativos, los análisis históricos, el análisis de contenido, el análisis narrativo y el análisis de discurso son comúnmente utilizados, dentro del segundo tipo se encuentran las encuestas, las entrevistas, los sondeos, la observación etnográfica, los grupos focales y los seminarios de decisión.

Se trata de métodos que se complementa entre si y que aportan información valiosa por igual, en donde se puede pensar la aplicación de varios de los métodos del primer tipo como paso previo, y en algunos

casos suficientes y la aplicación de los métodos del segundo tipo como un trabajo complementario más ambicioso y costoso. Mientras que el trabajo de escritorio permite hacer una revisión del estado del arte exhaustiva y de cualquier manera necesaria, el trabajo de campo se constituye en una prueba de realidad, una validación, en la práctica de las hipótesis y modelos teóricos indagados, un “solido sustento de conclusiones o una fuente invariable de inesperados hallazgos. (p. 285)

A efectos de complementar lo expuesto anteriormente, se procede a realizar una síntesis de aquellos aspectos inmersos dentro de los métodos de recolección más aplicados por los analistas de políticas públicas, condensando dicha información en los siguientes términos:

Tabla 5 Métodos de Escritorio

Estudio Documental	Análisis de Contenido
<p>Aquí los documentos son entendidos como todo material escrito que contiene información acerca del fenómeno que deseamos estudiar.</p> <p>El estudio documental consiste básicamente una revisión de los textos relacionados con el objeto de estudio y una extracción de la información relevante para el problema o política pública que ese está estudiando.</p>	<p>El propósito de este método consiste en tomar un texto y transformarlo en información cuantitativa.</p> <p>El método consiste en el que el investigador debe crear una lista de categorías exhaustiva y mutuamente excluyente para analizar documentos y luego reportar la frecuencia con la cual estas categorías se ven representadas en el mismo.</p>
<p>En este tipo metodológico el reto se centra en el acceso a la información, la codificación de insumos de variada índole y el análisis de la información.</p>	<p>Los resultados del análisis de contenido pueden ser presentados en tablas que contengan porcentajes o frecuencias, de la misma manera que la información de una encuesta.</p>

Fuente: Elaboración propia (Información Tomada de Ordóñez Matamoros, (2013), pp. 286-288)

Seguidamente se abordarán los métodos de trabajo de campo, precisando al respecto, que los mismos no son excluyentes de los métodos de escritorio, contrario sensu, en la práctica los analistas pueden combinar estas tipologías para obtener mayor ventaja en la recolección de información y analizar en detalle cada una de las variaciones que se presenten los ciclos de las políticas públicas respecto al cumplimiento de los objetivos propuestos dentro de las mismas.

La tipología que se expone a continuación, presenta un amplio desarrollo metódico que permite la adecuada consecución de los objetivos propuestos, teniendo como plus el factor experimental que permea algunos de estos métodos.

3.6.1 Métodos de Trabajo de Campo:

3.6.1.1 Muestreo

Basado en teorías estadísticas y de probabilidad, se ha convertido en una herramienta fiable que permite identificar con cierto grado de certeza aceptable el margen de error y derivar conclusiones generalizables al grosor de la población de interés del estudio.

La lógica del muestreo consiste en primero, en identificar un grupo de población de interés, luego, en identificar un sub-grupo de determinado tamaño que representaría suficientemente bien dicha población. Se espera que dichos sub-grupo sea una buena representación de la totalidad de la población, de manera que los resultados de la información recogida sobre el segundo deben arrojar los mismos resultados que si se tomara del total de la población.

Asimismo, se ha establecido que una de las ventajas de este método es el ahorro de tiempo y dinero, pues es mucho más económico realizar encuestas, cuestionarios, u observaciones sobre una muestra reducida que sobre la totalidad de la población por estudiar. Sin embargo, existen desventajas relativas a la credibilidad del método, pues para muchas personas es difícil creer que unos pocos representan la opinión o la posición o características de la población. (Ídem p. 288)

3.6.1.2 Encuestas

Bajo este método se logra obtener información primaria directamente de personas que han sido seleccionadas para establecer un avance para la que puede hacerse inferencias sobre una población más amplia. La encuesta

según PATRICIA MUÑOZ es una investigación que se lleva a cabo en el contexto la vida cotidiana, utilizando procedimientos estandarizados de interrogación, teniendo como propósito la obtención de mediciones cuantitativas y cualitativas de una gran variedad de características objetivas y subjetivas de la población. (Como se cita en Ordóñez Matamoros, 2013, p 289).

3.6.1.3 Entrevistas

De igual forma las entrevistas permiten la recolección primaria de información, a través de la interacción social entre dos personas, el entrevistado y el entrevistador; concurrendo dentro de esta actividad diferentes puntos de vista basados en la opinión de los actores que concurren a ejecutar este método.

Según Ordóñez Matamoros, (2013) existen tres tipos de entrevistas: las estructuradas (en la cual el entrevistador tiene predeterminado un grupo de entrevistas por realizar, este tipo de cuestionarios cerrados suele utilizarse para obtener información cuantitativa sobre un grupo de muestra, las semiestructuradas (son aquellas en las cuales el entrevistador tiene un cuestionario preparado, pero está abierto a modificaciones según al curso de la conversación y los temas que vayan surgiendo como consecuencia de ella. Esta modalidad permite comprender el entorno político de un problema) y las no estructuradas (aquellas en que las preguntas están hechas con base en respuestas previas). (pp. 291-292)

3.6.1.4 Grupos focales

La utilidad de esta herramienta se concreta mediante en la comprensión del contexto bajo el cual operan los actores de la problemática objeto de estudio, dicho método permite entender las dinámicas de grupo y es de gran ayuda cuando se requiere interpretar situaciones o hechos que revisten cierta importancia dentro de la investigación. Este grupo está conformado por personas que no se conocen entre sí, que no conocen al moderador y que

tienen experiencias y puntos de vistas diferentes, haciendo hincapié en este punto, para resaltar la importancia del rol que juega el moderador, al encargarse de generar un ambiente confiable y propicio para obtener la información que desea. (Ídem p. 293)

3.6.1.5 Observación etnográfica

Esta técnica distingue la forma de recolectar información mediante el comportamiento no verbal, utilizando principalmente la observación para monitorear dentro de un ambiente menos reactivo el comportamiento de los actores, evitando así algunos obstáculos que se presentan con la interacción directa con los individuos objeto de estudio.

Menciona Ordóñez Matamoros (2013) que existen dos tipos de observación:

(...) la participativa (en la que el observador hace parte de las actividades que están siendo observadas y su rol dual no es conocido, generalmente, por los otros participantes) y no participativa (donde el observador asume un papel aislado al entorno, presuntamente indiferentemente a lo que lo rodea). Una de las principales ventajas que tiene es que tiene la capacidad para recolectar información sobre el comportamiento no verbal de los individuos no estudiados).

Finalmente es importante mencionar que, el análisis de políticas públicas aborda no sólo el estudio de la acción del Estado frente a las problemáticas que se presentan en la sociedad, sino también, las disposiciones socio-políticas que dan origen a estos procesos, razón por la cual el analista deberá indagar de manera rigurosa la dinámica que se presenta en la construcción, desarrollo e implementación de las políticas públicas con el propósito de proveer una información imparcial y objetiva respecto al desempeño de la política y el cumplimiento de los objetivos y metas trazados desde su formulación y hasta su ejecución.

3.7 PERSPECTIVA DE GÉNERO DESDE LO NACIONAL A LO REGIONAL, EN LA CONSTRUCCIÓN, IMPLEMENTACIÓN Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS A FAVOR DE LAS MUJERES VÍCTIMAS DEL CONFLICTO

“El compromiso nuestro y el de esta administración es el de promover todos los días acciones concretas a favor de las mujeres que nos permitan superar el discurso y concentrarnos en todas las medidas de política pública y así lograr acciones transformadoras de las condiciones de las mujeres. Lo de fondo es que todas las medidas de política pública y que las acciones que pretendemos desarrollar nosotros a lo largo de todo el Estado colombiano, transforme de manera profunda las condiciones de las mujeres en Colombia. Y las transforme para siempre”.

Marta Lucía Ramírez - La Vicepresidenta Colombia en la instalación Alta Instancia de Género de Gobierno Enero de 2019.

Las consideraciones que preceden el desarrollo del presente tema, conllevan a realizar un breve recorrido a la respuesta que ha suministrado el Departamento del Huila respecto a la implementación de políticas públicas que involucren de manera directa a la mujer víctima del conflicto armado desde el enfoque de la política pública de equidad de género.

La Política Pública de Equidad de Género fue creada mediante el Decreto 1930 del 06 de septiembre de 2013 (CONPES 161/2013), en razón a lo dispuesto por el artículo 177 de la Ley 1450 de 2011, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo disponiendo esta última normativa que el Gobierno Nacional debería adoptar "una política pública nacional de Equidad de Género para garantizar los derechos humanos integrales e interdependientes de las mujeres y la igualdad de género, teniendo en cuenta las particularidades que afectan a los grupos de población urbana y rural, afrocolombiana, indígena, campesina y Rrom, indicando para el desarrollo de esta política la ejecución de planes específicos que garanticen los derechos de las mujeres en situación de desplazamiento y el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia".

Bajo este contexto, el Gobierno Nacional desarrolló el proceso de construcción de esta política a través de una metodología que involucró una amplia participación de mujeres pertenecientes a diferentes regiones, sectores poblacionales y grupos étnicos, llevando a cabo distintas reuniones con las redes y organizaciones nacionales de mujeres y con el apoyo y acompañamiento de la comunidad internacional. (Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2012)

Recordemos que la PP es un conjunto de acciones y/o decisiones de las autoridades públicas legítimas producto de la interlocución entre gobierno y sectores de la ciudadanía, decisiones que están estructuradas de modo intencional y causal, y orientadas a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad y a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público. (Como se cita en Comunicando para el desarrollo, sf)

Aunado a lo anterior, es clave la incidencia en políticas públicas, que es lo se pretende con la investigación, y para ello se debe entender que ello significa según Choy (2005):

(...) El desarrollo de estrategias que buscan influir en las personas con poder de decisión para que esta, a su vez, con su accionar, afecten las políticas públicas. Se advierte que este tipo de estrategias son generalmente concebidas para lograr dar voz a aquellos que no la tienen, para desarrollar acciones específicas que buscan impacto y que estén orientadas al bienestar general. (Como se cita en Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, sf)

En este orden de ideas la incidencia política mantiene tres elementos claves: Primero trata de influir en los actores que toman decisiones sobre políticas, variando en cuanto a sus alternativas con enfoques públicos y privados, con el fin de obtener el consenso y compromiso, encaminando los mismos a que sean más confrontativos; un segundo elemento de la

incidencia política es que es un proceso deliberado que involucra acciones intencionadas, razón por la cual, previo a la implementación de estrategias de incidencia política debe estar claro a quien se orienta dicha influencia y que política desea cambiar; y como tercer elemento clave se debe tener en cuenta que quienes toman las decisiones sobre políticas puede incluir a muchas personas de varios sectores, ya que, la incidencia política no se limita a gestores de políticas del entorno gubernamental, sino que, también incluye otros sectores sobre los cuales se ejercer una enorme influencia, como las comunidades. (Ídem)

Por su lado es indiscutible la relevancia e importancia del CONPES 3784 de 2013, el cual es el documento que dicta los lineamientos de Política Pública para la Prevención de Riesgos, la Protección y Garantía de los Derechos de las Mujeres Víctimas del Conflicto Armado, específicamente para garantizar la protección y el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres víctimas a la atención, asistencia, reparación integral y contribuir al ejercicio de su ciudadanía plena. (Op cit) ¿Por qué es importante este documento CONPES?, porque:

- Representa un avance para hacer visibles las afectaciones diferenciadas del conflicto armado en la vida de las mujeres.
- Posiciona y compromete al gobierno nacional con una oferta específica y con recursos destinados para la atención de las problemáticas de las mujeres víctimas.
- Articula desde la institucionalidad pública y es un compromiso que implica seguimiento.
- Es una oportunidad para seguir posicionando e incidiendo desde la sociedad civil en las decisiones y acciones del gobierno para la garantía de los derechos de las mujeres.
- Es un aporte para la construcción de la paz en nuestro país (Ibídem).

El documento presentado tiene como objetivos: (i) prevenir los riesgos y vulnerabilidades y proteger los derechos de las mujeres víctimas; (ii) promover el ejercicio de los derechos ciudadanos de las mujeres víctimas en

distintos entornos socioculturales; y (iii) fortalecer y promover la coordinación interinstitucional para la garantía de una oferta pertinente y eficaz en los niveles nacional y territorial.

De esta manera, se hace necesario citar lo expuesto por la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, en lo concerniente a los problemas en materia de implementación de esta política pública, en los siguientes términos:

“Los problemas de implementación de estas políticas en el país se han debido, por un lado, a las dificultades para contar con presupuestos adecuados para lograr los objetivos propuestos, a la ausencia de una estructura de poder decisoria adecuada y a recursos humanos insuficientes; por otro lado, a la existencia de dificultades para la transversalización a nivel sectorial y territorial de las políticas, como también a la falta de un pacto social que comprometa a la sociedad en su conjunto en el cumplimiento de sus objetivos.”

Derechos Humanos y Paz, Derecho a la participación y representación de la mujer, Derecho a vivir sin miedos ni violencias, Derecho al desarrollo humano sostenible y a la autonomía económica de las mujeres, Derecho a la salud integral con enfoque diferencial y énfasis en los Derechos sexuales y Reproductivos y Derecho a la educación con calidad y equidad y una cultura no sexista.”

En aras de implementar la política de Equidad de Género⁴⁵ para las Mujeres del Huila, la administración departamental llevó a cabo la

⁴⁵ ARTÍCULO 177. EQUIDAD DE GÉNERO. El Gobierno Nacional adoptará una política pública nacional de Equidad de Género para garantizar los derechos humanos integrales e interdependientes de las mujeres y la igualdad de género, teniendo en cuenta las particularidades que afectan a los grupos de población urbana y rural, afrocolombiana, indígena, campesina y Rom. La política desarrollará planes específicos que garanticen los derechos de las mujeres en situación de desplazamiento y el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

formulación del Plan Integral de Igualdad de Oportunidades, liderando un proceso participativo con aquellas instituciones competentes del Estado y los diferentes gremios de mujeres de las diferentes organizaciones existentes en el Departamento, pero este plan no se realizó a la par con el diseño, construcción de la política pública? El PIDIO contribuye a la eficiencia de la PP Equidad del departamento?.

Ahora bien, en lo concerniente a las medidas de atención, asistencia y reparación integral para las víctimas del conflicto armado interno, dispuestas en la Ley 1448 de 2011 (CONPES 3712/2011, CONPES 3726/2012, CONPES 3784/2013⁴⁶ el Gobierno departamental asume el compromiso con este grupo poblacional, adoptando mediante Ordenanza 035 de 2013 la implementación de una política pública de víctimas del departamento que permita desarrollar el objeto principal de la normativa nacional, el cual dispone:

“Establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas de las violaciones contempladas en el artículo 3º de la presente ley, dentro de un marco de justicia transicional, que posibiliten hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición, de modo que se reconozca su condición de víctimas y se dignifique a través de la materialización de sus derechos constitucionales”.

Por otro lado, es claro que existen unos lineamientos de Política Pública para la Prevención de Riesgos, la Protección y Garantía de los Derechos de

Esta política pública será construida de manera participativa bajo la coordinación de la Alta Consejería para la Equidad de la Mujer (ACPEM), la cual será fortalecida institucional y presupuestalmente para el cumplimiento efectivo de sus responsabilidades y funciones.

PARÁGRAFO. La política pública asegurará el cumplimiento del Estado colombiano de los estándares internacionales y nacionales en materia de Derechos Humanos de las Mujeres con un enfoque multisectorial y transversal.

⁴⁶ CONPES 3712/2011: Plan de financiación para la sostenibilidad de la ley 1448 de 2011.

CONPES 3726/2012: lineamientos, plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismo de seguimiento para el plan nacional de atención y reparación integral a víctimas

CONPES 3784/2013: Lineamientos de política pública para la prevención de riesgos, la protección y garantía de los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado

las Mujeres Víctimas del Conflicto Armado y de la Política Pública Nacional de Equidad de Género, esto para la Protección Derechos de las Mujeres en Contextos de Conflicto Armado, que guardan respaldo en las Políticas Públicas de Víctimas (Ley 1448 de 2011), Equidad de Género (Decreto No. 1930 de 2013), ambas robustecidas de enfoques que permiten abordar y proteger los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado: Enfoque de derechos humanos de las mujeres, enfoque de género, enfoque diferencial, enfoque de orientación justicia transicional:

3.7.1 ¿En qué consiste el enfoque de Derechos Humanos de las mujeres?

La violencia contra las mujeres y niñas está consagrado en la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Violencia contra la Mujer (CEDAW) y en otros instrumentos regionales e internacionales de derechos humanos como una violación de los derechos humanos y del principio de igualdad de derechos entre hombres y mujeres que perpetua la desigualdad y el peno desarrollo de las mujeres.

Siguiendo ONU Mujeres (2012) la perspectiva de derechos humanos requiere que la desigualdad de género sea tratada como una de las causas principales y que los derechos y las libertades de las mujeres recogidas en la CEDAW sean defendidos por el Estados. También implica desarrollar capacidades en los responsables de la puesta en práctica de la ley en cuanto a los derechos humanos y el género, su significado y cómo pueden ser aplicados en el contexto de la violencia contra las mujeres.

3.7.2 ¿Qué es el enfoque de género?

Se refiere al análisis de las relaciones sociales que parte del reconocimiento de las necesidades específicas de las mujeres y que tiene por objeto permitir la igualdad real y efectiva entre hombres y mujeres. Desde

esta mirada se pretende desarrollar e impulsar acciones que propicien el ejercicio de ciudadanía de las mujeres, que disminuyan las brechas de género y en el contexto del conflicto armado, la disminución del impacto diferencial y desproporcionado de género, y, en el contexto del conflicto armado, la disminución del impacto diferencial y desproporcionado de género. Así entonces, el enfoque de género implica: i) el reconocimiento de las relaciones de poder que se dan entre los géneros, en particular consideración de lo masculino y sus significantes como superiores, derivando en relaciones de poder injustas y desiguales; y ii) el abordaje de las relaciones de género que se han constituido social e históricamente y atraviesan todo el entramado social articulándose con otras relaciones sociales, como las de etnia, edad, identidad sexual y condición social y económica.

3.7.3 ¿Qué es el enfoque diferencial?

Es una herramienta de análisis que toma en cuenta las diversidades e inequidades existentes con el propósito de brindar una adecuada atención y protección de los derechos de las poblaciones con características particulares, en razón de su identidad étnica, su orientación sexual, su diversidad étnica y cultural.

Según la Unidad de Víctimas (2015) el enfoque diferencial permite reconocer la existencia de grupos humanos con características diferentes y en razón de estas necesidades particulares determinar la acción pública requerida para eliminar las desigualdades y garantizar el acceso y protección a los derechos. Este enfoque ha sido una herramienta fundamental para reconocer necesidades y derechos particulares de grupos étnicos.

3.7.4 ¿Qué es el enfoque de orientación justicia transicional?

En relación con las mujeres víctimas, la Justicia Transicional, en clave de género subraya el potencial transformador, en la medida que las acciones propuestas contribuyen a lograr cambios estructurales que desarticulen los problemas que dieron lugar a las desigualdades estructurales y las violaciones de derechos que experimentan las mujeres antes, durante y después del conflicto armado. Lo anterior se orienta a la constitución de una sociedad más justa, democrática e incluyente y al restablecimiento de la confianza cívica. (Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento de Planeación, 2013)

Entendido lo anterior, y teniendo claro el concepto de política pública, el ciclo de política pública, corresponde decir que según lo arrojado hasta ahora en la investigación, la participación de las mujeres es determinante no solo como derecho sino como deber de hacer parte de las decisiones que las involucran, de tal manera que es acertado, correcto y apropiado su incidencia en la formulación, implementación, seguimiento, monitoreo y evaluación de políticas públicas que actúen en su beneficio y sobre todo de aquellas que promueven la equidad de Género.

Según el artículo 192 de la Ley 1448 de 2011 es deber del Estado de garantizar la participación efectiva de las víctimas en el diseño, implementación ejecución y seguimiento al cumplimiento de la ley y los planes, proyectos y programas que se creen con ocasión de la misma. Para esto se deberá hacer uso de los mecanismos democráticos previstos en la Constitución y la ley, para lo cual deberá, entre otros:

Garantizar la disposición de los medios e instrumentos necesarios para la elección de sus representantes en las instancias de decisión y seguimiento previstas en la ley; el diseño de espacios de participación adecuados para la

efectiva participación de las víctimas en los niveles nacional, departamental y municipal; tener acceso a la información; llevar a cabo ejercicios de rendición de cuentas sobre el cumplimiento de los planes, proyectos, programas que se diseñen y ejecuten en cumplimiento de los dispuesto en la Constitución Art. 209; contar con la participación de organizaciones de víctimas.

Para finalizar este capítulo, debe tenerse en cuenta lo que significa la territorialización: entendida como el conjunto de acciones que se llevan a cabo para la implementación de la política bajo principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad y complementariedad entre el ámbito nacional y territorial en armonía con las acciones de género que se desarrollan desde lo departamental y lo municipal (Consejería para la Equidad de la mujer, 2014). La territorialización contempla: (i) la armonización de las políticas locales a la nacional, (ii) la definición de programas estratégicos para implementar en lo local y (iii) el desarrollo y el fortalecimiento de los mecanismos institucionales para el adelanto de la mujer y la transversalización de género en las respectivas administraciones, incluidos los presupuestos sensibles al género.

Bajo este contexto, puede observarse como el Gobierno Departamental del Huila, ha hecho parte de la formulación e implementación de políticas públicas de orden nacional encaminadas a la región, ¿pero en relación a la equidad de género han sido eficientes? ¿Han logrado su cometido inicial?, situaciones que permite a la presente investigación, fijar como objetivo principal el análisis y evaluación de los avances contenidos dentro de la política pública de equidad de género para las mujeres huilenses, utilizando para ello, las herramientas presentadas durante el desarrollo del presente capítulo, que permitan de esta manera, el alcance y cumplimiento de los objetivos formulados en dichos procesos de intervención estatal.

CAPÍTULO IV: DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA EN EL DEPARTAMENTO DEL HUILA: TEJIENDO PAZ A PARTIR DE REALIDADES SOCIALES CON ENFOQUE DIFERENCIAL DE GÉNERO

*“Aún con familiares muertos, tenemos esperanza en la paz”. Elizabeth Vargas
mujer víctima del municipio de Baraya Huila.*

4.1 ANÁLISIS DEL CONTEXTO NACIONAL EN EL DEPARTAMENTO DEL HUILA FRENTE A LOS ÍNDICES RELACIONADOS CON LOS RESULTADOS DEL CONFLICTO ARMADO Y LA VIOLENCIA DE GÉNERO QUE PADECEN LAS MUJERES

“Ha sido muy difícil perdonar a quienes cometieron esa masacre; mi hijo, por ejemplo, quedó sin padre y a mí me destruyeron la vida. Mi hijo cuando me ve llorando me pide que olvide y perdone. Pero ni siquiera las autoridades me han reconocido como víctima”.

Orfidia Fuentes, esposa del concejal Moisés Ortiz asesinado por las FARC (uno de los nueve concejales masacrados en el municipio de Rivera Huila por parte de la columna móvil Teófilo Forero.

Según el Registro Único de Víctimas, a corte 01/Octubre de 2019, están registradas como víctimas del conflicto armado 8.910.526, de las cuales 4.264.199 corresponden a mujeres (47,85%), y 4.257.038 a hombres (47,77%), cifras que evidencia una diferencia de 7.161 víctimas entre géneros (Unidad para la atención y reparación integral de víctimas – Red Nacional de Información, 2019). Del número nacional de víctimas, el departamento del Huila registra 175.165

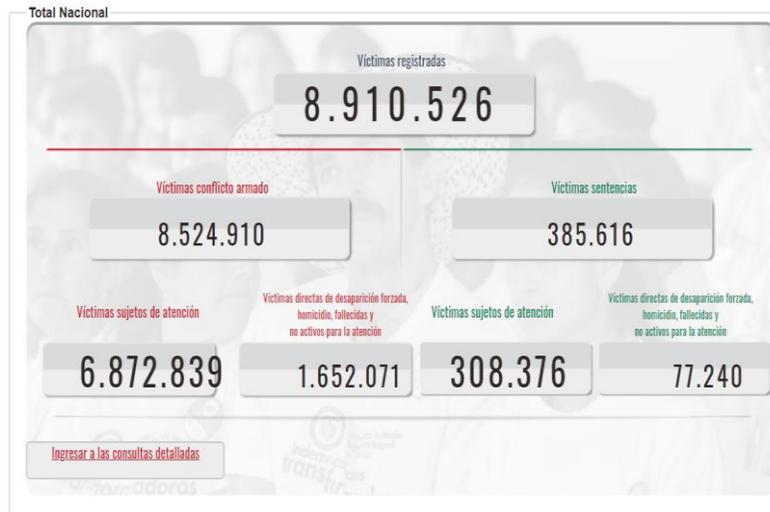


Ilustración 6 Víctimas del conflicto armado a corte Octubre de 2019 (Fuente: Registro único de víctimas).



Ilustración 7 Víctimas del conflicto armado en el Huila

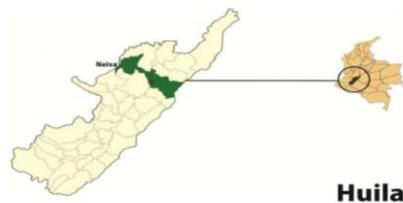


Ilustración 8 Ubicación departamento del Huila

Como se logra evidenciar, la violencia no ha sido un tema ajeno al departamento Huila⁴⁷, allí varios actores armados han visto a este

⁴⁷ El departamento de Huila está localizado al suroriente del país, en la región andina; tiene una extensión de 19.900 kilómetros cuadrados, que representa el 1,8% de la superficie total de Colombia. Creado en abril de 1905, está conformado por 37 municipios: Neiva –la capital–, Acevedo, Agrado, Aipe, Algeciras, Altamira, Baraya,

departamento como un territorio clave para establecer su poder (ataques terroristas, tomas guerrilleras, homicidios, secuestros a sociedad civil y políticos, desplazamiento forzado, tortura, violaciones sexuales, reclutamiento forzado, otros), esto se debe a su ubicación geoestratégica, ya que el Huila conecta el centro con el sur del país y es el cruce obligado de cuatro corredores estratégicos: el Sumapaz, la Amazonía norte, la Amazonía del Sur y el corredor del Pacífico (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2010); esta lucha de fuerzas por el dominio del territorio ha dejado como saldo 187.731 hechos victimizantes según la Unidad para la atención y reparación integral de víctimas (2019):

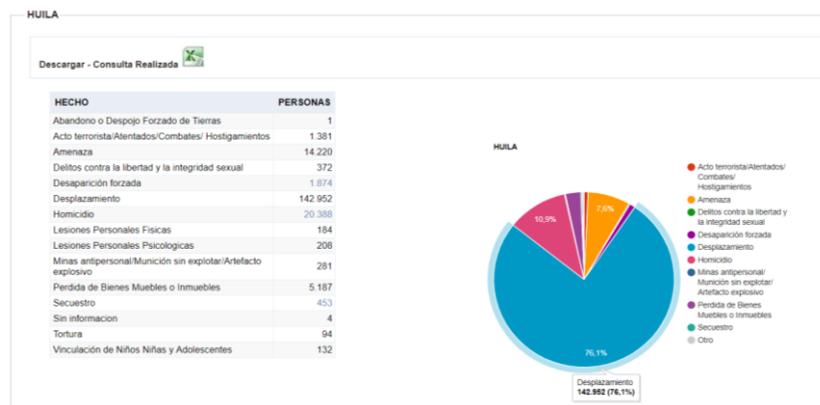


Ilustración 9 Gráfico porcentual consecuencias víctimas del conflicto armado (Fuente: RUV)

Según el DANE, el departamento del Huila tiene aproximadamente 1.211.163 habitantes, de los cuales 607,464 (50,2%) son hombres y 603.699 (49,8%) mujeres, estas últimas en un gran porcentaje según el Sistema Nacional de Vigilancia en Salud Pública víctimas de violencia de género, no solo por ser mujer, sino con ocasión al conflicto armado, de hecho el departamento del Huila registra en el top 10 de los departamentos con más

Campoalegre, Colombia, Elías, Garzón, Gigante, Guadalupe, Hobo, Iquira, Isnos, La Argentina, La Plata, Nátaga, Oporapa, Paicol, Palermo, Palestina, Pital, Pitalito, Rivera, Saladoblanco, San Agustín, Santa María, Suaza, Tarquí, Tello, Teruel, Tesalia, Timaná, Villavieja y Yaguará

violencia de género, motivo que inspiró la revisión de la política pública de equidad de género del Huila adoptada mediante la Ordenanza No. 013/2014

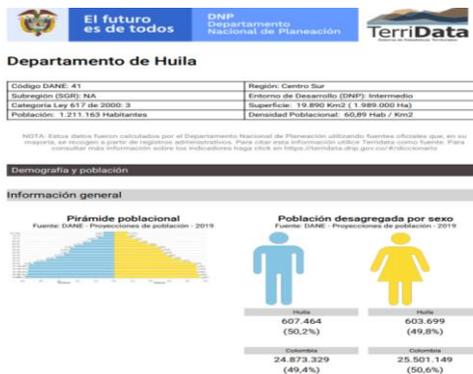


Ilustración 10 Demografía y Población del Departamento del Huila
(Fuente: (Departamento Nacional de Planeación, sf)

Según el Ministerio de Salud, las violencias de género son “Todas las violencias sexuales, físicas, psicológicas o por negligencia y abandono resultado de acciones o conductas agresivas basadas en relaciones de poder y asimétricas o relacionadas con la sobrevaloración de lo masculino y subvaloración de femenino”. Este tipo de violencias se incrementan en algunos contextos o situaciones particulares; por ejemplo, en el caso de niñas y mujeres indígenas o en personas con discapacidad. *“Particularmente en el conflicto armado, la violencia de género tiene una repercusión mayor en las mujeres ya que su cuerpo es usado como botín de guerra por parte de los actores armados o porque las lideresas son víctimas de amenazas y de hechos violentos contra su vida y la de su familia”*. (Ministerio de Salud, sf)

En concordancia con la Ley 1257 de 2008 “Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres”, el Ministerio de Salud y Protección Social debe disponer de un sistema de información para el monitoreo y seguimiento de las violencias de género, es por ello que a partir del 2012 se inició el

proceso de vigilancia en salud pública de las violencias de género a través del Sistema Nacional de Vigilancia en Salud Pública (SIVIGILA), esto surgió por cuanto las formas de violencia de género han sido señaladas como un problema de salud pública por las graves afectaciones físicas, mentales y emocionales que sufren las víctimas; por la gravedad y magnitud con la que se presentan y porque se pueden prevenir (Ministerio de Salud y Protección Social). Es así que haciendo uso del (SIVIGILA), a continuación se traen cifras relacionadas con la violencia de género, no obstante es importante aclarar que la vigilancia en salud pública incluye la notificación de casos sospechosos de violencia física, psicológica, sexual y negligencia y abandono, mismo casos que ingresan y permanecen en el sistema como casos sospechosos, ya que no es competencia del sector salud la confirmación de los mismos, pues una vez identificados se debe activar en el nivel territorial “la ruta de atención integral e interinstitucional a las víctimas” que incluye las atenciones en salud necesarias de acuerdo al tipo de violencia, para implementar medidas de protección a las víctimas y su familia y la judicialización de los agresores.

En ese orden de ideas, es así como en el 2017 se notificaron 98.999 casos sospechosos de violencias de género e intrafamiliar, un aumento de 5,4% comparado con el 2016 (93.614 casos notificados). Durante 2018 se notificaron al SIVIGILA para análisis 109.699 casos sospechosos de violencia de género e intrafamiliar, un incremento de 10,8 % comparado con 2017 (98.999 casos): 52.548 (47,9 %) de violencia física, 29.804 (27,2 %) de violencia sexual, 18.647 (17,0 %) de negligencia y abandono y 8.700 (7,9 %) de violencia psicológica. En el análisis del comportamiento de la notificación por Entidad Territorial (ET) de ocurrencia en el 2018 muestra que el 89,2 % (33/37) de las ET superaron el promedio histórico, entre esos el Huila (5.269 casos), un incremento significativo:

Tabla 1. Comportamientos inusuales, casos sospechosos de violencia de género e intrafamiliar según entidad territorial de ocurrencia, Colombia, 2018

Entidad territorial de ocurrencia	Acumulado esperado	Acumulado 2018 (observado)
Amazonas	205	397
Antioquia	10 164	20 832
Arauca	448	643
Atlántico	1 089	2 000
Barranquilla	637	1 319
Bogotá D.C.	9 979	9 438
Bolívar	1 252	2 213
Boyacá	2 700	2 735
Buenaventura	168	202
Caldas	1 732	2 561
Caquetá	713	890
Cartagena de Indias	682	1 031
Casanare	1 148	1 761
Cauca	1 720	3 043
Cesar	1 732	2 447
Chocó	205	309
Córdoba	1 402	2 892
Cundinamarca	4 808	6 428
Guanía	56	51
Guaviare	128	229
Huila	3 803	5 229
La Guajira	668	1 050
Magdalena	697	1 362
Meta	1 429	2 022
Nariño	2 562	3 858
Norte de Santander	2 109	2 779
Putumayo	522	881
Quindío	1 250	1 950
Risaralda	1 810	2 975
San Andrés y Providencia	41	77
Santa Marta	350	632
Santander	5 832	5 205
Sucre	1 196	1 462
Tolima	1 161	2 182
Valle del Cauca	7 484	13 558
Vaupés	50	250
Vichada	143	115
Exterior	95	651
COLOMBIA	72 169	109 699

Nota: resaltadas en amarillo las entidades territoriales que presentaron incremento significativo en la notificación de casos.

Ilustración 11 Comportamientos inusuales, casos sospechosos de violencia de género e intrafamiliar según entidad territorial de ocurrencia, Colombia, 2018 (Fuente: SIVIGILA)

La proporción de incidencia de violencia de género e intrafamiliar en el país en 2018 fue de 220,1 casos por cada 100.000 habitantes, 14 ET superaron la incidencia nacional, entre esos el departamento del Huila.

Tabla 2. Proporción de incidencia de casos sospechosos de violencia de género e intrafamiliar, según tipo de violencia y Entidad Territorial de ocurrencia, Colombia, 2018

Entidad territorial de ocurrencia	Violencia Física	Violencia Psicológica	Negligencia y abandono	Violencia sexual	Violencia de género e intrafamiliar
Vaupés	391,7	55,6	11,1	97,9	556,4
Amazonas	243,6	55,8	30,4	173,8	503,6
Casanare	93,8	13,6	258,8	103,1	489,3
Hulla	181,8	57,9	107,5	93,0	440,2
Quindío	185,7	33,0	35,1	85,2	339,1
Valle del Cauca	193,3	14,3	13,8	91,6	313,0
Antioquia	139,8	44,8	41,5	85,2	311,3
Risaralda	118,1	6,2	96,0	87,1	307,4
Cundinamarca	164,2	48,4	33,3	54,7	300,5
Caldas	147,6	12,6	27,9	69,6	257,7
Santander	95,9	9,5	87,0	56,5	248,9
Putumayo	100,9	8,6	30,4	105,6	245,5
Arauca	58,7	7,4	70,9	100,5	237,5
Cesar	101,3	8,4	47,5	72,3	229,6
Cauca	109,3	6,4	25,8	73,4	214,9
Boyacá	145,9	15,8	20,8	30,9	213,3
Nariño	103,6	13,1	23,5	73,0	213,3
Norte de Santander	78,6	5,4	74,0	41,8	199,8
Meta	83,6	10,8	31,1	73,4	198,9
Guaviare	95,0	5,2	29,4	68,2	197,7
Bolívar	101,7	3,1	42,6	47,5	195,0
Caquetá	91,1	2,8	11,9	73,6	179,3
Magdalena	92,5	2,1	11,8	65,7	172,1
Sucre	111,5	2,3	6,8	46,1	166,7
Córdoba	101,5	5,8	6,1	48,3	161,7
Tolima	84,7	6,4	14,4	48,2	153,7
Atlántico	95,0	11,1	4,9	41,3	152,3
Virchada	54,4	22,0	20,7	51,8	148,8
Santa Marta	84,1	2,0	10,4	28,0	124,5
Guanía	57,5	0,0	18,4	41,4	117,4
Bogotá	27,5	10,6	49,2	28,1	115,4
Barranquilla	55,5	3,7	4,1	43,7	107,0
La Guajira	73,9	1,4	2,7	22,9	100,9
Cartagena	53,2	3,5	2,6	40,2	99,5
San Andrés	56,1	1,3	2,6	38,3	98,2
Chocó	14,9	1,2	6,4	37,5	60,0
Buenaventura	17,5	4,2	2,1	23,8	47,6
COLOMBIA	105,4	17,5	37,4	59,8	229,1

Ilustración 12 Proporción de incidencia de casos sospechosos de violencia de género e intrafamiliar, según tipo de violencia y Entidad Territorial de ocurrencia, Colombia, 2018 (Fuente: SIVIGILA)

Según el informe descriptivo de los resultados de la vigilancia rutinaria de violencia de género e intrafamiliar durante el primer semestre de 2019, conforme los datos obtenidos mediante la notificación semanal de casos realizada por 37 Entidades Territoriales (ET) departamentales y distritales al SIVIGILA a través de la ficha de notificación código INS: 875 “Violencia de género e intrafamiliar”: Quedaron para análisis 52.800 casos ocurridos en población general en Colombia durante el primer semestre de 2019 (Instituto Nacional de Salud; Ministerio de Salud;, 2019)

En el análisis del comportamiento de la notificación por ET de ocurrencia muestra que, el 86,5 % (32/37) de las ET superaron el promedio histórico de notificación incluyendo el Huila:

Tabla 1. Comportamientos inusuales, casos sospechosos de violencia de género e intrafamiliar según entidad territorial de ocurrencia, Colombia, primer semestre de 2019

Entidad territorial de ocurrencia	Acumulado esperado	Acumulado 2019 (observado)
Amazonas	112	166
Antioquia	5 477	10 016
Arauca	230	301
Atlántico	542	1 099
Barranquilla	328	857
Bogotá	4 669	4 349
Bolívar	646	1 041

Entidad territorial de ocurrencia	Acumulado esperado	Acumulado 2019 (observado)
Boyacá	1 238	1 425
Buenaventura	82	57
Caldas	976	1 157
Caquetá	318	434
Cartagena	337	546
Casanare	550	672
Cauca	1 046	1 363
Cesar	860	1 234
Chocó	108	127
Córdoba	742	1 478
Cundinamarca	2 470	4 147
Guainía	16	13
Guaviare	68	108
Huila	1 769	
La Guajira	440	707
Magdalena	473	714
Meta	684	698
Nariño	1 229	1 969
Norte de Santander	1 006	1 281
Putumayo	304	365
Quindío	745	940
Risaralda	842	1 448
San Andrés	24	40
Santa Marta	173	322
Santander	2 707	2 266
Sucre	572	760
Tolima	554	1 004
Valle del Cauca	3 723	6 557
Vaupés	47	95
Vichada	68	43
Departamento desconocido	95	470
COLOMBIA	36 268	52 800

Ilustración 13 Comportamientos inusuales, casos sospechosos de violencia de género e intrafamiliar según entidad territorial de ocurrencia, Colombia, primer semestre de 2019 (Fuente: SIVIGILA)

Las ET que han notificado la mayor proporción de casos son Antioquia, Valle del Cauca y Bogotá D.C, Cundinamarca, Huila:

Tabla 2. Casos sospechosos de violencia de género e intrafamiliar, según tipo de violencia y Entidad Territorial de ocurrencia, Colombia, primer semestre de 2019

Entidad Territorial	Violencia Física	Violencia Psicológica	Negligencia y abandono	Violencia sexual	Total	%
Antioquia	4 811	1 547	1 509	2 149	10 016	19,0
Valle del Cauca	4 430	369	310	1 448	6 557	12,4
Bogotá	1 000	309	2 048	992	4 349	8,2
Cundinamarca	2 336	572	548	691	4 147	7,9

Entidad Territorial	Violencia Física	Violencia Psicológica	Negligencia y abandono	Violencia sexual	Total	%
Huila	1 032	352	676	471	2 531	4,8
Santander	1 042	102	705	417	2 266	4,3
Nariño	1 114	101	255	499	1 969	3,7
Córdoba	1 019	29	52	378	1 478	2,8
Boyacá	1 031	100	119	175	1 425	2,7
Risaralda	599	41	428	380	1 448	2,7
Cauca	743	44	145	431	1 363	2,6
Norte de Santander	509	31	513	228	1 281	2,4
Cesar	547	35	324	328	1 234	2,3
Caldas	690	57	122	288	1 157	2,2
Atlántico	766	48	48	237	1 099	2,1
Bolívar	652	11	142	236	1 041	2,0
Tolima	806	41	107	250	1 004	1,9
Quindío	521	110	99	210	940	1,8
Barranquilla	554	19	30	254	857	1,6
Magdalena	423	5	61	225	714	1,4
Sucre	555	13	37	155	760	1,4
Casanare	134	12	398	128	672	1,3
La Guajira	541	11	19	136	707	1,3
Meta	276	33	131	258	698	1,3
Cartagena	337	37	22	150	546	1,0
Caquetá	250	9	65	110	434	0,8
Putumayo	174	13	44	134	365	0,7
Arauca	64	9	117	111	301	0,6
Santa Marta	232	11	4	75	322	0,6
Amazonas	87	16	17	46	166	0,3
Chocó	40	0	15	72	127	0,2
Guaviare	35	1	33	39	108	0,2
Vaupés	64	21	1	9	95	0,2
Buenaventura	27	0	3	27	57	0,1
San Andrés	27	1	0	12	40	0,1
Vichada	24	1	6	12	43	0,1
Guainía	2	0	4	7	13	0,0
Departamento desconocido	172	10	166	122	470	0,9
Total	27 466	4121	9 323	11 890	52 800	100

Ilustración 14 Casos sospechosos de violencia de género e intrafamiliar, según tipo de violencia y Entidad Territorial de ocurrencia, Colombia, primer semestre de 2019 (Fuente: SIVIGILA)

La notificación de casos sospechosos de violencia ha aumentado desde 2012, cuando se dio inicio a la vigilancia en salud pública del evento, este aumento puede ser explicado por el fortalecimiento y consolidación del sistema de vigilancia a nivel nacional, departamental y municipal, así como por un mayor acceso de las víctimas a los servicios de salud. Comparado con el primer semestre de 2018, en 2019 se observó aumento de 0,1 % (74 casos) en la notificación del evento. Según tipo de violencia se observó

aumento de 13,1 % (3.182) en los casos de violencia física y 3,9 % (352) en negligencia y abandono, y reducción de 3,5 % (150) en violencia psicológica y 21,8 % (3 311) en violencia sexual.

En un reciente informe publicado el 11 Octubre de 2019, en la página web del Instituto Nacional de Salud-SIVIGILA www.ins.gov.co hay 82.493 casos de violencia de género e intrafamiliar registrados, de los cuales el 51,3% (42.361) de casos corresponden a violencia física, el 23,7% (19.543) a violencia sexual, el 16,9% (13.935) a negligencia y abandono, el 8,1% (6.654) a violencia psicológica, y en ese margen el departamento del Huila dentro de su promedio histórico tiene 2.757 casos de violencia y el acumulado a corte 2019 es de 3.930 casos de violencia de genero.

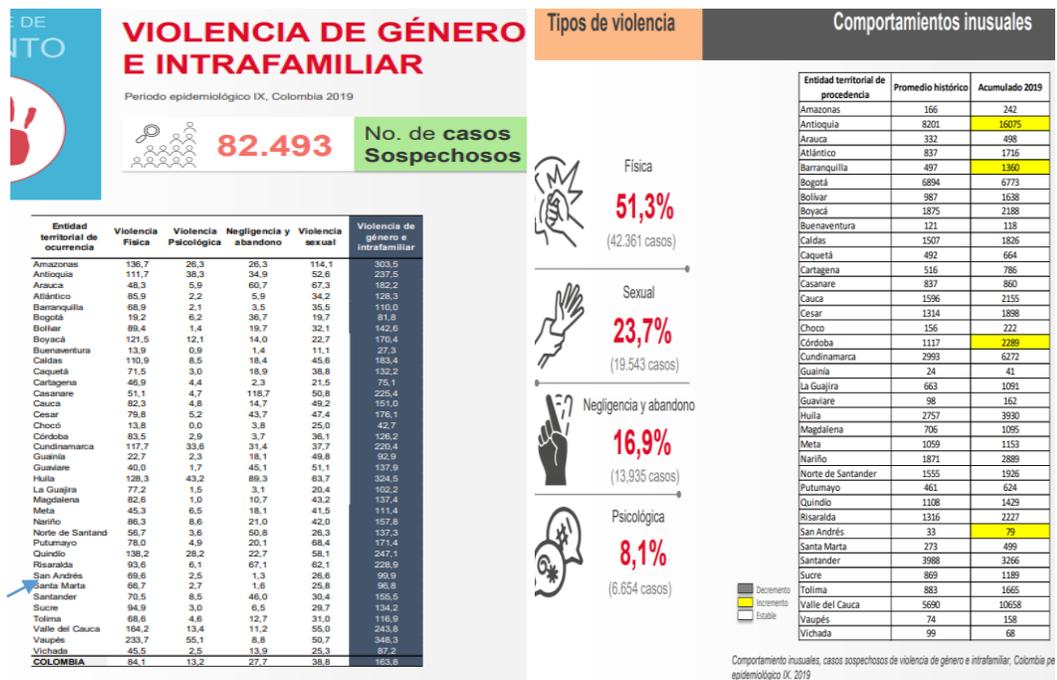


Ilustración 15 Proporción incidencia de violencia de género e intrafamiliar según tipo de violencia y entidad territorial de ocurrencia, Colombia, período epidemiológico IX de 2019. Tasa por 100.00 hab.

Para seguir enseñando cifras de la preocupante situación frente a la violencia de género que vive el país y especialmente el departamento del Huila, se logró encontrar que conociendo la necesidad de contar con un sistema de información que desarrolle las labores de investigación, monitoreo y seguimiento a las violencias de género, y en cumplimiento no solo con lo establecido en la Ley 1257 de 2008 numeral 9, artículo 9 en la que se le asigna al Ministerio de Salud y Protección Social la función de operar el Sistema de Información de Violencia de Género sino también junto con ello la Ley 1761 de 2015 artículo 12 que le otorga al Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), a la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF) la responsabilidad de adoptar el Sistema Integrado de Información sobre Violencias de Género, se unificó tales directrices nacionales, para aplicar la formulación e implementación de dicho sistema que inicialmente fue liderado por la Unidad para las Víctimas, en un trabajo intersectorial con las entidades gubernamentales señaladas, lográndose de esta manera configurar el SIVIGE, para consolidar resultados sobre violencias de género a través del desarrollo de labores de investigación, monitoreo y seguimiento a todo tipo de violencias de género (incluyendo a las padecidas por víctimas del conflicto armado en Colombia).

En virtud de lo anterior, para disponer, integrar, armonizar y divulgar la información estadística sobre actos violentos, partiendo de estándares de calidad, estadísticas oficiales y estándares internacionales frente al tema de género, con el objetivo primordial de apoyar el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas y el direccionamiento de las acciones que permitan el abordaje integral de las violencias de género para garantizar el goce efectivo de los derechos de las víctimas, las entidades involucradas en el tema deben “caracterizar las violencias de género a través de los tipos, ámbitos, modalidades, frecuencia y medios utilizados para ejecutar la violencia con el propósito de diseñar una respuesta institucional efectiva para

las víctimas (Unidad para la atención y reparación integral de víctimas, 2017), pues es claro que para el caso que nos ocupa, el Conflicto Armado en Colombia trajo consigo violencia de género, y por tanto con el SIVIGE y SIVIGILA (que a modo de sugerencia, deben estar sujetos a revisión para lograr una mayor eficacia con los reportes estadísticos, ratificando así el contenido del documento CONPES 3784 de 2013) deberían aportar más concretamente elementos de análisis para evaluar las medidas de prevención, atención y protección a las víctimas de violencias de género, incluidos aquellos provocados con ocasión y en desarrollo del conflicto armado interno, logrando así, avances significativos en política de género.

De tal manera que encontrando una herramienta clave en el SIVIGE⁴⁸, para el desarrollo de esta investigación, indicamos que el Sistema Integrado de Información de Violencias de Género establece que el número de casos de violencia de género a nivel nacional es en promedio de 91.052 (52.548 por violencia física, 29.804 por violencia sexual, 8.700 por violencia psicológica) y en el departamento del Huila el número de casos registrados en 2018 fue de 3.982 (2.176 por violencia física, 1.113 por violencia sexual, 693 por violencia psicológica) cifras altas que orientan a prestar atención a la violencia de género con acciones reales:



Ilustración 16 Numero de casos de violencia de genero reportados al SIVIGILA

⁴⁸ El SIVIGE hace parte del Observatorio Nacional de Violencias - Línea de Violencias de Género como una herramienta de gestión del conocimiento a partir del Sistema Integral de Información de la Protección Social (SISPRO). <http://onviolenciasgenero.minsalud.gov.co/indicadores/Paginas/Indicadores.aspx>

En el reciente boletín epidemiológico mensual: Semana epidemiológica número 40 de 2019, del cual se tuvo acceso a través de profesional de apoyo de eventos de salud mental casusa externa, del equipo de vigilancia de la Secretaria de Salud del Departamento del Huila, se observan que los índices de violencia de género no disminuyen, aclara la profesional que para tales índices se toma como fuente oficial de información de eventos de violencia de género, para el sector salud, la recopilada a través del Sistema de Vigilancia Epidemiologia – SIVIGILA, y en relación a ella, se define que: “De acuerdo a la información que arroja el Boletín de Evento de Violencia de Género e Intrafamiliar, a semana epidemiológica 36, es decir periodo IX en el País se han notificado 82.493 eventos asociados. Como lo muestra la (Figura 8.1.1 SIVIGILA) el porcentaje de violencia física, psicológica, negligencia/abandono, violencia sexual en el período X del 2018 y periodo X de 2019 no ha disminuido significativamente, y en el periodo X-IX de 2019 se observa exactamente lo mismo, violencia de género sin descenso en cifras”.

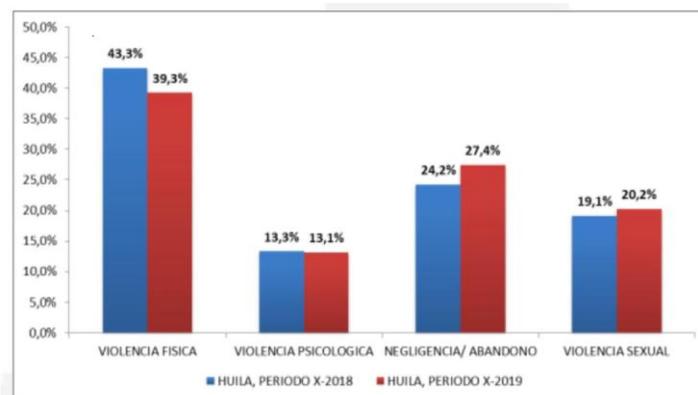


Ilustración 17 Comparativo de Naturaleza de las violencias, Huila, Periodo X 2018 -2019
(Fuente: Figura 8.1.1 SIVIGILA)

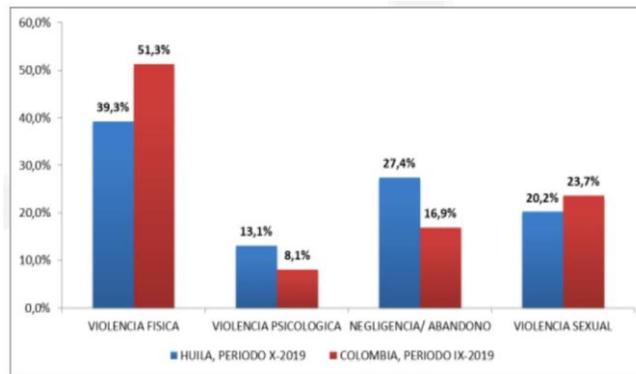


Ilustración 18 Comparativo de Naturaleza de las violencias, Huila- Colombia, Periodo X-IX 2019 (Fuente: SIVIGILA)

Para la semana epidemiológica 40 de 2019, se han notificado 4.410 casos confirmados, asociados a conductas de abuso, violencia y maltrato, cifra que representa una tasa de incidencia de 364,11 casos por cada cien mil habitantes y distribuidos en los municipios de: Neiva: 1535 casos, Pitalito: 458 casos, Garzón: 396 casos, La Plata: 259 casos, San Agustín: 230 casos, Algeciras: 122 casos, Isnos: 114 casos, Palermo: 106 casos, Acevedo: 94 casos, Tello: 88 casos, Suaza: 79 casos, Guadalupe: 79 casos, Campoalegre: 75 casos, Gigante: 67 casos, La Argentina: 65 casos, Hobo: 64 casos, Timana: 45 casos, Aipe: 43 casos, Saladoblanco: 41 casos, Pital: 40 casos, Oporapa: 37 casos, Palestina: 36 casos, Tarqui: 34 casos, Baraya: 33 casos, Rivera: 33 casos, Santa María: 32 casos, Yaguará: 30 casos, Iquira: 27 casos, Altamira: 26 casos, Teruel: 25 casos, Villavieja: 19 casos, Tesalia: 19 casos, Agrado: 16 caso, Nataga: 15 casos, Colombia: 12 casos, Elias: 11 casos y Paicol: 5 casos.

En las semanas epidemiológicas número 38 (4.175 casos), 39 (4.295 casos), 40 (4.295 casos) y en la reciente semana 41 (a 12 de Octubre de 2019) se registran (4.542 casos) de Violencia de Género en el Sistema de Vigilancia en Salud Pública – SIVIGILA en articulación con la Secretaria de Salud del Departamento del Huila:



CASOS CONFIRMADOS - SEMANA EPIDEMIOLOGICA 41-2019

EVENTOS DE VIGILANCIA OBLIGATORIA	NEIVA	ACEVEDO	AGRADO	AJIBE	ALGECIRAS	ALTAMIRIA	BARAYA	CAMPOALEGRE	COLOMBIA	ELIAS	GARCÓN	GIGANTE	GUADALUPE	IQUIRA	ISIBOS	LA ARGENTINA	LA PLATA	NATAGA	OPOJAPA	PAICOL	PALESMO	PALESTINA	PITAL	PITALITO	RIVERA	SALDORIBLANCO	SAN AGUSTÍN
SALUD MENTAL Y CAUSA EXTERNA	1,850	108	21	53	135	26	42	96	14	15	482	95	89	30	136	78	316	22	45	8	128	49	46	556	55	45	260
336 - INTENTO DE SUICIDIO	153	11	5	8	10	-	8	20	2	1	67	25	7	3	21	8	50	5	7	3	21	11	5	81	18	4	15
452 - LESIONES POR ARTEFACTOS EXPLOSIVOS	10	-	-	-	-	-	-	-	-	1	2	1	1	-	-	-	2	1	-	-	-	-	-	2	1	-	1
453 - LESIONES POR CAUSA EXTERNA	3	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-	-	1	-	1	2	-	-
POR PRODUCTOS DE CONSUMO	1	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-	-	1	-	-	2	-	-
POR PROCEDIMIENTOS ESTÉTICOS	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-
875 - VIOLENCIA DE GÉNERO	1,684	97	16	45	124	26	34	76	12	12	413	69	81	27	115	70	263	15	38	5	107	37	41	472	34	41	234
TOTALES GENERALES	1,850	108	21	53	135	26	42	96	14	15	482	95	89	30	136	78	316	22	45	8	128	49	46	556	55	45	260

**Ilustración 19 Casos Confirmados - Semana Epidemiológica 41-2019
 (Fuente: Secretaría de Salud Departamental - Gobernación del Huila)**

Para finalizar este fragmento relacionado con los sistemas de información, se está de acuerdo de manera reflexiva con el contenido del CONPES 3784/2013 cuando afirma:

“Los sistemas de información existentes a nivel nacional y territorial no incluyen en su mayoría las variables necesarias sobre las mujeres víctimas para realizar una caracterización adecuada. Las cifras de mujeres víctimas de diferentes delitos y vulneraciones a sus derechos dependen de las fuentes de información y de las variables diseñadas y utilizadas para tal efecto. Es importante subrayar que los reportes institucionales, bases de datos, estudios y análisis existentes responden de manera sectorial y fragmentada y en la mayoría de los casos tienden a no visibilizar específicamente los delitos y violaciones a los derechos de la citada población. Dos de las grandes dificultades que enfrenta el registro tienen que ver, en primer lugar, con la respuesta institucional, en muchos casos, orientada por un enfoque “familiarista”, sin las desagregaciones de sexo ni consideración de variables relacionadas con el ciclo vital, etnia, identidad de género, orientación sexual, origen y condiciones particulares de las mujeres víctimas; y, en segundo lugar, el registro de algunos delitos contra las mujeres de forma subsumida o conexas con otras violaciones.

Un ejemplo de lo anterior lo constituye la “asociación” de delitos como el reclutamiento ilícito por parte de actores ilegales con violaciones como la desaparición forzada o el secuestro. La ausencia del enfoque de género y diferencial en la definición de variables y ejercicios de caracterización y la falta de articulación y armonización de los sistemas de información y sistemas de monitoreo y evaluación con los que cuentan las entidades

gubernamentales, refuerza el desconocimiento institucional acerca de las diferentes violencias y afectaciones de las mujeres y perpetua las barreras de acceso a la atención y restablecimiento de derechos que enfrentan las mujeres víctimas en el marco del conflicto armado”. (Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento de Planeación, 2013)

4.2 ANÁLISIS DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL EN EL MARCO DE LA JUSTICIA TRANSICIONAL, FRENTE A LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE EQUIDAD DE GÉNERO EN ARTICULACIÓN CON LA POLÍTICA PÚBLICA DE VÍCTIMAS Y EL ACUERDO DE PAZ EN EL DEPARTAMENTO DEL HUILA.

“Históricamente, ha sido siempre difícil para las mujeres participar en el período post-conflicto y si no hay voluntad política serán excluidas de aspectos clave del diseño de políticas y de la toma de decisiones. Solo es necesario recordar Egipto: las mujeres de la Plaza Tahrir durante la primavera árabe, tan pronto como la situación empezó a normalizarse, las mujeres fueron excluidas. Las mujeres requieren apoyo y ayuda para garantizar que puedan seguir participando [...] [y para esto] es necesaria la voluntad política.”
Baroness Hodgson

Es así, que en virtud de la estadística anterior de fuentes oficiales, es evidente que a nivel nacional no se están realizando acciones que contribuyan a disminuir los índices de violencia de género, acciones con resultados, por el contrario cada vez más va en aumento, y el departamento del Huila no es la excepción, lo que permite deducir que existen fallas gubernamentales al respecto y la política pública implementada en los territorios con ocasión a la política pública de equidad de género nacional, ha sido insuficiente, razón por la cual surge la importancia de realizar el seguimiento, monitoreo y evaluación correspondiente a la política pública adaptada en los departamentos y municipios frente a la equidad de género, en este caso la Ordenanza 013/2014 en la Gobernación del Huila, y para complementar el tema de esta investigación, es de obligatorio análisis la Ordenanza 035/2013 la cual adopta la política pública de víctimas luego de expedirse la Ley 1448 de 2011, por cuanto analizaremos la eficacia de la

política pública de equidad de género para la mujer víctima del conflicto armado del departamento del Huila en el marco de la actual justicia transicional con ocasión a la implementación de los acuerdos de paz con las FARC, en cuyo contenido quedo estableció la transversalidad del enfoque diferencial y de género en las políticas y gestiones del Gobierno en todo el territorio nacional.

Ahora bien, desde el Plan Decenal de Salud Pública PDSP 2012 – 2021 en las dimensiones de sexualidad, derechos sexuales y reproductivos y salud y género, se establece que para disminuir la vulnerabilidad asociada al género se requiere determinar las causas que la originan a partir de la sociedad, la familia, los grupos sociales, las comunidades y las instituciones, con el fin de modificarlas o eliminarlas; para ello deber realizarse un análisis de los determinantes sociales y económicos y las condiciones de vida que pueden contribuir en gran medida con que se originen las formas de violencia de género como grupo en condiciones de mayor desventaja, exclusión social y de vulnerabilidad propias de cada región o territorio.

En relación al conflicto armado y la firma del ACUERDO DE PAZ, las gestiones gubernamentales deben estar encaminadas en la construcción de una Paz estable y duradera en los territorios, teniendo en cuenta, entre otros que:

Dentro del acuerdo las medidas que se adopten en la implementación deben promover la integración de los territorios al interior de las regiones y la integración de éstas en el país, así como la inclusión de las diferentes poblaciones y comunidades, en particular de las más afectadas por el conflicto y las que han vivido en condiciones de pobreza y marginalidad, para ello se debe reconocer y tener en cuenta las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las

comunidades, garantizando la sostenibilidad socio-ambiental; y procurar implementar las diferentes medidas de manera integral y coordinada, con la participación activa de la ciudadanía. La implementación se hará desde las regiones y territorios y con la participación de las autoridades territoriales y los diferentes sectores de la sociedad (Carvajal Lombana, 2017, p. 6).

El conflicto armado en Colombia tiene un impacto diferencial sobre las mujeres, derivado de la discriminación histórica que las afecta, colocándolas en una situación de especial vulnerabilidad. Así mismo, durante un conflicto armado, se agudizan otras formas de discriminación por etnia, estrato socioeconómico o zona geográfica, el cruce de estas discriminaciones agrava de manera especial la situación de las mujeres indígenas, afrocolombianas, negras, palenqueras, campesinas, con discapacidad y de las más pobres.

Las mujeres han sido víctimas de los diferentes actores del conflicto armado y objeto de graves violaciones de los derechos humanos tales como desplazamiento forzado, tortura física y psicológica, violencia sexual, homicidio, minas antipersonas, trata de personas y desaparición forzada. Así mismo, el conflicto presenta impactos derivados de la violencia urbana y el narcotráfico que pone en riesgo la vida y la seguridad de las mujeres, por ejemplo: En relación a los casos de violencia sexual contra mujeres en el marco del conflicto armado, la Corte Constitucional⁴⁹ identificó las múltiples formas en que se presenta este delito: “(i) la violación, (ii) la planificación reproductiva forzada, (iii) la esclavización y explotación sexuales, (iv) la prostitución forzada, (v) el abuso sexual, (vi) la esclavización sexual por parte de los jefes o comandantes, (vii) el embarazo forzado, (viii) el aborto forzado y (ix) el contagio de infecciones de transmisión sexual”.

⁴⁹ Colombia, Corte Constitucional. Auto 092 de 2008, 14 de abril de 2008, Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinoza. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2008/a092-08.htm>

Las violencias basadas en género también han tenido afectación importante en personas miembros de la comunidad de Lesbianas, Bisexuales, Transgéneros e Intersexuales –LBTI-. Sobre esta población, existen dificultades para visibilizar su situación en el marco del conflicto armado por falta de investigaciones, de líneas de base y de cifras que muestren la situación.

Es de mencionar que, en el marco del conflicto armado, las organizaciones sociales de mujeres y sus líderes han sufrido diversas formas de violencia de parte de los actores armados ilegales, tales como persecuciones, hostigamientos y amenazas.

Por lo anterior, se hace necesario garantizar la protección y atención de las víctimas; profundizar en el conocimiento y visibilización de las diferentes formas de violencias basadas en género que se han dado en el conflicto armado; fortalecer la capacidad de las mujeres víctimas para acceder a la justicia y ejercer sus derechos, entre ellos, el derecho a la verdad, la justicia y la reparación integral con garantías de no repetición y a la protección de las organizaciones sociales y líderes amenazadas. Es importante visibilizar las necesidades de las mujeres desmovilizadas que con sus iniciativas han aportado al proceso de construcción de paz y el rol activo que durante estos años han tenido las organizaciones de mujeres en el desarrollo de propuestas de paz y de rechazo a la guerra, que desde su diversidad han sido hacedoras de paz. De igual manera, es muy importante que las mujeres participen en la reconstrucción de la memoria histórica del conflicto y se reconozca socialmente la afectación que han tenido.

4.2.1 Principios orientadores para la implementación del acuerdo final

En virtud de esto, el Acuerdo de Paz suscrito con las FARC dentro de los principios orientadores para la Implementación del Acuerdo Final se encuentra el de:

Enfoque de género: que significa 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. Para garantizar una igualdad efectiva se requiere adelantar medidas afirmativas que respondan a los impactos desproporcionados que ha tenido el conflicto armado en las mujeres, en particular la violencia sexual. Respecto de los derechos de las víctimas su protección comprende el tratamiento diferenciado que reconozca las causas y los efectos desproporcionados que ha tenido el conflicto armado especialmente sobre las mujeres. Además, se deberán adoptar acciones diferenciadas para que las mujeres puedan acceder en igualdad de condiciones a los planes y programas contenidos en este Acuerdo. Se garantizará la participación de las mujeres y sus organizaciones y su representación equitativa en los diferentes espacios de participación. El enfoque de género deberá ser entendido y aplicado de manera transversal en la implementación de la totalidad del Acuerdo.

Fortalecimiento y articulación institucional: para construir una paz estable y duradera y en general para garantizar la protección de los derechos de todos los ciudadanos en democracia, se requiere fortalecer la presencia institucional del Estado en el territorio. Las políticas públicas que se adopten

deberán promover el fortalecimiento institucional y asegurar que la respuesta del Estado en el territorio sea amplia y eficaz, con la participación activa de las autoridades regionales y locales en los procesos de toma de decisión y en el seguimiento a la implementación del Acuerdo Final en sus territorios. Se reafirma el fundamento constitucional según el cual el Estado colombiano es descentralizado administrativamente y que los Entes Territoriales tienen autonomía, bajo los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad, y por tanto se garantizará que la implementación se haga en coordinación y con el concurso de las autoridades locales. La implementación del Acuerdo se deberá realizar con pleno respeto de las competencias de las autoridades territoriales, sin detrimento de lo acordado. En particular, las medidas deben promover el fortalecimiento de las capacidades de gestión de los departamentos, municipios y demás entidades territoriales, de manera que puedan ejercer el liderazgo en la coordinación de planes y programas necesarios en la construcción de la paz; y la articulación de las autoridades nacionales, departamentales y municipales para garantizar que actúen de manera integral, coordinada, articulada y ordenada en los territorios.

Por su lado, relacionando el Acuerdo de Paz con la Política Pública de Equidad de Género, dado su contenido enfatizando la transversalidad del enfoque de género en la implementación de los acuerdos que lo componen, es oportuno citar el documento “*Lineamientos de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres*” elaborado en septiembre de 2012 por la Presidencia de la República de Colombia y la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, el cual estableció en sus líneas que la Política Pública Nacional de Equidad de Género, reconoce el aporte que las mujeres hacen a la producción y reproducción de nuestra sociedad, como sujetos sociales que contribuyen al desarrollo del país en todos los ámbitos, sin embargo, aún persisten diversas formas de discriminación que aún las

afectan y que impiden el ejercicio de sus derechos y la ampliación de sus capacidades, especialmente para aquellas que enfrentan situaciones de especial vulnerabilidad o aquellas que evidencian la intersección de múltiples discriminaciones por ejemplo las que han sido víctimas del conflicto armado, situación que les genera una afectación desproporcionada y una relación inequitativa.

Continua el documento (en su pág. 4) indicando que en un país en el que se construye la paz, resulta imperativo alcanzar la igualdad de género ya que ésta permitirá que las colombianas y los colombianos opten en igualdad por la vida que elijan y ejerzan sus derechos a plenitud gozando de las mismas oportunidades, a la vez que la sociedad alcance un desarrollo con mayor inclusión social, pues de esta manera en un mundo globalizado como el actual, la reducción de las desigualdades de género conllevan ventajas competitivas para las naciones, al permitir que un Estado alcance mayores resultados, que se traducen en mejor calidad de vida para todos sus habitantes.

Como es de esperarse la política de género y de víctimas plantea estrategias de intervención sectorial y multisectorial, de fortalecimiento institucional y de transformación cultural que permitan en conjunto la superación de las inequidades de género que afectan a las mujeres y les garanticen igualdad de oportunidades, generando así acciones específicas que garanticen el reconocimiento y ejercicio de derechos, entre ellos el derecho a una vida libre de violencias, que articulándose con el conjunto de políticas públicas que adelantan el Gobierno Nacional y el Estado en todo el territorio colombiano, pueden lograr el cumplimiento a los compromisos nacionales e internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres. (Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2012)

Teniendo en cuenta lo anterior y las estadísticas citadas frente a la violencia de género, es claro el interés de contribuir a la disminución de la vulnerabilidad asociada al género en el departamento del Huila con incidencia porque no en otros territorios, y de esta manera contrarrestar los índices nacionales y regionales al respecto a favor de las mujeres, para tal finalidad como se indicó se analizará la eficacia de la política pública de equidad de género en articulación con la política pública de víctimas en el Huila frente a su implementación y real impacto en las mujeres víctimas del conflicto que son fuente de inspiración en esta investigación por su doble vulnerabilidad (mujer y víctima del conflicto), para ello se tuvo en cuenta el capítulo II y III de esta investigación, la normatividad vigente en equidad de género y población víctima del conflicto incluyendo los documentos CONPES relacionados con el tema, las Ordenanzas No. 035/2013 y No. 013/2014 por las cuales se adoptan las políticas públicas equidad de género y víctimas del conflicto del departamento del Huila respectivamente, el plan de desarrollo del departamento del Huila “*El Camino es la Educación 2016-2019*”, el informe de gestión a corte enero de 2019 emitido por el Departamento de Planeación de la Gobernación del Huila – rendición de cuentas-, las respuestas a derechos de petición por parte de la Oficina Asesora de Asuntos Sociales y oficina de Víctimas, entrevistas realizadas el 14 de Junio de 2019 a (40) mujeres víctimas del conflicto armado en el marco del acto de conmemoración de mujeres víctimas de violencia sexual en el Salón de Gobernadores ubicado en las instalaciones de la Gobernación del Huila, sumado a una entrevista semiestructurada a una lideresa víctima del conflicto con gran representación nacional de las mujeres víctimas de la región huilense (Derly Pastrana), y la información recolectada en la interacción con mujeres víctimas del conflicto durante el desarrollo de la investigación.

4.3 ANÁLISIS DEL PLAN DE DESARROLLO “EL CAMINO ES LA EDUCACIÓN 2016-2019” FRENTE A LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EQUIDAD DE GÉNERO Y VICTIMAS EN EL DEPARTAMENTO DEL HUILA

“Asumimos, de esta manera, la responsabilidad histórica de ser la primera administración departamental, en muchas décadas, de gozar de paz en nuestro territorio y con el gran reto de emprender acciones para la reconciliación”
Carlos Julio Gonzales Villa Gobernador del Huila 2016-2019.

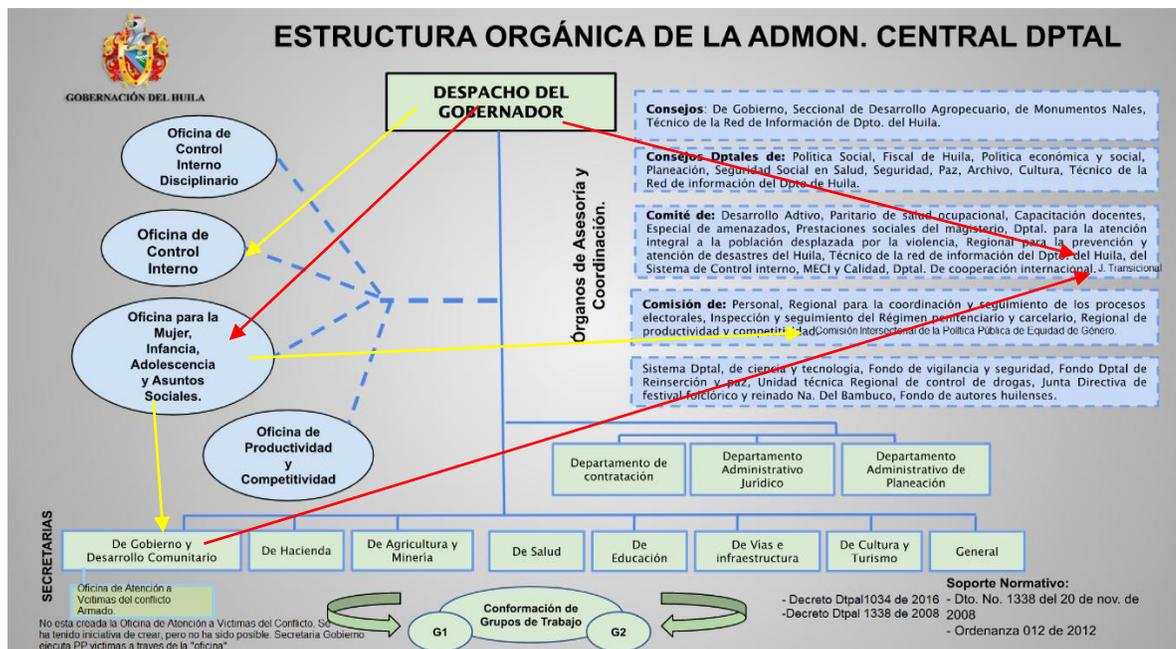


Ilustración 20 Estructura Orgánica de la Admón. Central Departamental (Fuente: Gobernación del Huila)

Mediante Decreto Departamental No. 1338 de 2008, se creó en la estructura orgánica de la Gobernación del Huila, la Oficina Asesora para la Mujer, Infancia, Adolescencia y Asuntos Sociales, como una oficina asesora del Despacho del Gobernador, la cual tiene como objetivo liderar el desarrollo social de la Mujer, la Niñez, Infancia y Adolescencia del Departamento, bajo una perspectiva de Género, a través de esta oficina asesora se coordina la formulación, ejecución e implementación de políticas

públicas, planes, programas y proyectos que generen el desarrollo social, específicamente en los sectores de la niñez, infancia, adolescencia y mujer del departamento, así como la difusión de los derechos y deberes de la población menos favorecida, buscando su aprobación y exigibilidad y el desarrollo de experiencias, mediante la gestión de recursos públicos, privados y de cooperación internacional destinados a la ejecución de los diferentes programas, es precisamente a esta oficina a cargo de una profesional de libre nombramiento y remoción con un reducido equipo de apoyo por contratos de prestación de servicios, los encargados de implementar y realizar el seguimiento y evaluación a la política pública de equidad de género del departamento, que según respuesta (septiembre de 2019) a derecho de petición radicado en la Gobernación del Huila, el presupuesto destinado para las mujeres en el marco de la política pública de equidad de género en el departamento durante el año 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019 ha sido:

<i>Año</i>	<i>No. De Proyecto</i>	<i>Valor</i>
2015	0126	\$780.000.000
2016	0123	\$800.000.000
2017	0145	\$642.058.200
2018	0191	\$630.486.000
2019	0265	\$450.000.000

Ilustración 21 Presupuesto Política Pública de Equidad de Género, Períodos 2015 a 2019
(Fuente: Gobernación del Huila)

Por su lado la Oficina de Víctimas del Conflicto Armado no está creada dentro de la estructura orgánica de la Gobernación del Huila, sin embargo, se hace referencia a ella en la gestión gubernamental y se le vincula a la Secretaria de Gobierno y Desarrollo Comunitario de la Gobernación del Huila, lo cierto es que tal “oficina” pragmáticamente está integrada por contratistas de prestación de servicios. En respuesta a derecho de petición

(septiembre de 2019) se indica que el presupuesto destinado para la población víctima del conflicto armado en el departamento es el que a continuación se relaciona no sin antes afirmar que el presupuesto está dirigido a las todas víctimas del conflicto sin distinción de género:

PRESUPUESTO ASIGNADO PARA LA ATENCIÓN A LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL CONFLICTO ARMADO DEL DEPARTAMENTO DEL HUILA	
VIGENCIA	VALOR
2016	1.078.152.916
2017	2.072.309.916
2018	2.314.432.000
2019	2.078.179.000

Ilustración 22 Presupuesto asignado para la atención a la población víctima del conflicto armado del departamento del Huila (Fuente: Gobernación del Huila)

Para desarrollar este capítulo, debe tenerse en cuenta que se corroboró que mediante el Decreto 1034 de 2016, se creó en el Huila el Comité Territorial de Justicia Transicional y los Sub Comités Departamentales de Atención y Asistencia, Sub Comité de Sistemas de Información, Sub Comité de Prevención y Protección y Sub Comité de Restitución de Tierras, en virtud a lo establecido por la Ley 1448 de 2011 y el Decreto Reglamentario 4800 de 2011, esto por cuanto los Comités Territoriales de Justicia Transicional son la máxima instancia de coordinación, articulación y diseño de la política pública de víctimas del departamento y cada municipio conforme a lo establecido en la Ley de Víctimas⁵⁰, en él se definen y se diseñan los planes, los programas y los proyectos con los cuales la administración departamental “Oficina de Víctimas del Conflicto Armado” de la Gobernación del Huila, en coordinación con el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, y representantes de las víctimas, bajo un trabajo articulado, aprueban bajo un

⁵⁰ Ley 1448/2011 Art. 173: El Gobierno Nacional, a través de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, promoverá la creación de los Comités Territoriales de Justicia Transicional con el apoyo del Ministerio del Interior y de Justicia, encargados de elaborar planes de acción en el marco de los planes de desarrollo a fin de lograr la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, coordinar las acciones con las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas en el nivel departamental, distrital y municipal, articular la oferta institucional para garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, así como la materialización de las garantías de no repetición, coordinar las actividades en materia de inclusión social e inversión social para la población vulnerable y adoptar las medidas conducentes a materializar la política, planes, programas y estrategias en materia de desarme, desmovilización y reintegración.

presupuesto para cada vigencia destinado a la población víctima teniendo en cuenta los Planes de Acción Territorial que deben actualizarse anualmente, es decir tal como lo indica la Ley, la Gobernación del Huila ha diseñado e implementado, a través de los procedimientos correspondientes, programas de prevención, asistencia, atención, protección y reparación integral a las víctimas, que han contado y cuentan con las asignaciones presupuestales dentro del respectivo plan de desarrollo y esta ceñido a los lineamientos establecidos en el Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, con sujeción a los principios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad. Pero estos planes y programas que adopta la entidad territorial garantiza los derechos fundamentales de las víctimas y tiene en cuenta el enfoque diferencial de género del que habla el artículo 13 y el parágrafo 1 del Art. 174 Ley 1448/2011? Según el PAT entregado en documento Excel con objeto a esta investigación Sí.

Proceso de coordinación entre nación y territorio



Ilustración 23 Proceso de coordinación entre nación y territorio (Fuente: Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas)

En la anterior grafica (SNARIV) se ilustra el proceso de gestión pública que articula los niveles de gobierno del Estado Colombiano para el diseño e implementación efectiva de la política de prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas en función de las acciones de corresponsabilidad que buscan el fortalecimiento de la incorporación de la política pública para las víctimas, como asunto transversal a toda la gestión pública territorial mediante una articulación específica con los Planes de Desarrollo Local y una vinculación más estrecha de todos los sectores de la Administración Pública de alcaldías y gobernaciones al cumplimiento de las competencias locales en materia de prevención, protección, atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado, y el fortalecimiento de la planeación de la política de víctimas con el fin de hacer compatibles los procesos de planeación y presupuestales de los niveles territorial y nacional. En esto se logró evidenciar avance y compromiso del Gobierno Departamental.

Por otro lado, existe actualmente el Consejo Departamental de Paz, Derechos Humanos y DIH creado mediante Ordenanza No. 021/2014 que tiene como objetivo promover ambientes de paz, espacios de resolución de conflictos sociales y servir como instancia para la negociación del conflicto armado interno, el pos conflicto, la reconciliación y la convivencia; existe la Red Departamental de Mujeres en la cual tiene un cupo directo la mujer víctima del conflicto que haga parte de la Mesa Departamental de Víctimas; se cuenta dentro de la administración departamental con una Mesa Departamental de Víctimas conforme las directrices nacionales y junto con ella se trabaja articuladamente con las mesas municipales de víctimas, los enlaces (funcionarios) de género y víctimas en cada municipio, bajo el acompañamiento de entidades públicas como la Defensoría del Pueblo, Personerías Municipales, Procuraduría, todos trabajando sinérgicamente con el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas – SNARIV, el cual está constituido por el conjunto de entidades públicas del nivel gubernamental y estatal en los órdenes nacional y territoriales y demás

organizaciones públicas o privadas, encargadas de formular o ejecutar los planes, programas, proyectos y acciones específicas, que tiendan a la atención y reparación integral de las víctimas.

Pero en temas de género y víctimas del conflicto, ¿Que planteó la actual administración gubernamental en el Plan de Desarrollo del departamento del Huila 2016-2019, y que tanto ha cumplido en la implementación de las políticas públicas de equidad de género y víctimas, que beneficien realmente a las mujeres víctimas del conflicto armado?

Mediante la Ordenanza No. 009 de 2016 se adopta el Plan de Desarrollo - *El Camino es la Educación 2016-2019*-, descrito como un estricto proceso participativo, donde se recorrió de manera directa las principales problemáticas sociales, económicas y territoriales de cada uno de los territorios y municipios, con jornadas de trabajo de construcción del plan realizadas por cada una de las secretarías, direcciones y entidades descentralizadas en reuniones convocadas con los 37 alcaldes, concejales de los diferentes municipios y la Asamblea Departamental, bajo agendas de concertación y socialización en municipios y comunidades étnicas (afrodescendientes e indígenas) y las diferentes representaciones de comunidades organizadas (víctimas, reintegración, mujeres, discapacitados, comunidad LGBTI), esto basado en tres pilares “mentalidad”, “educación” e “innovación”, con programas y proyectos estratégicos, para generar obras de impacto social, económico, institucional y ambiental, que permita avanzar gradualmente hacia los cambios actitudinales y conceptuales para transformar y posicionar el territorio como un territorio educado, humano, social y productivo. El plan de desarrollo consta de cinco escenarios de actuación prioritaria: **SOCIAL – ECÓNOMICO- TERRITORIAL-RURAL Y PRODUCTIVO-GOBERNANZA**. El **SECTOR SOCIAL** es en el que profundizamos por el objeto de la investigación, este cuenta con cuatro sectores administrativos: salud, educación, deporte y recreación, **grupos en equidad – étnicas**. el sector **grupos en equidad -etnias** está conformado

por los siguientes grupos poblacionales: primera infancia, infancia y adolescencia, juventud, **mujer**, población de pobreza extrema- Red Unidos, población LGTBI, adulto mayor, discapacidad, **víctimas del conflicto**, derechos humanos y derecho internacional humanitario, reintegración, comunidades indígenas, ROM, minorías, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palanqueras.

Frente al **tema de mujer**, el Plan de Desarrollo se refiere de manera general a la participación y empoderamiento de las mujeres huilenses, por ejemplo participación en corporaciones públicas, Consejo Departamental de Mujeres (creado mediante Decreto Departamental No. 501/2013), Consejos Comunitarios Municipales de Mujeres; al acceso al desarrollo económico, empleabilidad y generación de ingresos por cuanto históricamente la sociedad patriarcal le ha asignado a la mujer un rol doméstico, generando invisibilización por la división sexual del trabajo presentada tanto en zona urbana como rural del departamento; las diferentes formas de violencia contra las mujeres y los ámbitos en que se producen, entendiendo que las diferentes formas de violencia trae secuelas para la víctima y su entorno, con implicaciones directas en el desarrollo económico, político, social de un país, de una región, ya que una mujer maltratada es un proyecto de vida truncado, un capital humano minimizado, una democracia incompleta. Finaliza el sector indicando que se harán acciones para dar cumplimiento a la política pública de equidad del género desde sus seis ejes transversales y la implementación del PIDIO. En la siguiente imagen el mismo Plan de Desarrollo reconoce que no ha habido cambios estructurales en las políticas que transformen las condiciones de las mujeres huilense, siendo por tanto necesario implementar la política pública para las mujeres huilenses, para lograr equidad e igualdad de oportunidades. Las estadísticas consultadas demuestran que aun (corte octubre de 2019) no se ha logrado tal objetivo.



ORDENANZA No. 0009 DE 2016

“Por la cual se adopta el Plan de Desarrollo “El Camino es la Educación” y se dictan otras disposiciones”

SECTOR ETNIAS- GRUPOS EN EQUIDAD

Este sector está conformado por los siguientes grupos poblacionales:

- Primera infancia, infancia y adolescencia
- Juventud
- Población de pobreza extrema-RED UNIDOS
- Población LGBTI
- Adulto mayor
- Discapacidad
- Mujer
- Víctimas del conflicto armado interno
- Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario
- Reintegración
- Comunidades Indígenas, Rom y Minorías
- Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y palenqueras

Mujer

PROGRAMA: Mujer educadora autónoma y constructora de vida y paz

Objetivo: Fortalecer el tejido social que garantice el goce efectivo de los derechos de la mujer huilense.

A

OPRO



ORDENANZA No. 0009 DE 2016

“Por la cual se adopta el Plan de Desarrollo “El Camino es la Educación” y se dictan otras disposiciones”

1.1.4.1.5 Mujer

La estructura del diagnóstico para la construcción del plan de desarrollo " EL CAMINO ES LA EDUCACION" parte de considerar las líneas estratégicas planteadas en la Política Pública de Equidad Género , Adoptada mediante ordenanza 013 de 2014.

Si bien en el Huila se han venido generando importantes avances hacia la equidad de género y la eliminación progresiva de todas las violencias contra las mujeres, a través de acciones afirmativas promovidas desde la Institucionalidad y programas contenidos en los planes de desarrollo de los gobiernos departamental y municipales, hasta la fecha no se han logrado cambios estructurales en las políticas que transformen las condiciones de vida de las mujeres. Por ello, se hace necesario implementar la política pública para las mujeres huilenses, que trascienda la coyuntura de los gobiernos para avanzar gradualmente hacia el logro de la equidad e igualdad de oportunidades.

Ilustración 24 Sector Etnias- Grupos en Equidad, Ordenanza No. 009 de 2016 "Por la cual se adopta el Plan de Desarrollo "El Camino es la Educación" y se dictan otras disposiciones" (Fuente: Asamblea Departamental del Huila)

"Por la cual se adopta el Plan de Desarrollo "El Camino es la Educación" y se dictan otras disposiciones"

Meta de Resultado	Línea Base	Meta 2019
% Índices de violencia contra la Mujer.	76%	70%

Metas de Producto	Línea Base	Meta 2019
Acciones de política pública implementada con enfoque diferencial.	0	60%
Consejos Municipales y Consejo Departamental de Mujeres, renovados y fortalecidos.	21	30
Redes de mujeres para fortalecer las acciones positivas, de seguridad económica y de incidencia política.	ND	37

Metas de Producto	Línea Base	Meta 2019
Comisarias de familia fortalecidas.	0	5

Metas de Producto	Línea Base	Meta 2019
Padres de familia de hogares comunitarios de bienestar y hogares sustitutos que participan en procesos de formación y/o atención para el desarrollo de sus capacidades parentales.	0	40.540
Proyectos productivos apoyados para Promover la seguridad económica de las mujeres urbanas y rurales con enfoque diferencial.	ND	100
Acciones para la conformación y creación del observatorio social con enfoque diferencial.	0	4
Campaña permanente de promoción y prevención de violencia de género.	ND	1
Mujeres de las zonas urbana y rural capacitadas en sus derechos, género, justicia, liderazgo, participación y potencialización de sus capacidades.	ND	120
Encuentros de mujeres con enfoque diferencial a nivel subregional y Departamental.	1	20
Estrategia comunicacional para promover la participación política de las mujeres.	0	1
Programa implementado "Mujeres, Paz y Seguridad" en 20 municipios.	ND	1

Metas de Producto	Línea Base	Meta 2019
Reuniones interinstitucionales al seguimiento y cumplimiento a la ruta de atención a la mujer víctima de violencia.	0	16
Casos de violencia contra la mujer con seguimiento y monitoreo a la ruta de atención y a la protección integral.	800	2.000

Ilustración 25 Metas de Resultado y Producto - Sector Etnias- Grupos en Equidad, Ordenanza No. 009 de 2016 "Por la cual se adopta el Plan de Desarrollo "El Camino es la Educación" y se dictan otras disposiciones"
(Fuente: Asamblea Departamental del Huila)

Para medir el cumplimiento de lo establecido en el Plan de Desarrollo del Departamento, según el informe de Gestión 2018 "Rendición de Cuentas" publicado en enero de 2019, corresponde al Departamento Administrativo de Planeación realizar el seguimiento al Plan Departamental de Desarrollo y publicar el Informe de Gestión de cada vigencia en consecuencia con el seguimiento técnico y financiero que sobre el cumplimiento al Plan de Desarrollo se realiza trimestralmente, hasta consolidar el informe anual de la gestión, informe que le permite a los huilenses la posibilidad de estudiarlo, analizarlo, evaluarlo y proponer mejoras; es así como la estrategia de seguimiento diseñada- *TBG* - "*Tablero Balanceado de Gestión*", ⁵¹ por el

⁵¹ La estrategia contempla, la implementación de una herramienta de seguimiento denominado *TBG* - "*Tablero Balanceado de Gestión*", que integra en una Base de Datos el avance en el cumplimiento de las metas propuestas

Departamento Administrativo de Planeación corresponde con la medición de las metas de producto, su avance, su impacto geográfico, social, teniendo en cuenta el enfoque diferencial, consolidando bajo unos parámetros de medición rigurosos el avance en la ejecución de las metas del Plan de Desarrollo:

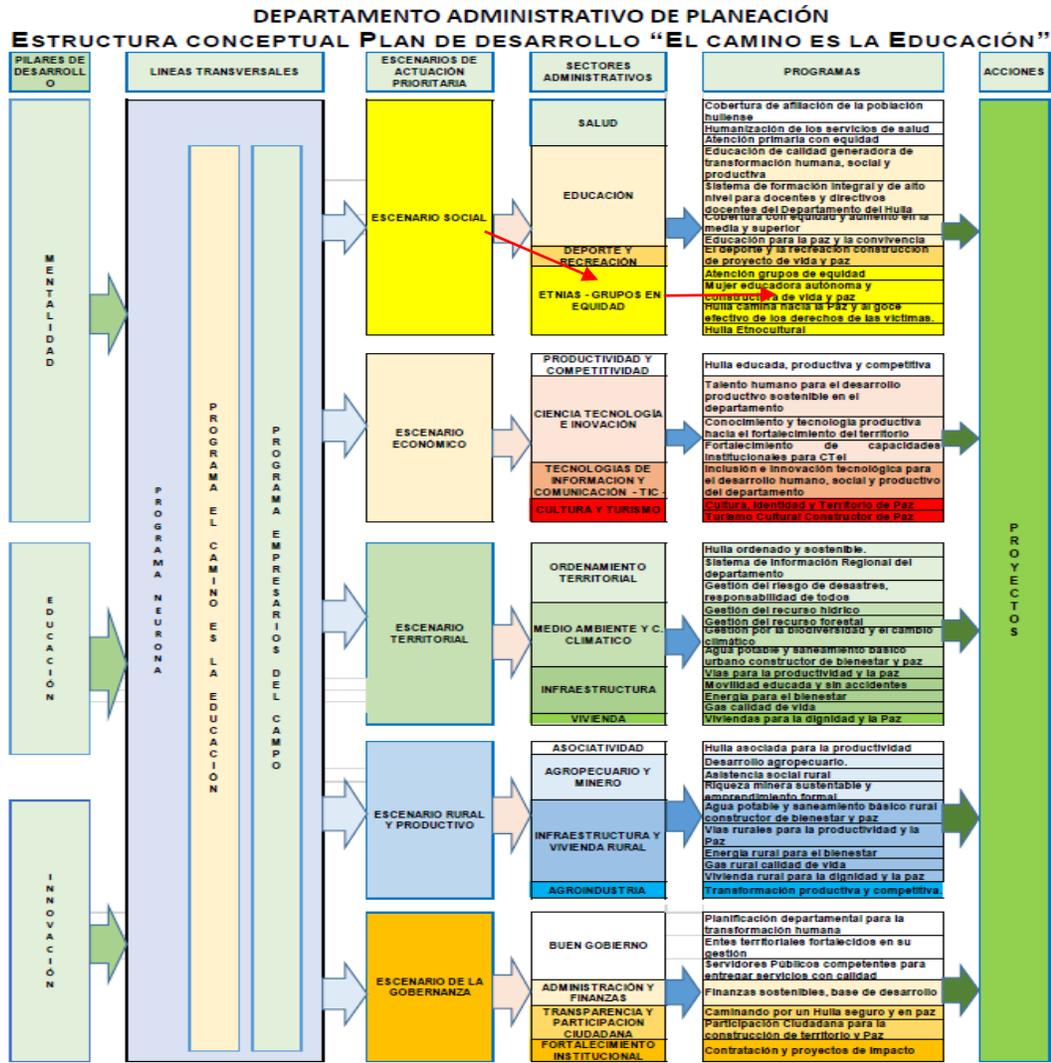


Ilustración 26 Estructura Conceptual Plan de Desarrollo "El camino es la educación"
(Fuente: Departamento Administrativo de Planeación – Informe de Gestión 2018)

en cada Escenario, Sector y Programa en términos físicos y financieros. Por ende, permite hacer seguimiento de manera permanente y oportuna, desde las secretarías, departamentos e institutos descentralizados en cada uno de los sectores y escenarios de actuación estratégica, de acuerdo con la estructura misma del plan de desarrollo, o desde una visión territorializada donde se visibiliza la inversión realizada por el departamento en los 37 municipios

Tabla 1 Consolidado seguimiento metas de producto por escenarios año 2018

Concepto	Crítico < 40%	Bajo >= 40% y < 60%	Medio >= 60% y < 80%	Cumplido >= 80% y <= 100%	Superó meta cuatrienio	Ejecutada sin Programar	No Programo	Total Metas de Producto Programadas	Total Metas de Producto
SOCIAL	21	8	12	99	70	12	31	210	241
ECONÓMICO	13	5	4	22	15	1	16	59	75
TERRITORIAL	18	2	2	16	11	4	12	49	61
RURAL Y PRODUCTIVO	15	3	3	11	16	2	6	48	54
GOBERNANZA	4	3	1	35	20	2	4	63	67
Total	71	21	22	183	132	21	69	429	498

Fuente: Reporte secretarías, consolidado por el equipo de seguimiento al plan de desarrollo - DAP.

Ilustración 27 Consolidado seguimiento metas de producto por escenarios año 2018
(Fuente: Departamento Administrativo de Planeación)

Del total de las 498 metas de producto del Plan de Desarrollo, se programaron 429 metas para la vigencia de 2018, determinando que existe un cumplimiento satisfactorio de 337 metas correspondiente al 78,55% de lo programado, donde para el cierre de la vigencia 2018 se observa el siguiente resultado: 71 se encuentran en estado crítico, 21 en estado bajo, 22 en medio, 183 cumplidas, 132 superan la vigencia y 21 ejecutadas sin programar en la vigencia.

La inversión para el año 2018 ascendió a la suma de \$974.987 millones, representados en un 7.84% en Recursos Propios, 36.26% en SGP, 35.03 en SGR, 6,96% en cofinanciación, 3.57% en recursos del crédito y 6.29% en otros. La inversión realizada por el Departamento del Huila acumulado a 30 de diciembre de 2018 fue de \$2.884.293 millones notándose mayor relevancia en el componente **Social** con una participación del 66.66%, que según el informe de gestión 2018, los esfuerzos del gobierno departamental están orientados al desarrollo humano a través de la ejecución de programas y proyectos de impacto social. En cuanto al escenario **Económico** su participación es del 4,14%, el escenario **Rural y Productivo** con el 20.41%, el escenario **Gobernanza** con el 2,35% y el escenario **Territorial** con el 6.44%.

A continuación, se presenta el informe de gestión 2018 en el cual para la **MUJER** está el programa **“Mujer Educadora, Autónoma y Constructora de Vida y Paz”**, con las metas de productos establecidas en el Plan de Desarrollo, no sin antes tener en cuenta, los rasgos de interpretación de la calificación: Crítico (ROJO): Se presenta cuando la meta de producto no registra avance o cuando el proyecto o actividades programas para su avance se encuentran en la etapa precontractual (estudios previos). Su rango está entre 0 y <40%. Se le asigna la calificación, de acuerdo al desarrollo de la etapa. Bajo (NARANJA): Esta etapa muestra el cumplimiento de la ejecución de la meta de producto en una fase más avanzada. El rango está entre ≥40% a <60%. Se le asigna la calificación, de acuerdo al desarrollo de la etapa. Satisfactorio (AMARILLO): Este rango define el cumplimiento de la meta de producto. Su rango está entre ≥60% a <80%. Se le asigna la calificación, de acuerdo al desarrollo de la etapa. Meta cumplida periodo (VERDE): Su rango está entre ≥80% a 100%. Meta no Programada con ejecución (AZUL): Meta no programada y con ejecución. Esta se contrasta con la meta del cuatrienio y no versus la meta del periodo.

5.1.1.3.1.1.7. Mujer educadora autónoma y constructora de vida y paz

Meta de Resultado	Línea Base	Meta 2019
% Índices de violencia contra la Mujer.	76%	70%

Metas de producto	Línea base	Meta 2019	Valor esperado 2018	Valor logrado 2018	Porcentaje de avance 2018	Nivel de cumplimiento
Acciones de política pública implementada con enfoque diferencial.	0	60%	40%	75,4%	100%	Verde
Consejos Municipales y Consejo Departamental de Mujeres, renovados y fortalecidos.	21	30	28	21	75%	Amarillo
Redes de mujeres para fortalecer las acciones positivas, de seguridad económica y de incidencia política.	ND	37	10	85	100%	Verde



SON-C054-F04

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN
 Meta Acciones de política pública implementada con enfoque diferencial. Aunque se están realizando acciones no hemos medido el avance puesto que no teníamos un instrumento técnico de medición (Batería de Indicadores), se han realizado comités técnicos para el levantamiento de la batería de indicadores y finalmente se aprobará en el próximo CICPEG. Contrato No. 811 de 2018.

Se fortalecieron los Consejos Comunitarios de Mujeres en 15 municipios del departamento (Agrado, Alpe, Algeciras, Baraya, Camposagrado, Colombia, Guadalupe, Hato, Igua, Nuvia, Palermo, Pital, Rivera, Santa María, Tarqui, Tello, Teruel y Villavieja), en los temas de lineamientos de los consejos municipales, política pública de equidad de género y sus avances y programas que se maneja en la Oficina de Mujer, Infancia, Adolescencia y Asuntos Sociales. De otra parte, se fortaleció y apoyo en su primera sesión al Consejo Departamental de Mujeres y en su segunda sesión realizada el día 17 y 18 de diciembre en el Municipio de Rivera. Contrato No. 751 de 2018.

Se fortalecieron 85 redes de mujeres de 27 municipios del departamento, a través de talleres de cómo trabajar en Red, como es mi red, mejorando mi red, gestión entre redes, liderazgo y participación política, autoestima, características de líder y valores. Contratos No. 991 y 751 de 2018.

Metas de producto	Línea base	Meta 2019	Valor esperado 2018	Valor logrado 2018	Porcentaje de avance 2018	Nivel de cumplimiento
Comarcas de familia fortalecidas.	0	5	1	1	100%	Verde

Metas de producto	Línea base	Meta 2019	Valor esperado 2018	Valor logrado 2018	Porcentaje de avance 2018	Nivel de cumplimiento
Padres de familia de hogares comunitarios de bienestar y hogares sustitutos que participan en procesos de formación y/o atención para el desarrollo de sus capacidades parentales.	0	40.540	40.540	23.673	58,39%	Naranja
Proyectos productivos apoyados para Promover la seguridad económica de las mujeres urbanas y rurales con enfoque diferencial.	ND	100	30	20	66,66%	Amarillo
Acciones para la conformación y creación del observatorio social con enfoque diferencial.	0	4	1	2	100%	Verde
Campaña permanente de promoción y prevención de violencia de género.	ND	1	1	1	100%	Verde

Mujeres de las zonas urbana y rural capacitadas en sus derechos, género, justicia, liderazgo, participación y potencialización de sus capacidades.	ND	120	30	40	100%	●
Encuentros de mujeres con enfoque diferencial a nivel subregional y Departamental.	1	20	5	11	100%	●
Estrategia comunicacional para promover la participación política de las mujeres.	0	1	1	1	100%	●
Programa implementado "Mujeres, Paz y Seguridad" en 20 municipios.	ND	1	1	1	100%	●

Padres de familia de hogares comunitarios de bienestar y hogares sustitutos que participan en procesos de formación y/o atención para el desarrollo de sus capacidades parentales. A través de la Fundación Visión Salud (contrato No. 767 de 2018), se atendieron padres de familia usuarios de los hogares de bienestar, el cual se está desarrollando en 22 municipios del departamento a través de la estrategia escuelas de padres para el desarrollo de sus capacidades parentales donde se dictan talleres constructivos en temas de familia y emprendimiento. Se realiza apoyo y fortalecimiento y formación a 973 padres de familia de los hogares comunitarios del Municipio de Neiva. Total Población 23.673, mujeres 16.835 y hombres 6.838. Contratos Nos. 1239, 767 de 2018.

Se apoyaron 20 unidades productivas para Promover la seguridad económica de las mujeres urbanas y rurales con enfoque diferencial del Municipio de Yaguará a través del fortalecimiento en marcas, diseños, imagen y producción. Contrato 917 de 2018.

Se culminó la primera fase de investigación con otros observatorios sociales de los municipios y ciudades (Neiva, Bogotá, Manizales y Cali). Se entrega la ruta metodológica y el Plan estratégico para la creación del Observatorio Social con enfoque diferencial. Se solicitó apoyo a la Secretaría de la mujer de Bogotá donde se solicita asesoría para la creación de del observatorio. Contratos Nos. 811 y 751 de 2018.

El Departamento del Huila cuenta con la campaña permanente de Violencia de género "Huila Territorio libre de Miedos y Violencias", la cual se desarrolla a través de todas las diferentes actividades enmarcadas en la prevención de violencia de Género y que están informadas en cada una de las metas.

Mujeres de las zonas urbana y rural capacitadas en sus derechos, género, justicia, liderazgo, participación y potencialización de sus capacidades. El Departamento cuenta con la campaña permanente de Violencia de género "Huila Territorio libre de Miedos y Violencias", la cual se desarrolla a través de todas las diferentes actividades enmarcadas en la prevención de violencia de Género y que están informadas en cada una de las metas. Igualmente, en articulación con el Consejo Departamental de Mujeres, la alcaldía del Municipio de La Plata y la ESAP se realizó un diplomado en Administración pública y equidad de género teniendo en cuenta los temas de Equidad de género, Derechos, Justicia, liderazgo, Participación política y Potencialización de sus capacidades a 40 Mujeres de la zona urbana y rural. Contrato 1105 de 2018.

En el año 2018 se han realizado ocho encuentros de mujeres zonal subregionales: 1. Realizado en el marco del día de la mujer. 2. Articulado con revista semana y Cámara de Representantes

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN

"Rompiendo Techos de Cristal" y 3. Realizado el 25 de mayo en el marco de la conmemoración del día Nacional por la dignidad de las mujeres víctimas de abuso sexual. 4. Realizado en el marco de la conmemoración de la Mujer rural el 10 y 11 octubre en el Municipio de Garzón. 5. En el marco de la semana de la No violencia el 22 y 23 de noviembre de 2018 en el Municipio de Pitalito. 6. y 7. En la semana de la No Violencia Contra la Mujer realizado en Neiva 27, 28 y 29 de octubre de 2018. 8. En el marco del día de los derechos Humanos en el Municipio de la Plata. 9. En el Municipio de Neiva encuentro Mujeres electas. 10. En el marco del encuentro mujeres consejeras en el Municipio de Rivera los días 17 y 18 de diciembre de 2018 y un encuentro Departamental en el marco de la semana de la No Violencia Contra la Mujer. Total participantes 955 (Mujeres 678 y Hombres 69) desplazamiento 208. Contratos Nos. 684, 897 y 1105 de 2018.

Estrategia comunicacional para promover la participación política de las mujeres. La estrategia que se implementó desde el año 2017 se tiene prevista continuar sus acciones con un encuentro el 14 de septiembre "Encuentro de Mujeres Elegidas por Voto Popular" con la participación de 100 Mujeres. En el 2017 se capacitaban 400 Mujeres a través del contrato No. 941 de 2017.

Se realizó el lanzamiento e implementación inicial de la primera fase Mujer Paz y Seguridad, en los que se fortalecieron conceptos de enfoques de género, Mujeres y conflicto en Colombia, cartografías sociales, herramientas pedagógicas para co-gestoras de paz y proyectos productivos; adicional a esto se realizara seguimiento municipio a municipio para el proceso de reconstrucción de memoria histórica. Municipios: Colombia, Iquira, Baraya, Guadalupe, Campoalegre, Hobo, Gigante, Neiva, Tarquí, La Plata, Algeciras, Tello, Altamira, Saladoblanco, Oporapa, San Agustín, Rivera y Tesalia. Total mujeres 209. Desplazamiento 18. Contratos Nos. 1105, 751, 1398 de 2018.

Metas de producto	Línea base	Meta 2019	Valor esperado 2018	Valor logrado 2018	Porcentaje de avance 2018	Nivel de cumplimiento
Reuniones interinstitucionales al seguimiento y cumplimiento a la ruta de atención a la mujer víctima de violencia.	0	16	4	4	100%	●
Casos de violencia contra la mujer con seguimiento y monitoreo a la ruta de atención y a la protección integral.	800	2.000	300	300	100%	●

Se participó en el comité consultivo de abuso sexual infantil Departamental citado a nivel Nacional por el ICBF, donde se formula el Plan de acción para prevención de abuso sexual infantil en el Departamento del Huila. Igualmente, en los municipios de Insos, Pitalito y San Agustín, se realizó reunión interinstitucional para la conformación del comité consultivo de víctimas de violencia sexual y violencia de género. La actividad se realizó en articulación con Medicina legal, Fiscalía, Secretaría de Salud Departamental y Oficina Mujer, Infancia, Adolescencia y Asuntos sociales. Contrato 684 de 2018.

Se ha realizado el seguimiento a 300 casos de violencia de género en articulación con la Secretaría de Salud departamental, alcaldía del Municipio de Neiva, Fiscalía, Defensoría del Pueblo y Policía Nacional. Femenino 260 y Masculino 40. Contrato 684 de 2018.

Ilustración 28 Índices de cumplimiento del programa Mujer educadora autónoma y constructora de vida y paz Parte (Fuente: Departamento Administrativo de Planeación, Gobernación del Huila)

Con base en lo anterior, se evidencian algunas pocas acciones relacionadas con el enfoque de género como el apoyo a 20 unidades productivas en un solo municipio, investigación para la creación del observatorio social con enfoque diferencial (a la fecha no está creado), promoción con una sola capacitación para la participación política de la mujer, continuidad de la campaña de violencia de género "Huila Territorio libre de miedos y violencias", realización de 8 encuentros de mujeres zonal subregionales y la implementación de la primera fase del programa denominado Mujer Paz y Seguridad (sin mayor impacto), sin embargo, surge la pregunta ¿Cómo hace la Oficina Asesora para la Mujer, Infancia, Adolescencia y Asuntos Sociales, para reportar el cumplimiento de metas de

producto establecidas en el Plan de Desarrollo?, si por ejemplo las metas de producto que involucran a mujeres víctimas del conflicto: *Acciones de política pública implementada con enfoque diferencial; Consejos Municipales y Consejo Departamental de Mujeres, renovados y fortalecidos; Redes de mujeres para fortalecer las acciones positivas, de seguridad económica y de incidencia política; Acciones para la conformación y creación del observatorio social con enfoque diferencial; Campaña permanente de promoción y prevención de violencia de género; Programa implementado “Mujeres, Paz y Seguridad” en 20 municipios*, aparecen como metas cumplidas en el informe de gestión 2018– VERDE- AMARILLA, cuando se considera como una de las debilidades detectadas en la investigación, que estas no han sido cumplidas 100% por cuanto están relacionadas con la implementación de una política pública de equidad de género débil, que no contaba hasta junio de 2018 con un Plan de Seguimiento o Batería de Indicadores (de gestión, producto e impacto) en donde se revisarán periódicamente los seis componentes de la política pública y las acciones establecidas dentro de cada uno de ellos relacionados desde luego con el Plan de Desarrollo 2016-2019, encontrándose así que a la fecha (Octubre de 2019) en el marco de una Justicia Transicional que se debería venir desarrollando con más connotación luego de la implementación gradual de unos Acuerdo de Paz, que direcciona como eje transversal el uso en las políticas públicas y acciones de gobierno de todo el territorio nacional el enfoque de género (que ya tenía origen en otras normas jurídicas internacionales y nacionales), el departamento del Huila según la estadística reportada en los sistemas como SIVIGILA y SIVIGE, y la información recolectada en el lapso de la investigación, incluyendo el testimonio de mujeres víctimas del conflicto armado del Huila, es posible que la política pública de género no esté siendo eficaz, por no tener a tiempo un plan de acción con correspondiente seguimiento de implementación de la política.

Adicional a lo anterior, en respuesta entregada el 25 de Junio de 2019 a la Diputada del Departamento del Huila Clara Vega (quien ha realizado fuertes

debates de control político a la PP de Equidad de Género), sobre informe de gestión de las metas de producto del Plan de Desarrollo en estado crítico, en lo correspondiente a la Oficina Asesora para la Mujer, Infancia, Adolescencia y Asuntos Sociales, se le indicó *“Se ha estado trabajando en la implementación de la política pública de equidad de género para las mujeres huilenses, transversalizando las 83 acciones del plan integral decenal de igualdad de oportunidades “PIDIO” con las diferentes secretarías e instituciones del Departamento del Huila. De acuerdo a las metas para las acciones al 2025 el cumplimiento de la implementación de la Política Pública avanza en un 49% desde la aprobación del Plan Integral Decenal de Igualdad de Oportunidades PIDIO”.*

Nuevamente surge el interrogante ¿Cómo miden el nivel de cumplimiento, si la batería de indicadores se aprobó en el 2018 (a la fecha no está actualizada por nivel de cumplimiento de las dependencias de la Gobernación), y el PIDIO se adoptó en el 2016? Más adelante, en el sub capítulo siguiente frente *Seguimiento, monitoreo y evaluación a la política pública de equidad de género para las mujeres del departamento del Huila enfatizando en el beneficio de su implementación para la mujer víctima del conflicto armado*, se analizará como la batería de indicadores aprobada por el CICIPEG – La Comisión Intersectorial de Coordinación para la implementación de la Política Pública de Equidad de Género para las Mujeres Huilense- cuenta algunas debilidades (detectadas en el desarrollo de la investigación) que pueden ser reestructuradas en beneficio de la mujer huilense (mujer víctima del conflicto armado del departamento).

En relación **al grupo poblacional víctimas del conflicto armado** (del cual también hacen parte las mujeres con tal característica (víctimas del conflicto), en el punto 1.1.4.1.10 del *Plan de Desarrollo Departamento del Huila Ordenanza 009 de 2016 Pág. 67*, indica el conflicto armado interno ha dejado como saldo el mayor número de confrontaciones y violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, que convierte al

Huila en los principales departamentos con mayor inestabilidad social, económica, y política para la atención y reparación de las víctimas. Con relación al género, reconoce el Plan de Desarrollo que las mujeres son las de mayor afectación con (93.809) víctimas que corresponden al 50% de la población, seguida de los hombres con (92.240) víctimas y finalmente se identificaron (30) víctimas de LGBTI. En cuanto a la edad de la población víctima, el mayor porcentaje pertenece a población entre los 29 y 60 años con (60.814) víctimas, seguido entre 18 y 28 años con (39.807) víctimas, de igual manera en la población de primera infancia y adolescencia se presentaron entre 12 y 17 años (26.443) víctimas, seguido de (23.460) víctimas entre 6 y 11 años y finalmente (17.103) víctimas entre 0 y 5 años, lo que significa que la mayor población se encuentra entre las edades productivas.

Asamblea Departamental del Huila
Más Democracia, Mejor Empleo

ORDENANZA No. 0009 DE 2016

"Por la cual se adopta el Plan de Desarrollo "El Camino es la Educación" y se dictan otras disposiciones"

Victimas del Conflicto Armado Interno, Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario

PROGRAMA: Huila camina hacia la Paz.

Objetivo: Garantizar la protección y prevención de vulneración de los DDHH y DIH.

Meta de Resultado	Línea Base	Meta 2019
% de eventos de fortalecimiento institucional en pro de los DDHH y DIH.	50%	70%

Metas de Producto	Línea Base	Meta 2019
Consejo de Paz y Comités (Minas, trata de personas) funcionando para la atención de los DDHH y DIH	10	36
Campañas de comunicación para la promoción, prevención de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.	4	8
Personas y/u organizaciones formadas en DDHH y Cultura de Paz.	2.000	5.000
Instancias de Derechos Humanos y Paz para la participación comunitaria para la paz	16	37
Herramienta de información territorial de atención en DDHH, víctimas y enfoque diferencial en funcionamiento	0	1
Iniciativas de reintegración de niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos, desarrolladas que fomenten la reconciliación y la construcción de paz en el Huila.	1	4
Unidades de negocio de personas en proceso de reintegración fortalecidas.	0	40
Iniciativas orientadas a la construcción de entornos protectores para la prevención del reclutamiento de niños, niñas, adolescentes y jóvenes.	1	4

PROGRAMA: Hacia el goce efectivo de los derechos de las víctimas del Huila.

Objetivo: Garantizar la Prevención, Protección, Atención, Asistencia y Reparación Integral para la población Víctima del Conflicto Armado del Departamento del Huila, bajo los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia.

Meta de Resultado	Línea Base	Meta 2019
% de la población víctima atendida en los diferentes componentes	2.7%	4%

Meta de Producto	Línea Base	Meta 2019
Realizar las sesiones del Comité Territorial de Justicia Transicional	16	16
Garantías de participación a las víctimas	400	400

Asamblea Departamental del Huila
Más Democracia, Mejor Empleo

ORDENANZA No. 0009 DE 2016

"Por la cual se adopta el Plan de Desarrollo "El Camino es la Educación" y se dictan otras disposiciones"

Meta de Producto	Línea Base	Meta 2019
Entrega de ayudas humanitarias de inmediatez, en apoyo a municipios, de acuerdo a los principios de subsidiariedad, concurrencia y complementariedad.	1.200	3.300
Asistencia funeraria para la población víctima, en apoyo a municipios.	18	58
Cofinanciación de proyectos productivos urbanos y/o rurales con enfoque diferencial.	2	6
Asistencia técnica y acompañamiento a los 37 municipios del departamento.	37	37
Caracterización de la población víctima del conflicto armado, en apoyo a municipios.	37	37
% de acciones que brindan atención a las víctimas desde los diferentes sectores que hacen parte del plan de desarrollo con seguimiento.	ND	100%
Estrategias de visibilización a la población con características especiales de enfoque diferencial en cuanto a su edad (niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adulto mayor), orientación sexual (población LGBTI), género (mujer), población etnocultural (Indígenas, ROM, minorías, negros, afrodescendientes, raizales y palenqueros).	0	4

Comunidades Étnicas: Organizaciones Indígenas, Rom y Minorías. Organizaciones Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.

PROGRAMA: Huila Etnocultural

Ilustración 29 Metas de Producto establecidas en el Plan de Desarrollo - del Programa Hacia el goce efectivo de los derechos de las víctimas del Huila (Fuente: Asamblea Departamental)



SGN-C054-F04

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN
5.1.1.3.1.1.8. Huila camina hacia la Paz

Objetivo: Garantizar la protección y prevención de vulneración de los DDHH y DIH.

Table with 6 columns: Meta de Resultado, Línea Base, Meta 2019, Valor esperado 2018, Valor logrado 2018, Porcentaje de avance 2018, Nivel de cumplimiento. Rows include: % de eventos de fortalecimiento institucional en pro de los DDHH y DIH, Metas de producto (Consejo de Paz y Comités, Campañas de comunicación, etc.), and % de eventos de fortalecimiento institucional en pro de los DDHH y DIH.

Se llevaron a cabo 3 sesiones del Consejo Departamental de Paz, DDHH y DIH. El primero se llevó a cabo el 22 de mayo de 2018, el segundo el 02 de octubre de 2018 y el tercero el 20 de diciembre de 2018.



SGN-C054-F04

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN
5.1.1.3.1.1.9. Hacia el goce efectivo de los derechos de las víctimas de Huila

Objetivo: Garantizar la Prevención, Protección, Atención, Asistencia y Reparación Integral para la población Víctima del Conflicto Armado del Departamento del Huila, bajo los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia.

Table with 6 columns: Meta de Resultado, Línea Base, Meta 2019, Valor esperado 2018, Valor logrado 2018, Porcentaje de avance 2018, Nivel de cumplimiento. Rows include: % de la población víctima atendida en los diferentes componentes, Realizar las sesiones del Comité Territorial de Justicia Transicional, Garantías de participación a las víctimas, etc.



SGN-C054-F04

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN

mayo de 2018, el segundo 29 de noviembre de 2018 y el tercero el 17 de diciembre de 2018. Se realizaron 2 Comités Departamentales, de Lucha contra la Trata de personas: Uno el 25 de abril y el otro el 06 de diciembre de 2018.

Se llevó a cabo una Campaña de sensibilización y prevención en educación de riesgo de Minas antipersonal, DDHH y DIH, prevención del reclutamiento forzado y prevención contra el delito de trata de personas, a través de charlas, entrega de folletos y proyección de videos en Instituciones Educativas de los municipios de Neiva y Rivera.

En cumplimiento de la meta Personas y/u organizaciones formadas en DDHH y Cultura de Paz, se formaron 1.211 personas en Derechos Humanos y Cultura de Paz en el marco del foro "Huila camina hacia la paz", realizado en los municipios de La Plata (517 personas), Neiva (326 personas) y Pitalito (332 personas) y en el Municipio de Rivera, se realizó con gestión de capacitadores, los cuales realizaron las conferencias en el marco del foro "Huila camina hacia la paz" en la vigencia 2016, (36 personas). Contrato 732 de 2016.

Para la creación y activación a las Instancias Municipales de Derechos Humanos y Paz, se vincularon 2 profesionales mediante los contratos No. 193 y 665 de 2018, a través de los cuales se dio creación y activación a las Instancias Municipales de Derechos Humanos y Paz.

Para la meta Herramienta de información territorial de atención en DDHH, víctimas y enfoque diferencial en funcionamiento, el día 26 de abril de 2018 se llevó a cabo la Constitución del Nodo Huila de la Red Nacional de Observatorios de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, el cual tiene como objetivo "Realizar el intercambio y articulación de información, metodologías y análisis sobre violaciones de DDHH e infracciones al DIH."

Se apoyó una iniciativa de reintegración Comunitaria en la Comuna No. 6 del Municipio de Neiva, a través de la gestión del Consejo Departamental de Paz con el Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA Regional Huila, para el fortalecimiento y certificación cultural de un grupo cultural de zaqueños.

A través del Convenio Interadministrativo No. 055 de 2018, se realizará la entrega de 33 fortalecimientos a unidades de negocio de personas en proceso de reintegración en los municipios de Baraya 1, Hobo 1, Neiva 22, Palermo 1, Pitalito 5, Rivera 2 y Tello 1. Población beneficiada 36 personas (Mujeres 16 y Hombres 20).

Meta Iniciativas orientadas a la construcción de entornos protectores para la prevención del reclutamiento de niños, niñas, adolescentes y jóvenes. Se adelantó el proceso contractual cuyo objeto es "Adquisición de insumos de oficina, música, textil y teatro para apoyar la implementación de la Estrategia "Mámburú no va a la guerra", "Este es otro cuento" en el Municipio de La Plata, desarrollada por la Agencia para la Reincorporación y la Normalización".



SGN-C054-F04

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN

Se realizaron 4 Sesiones del Comité Territorial de Justicia Transicional. El Primer Comité Ordinario se llevó a cabo el día 20 de junio de 2018, en el Salón de Exgobernadores durante toda la mañana; el Segundo Comité Ampliado se llevó a cabo el día 17 de septiembre de 2018, en el Salón de Exgobernadores; el Tercer Comité Ampliado se llevó a cabo el día 19 de diciembre de 2018, en el Centro de Convenciones José Eustacio Rivera y el Cuarto Comité Ordinario se llevó a cabo el día 27 de diciembre de 2018 en el Salón de Exgobernadores. Convenio No. 008 de 2018.

Se brindaron Garantías de Participación Efectiva a las Víctimas a través de la conmemoración del Día Nacional de la Memoria y la Solidaridad con las víctimas del conflicto armado residentes en el Departamento del Huila, llevada a cabo el viernes 13 de abril de 2018 en el Recinto Ferial, y a través de la ejecución de comités, subcomités, planarias y eventos de visibilización, a través del Convenio 008 de 2018 y Carta de Aceptación 0898 de 2018.

Se celebró el Contrato de Suministro No. 0975 de 2018, para la entrega de 183 ayudas humanitarias de Inmediatez en los municipios de Acevedo, Aipe, Algeciras, Altamira, Baraya, Campoalegre, Colombia, Garzón, Gigante, Guadalupe, La Argentina, La Plata, Neiva, Pital, Pitalito, Saladoblanco, San Agustín, Santa María, Tarqui y Yaguará.

Se llevó a cabo un Proceso de Selección de Mínima Cuantía, el cual tiene por objeto "Prestación de Servicios Funerarios Integrales a las Víctimas del Conflicto Armado en el Departamento del Huila", adjudicado al señor Gerardo Linares Flórez, Carta de Aceptación de la Oferta No. 0893 de 2018, a través del cual se han entregado 19 asistencias funerarias integrales en los municipios de Algeciras, Campoalegre, Garzón, Gigante, Hobo, La Argentina, Neiva, San Agustín y Timaná, 1 por municipio, Neiva 8 y San Agustín y Campoalegre 2 asistencias cada uno.

Con la cofinanciación del Departamento del Huila, la Unidad Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas 34 municipios y el SENA se desarrolló el Proyecto "Apoyo en la creación y fortalecimiento de unidades productivas de generación de ingresos para las familias víctimas del conflicto armado en el Departamento del Huila", para beneficiar 630 familias con unidades productivas. Convenio No. 1499 de 2018 celebrado entre la LIARIV, el Departamento del Huila, 34 Municipios y el SENA, - Convenio 087 de 2018 celebrado entre el Departamento del Huila y la Fundación del Alto Magdalena para operar el Convenio 1498 de 2018.

Se cuenta con un equipo de trabajo que desde el mes de enero fueron vinculados mediante contratos Nos. 240, 649, 664, 668, 685, 689, 693, 714, 740, 747, 756, 773 de 2018, prestan asistencia técnica a los enlaces municipales y organizaciones de víctimas de los 37 municipios del departamento.

Se dio asistencia técnica a 30 municipios del Departamento para el desarrollo de la estrategia de caracterización de la población víctima del conflicto armado, bajo los principios de subsidiariedad, concurrencia y complementariedad, según el Decreto No. 1687 de 2016, " Por medio del cual se adopta la estrategia de corresponsabilidad de la Política Pública en el Departamento del Huila", en el marco de los subcomités de Sistemas de Información de la población víctima del conflicto armado del Departamento del Huila, Municipios de Acevedo, Agrado, Aipe, Algeciras, Baraya, Colombia y Garzón, Gigante, Guadalupe, Isnos, La Argentina, La Plata, Neiva, Palermo, Rivera, Saladoblanco, Tarqui y Pitalito. Contrato No. 730 de 2018, Convenio No.0127 de 2017. Igualmente, se celebró Convenio Interadministrativo No. 085 de 2018 entre el Departamento del Huila y la Fundación del Alto Magdalena, cuyo objeto es "Aunar esfuerzos técnicos, administrativos, tecnológicos y financieros entre la Gobernación del Huila e INFOTIC S.A., para caracterizar a la población víctima en los Municipios de Campoalegre, Elías, Hobo, Iquira, Nátaga, Oporapa, Paicoi, Villavieja, Santa María, Yaguará y San Agustín.

Meta % de acciones que brindan atención a las víctimas desde los diferentes sectores que hacen parte del plan de desarrollo con seguimiento. Se celebró el Contrato No. 730 de 2018, a través del

Ilustración 30 Informe de Gestión 2018 –publicado en Enero de 2019- Índice Porcentual de cumplimiento, frente al Programa Huila camina hacia la paz & Hacia el goce efectivo de los derechos de las víctimas del Huila (Fuente: Departamento Administrativo de Planeación, Gobernación del Huila)

Conforme lo anterior, a continuación, se resume lo que se logró observar durante la investigación en relación a la gestión gubernamental frente a las víctimas del conflicto:

El departamento del Huila da operatividad al Comité Territorial de Justicia Transicional del Huila, a través del funcionamiento de los subcomités de atención, asistencia, enfoque diferencial, reparación integral y restitución de tierras; subcomité de prevención, protección y garantías de no repetición; y subcomité técnico de sistemas de información; logrando la participación del SNARIV, permitiendo realizar un adecuado seguimiento a la implementación de la política pública de víctimas del conflicto armado. Lo anterior en el marco del cumplimiento a lo establecido en la Ley 1448 del 2011 y el Decreto 254 del 16 de febrero del 2012.

El departamento adopta una estrategia de corresponsabilidad con la Nación, la cual posibilita la aplicación de los principios de coordinación, subsidiariedad, y concurrencia establecidos en la Ley 1448 de 2011 y en el artículo 27 de la ley 1454 de 2011, así como el ejercicio de las competencias de las entidades públicas en los distintos niveles de gobierno, en relación con la política pública dirigida a las víctimas del conflicto armado interno, para el goce efectivo de los derechos de dicha población.

En el marco de la implementación de la política pública de víctimas se han planteado escenarios de discusión para el diseño, planeación e implementación de la misma siendo el Comité Territorial de Justicia Transicional la máxima instancia en tomas de decisiones y los subcomités los escenarios donde se realizaran las labores de análisis técnicos y estructuración de propuestas para la implementación de la política, que a la postre deberá ser presentadas y evaluadas en el marco del comité, con quien se define el presupuesto de cada vigencia para la población víctima.

Dentro de la Ordenanza No. 035/2013 el enfoque de género solo está contemplado en el artículo 6: Ejes Transversales: de la siguiente manera: “Los programas, proyectos y acciones que desarrolle el Departamento del Huila para la prevención, protección, asistencia, atención, acceso a la verdad, justicia, reparación integral y garantía de no repetición de las víctimas tomarán en cuenta para su diseño, ejecución, seguimiento y evaluación los siguientes(4) cuatro ejes transversales: Enfoques diferenciales y poblacionales: Todos los programas, proyectos y acciones de la política frente a la población víctima y en riesgo tomarán en cuenta las diferencias en el impacto de los hechos causantes de violencia debido al conflicto armado interno sobre diferentes grupos de la población según su género (hombres y mujeres); edad (niños, niñas y adolescentes, adultos, adultos mayores); posición dentro de la familia (cabezas de hogar u otros miembros); orientación sexual; situación de discapacidad y origen étnico (pueblos indígenas, comunidades afrocolombianas, mestizos, población en situación de desplazamiento) y de líderes sociales, miembros de organizaciones sindicales y defensores de derechos humanos, En todos los casos, los programas y proyectos buscarán compensar las desventajas que cualquiera de estos grupos de población pueda enfrentar con motivo de un impacto diferencial de la victimización derivada del conflicto (Decreto 4800 de 2011, art. 212).

En respuesta a Derecho de petición a los funcionarios encargados del tema de víctimas de la Gobernación del Huila indican que *“la Oficina de Asuntos Sociales trabaja en pro de la población víctima del conflicto armado atendiendo de manera transversal a través de sus programas a mujeres víctimas del conflicto, de hecho ha apoyado con la articulación de proyectos productivos para promover la seguridad económica de las mujeres urbanas y rurales con enfoque diferencial”*, pero además que el tema de enfoque de género es competencia directa de la Oficina Asesora para la Mujer, Infancia,

Adolescencia y Asuntos Sociales, y es ella al igual que las alcaldía de los municipios del Huila las que debe determinar y ejecutar acciones en beneficios de las mujeres víctimas del conflicto armado del departamento, pues la Oficina de Víctimas solo articulan en pro de principios de corresponsabilidad y subsidiariedad proyectos y recursos conforme directrices nacionales, es decir introduce el enfoque diferencial de género en las acciones que tienen que ver con la población víctimas, pero como tal el tema de género no su competencia directa.

El departamento del Huila cuenta con una “dependencia sin vida jurídica” para el tema de víctimas que no está creada dentro de la estructura orgánica de la Gobernación, pero se le relaciona con hacer parte de la Secretaria de Gobierno y Desarrollo Comunitario: Oficina de atención a víctimas del conflicto armado, ente coordinador de la participación de las víctimas en sus diferentes escenarios como son: Comité territorial de justicia transicional, Subcomité de sistemas de información, Subcomité de atención asistencial, Subcomité de prevención, protección y garantías de no repetición.

No obstante lo anterior, se logró observar algunas de las acciones de los profesionales encargados del presupuesto de víctimas del departamento del Huila:

- Actualización y seguimiento permanente a la oferta institucional consignada en el Plan de Acción Territorial (con transversalidad del enfoque de género del que habla la ley y el Acuerdo de Paz) junto con la actualización del Plan integral de prevención y protección ante las violaciones de DD. HH Y DIH.
- Gran avance en cuanto a la implementación de la política pública, de atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado, desde la adopción de la Ordenanza 035 del 2013 *“Por la cual se adopta una política pública y unas medidas para la asistencia, atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno a las víctimas en el departamento del Huila”*, asignándole

recursos especiales del presupuesto del departamento para la atención integral de población víctima.

- Ha contado con la formulación de proyectos macros para la generación de ingresos para la población víctima del conflicto armado (convenios con la unidad para la atención y reparación integral a las víctimas, la Gobernación y la mayoría de alcaldías del departamento para entrega de unidades productivas 2017, 2018, 2019), la garantía de espacios de participación autónomos, la entrega de ayudas humanitarias de inmediatas, mejoramiento de viviendas, la prestación de auxilios funerarios, el acceso a la salud y educación, la articulación con las entidades del SNARIV que hacen presencia en el departamento a través de espacio como comité y subcomités de justicia transicional y la participación en actividades de los líderes y lideresas de la población víctima en el seguimiento a los proyectos y programas dirigidos a esa población (esto se logró evidenciar en los contratos suscritos allegados en respuesta a derecho de petición de Septiembre de 2019 y corroborados en la página web de la Gobernación del Huila.
- Garantías de Participación para población víctima del conflicto armado.
- Ha suscrito convenios para aunar esfuerzos técnicos, financieros, administrativos y operativos para brindar garantías efectivas de participación a las víctimas del conflicto armado interno en los diferentes espacios de seguimiento a la ley 1448 de 2011, política pública de víctimas del Huila.
- Se han ido fortaleciendo la Mesa Departamental del Víctimas en trabajo articulado con las mesas municipales, con participación de pocas mujeres víctimas del conflicto armado al interior de la mesa.
- Se le ha brindado apoyo en asesoría y en tres ocasiones acompañamiento a eventos para promover el respeto de los derechos de la mujer, a la Red de Mujeres Víctimas del conflicto armado del departamento creadas por las mismas mujeres en tal condición.
- Se han realizado esfuerzos para llevar a cabo la caracterización de la población víctima del conflicto en tres fases.

A diferencia de la Política Pública de Equidad de Género, la Política Pública de Víctimas del departamento del Huila adoptada mediante Ordenanza No. 035/2013, se desarrolla en articulación con la Ley 1448/2011 y por tanto su seguimiento, monito y evaluación se realiza a través del PAT

que tiene unos componentes de prevención y protección, atención, asistencia, verdad, justicia, reparación integral, unas medidas, unas metas de resultado e indicador de resultado, unas metas de producto e indicador de producto por cada vigencia, con distribución de seguimiento en enfoque étnico, enfoque de género, enfoque diferencia, y grupo etarios. Y así lo confirman ellos en respuesta a la siguiente pregunta formulada a través de derecho de petición: ¿Existe actualmente política pública para la población víctima del conflicto? ¿Cómo miden la eficacia gubernamental en la atención de esta población? Respuesta: *“En el marco del orden nacional contamos con la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios como eje rector de la política pública de víctimas del conflicto armado. Dentro del Departamento del Huila contamos con la ordenanza 035 de 2013 y el Decreto 1034 de 2016 que regulo el funcionamiento de los Comités Territoriales de Justicia Transicional de Víctimas del Conflicto Armado. La eficacia en la implementación de la política pública de victimas por parte de la Gobernación del Huila y los 37 municipios del Departamento es medida a través del reporte y cargue de información que presentan las entidades territoriales a las distintas plataformas o herramientas de información como el (RUSICST) "Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial de la política pública de víctimas del conflicto armado interno" del Ministerio del Interior, (Tablero PAT) "Plan de Acción Territorial" o (FUT) "Formato Único Territorial" de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas”.*

A criterio de esta investigación dada la actualización anual de las acciones establecidas en el PAT conforme lineamientos nacionales, puedo evidenciarse que el Departamento del Huila cumple, encontrándose debilidad en la implementación del enfoque de género, aun cuando el enfoque es transversal a toda la administración departamental, es clara la competencia directa de la Oficina Asesora para la Mujer, Infancia, Adolescencia y Asuntos

Sociales en tema de género del departamento. El Plan de Acción Territorial es anexo del presente trabajo investigativo.

Dentro de la respuesta al derecho de petición por los encargados de la PP de Víctimas del departamento se dejó claro que:

“Es de resaltar que el Departamento del Huila tiene como función apoyar en complementariedad y subsidiariedad a los municipios con la implementación de la política pública de víctimas en los distintos programas o acciones que exige la ley a los directamente responsables. Con lo anterior se deduce que es competencias de las entidades del orden municipal identificar la población víctima atendida y beneficiada con la implementación de la política pública al interior de su territorio”.

Hasta aquí, se puede decir que el actual Gobierno departamental (2016-2019) quien fue el que recibió por primera vez un territorio con paz, para trabajar por ella como derecho humano y colectivo⁵², ha cumplido moderadamente conforme a los lineamientos nacionales en materia de víctimas del conflicto y postconflicto, sin embargo, las mujeres víctimas del conflicto armado, dentro de esta investigación, han manifestado que si bien reconocen los avances en materia de justicia transicional y atención a población víctima a comparación de las anteriores administraciones, hace falta resultados reales respecto a la transversalidad del enfoque de género que dice la política pública de equidad de género nacional y regional, la ley de víctimas, el contenido de los acuerdos de paz y demás instrumentos normativos que desarrollan la focalización de género, por cuanto no han tenidos cambios estructurales en su vida cotidiana con las políticas públicas de la Gobernación, siguen siendo pobres, vulnerables, desempleadas, sin educación, sin vivienda, sin oportunidades.

⁵² *Asumimos, de esta manera, la responsabilidad histórica de ser la primera administración departamental, en muchas décadas, de gozar de paz en nuestro territorio y con el gran reto de emprender acciones para la reconciliación” Gobernador del Huila Carlos Julio Gonzales Villa en Convocatoria de la Procuraduría General de la Nación para la atención de las víctimas del conflicto armado en el departamento (Marzo de 2016)* <https://www.huila.gov.co/publicaciones/3539/gobierno-asume-compromiso-con-victimas-del-conflicto-armado/>

Por ser una investigación mixta, es decir enfoque cuantitativo y cualitativo, se llevó a cabo no solo el análisis de información oficial recolectada, también se realizaron encuestas a 40 mujeres víctimas del conflicto armado el 14 de Junio de 2019 en el acto de conmemoración de mujeres víctimas de violencia sexual llevado a cabo en el Salón de Gobernadores ubicado en la Carrera 4 Calle 8 Esquina; las mujeres víctimas del conflicto encuestadas pertenecen algunas a la mesa departamental de víctimas, otras a la red de mujeres víctimas del departamento del Huila, las mesas municipales de víctimas, y a las asociaciones de mujeres víctimas del conflicto armado en el Huila, mujeres provenientes de los siguientes municipios del Departamento (15): Garzón, Aipe, Neiva, Hobo, Yaguará, Gigante, Pitalito, Algeciras, La Plata, El Agrado, Timana, Tello, Isnos, San Agustín, y víctimas de los siguientes hechos victimizantes: desplazamiento forzado, amenazas, homicidio, violencia sexual, despojo de tierras, integridad física y psicológica, lesiones personales, reclutamiento de menores, masacres, actos terroristas, desaparición forzada.

El resultado obtenido fue que de las 40 mujeres víctimas 33 están de acuerdo con el proceso de paz y 7 no; que en el marco de la justicia transicional esperan real participación por parte de ellas para ser tenidas en cuenta junto con una real justicia, verdad y reparación; consideran la paz un buen camino que debe ir mejorando; cuando se les pregunta ¿Tiene conocimiento si se tuvo en cuenta en la formulación de la Política Pública de Equidad de Género del Departamento a mujeres víctimas del conflicto? 26 dijeron que no, 14 que sí, y dudan frente al acceso en condiciones de igualdad con respecto a los hombres a la propiedad de la tierra y proyectos productivos, opciones de financiamiento, infraestructura, servicios técnicos y formación promovidos por la Gobernación. Cuando se les pregunta si es eficiente el rol de la Oficina de Asuntos Sociales de la Gobernación del Huila con la política pública de equidad de género, especialmente frente al

tratamiento de la mujer víctima del conflicto en el desarrollo de políticas públicas, la mitad dijo que si, la otra mitad que no en la encuesta, en diálogo con ellas dicen un rotundo no⁵³ señalando a la profesional de libre nombramiento y remoción que lidera la oficina asesora (podrá corroborarse en la entrevista realizada a Derly Pastrana mujer líder de la población víctimas que las representa en la Mesa Nacional de Víctimas, Mesa Departamental), no obstante concluimos que puede haber confusión porque la mayoría de ellas no son bachilleres, y seguramente relacionan tal Oficina con la Oficina de Víctimas quienes son los que han desarrollado eventos, actos conmemorativos, reuniones, programas productivos, capacitaciones, a los cuales ellas han asistido. A la Oficina de víctimas también realizaron observaciones de más gestión administrativa para la mujer víctima del conflicto. A lo largo de la investigación siempre indicaron que la Gobernación del Huila ha realizado acciones en relación a la implementación de directrices nacionales sobre atención a población víctima, sin embargo, ellas como mujeres no se han beneficiado con cambios significativos en sus vidas.

En respuesta a derecho de petición la encargada de la Oficina de Asuntos Sociales indica la existencia de un proyecto “Apoyo al fortalecimiento y autonomía de la mujer constructora de vida y paz urbana y rural con enfoque diferencial en el departamento del Huila”, y el programa “Mujeres, Paz y Seguridad en 20 municipios” pero la mayoría de mujeres indican no tener conocimiento de ello. Así como tampoco el programa “Mujer Educadora, Autónoma y Constructora de Vida y Paz”.

Reconocen que existe por parte de la actual administración departamental voluntad política, apoyo en las acciones de asistencia y participación y compromiso con las víctimas. Realmente se pudo evidenciar ello en el

⁵³ Puede comprobarse en la entrevista realizada a DERLY PASTRANA vicepresidenta de la Federación Nacional de Víctimas de las FARC, que es mujer víctima huilense, lideresa por su trayectoria en gestiones a la población víctima: minuto 0:16 de la entrevista)

desarrollo del a investigación, pero debe esforzarse la transversalidad del enfoque de género.

Por su lado, se les pregunto qué teniendo en cuenta que “*La Paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento*”, si consideraban importante modificar el Acuerdo de Paz como lo promueve el Gobierno Nacional o por el contrario, se respete y se implementen de la mejor manera posible en los territorios de la mano con las gobernaciones, alcaldías y demás entidades públicas? Su respuesta fue sí, porque consideran no están siendo tenidas en cuenta.

En Septiembre de 2019 se realizó entrevista a mujer víctima del conflicto armado del departamento del Huila DERLY PASTRANA, quien es actualmente Vicepresidenta de la Federación Colombiana de Víctimas de las FARC (FEVCOL), integrante de la Mesa Nacional de Víctimas, Presidenta de la Mesa Departamental de Víctimas del Huila, Coordinadora de la Red de Mujeres Desplazadas Víctimas del Huila, integrante de la Red de Mujeres Víctimas del Departamento del Huila y coordinadora de la Mesa Municipal de Víctimas de Neiva, lideresa y voz de las mujeres víctimas del conflicto quien manifestó dentro de la entrevista semiestructurada que:

“Las víctimas del conflicto no se han visto reflejadas o tenidas en cuenta realmente dentro de la implementación de los Acuerdos de Paz no solo en el Departamento del Huila sino en Colombia, si bien reconoce la inclusión de la mujer víctima dentro del Gobierno departamental ha sido solo en tema de reseñar sus hechos victimizantes y ya; las víctimas no creen en la JEP porque no les han brindado garantías procesales y se han beneficiado los victimarios; indica que existe mucha violencia de género en el departamento en el minuto 0:16 del video entrevista realizado. Que dentro del presupuesto destinado para la población víctima aprobado por el Comité de Justicia Transicional con presencia obligatoria e indelegable del Gobernador, se ha tenido en cuenta recursos para tres eventos de género; las mujeres víctimas del conflicto armado estaba siendo excluidas de los programas, actividades y proyectos de la gobernación, por ello les toco llevar ha llamado de

atención ante el Comité de Justicia Transicional a la Asesora de la Oficina Asesora para la Mujer, Infancia, Adolescencia y Asuntos Sociales para que rindiera cuentas al respecto, y junto con ello a audiencia pública ante Procuraduría, este inconformismo frente a las acciones de esta dependencia administrativa quien se supone debe velar por sus derechos, trajo como resultado que desde finales de 2018 y lo que lleva del año 2019, se hayan invitado cerca de 250 mujeres a los programas que desarrolla la oficina asesora”.

Por su lado, la Asesora de la Oficina Asesora para la Mujer, Infancia, Adolescencia y Asuntos Sociales en respuesta a derecho de petición frente a las acciones que ha tenido con las mujeres víctimas del departamento del Huila:

Al contestar, por favor cite estos datos

Radicado:	2019CS034646-1
Fecha:	2019-09-16
	2019PQR00033870


GOBERNACIÓN DEL HUILA

2019PQR00033870
SGN-C054-F04

Neiva, Septiembre 16 de 2019

Señor(a):
DIANA LORENA MONJE
PARTICULAR
CRA 4 N° 8 - 53 APTO 604
Tel: 3182948646
Neiva / Huila

Asunto: Respuesta solicitud de Información.

Cordial Saludo,
Por medio de la presente me permito dar respuesta a su solicitud enviada el día 09 de septiembre de 2019. De la siguiente manera:

1- ¿Cuál ha sido el presupuesto destinado para las mujeres en el marco de la política pública de equidad de género en el departamento del Huila durante los años 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019?

Rta. El presupuesto asignado para el programa de mujer fue:

2015- Proyecto 2015-410000126	\$780.000.000
2016- Proyecto 2016-410000123	\$800.000.000
2017- Proyecto 2017-410000145	\$642.058.200
2018- Proyecto 2018-410000191	\$630.486.000
2019- Proyecto 2019-410000265	\$450.000.000

2- Indicar en detalle los proyectos desarrollados a favor de las mujeres en el departamento, especialmente para las mujeres víctimas del conflicto.

Rta. Cada año se realiza un proyecto el cual se denomina "Apoyo al fortalecimiento y autonomía de la mujer constructora de vida y paz urbana y rural

Edificio Gobernación Calle 8 Cra 4 esquina · Neiva – Huila – Colombia · PBX: (57+8) 8671300
www.huila.gov.co · Twitter @HuilaGob · Facebook Gobernación del Huila – El Camino es la Educación
Página 1 de 5



con enfoque diferencial en el Departamento del Huila" este proyecto está dirigido a cumplimiento de las 14 metas que se establecen en el plan de desarrollo "El camino es la educación". Para el programa "Mujer Educadora, Autónoma y Constructora de vida y paz", dentro de estas metas tenemos la implementación del programa "Mujeres, Paz y Seguridad en 20 Municipios", para este programa se ha contratado a covolhuila quien dicta los talleres en tres módulos que son: Módulo Mujer: Reflexiones conceptuales políticas y feminismo comunitario Negro, Campesino e Indígena. Módulo Paz: Recursos pedagógicos para cogestoras de Paz, el perdón, la reparación, la reconciliación y nociones de educación para la paz. Módulo Seguridad: Sistema de alerta tempranas (SAT), estos temas son dirigidos a mujeres víctimas del conflicto armado, pero también hace parte diferentes grupos poblacionales.

Para la convocatoria de las participantes en los talleres que se dictan en los 20 municipios (Pitalito, La Plata, Campoalegre, La Argentina, Baraya, San Agustín, Iquira, Tello, Santa María, Guadalupe, Colombia, Saladoblanco, Gigante, Paicol, Algeciras, Tarqui, Oporapa, Neiva, Pital y Rivera) se realiza a través de la oficina de víctimas y el enlace de género de cada municipio. Hasta el momento se han beneficiado 52 mujeres víctimas del conflicto.

3- Como se ha desarrollado la política pública de equidad de género del Departamento, especialmente para las mujeres víctimas del conflicto.

Rta. La Política Pública de Equidad de Género para las Mujeres Huilense, se viene implementando desde el año 2016, Cuando se aprobó el Plan integral decenal de igualdad de oportunidades "PIDIO", el cual cuenta con 6 componentes estratégicos y 83 acciones que se trabajan de manera transversal con las diferentes secretarías de la gobernación. Los componentes y las acciones están dirigidas a mejorar la calidad de vida de todas las mujeres huilenses sin distinción ni preferencia por algún sector.

En el cumplimiento de las acciones se llega a todos los grupos poblacionales incluyendo las mujeres víctimas del conflicto, la oficina de asuntos sociales no maneja una política pública solo para mujeres víctimas del conflicto.

4- ¿Explicar detalladamente como se mide la eficacia de la política pública de equidad de género?



Rta. La política pública se mide a través de la batería de indicadores del plan decenal de igualdad de oportunidades "PIDIO" donde se plasmaron a través de los seis componentes las 83 acciones que se trabajan con metas establecidas a 2025, midiendo el avance anualmente de acuerdo a cada acción que se trabaje.

5- Que acciones ha tenido la oficina de asuntos sociales de la gobernación con la red de mujeres víctimas del conflicto en el departamento del Huila.

Rta. La oficina de asuntos sociales en el año 2017, 2018 y 2019 mediante contrato con covolhuila se viene desarrollando el fortalecimiento a redes de mujeres en todo el departamento del Huila, donde han participado 236 mujeres víctimas del conflicto.

6- Cuál es el trabajo con la oficina de víctimas frente al tratamiento de la mujer víctima del conflicto? La oficina de víctimas indica que el papel de la mujer víctima del conflicto está a cargo de la oficina de asuntos sociales directamente, y las políticas de víctimas son transversales a todas las dependencias de la administración departamental.

Rta. La oficina asesora para la mujer infancia y adolescencia y asuntos sociales, trabaja las metas de producto del programa de "Mujer Educadora, Autónoma y Constructora de vida y paz" con todos los grupos poblacionales, siempre que se realiza convocatoria para desarrollar una actividad se convoca al consejo departamental de mujeres, donde hay una representación de las mujeres víctimas, se convoca a través de enlaces municipales como el de género y víctimas y organizaciones de mujeres en general.

7- ¿Indicar la estadística de mujeres del departamento del Huila, cuantas se han beneficiado de la política pública de equidad de género a lo largo de este cuatrienio, cuántas de ellas mujeres víctimas del conflicto armado?

Rta. Según el sistema de información regional del departamento del Huila SIR, en el departamento del Huila a 2018, hay 596.662 mujeres, las cuales a través de la implementación de la política pública de equidad de género que se inició desde 2016 a 31 de diciembre de 2018 se han atendido a 8.748 mujeres de las cuales



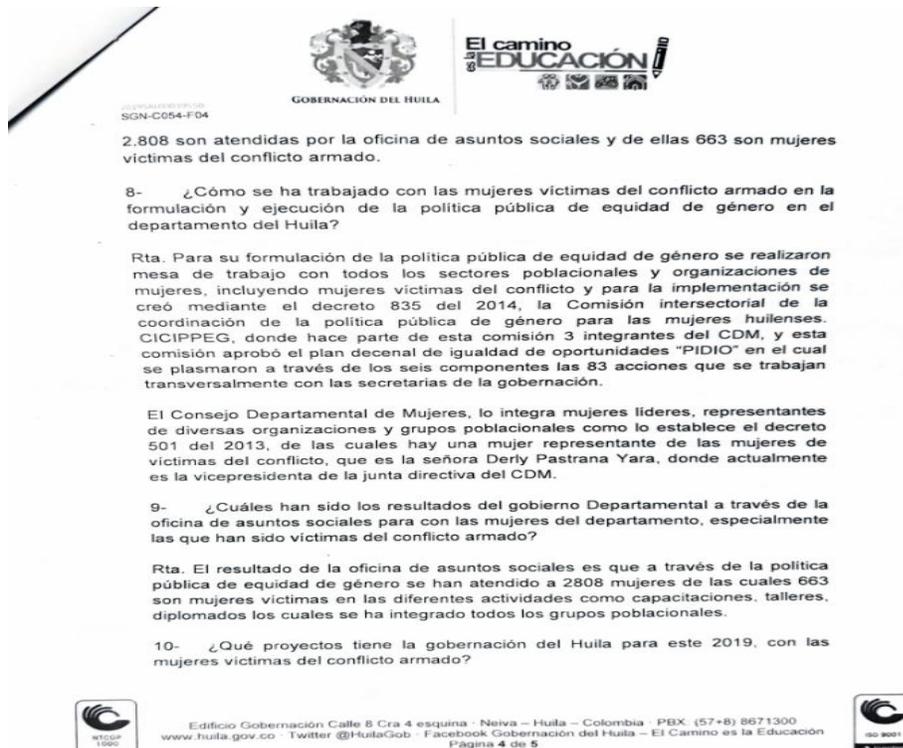


Ilustración 31 Respuesta entregada por Oficina Asesora para la Mujer, Infancia, Adolescencia y Asuntos Sociales a Derecho de Petición del 09 de septiembre de 2019

Entonces articulando la información recolectado, con las encuestas diligenciadas por mujeres víctimas del conflicto, la entrevista realizada a la lideresa Derly Pastrana mujer víctima del conflicto armado en la región y las respuestas recibidas a derechos de petición por la Gobernación del Huila, especialmente la Oficina Asesora para la Mujer, Infancia, Adolescencia y

Asuntos Sociales: Se cuestiona, porque para las mujeres víctimas del conflicto armado la política de equidad de género del departamento no está funcionando para beneficio de ellas?, ante se consideró pertinente realizar seguimiento, monitoreo y evaluación a la política pública de equidad de género del departamento del Huila.

4.4 SEGUIMIENTO, MONITOREO Y EVALUACIÓN A LA POLÍTICA PÚBLICA DE EQUIDAD DE GÉNERO DEL DEPARTAMENTO DEL HUILA: ¿EFICAZ O NO PARA LA MUJER VÍCTIMA DEL CONFLICTO ARMADO?

Las mujeres víctimas con ocasión del conflicto armado enfrentan limitaciones para la garantía plena del goce efectivo de sus derechos con reconocimiento de sus afectaciones particulares. Existen factores de riesgo y vulnerabilidades particulares que afectan la vida y el ejercicio de los derechos de las mujeres. Como se ha logrado plasmar en los capítulos anteriores, en los últimos años se ha avanzado en la búsqueda de mecanismos que garanticen el restablecimiento y la materialización de los derechos de las mujeres víctimas, por ejemplo, con la aprobación e implementación de marcos normativos en materia de protección, asistencia y reparación integral de derechos frente a la violencia en el marco del conflicto armado. Sin embargo, es necesario continuar con acciones que permitan atender y detectar los riesgos particulares a los que están expuestas las mujeres, proteger sus vidas, reparar integralmente los daños y afectaciones causadas, acciones que permitan superar: (i) las falencias existentes en los sistemas de información, monitoreo y evaluación, dado que no incluyen variables que permitan análisis de género para el proceso de formulación e implementación de planes, programas y proyectos; ii) la dificultad de la inclusión del enfoque de género y diferencial en los planes, programas, estrategias y proyectos institucionales con resultados de real impacto y; (iii) la

débil articulación interinstitucional e intersectorial que se traduce en dificultades para la coordinación de la oferta institucional del nivel nacional con el territorial para la implementación de planes, programas y estrategias institucionales; entre otros. (Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2012)

En virtud de lo anterior, y siendo coherentes con que se deben realizar acciones no solo con la inclusión del enfoque de género y diferencial en los planes, programas, estrategias y proyectos institucionales como lo referencia el CONPES 3784/20163, sino con acciones que tengan resultados de real impacto a favor de las mujeres víctimas mejorando notablemente su calidad de vida en la región, es así como se procede a realizarse un seguimiento, monitoreo y evaluación al ciclo de la política pública de equidad de género para las mujeres del departamento del Huila buscando el beneficio de su implementación para la mujer víctima del conflicto armado.

Para la construcción de este segmento de la investigación, se tuvieron en cuenta diferentes fuentes de información de orden nacional hablese de normas internacionales, leyes, decretos, documentos CONPES, informes relacionados con el tema de género y población víctima, de orden internacional, nacional, regional, además de insumos provistos por la Gobernación del Huila entre ellos las respuestas a derechos de petición radicados, y la interacción durante varios meses con mujeres víctimas del conflicto armado, líderes y organizaciones de mujeres.

Para poder evaluar a fondo la política pública de equidad de género para las mujeres víctimas del conflicto se utilizó el modelo de implementación Bottom-Up explicado en el capítulo 3, a través de este tanto la ciudadanía como la administración son actores esenciales en el proceso de implementación, pues la puesta en marcha se va a caracterizar por la

ejecución de una política que busca resolver problemas desde el punto más cercano a la situación problemática, siendo una evaluación periódica, constructiva y participativa, bien se indicó que este modelo de implementación, genera conciencia de la importancia de hacer un plan de implementación paso a paso, flexible a los posibles cambios que pueda enfrentar y donde la ciudadanía tiene rol fundamental en un proceso que empieza desde el momento mismo del diseño de la política, y aunque este no es el caso, porque la política ya está diseñada desde el 2014, si es lograr una separación menor entre la formulación y la ejecución, en donde la técnica y la política se aproximan en búsqueda de resultados efectivos.

En el capítulo 3 se dijo textualmente “Así, estando la Política en marcha, Ordóñez Matamoros (2013) sugiere establecer un plan de monitoreo para realizar evaluaciones e informes de los avances alcanzados en la fase de ejecución, en aras de formalizar una medición efectiva del impacto que la política pública generó en el grupo poblacional. (p. 225)”, y de hecho se referencia porque sin duda alguna, es lo que corresponde hacer al respecto en el departamento del Huila, es claro que no es culpa de la actual administración un futuro fracaso de la política pública de equidad de género, el inicio del ciclo de la política pública de género viene de administraciones anteriores, no obstante se abona dentro del trabajo investigativo, las acciones adelantadas como por ejemplo los esfuerzo administrativos para generar espacios de participación de mujeres como el Consejo Departamental de mujeres (en el cual hay cupo directo para una mujer víctima), la red de mujeres, la articulación con los enlaces de género y paz en los diferentes municipios, las capacitaciones realizadas, los encuentros en torno al tema de equidad en el Huila, pero queda muy claro que no ha sido suficiente en la medida que es un asunto que goza de respaldo internacional, nacional que obliga prácticamente a fecundar la idea (ojala a través de esta investigación) de que la Gobernación del Huila se incline a reestructurar el

ciclo de la política pública de equidad de género y junto con ello trabaje articuladamente para crear una Secretaría de la Mujer que tenga recursos que puedan ejecutarse a favor de la equidad de género del departamento y disminuir drásticamente los índices de violencia de género que nos tienen en el top 10 nacional, y junto con ello llevar a cabo medidas afirmativas que contribuyan a un mejor estilo de vida de la mujer huilense y dentro de ellas la mujer víctima del conflicto, para estas últimas teniendo en cuenta el contenido por ejemplo del CONPES 3784/2013.

4.4.1 Antecedentes de la Política Pública de Equidad de Género del Departamento del Huila:

Para explicar los antecedentes de la Política Pública de Equidad de Género en el Huila, se tuvo en cuenta el estudio realizado en el Plan Integral Decenal de Igualdad de Oportunidades y su correspondiente verificación en la recolección de datos oficiales.

En el 2004 en el departamento del Huila se desarrollaron diplomados sobre la inclusión de la perspectiva de género en los Planes de Desarrollo, y se promulgó la Ordenanza 057 del 22 de diciembre, mediante la cual se implementa la Política de Igualdad de Oportunidades para la Mujer Huilense. La promulgación de esta Ordenanza fue iniciativa de los Diputados y su formulación no estuvo precedida de un proceso participativo e incluyente. Dicha Ordenanza estableció en su artículo 6: “La Administración Departamental diseñará de manera participativa, una Política de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres Huilenses; en un plazo máximo de diez (10) meses contados a partir de la Publicación de la Ordenanza y elaborará un documento que se adoptará como política de igualdad de oportunidades para las mujeres huilenses, el cual hará parte integral de la presente Ordenanza.” Hasta antes de adoptarse la Política Pública de Equidad de Género, su existencia era poco conocida hasta por la misma Institucionalidad razón por

la cual no se cumplió con lo ordenado en el artículo mencionado en el plazo determinado.

Los planes de desarrollo aprobados durante las administraciones departamentales, correspondientes a los períodos 2008- 2011, 2012-2013 y 2013- 2015, adelantaron algunas acciones afirmativas que favorecieron a las mujeres Huilenses.

En el plan de desarrollo 2012-2015 “Haciendo el Cambio”, aprobado por la Asamblea mediante la ordenanza 013 de 2012 mencionó dentro de sus principios el de la equidad de género y en el diagnóstico se desarrolló un apartado relativo a la mujer, ubicándola en el grupo de población en condición de vulnerabilidad o discriminación manifiesta, junto con personas en condición de discapacidad, víctimas del conflicto armado y pobreza extrema. Se diseñó el programa “Mujer el Cambio eres Tú”, en el cual se propusieron un conjunto de acciones que le apuntaron a: atender la problemática de las violencias de género, fortalecer la participación política, empoderamiento económico, apoyo a la mujer rural, la construcción de la Política Pública de Equidad de Género, fortalecimiento a la organización de las mujeres y representación de sus intereses, formación en participación política y democracia, proyectos productivos, y la creación de la Secretaría de Desarrollo Social, la Mujer y la Familia (Esto último no se ha logrado). En el marco de esa administración se suscribieron acuerdos y pactos sobre equidad de género: El Departamento del Huila se adhiere al acuerdo Nacional por el respeto a los derechos de las mujeres en marzo 9 de 2012; Ratificación del Acuerdo Nacional por el respeto a los derechos de las mujeres en marzo 6 de 2012; Propuesta para la incorporación del Enfoque de Género en los Planes Territoriales de Desarrollo con la Alta Consejería para la Equidad de la Mujer.

Dada la situación, de período atípico el Gobernador electo Carlos Mauricio Iriarte Barrios, presentó el Plan de Desarrollo “Huila Competitivo”, para el periodo de 2013-2015, el cual fue aprobado mediante Ordenanza No 017 de 2013. El marco de este Plan de Desarrollo en la dimensión social existe un acápite especial que diagnostica la situación de la mujer huilense, destacando como problemáticas las siguientes: alto índice de violencias hacia las mujeres, poca participación política de la mujer, deficiencia en la igualdad de oportunidades, los temas de género no tienen abordaje profundo e integral en los entes territoriales, problemáticas que se desencadena en altos índices de embarazos en adolescentes pobreza y diferentes modalidades de violencias. Para responder a estas afectaciones de definió el programa denominado: “Promoviendo la equidad de género y la autonomía de la mujer Huilense”. En él se plantearon seis metas de producto: La primera hace referencia al diseño, formulación e implementación de la Política Pública Integral de Equidad de Género para las mujeres; La segunda, garantizar la operatividad del Consejo Departamental de Mujeres, realizando una sesión anual; tercera, realizar seguimiento a la ruta integral de atención de la Mujer Víctima del Maltrato, articulando acciones con las diferentes instancias del gobierno; cuarta, capacitar a 1000 mujeres sobre promoción de derechos de las mujeres y temas de género en las políticas públicas del sector agropecuario; quinta, realizar dos diplomados sobre liderazgo femenino para la paz, la democracia y el desarrollo local; sexta, apoyar a 100 mujeres en temas de emprendimiento, empresarismo, asociatividad para lograr la autonomía económica y equidad en la esfera laboral.

Teniendo en cuenta el capítulo III de esta investigación se procede a realizar el análisis del ciclo de la Política Pública de Género del departamento del Huila en el marco de la imperante Justicia Transicional que cobija a todo el territorio nacional, y en la cual entre otros prevalece la

aplicación de enfoque de género en las regiones a favor de las mujeres y dentro de ellas a las mujeres víctimas del conflicto armado, para esto se entenderá como dice Ordóñez Matamoros, (2013), que el proceso de monitoreo de la política pública es llevado a cabo principalmente para derivar aprendizajes en el proceso de implementación, conducentes a hacer correctivos puntuales de la política o las acciones gubernamentales al respecto (p. 238) , con esto se busca realizar un aporte significativo a la región, siendo la finalidad principal de la investigación:

Dicen Benavente & Valdés B., (2014) que las políticas públicas, en la medida en que establecen una obligación de los Estados, son exigibles por parte de la ciudadanía. Hacerlas justas desde un enfoque de igualdad de género las diferencia de otras políticas e impone al Estado nuevos retos en el sentido de considerar la igualdad y la no discriminación en la práctica, reconociendo las necesidades diferenciadas y, en consecuencia, las medidas, contenidos y protecciones específicas a través de dichas políticas, por eso para analizar políticas públicas de igualdad de género, el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe ha diseñado una matriz orientada especialmente a ese fin. (p.13)

Se ha tomado como base la noción de política pública expuesta por Lahera (2002) entendida como “el sentido de cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado” (Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, sf). La matriz considera las distintas fases del ciclo de la política pública, de modo que el análisis se refiere a la identificación y definición de los problemas públicos, la formulación, la implementación, la evaluación (control y vigilancia) y el seguimiento de la política, en función de su capacidad de

respuesta frente a las exigencias de justicia redistributiva, de reconocimiento y de representación, aspectos desde luego tenidos en cuenta en esta investigación.

En el punto que se refiere al seguimiento es relevante para destacar que, aun cuando una determinada política origine transformaciones y avances, y en esta medida sea considerada una política justa, permanecen temas pendientes, problemas por resolver y situaciones que deben ser objeto de seguimiento, ya sea para incrementar la eficacia de la política o para determinar la necesidad de políticas adicionales, por eso partimos del siguiente análisis al ciclo de la PPEG del Huila:

4.4.2 Ciclo de la Política Pública de Equidad de Género del Departamento del Huila:

Dada la creciente demanda de interés de diversas organizaciones feministas de la región se desarrolló a través del Plan de Desarrollo denominado “Huila Competitivo 2013-2015” la formulación e implementación de la Política Pública de Equidad de Género. Para tal fin, la Gobernación del Huila suscribió el Convenio de Apoyo y Cooperación No.0215 de 2013 celebrado entre el Departamento del Huila – Secretaria de Gobierno y Desarrollo Comunitario, y la Fundación del Alto Magdalena cuyo objeto fue aunar esfuerzos para la construcción participativa de la Política Pública de Equidad de Género.

Tal desarrollo partió del reconocimiento de los aportes que el movimiento social de mujeres ha hecho en la reivindicación de derechos y de entender las diferencias como fuente de riqueza social. Esta política pública se planeó con el objetivo de coadyuvar además a cumplir los estándares internacionales y nacionales en materia de Derechos Humanos de las

mujeres para avanzar en el cumplimiento del tercer objetivo del milenio, que plantea *“promover la igualdad entre géneros y la autonomía de la mujer”*.

La Política Pública de Equidad de Género para las Mujeres Huilenses, es el marco de acción social, política e institucional, que contribuye a modificar las condiciones evitables de desigualdad, discriminación y subordinación que en razón al género persisten aún en el ámbito social, económico, cultural y político. La construcción de la Política fue un proceso participativo e incluyente que permitió la vinculación de mujeres pertenecientes a diversas organizaciones:

- Organizaciones Sociales,
- Organizaciones comunitarias,
- Grupos étnicos,
- Población afrodescendiente,
- Comunidad LGTBI,
- Consejos Departamental y Municipales de Mujeres,
- Representantes de Juntas de Acción Comunal,
- Representantes del Sector Educativo,
- Afrodescendientes,
- Víctimas,
- Indígenas,
- Diversas,
- Representantes de los Consejos de jóvenes;
- Madres Comunitarias;
- Lideresas Campesinas,
- Concejalas,
- Diputadas, entre otras.
- Alcaldes, Alcaldesas, funcionarias y delegadas de Instituciones públicas y privadas.

A la par con la ejecución de los consultivos, se compiló información de las diferentes dependencias de la Gobernación del Huila sobre la oferta Institucional encaminada a fortalecer la equidad de género, se realizó revisión documental que contribuyó a consolidar el contexto.

En el desarrollo de este proceso se constituyó una mesa técnica de trabajo que contribuyó con:

- La planeación,
- La convocatoria,
- La definición de metodologías y la agenda,
- La formulación del documento preliminar que sirvió de base para el análisis,
- La reflexión en cada uno de los Encuentros Consultivos realizados.
- La metodología participativa implementada a través de talleres en los Encuentros fue la estrategia pedagógica que permitió construcción de saberes y reflexiones colectivas, recoger información sobre las problemáticas que afectan a las Mujeres Huilenses, identificar sus prioridades, intereses, recomendaciones y propuestas.

-

Para hacer efectiva la participación e inclusión de las Mujeres Huilenses en el proceso de Construcción de la Política Pública de Equidad de Género se realizaron Encuentros Consultivos en las zonas norte, sur, centro y occidente del Departamento y consultivos focales con Afrodescendientes, población LGBTI, Indígenas, jóvenes y víctimas.

Cada Encuentro tuvo tres momentos importantes:

Uno de sensibilización, y de auto reconocimiento y análisis para conocer cómo se identifican las mujeres en el Huila, como perciben los roles y relaciones de género;

Otro para compartir saberes en torno al concepto que se tiene de política pública con enfoque de género y

Finalmente, un momento de trabajo grupal mediante el cual las mujeres identificaron a partir de matrices con preguntas orientadoras, las principales afectaciones y problemáticas y plantearon sus propuestas en cada uno de los componentes o líneas de acción que contiene la política, para mejorar dichas problemáticas.

Producto del proceso de diálogo y consulta a las Mujeres representadas en diversas Organizaciones en el Huila, teniendo en cuenta los lineamientos de la política pública nacional para la equidad de la mujer, con miras a resolver gradualmente las problemáticas que las afectan, y con el propósito de avanzar en el reconocimiento de los derechos, e inclusión de las mujeres huilenses de todas las edades, condiciones sociales, étnico-raciales, situaciones económicas vulnerables o de desplazamiento, de discapacidad, en los procesos del desarrollo regional; transversalizando acciones afirmativas en los planes, programas y proyectos, eliminando las barreras que les impiden el ejercicio de sus derechos y promoviendo la transformación cultural para erradicar todo tipo de discriminación, violencia e inequidad. El documento final de la Política Pública fue validado en varias Instancias como el Consejo de Política Social, Consejo de Gobierno Departamental, en el Encuentro Departamental de Mujeres, es así como la Gobernación del Huila formuló y gestionó la aprobación por parte de la Asamblea Departamental de la Ordenanza N°013 de 2014 *“Por medio de la cual se adopta la política pública de equidad de género para las mujeres huilenses, se fijan las líneas,*

estrategias y se faculta al gobierno departamental para crear una comisión intersectorial para su implementación”, la cual contempla dentro de sus objetivos específicos, la necesidad de formular el Plan Integral Decenal de Igualdad de Oportunidades, incorporando de manera transversal el enfoque de género, las estrategias y acciones afirmativas en todas las dependencias e instituciones públicas y privadas, reflejar en el los planes y programas con sus respectivos presupuestos.

Según la política pública son 6 las líneas estratégicas que deberán ser implementadas a partir de las acciones definidas en el documento de Política pública adoptado:

- Derechos Humanos y Paz.
- Derecho a la participación y representación de las mujeres.
- Derecho a vivir sin miedos ni violencias.
- Derecho al desarrollo humano sostenible y a la autonomía económica de las mujeres.
- Derecho a la salud integral con enfoque diferencial y énfasis en los Derechos sexuales y Reproductivos.
- Derecho a la educación con calidad y equidad y una cultura no sexista.

Así mismo la ordenanza facultó al Gobierno departamental para crear la Comisión Intersectorial de la Política Pública de Equidad de Género⁵⁴ que en adelante se llamará "CICIPPEG", cuyo objeto sería el de coordinar, articular e impulsar la ejecución de los planes indicativos por parte de las Entidades involucradas, acorde a sus competencias en la Política Pública de Equidad d

⁵⁴ Art. 8 Ordenanza 013/2014: *La Comisión Intersectorial de Coordinación para la implementación de la Política Pública de Equidad de Género para las Mujeres Huilense deberá ser integrada por el mandatario Departamental o su delegado, los Secretarios o Secretarías de Hacienda, Educación, Salud, Agricultura, Gobierno, el Director-a- de Planeación, La Asesora de la Oficina de Asuntos Sociales, el Director-a- Regional del instituto Colombiano de Bienestar familiar o su delegado, tres representantes del Consejo Departamental de Mujeres. Las personas delegadas para participar en la Comisión deberán ser del nivel Directivo y tener capacidad decisión. Dicha Comisión se dará su propio reglamento.*

Género para las Mujeres Huilenses, cuyas funciones esenciales entre otras está la de coordinar la implementación y seguimiento técnico y operativo de la Política de Equidad de Género, dar lineamientos para la priorización de la inversión, la gestión de mecanismos de cofinanciación y ejecución que permitan la adecuada implementación de la Política, y junto con ello sería la instancia de concertación entre los diferentes sectores involucrados. CICIPPEG se creó mediante el Decreto 0835 de 2014.

Durante ese mismo año, mediante Convenio N° 086 de 2014 celebrado entre la Gobernación del Huila y la Fundación del Alto Magdalena, en cumplimiento de la ordenanza, se crea el Plan Integral Decenal de Igualdad de Oportunidades – PIDIO⁵⁵ para el período de 10 años, que contiene un análisis del contexto sobre la situación y condición de las mujeres en el Huila, además de las directrices que delimitan el campo de acción de los próximos como gobiernos, a partir de 6 componentes estratégicos y 83 acciones que se trabajan de manera transversal con las diferentes secretarías de la gobernación:

Componentes:

1. Desarrollo humano Sostenible, empoderamiento de las mujeres en su diversidad y autonomía económica en condiciones de equidad.
2. Fortalecimiento Institucional, Organización y participación de las Mujeres, para consolidar sus derechos.
3. Igualdad entre mujeres y hombres en el ámbito laboral y corresponsabilidad en la asunción de responsabilidades en el trabajo reproductivo.

⁵⁵ *OBJETIVO GENERAL DEL PLAN: Mejorar los índices de desarrollo humano sostenible en el Huila, a partir de la reducción de la discriminación, las desigualdades y violencias basadas en género, el reconocimiento y garantía de los derechos de las mujeres, el ejercicio y goce integral de los derechos humanos con enfoque diferencial; implementando políticas, planes programas y acciones con enfoque de género que permitan el acceso a los recursos y beneficios del desarrollo del Huila en igualdad de oportunidades para hombres y mujeres.*

4. Huila territorio de Paz, sin miedos ni violencia de género.
5. Educación de calidad, acceso a nuevas tecnologías y cultura no sexista.
6. Salud integral con énfasis en derechos sexuales y reproductivos.

Todos los anteriores componentes benefician a la Mujer huilense, sin embargo, el componente 4 está directamente relacionado con la mujer víctima del conflicto y solo se dijo lo que a continuación se transcribe textualmente:

Huila Territorio de Paz, sin Miedos ni violencias:

5.3.4 Huila Territorio de Paz, sin Miedos ni violencias

Tabla 31. Programas que desarrolla el componente 4.

PROGRAMAS
1. Huila Garante de los Derechos Humanos y DIH para construir caminos de Paz.
2. Cultura de la no violencia
3. Prevención, transformación de conflictos y promoción de una cultura de Paz.
4. Dinámicas culturales, comunicativas y de los medios para la construcción social y política de paz en la región.

Ilustración 32 Programas que integran el Plan Huila Territorio de Paz, sin Miedos ni violencias (Fuente: Gobernación del Huila)

Definición y alcances: La construcción de paz en Colombia no culmina en los acuerdos de la Habana. La paz es fruto de la justicia, de la equidad, del empleo y trabajo digno, de la redistribución de la tierra, de la resolución pacífica de los conflictos, de la compensación a las víctimas, que tiene que pasar por considerar los delitos sexuales, las violaciones y vejaciones, a las que han sido sometidas las mujeres por los diferentes ejércitos que transitan por el país.⁴⁶ La violencia sexual ha sido un arma de guerra y violencia contra las mujeres en contextos de conflicto y tensión.

Hombres y mujeres viven de manera diferente el desarraigo, el desplazamiento y la reconstrucción de vida. El conflicto interno en el que hemos estado inmersos los colombianos y colombianas exacerbó el machismo.

Pensar en la construcción de paz parte de tener en cuenta a las Mujeres, ellas son las principales guardianas del tejido social, pasa por promover procesos de carácter inclusivo al tiempo que se hace frente a las causas profundas de la violencia que subyacen en los sistemas patriarcales, requiere construir una cultura de paz que permee la vida cotidiana, las conductas, los valores, que respete la diversidad y el pluralismo que propugne por la equidad e igualdad de oportunidades para hombres y mujeres.

Ninguna intervención para gestionar, resolver o transformar un conflicto es neutral al Género porque siempre tiene un impacto diferente en la posición de hombres y mujeres en la sociedad. No se puede comprender que en el diseño e implementación de políticas y proyectos de intervención en zonas de conflicto se ignore la especificidad de las necesidades e intereses de unas y otros. Hay que tener en cuenta las variables de género en el campo de la atención humanitaria, los conflictos, en las políticas de rehabilitación postbélica y de construcción de paz que se pongan en marcha.

Las relaciones desiguales de género se mantienen y se reflejan en diversas formas de violencia. Veamos:

Tabla 6 Tipos de Violencia

VIOLENCIA DIRECTA	VIOLENCIA PSICOLÓGICA
Violencia sexual, física. Violencia intrafamiliar.	Humor sexista. Culpabilización de la víctima. Internalización de la opresión
VIOLENCIA ESTRUCTURAL	VIOLENCIA CULTURAL
Feminización de la pobreza./ Inadecuada atención en salud. Salario desigual por igual trabajo./ Límites al liderazgo femenino. / Las agendas políticas marginan los temas relativos a los derechos de las mujeres.	Naturalización de las desigualdades entre hombres y mujeres / Sobredimensión de la diferencia sexual. / Sanción de la desviación de hombres y mujeres en sus roles de género.

Fuente: Plan Integral Decenal de Igualdad de Oportunidades PIDIO (p. 182)

Lo anterior demuestra que así se firmen los acuerdos este tipo de violencias prevalecen, lo cual implica trabajar cotidianamente desde todos los espacios de socialización de las personas y la institucionalidad para superarlas.

En nuestro país y sus territorios hay que corregir los graves males que lo aquejan. El desplazamiento interno ha ubicado a Colombia en el segundo deshonroso lugar después de Siria, según la ONU al 2013 Colombia tenía 5.3 millones de desplazados, donde el mayor porcentaje son mujeres.

El departamento del Huila no ha sido ajeno a este fenómeno. “Una de las consecuencias de la situación social y de la violencia en el territorio –en especial las amenazas, el reclutamiento forzado y los homicidios– es la expulsión de huilenses hacia otras regiones del país. Pero también es un departamento receptor de numerosas poblaciones de departamentos vecinos como Caquetá, Meta, Putumayo y Cauca. La dinámica de expulsión y recepción mantuvo una tendencia al alza desde 2004 y la población más afectada son las mujeres, los niños, las niñas y los jóvenes. ((Gobernación del Huila & Fundación del Alto Magdalena, 2016 pp. 181-182)

(...) Sumado a lo anterior, el secuestro y la extorsión son delitos que han afectado de manera especial al departamento en la presente década, aunque en los últimos años se han reducido de manera significativa. La etapa más compleja se presentó entre 1999 y 2002, cuando ocurrieron numerosos secuestros y las víctimas fueron llevadas, según la información oficial, a la zona de distensión, utilizando a Algeciras en su recorrido hacia San Vicente del Caguán, en el Caquetá, y a Colombia, hacia Uribe, Meta.

Estas circunstancias y los altos índices de violencias basadas en género lo demandan esfuerzos gubernamentales y de la sociedad en general para transformar los conflictos y generar una cultura de paz.

Tabla 7 Desarrollo del 4to Componente del Programa Huila Territorio de Paz, sin miedos ni violencias de género

Componente 4	Huila Territorio De Paz, Sin Miedos Ni Violencias De Género.
Objetivos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Garantizar los derechos humanos fomentando una cultura de convivencia y reconciliación que permita la construcción de una sociedad incluyente y no discriminatoria. 2. Promover espacios humanitarios u otras iniciativas regionales como herramientas para la protección de las comunidades y organizaciones de la sociedad civil y la defensa de sus derechos. 3. Impulsar una visión región-nación sobre las dinámicas culturales, comunicativas y de los medios de comunicación en el postconflicto para la construcción social y política de paz en la región. 4. Incorporar presupuestos adecuados para avanzar hacia la eliminación de las diversas formas de violencia. 5. Analizar desde la perspectiva de género la experiencia del conflicto y las estrategias de construcción de paz.
Estrategias y Acciones	
Estrategia 1	Promover iniciativas de construcción de paz tendientes a reducir la desigualdad económica y mitigar los efectos de La violencia político-social y de género, para el fomento de un desarrollo territorial basado en los principios de participación y gobernanza democrática.
Acciones:	<ul style="list-style-type: none"> - Aumentar y cualificar la participación efectiva de organizaciones de base comunitarias, y de mujeres de los municipios del Huila, incluyéndolos en procesos para recuperar el tejido social, la construcción de modelos para la construcción de seguridad y soberanía. - Diseño y puesta en marcha de un plan piloto para constituir al Huila en un territorio de paz, que articule intersectorialmente para la prevención de violencias, y fortalecer las redes de buen trato.
Estrategia 2	Integrar la perspectiva de Género en la corriente principal de la acción humanitaria.

Acciones:	Desarrollar iniciativas concretas para proteger los derechos de las Mujeres facilitando la construcción de capacidades de las ONG de Mujeres y trabajar con hombres las cuestiones de género.
Estrategia 3	Protección de los derechos humanos de las mujeres huilenses a partir de la aplicación efectiva de la normatividad internacional y nacional adoptada para garantizar la prevención, protección, atención a quienes han sido víctimas de violencia basada en género, y sanción a quienes agreden.
Acciones:	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer las entidades vinculadas al desarrollo de la Ley 1257, para que éstas dispongan del conocimiento, recursos técnicos, humanos y las herramientas necesarias que garanticen la atención integral y oportuna, con especial énfasis las comisarías de familia y casas de justicia. -Realizar procesos de formación conceptual, metodológica y técnica, para fortalecer la capacidad de acción de quienes aplican las políticas de prevención, atención, sanción y eliminación de las violencias de género en el Huila. -Impulsar la conformación del Comité Departamental de Seguimiento a la implementación y cumplimiento de la Ley 1257, integrado por instituciones pertenecientes a la ruta de atención, organizaciones sociales y de mujeres, medios de comunicación y agencias de cooperación. -Concertar con las Universidades de la región que cuenten con facultad de derecho y psicología, la constitución de consultorios psicosociales y Jurídicos especializados en la atención de violencias contra las mujeres, que extiendan sus servicios a comunas y municipios. Para esto se promoverá la participación y el apoyo de la empresa privada, los entes territoriales y las agencias de cooperación. -Promover la creación de Centros de atención integral para las mujeres y niñas víctimas de violencias, donde sean atendidas por equipos interdisciplinarios con enfoque de género y diferencial que posibiliten su recuperación, tanto física como psicológica; estos pueden ser hogares de paso, familias de acogida, o cualquier otro espacio que permita cumplir esta labor. -Implementar acciones para la prevención y protección a mujeres y niñas que por su condición diferencial sufren mayor riesgo de revictimización como son las mujeres indígenas, afro descendientes, rurales, discapacitadas, víctimas y diversas. - Diseñar e implementar el observatorio de derechos humanos con perspectiva de género. - Impulsar planes de seguridad ciudadana con enfoque de género que permitan reducir los riesgos de violencia sexual y física para las mujeres y niñas en los espacios públicos. -Construir indicadores desde las instituciones públicas y privadas a nivel departamental y municipal sobre casos de violencia basada en género, promoviendo un sistema de información basado en las tipificaciones dadas por la ley 1257; estas permitirán visibilizar, hacer seguimiento y orientar las acciones que debe fortalecer el Estado. -Garantizar desde las instituciones encargadas de impartir justicia, la aplicación de las penas estipuladas en la ley 1257 a fin de dar condenas ejemplares que permitan reducir la impunidad de quienes cometen actos de agresión contra las mujeres y las niñas. -Fortalecimiento de rutas de atención a nivel municipal y departamental para la

	<p>protección de las víctimas de violencia basada en género de acuerdo al contexto y particularidad de cada territorio.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Implementar los protocolos de atención a personal en salud, educación, asistencia y justicia para hacer efectiva el acompañamiento y protección integral a mujeres y niñas que han sido víctimas de violencia de género. -Difundir la oferta institucional en atención y prevención de las violencias en los centros de atención y en las entidades educativas y de salud tanto a usuarios/as como a funcionarios/as.
Estrategia 4	Promover una cultura de respeto y cero tolerancias a las violencias basadas en género.
Acciones:	<ul style="list-style-type: none"> -Incentivar a través de estrategias comunicativas a las mujeres víctimas a que rompan los ciclos de violencia a través de la denuncia. Las instituciones por su parte, deben garantizar el proceso de trámite efectivo de las mismas. -Impulsar y apoyar iniciativas institucionales y de la sociedad civil que adelantan procesos de visibilización y sensibilización de la violencia contra las mujeres. Estas pueden ser a través de campañas u otras estrategias de divulgación. -Promover iniciativas de sensibilización que involucren a los hombres en equidad de género, la no violencia contra las mujeres y el impulso de procesos de nuevas masculinidades. -Estimular las redes locales y comunales de mujeres que permitan construir espacios de apoyo para quienes han resultado víctimas de estas formas de violencias. -Transformar las prácticas e imaginarios sociales que han perpetuado la discriminación y la violencia contra las mujeres a partir de estrategias educativas y mediáticas que tengan como referente las particularidades y cosmovisiones de la población étnico- racial. -Impulsar y apoyar estudios e investigaciones que permitan visibilizar las situaciones de las mujeres en relación con las violencias basadas en género a nivel departamental y municipal, atendiendo sus diferencias y contextos. - Promover estrategias de comunicación para la sensibilización, información y eliminación de estereotipos con enfoque diferencial. -Impulsar el compromiso a los medios de comunicación masivos y alternativos en la difusión de los derechos de las mujeres y en el seguimiento a los casos de violencia contra las mujeres, este debe pasar por manejar un lenguaje incluyente y el tratamiento adecuado en el cubrimiento de los casos.

Fuente: Cuadro PIDIO Pág. 184-188

Entonces es claro que el tema de la implementación de la Política Pública de Equidad de Género para las Mujeres Huilenses el departamento del Huila, se realizó a partir del Plan Integral de Igualdad de Oportunidades, el cual fue concertado con las instituciones competentes del Estado, transversalizando la política con las diferentes entidades territoriales.

Hasta aquí, se ha desarrollado bien los primeros ciclos de la Política Pública de Género, ahora, se realizara el seguimiento, monitoreo y evaluación, para ello se tuvo en cuenta el contenido del capítulo anterior de la investigación, optándose por llevar a cabo la evaluación durante o monitoreo que es la que acompaña la puesta en marcha de la política pública, entendido como un seguimiento a los esfuerzos realizados, los insumos utilizados y los logros alcanzados durante la etapa de implementación, teniendo como objetivo principal verificar y asegurar la buena ejecución de la acción tras detectar posibles problemas que puedan entorpecer el logro de los objetivos buscados en la política pública:

Se creía que el diseño y ejecución del PIDIO adoptado mediante el Decreto departamental 1387/2016, enfrentaría los ejes más problemáticos para las mujeres tales como: violencia, autonomía, participación y empoderamiento, trabajo digno y generación de ingresos, salud integral, educación no sexista entre otros contenidos en la PPEGMH, además en él se incorporarían acciones afirmativas entendidas como medidas que se implementan para corregir la desigualdad, y junto con ello promocionando la transversalización del Enfoque de Género en toda la gestión Gubernamental, Regional y Local que garantizará la inclusión de las mujeres y el reconocimiento de sus particulares necesidades, pero ¿Qué paso con su implementación? ¿Fue eficiente?

Se suponía que tal Plan sería la brújula que orientaría y encauzaría los esfuerzos del Departamento en pro de la erradicación o al menos discriminación de la violencia contra las mujeres, así como la reducción de las brechas de Género que impiden su pleno desarrollo, pero las estadísticas nacionales y regionales reflejan todo lo contrario, cada vez es más amplia la violencia de género y junto con ella las brechas de desigualdad ¿Por qué? Se logra concluir que se realizó un trabajo desarticulado entre la formulación

de la política pública de equidad de género, su implementación y su evaluación, junto con la falta de recursos humanos, técnicos y presupuestales en cabeza de una dependencia que priorice los lineamientos nacionales en equidad de género, razones entre otras que han impedido notoriamente gestiones de impacto y transformación en la región a favor de las mujeres, entre ellas las mujeres víctimas del conflicto. Se explica:

El PIDIO (2016) advierte que contiene las directrices, que permiten delimitar el campo de acción y establecer los componentes, estrategias y acciones, en torno a las cuales se estructurará la gestión de próximos Gobiernos en la década, para avanzar hacia la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres afrontando los principales retos que la sociedad Huilense tiene para su consecución real y efectiva, además que dentro de él, se establecen un conjunto de indicadores vinculados a cada uno de sus objetivos (en esto último, también se encontró gran falla: después de 4 años de adoptarse la política pública de equidad de género (2014), se elabora la batería de indicadores que haría medible la política pública⁵⁶, es decir el ciclo de la política pública ha sido desarticulado), indicadores que en el PIDIO son enunciados sin mayor connotación y esfuerzo, como una transcripción teórica, y que solo se materializa en el 2018 con la batería referenciada, que a juicio de esta investigación está sujeta a múltiples observaciones por considerarse que las acciones e indicadores contenidas en ella no son prácticos, pues difícilmente miden la efectividad de la política pública, además de que la misma no está actualizada (2016 a 2019) con información de las dependencias de la Gobernación del Huila y por tanto no pueden arrojar resultados de la eficacia de la PPEGMH, de hecho no está siendo eficaz si se tiene en cuenta el resto de información recolectada a lo largo de la

⁵⁶ Inferimos que al iniciar la investigación desde finales de 2017, al interior de la Gobernación del Huila, e indagar frente al seguimiento y evaluación de la implementación, se aceleró el diseño de la batería de indicadores).

investigación, incluyendo la más importante de todas: la voz de las mujeres víctimas del conflicto armado en el Huila.

En acta del CICIPEG y en informe de ejecución de la contratista vinculada a la Gobernación del Huila mediante contrato de prestación de servicios profesionales No. 811 de 2018⁵⁷ en su 5 y 6 informe de supervisión (Mes Julio y Agosto de 2018) indica dentro de su función de apoyar y articular el proceso de seguimiento a las acciones que conforman el Plan Decenal de Igualdad de Oportunidades –PIDIO- mediante el cual se desarrolla la implementación de la Política Pública de Equidad de Género M, lo siguiente: *“Se realizaron comités previos al CICIPEG y se convocó a secretarías, para el ajuste y aprobación de cada uno de los indicadores de acción enmarcada en el PIDIO; se convocó a CICIPEG para aprobación de cada una de las secciones de instrumento técnico de Seguimiento Batería de Indicadores. Es importante resaltar que la Batería de Indicadores responde a un proceso de seguimiento en el marco de la Implementación del PIDIO. No es una batería de indicadores para el plan de desarrollo departamental. Por tanto, la rigurosidad técnica es importante para dar cumplimiento prospectivo a 10 años. Se avanza en la consolidación de la guía metodológica a partir de la aprobación de la materia de indicadores y de la entrega de reporte 2016-2017 por parte de las secretarías. Se entregan recomendaciones para el correcto seguimiento a la gestión y acciones por cada Secretaría. Dicha guía pretende establecer una ruta de gestión de los indicadores semaforizados en rojo con recomendaciones para su mejoría. Se entrega batería de Indicadores y recomendaciones iniciales técnicas para avanzar en indicadores con semaforización roja hasta reporte 2016”. “Se realizaron dos CICIPEG, uno el día 19 de junio de 2018, y por falta de Quorum no se pudo realizar la aprobación del instrumento, pero finalmente se realizó otro*

⁵⁷ Objeto contractual: Prestar los servicios profesionales a la oficina asesora para la mujer, infancia, adolescencia y asuntos sociales en el desarrollo y/o ejecución de las Políticas Públicas de Primera Infancia, Infancia, adolescencia, Mujer, Discapacidad y Población LGTBI que se desarrollan en el Departamento del Huila.

CICIPEG el 21 de Junio de 2018 y se aprobó el instrumento Final. El Instrumento ya fue socializado y entregado a cada Secretaría y a la Jefe de la Oficina de Asuntos sociales en medios físicos y digitales”.

Entonces partiendo de que la adopción de la PPEGMH (Política Pública de Equidad de Género de las Mujeres Departamento del Huila) fue en el 2014, el PIDIO que orienta su implementación se adopta dos años más tarde (2016), el plan de acción de seguimiento, monitoreo y evaluación otros dos años más tarde con la aprobación por parte del CICIPEG-*Comisión Intersectorial de la Coordinación de la Política Pública de Equidad de Género* - del instrumento de medición o batería de indicadores (Junio de 2018), se ha encontrado una descoordinación en la implementación de las políticas nacionales y departamentales frente al tema de género, adicional a ello, teniendo en cuenta que dentro del seguimiento, monitoreo y evaluación, el uso de indicadores es necesario para analizar la intervención estatal y el cumplimiento de su función dentro de las políticas públicas, ya que estos permiten según sean cuantitativos y cualitativos medir el índice o porcentaje de avance respecto a los objetivos trazados en principio en la política pública, se analizaron en detalle los indicadores de gestión, producto, resultado e impacto contenidos en la batería de indicadores desactualizada, teniendo en cuenta la explicación teórica citada en líneas anteriores, y concluyendo la imposibilidad de medir la eficacia de la política pública, situación que ha generado un impacto negativo en la mujer huilense y mucho más negativo a la mujer víctima del conflicto armado, pues no es posible re direccionar la acción gubernamental cuando existen posibles fallas que se estén presentando en la región frente al tema de género.

En virtud de lo anterior, se enumeran algunas debilidades que se considera tiene la Batería de Indicadores de la Política Pública de Equidad

de Género aprobada por el CICIPEG en 2018⁵⁸ y seguidamente debilidades de la misma política pública, ambas anexos de esta investigación, con la única finalidad contribuir a una reestructuración del ciclo de la Política Pública de Equidad de Género en el departamento del Huila y con ello se obtenga resultados de impacto en la vida de las mujeres, entre ellas a las mujeres víctimas del conflicto que como se ha indicado son fuente de inspiración de este trabajo:

4.4.3 Debilidades de la Batería de Indicadores de la Política Pública de Equidad de Género:

La Batería de Indicadores de la Política Pública de Equidad de Género aprobada por el CICIPEG está desactualizada, han pasado ya casi 4 años de la entrega del Plan Integral Decenal de Igualdad de Oportunidades – PIDIO- que se supone orientaría la implementación de la política pública de género del departamento desde el año 2016. Las dependencias de la Gobernación del Huila no han reportado las acciones que han ejecutado con enfoque de género en cumplimiento de la normatividad vigente en la materia y el mismo plan de desarrollo departamental.

En el PIDIO se dijo que para mostrar los progresos efectivos de un programa o proyecto, los indicadores deben relacionarse directamente con su propósito y resultados; y para que sean aceptados por todos los actores, es conveniente que se formulen en el marco de un proceso participativo, por tanto, deben ser construidos en y por los proyectos; solo de esta forma se garantizará una correspondencia con los resultados, estrategias y acciones esperados y con el contexto sociocultural en el cual se desenvuelven los proyectos. (p. 140) Sin embargo, no se encontró evidencia del proceso

⁵⁸ A la fecha de entrega Septiembre de 2019 no se había reportado avance por parte de las Secretarías del año 2016 a 2019. Batería en documento Excel entregado por la Oficina de Asuntos Sociales

participativo, pues la Batería fue construida por profesional de apoyo a la Oficina Asesora.

También indica el PIDIO que los indicadores abarcan gran variedad de temas y áreas, por ello existen múltiples clasificaciones, pero con ocasión a la política pública de género, enfatiza dos tipologías: Según nivel de resultado: Impacto, efecto y proceso/ Según tipo de información que generan: Cuantitativos y Cualitativos. Sin embargo, se considera deben definirse mucho mejor los indicadores de Gestión, Producto, Impacto, establecidos en la Batería.

En la construcción de la Batería de Indicadores de la Política Pública de Equidad de Género, se redactaron algunos indicadores de gestión iguales a unos indicadores de producto, cuando uno conlleva al otro.

Para cada componente de la política pública hay solo un indicador de impacto.

Hay algunos pocos indicadores de gestión y producto que no se compactan totalmente.

Algunas de las acciones contenidas en el PIDIO no están en la batería, y de hecho algunas de las acciones de la Batería no están en el PIDIO.

Una acción del componente 4 no tiene indicador de gestión ni de producto.

Debilidades de la Política Pública de Equidad de Género:

La Política Pública de Equidad de Género se incluyó en la agenda pública de gobierno nacional a través del Decreto 1930/2013 y el CONPES 161 de 2013, si tenemos en cuenta lo relacionado con las mujeres víctimas del

conflicto armado es importante traer a colación el CONPES 3784 de 2013 que posiblemente pudo inspirar también junto con los dos primeros instrumentos normativos referenciados, la agenda pública del gobierno departamental, concretándose la voluntad política de implementar las directrices nacionales a través de la Ordenanza No. 013/2014, sin embargo la implementación de la política pública de equidad de género del departamento se supeditó a la formulación del Plan Integral Decenal de Igualdad de Oportunidades – PIDIO, adoptado dos años después (2016) mediante el Decreto departamental 1387, lo que indica que entre la formulación e implementación de la a política pública hay una brecha enorme de articulación y con ello de acción que puede ser el resultado de que hoy la PP no esté siendo realmente eficaz.

Quien se encarga de la implementación de la política pública es la Oficina Asesora para la Mujer, Infancia, Adolescencia y Asuntos Sociales, una oficina asesora del Despacho del Gobernador desde el 2008, liderada por un profesional de libre nombramiento y remoción con un reducido equipo de trabajo vinculados mediante contratos de prestación de servicios, lo que indica que no se cuenta con la estructura organizacional y funcional dentro de la administración departamental para llevar a cabo la ejecución de temas de género, ocasionando una inestabilidad en términos de la memoria de procesos, apropiación de los objetivos misionales y la continuidad de los procesos estructurales que se han adelantado, sobre el tema de equidad de género. Se sugiere cumplir con la creación de la Secretaria de la Mujer⁵⁹ que abandere los asuntos de equidad de género en la región, con presupuesto propio, funcionarios permanentes y un equipo capacitado en género que trabaje articuladamente con el Consejo de Política Social, la Comisión

⁵⁹ Ordenanza No. 013 de 2014: Artículo décimo primero: creación de la secretaria para la mujer y la equidad de género. Una vez adoptada la Política Pública de Equidad de Género en la presente ordenanza, el Gobierno Departamental procederá a realizar el estudio de factibilidad para la creación e implementación de la Secretaria para la Mujer y la Equidad de Género en el Departamento del Huila, para tal fin el Departamento tendrá un plazo de 6 mes a partir de la fecha de sanción.

Intersectorial de la Política Pública de Equidad de Género "CICIPPEG, el Comité de Justicia Transicional, el Consejo Departamental de Mujeres, la Mesa Departamental de Víctimas, la Red de Mujeres del Departamento y junto con ella las diferentes redes de mujeres de los municipios.

El artículo décimo de la PPEGMH, estableció que *“el financiamiento de la ordenanza se realizará con los recursos estimados en el plan plurianual de inversiones establecidos en el plan de desarrollo vigente y en los diferentes programas y proyectos para la equidad de género que adelanten las diferentes secretaría de despacho del departamento, de igual manera para la financiación de los planes integrales que desarrollan la política pública de equidad de género para las mujeres Huilenses, concurrirán los diferentes sectores, entidades estatales, empresas privadas, agencias internacionales y los recursos sectoriales que a futuro se determinen en el presupuesto general del Departamento”*, sin embargo el presupuesto destinado para las mujeres en el marco de la política pública de equidad de género es mínimo si se tiene en cuenta el número de habitantes mujeres que tiene el departamento, y si se tiene en cuenta que la mujeres víctimas del conflicto armado es doblemente vulnerable, tal presupuesto no es suficiente, y desafortunadamente tiende a disminuir 2015 (\$780.000.000) 2016 (\$800.000.000), 2017 (\$642.058.200), 2018 (\$630.486.000), 2019 (\$450.000.000) en lo corrido de este periodo gubernamental. Ante es claro que si bien las políticas tienen en general un presupuesto asignado para su implementación, no siempre están garantizados los recursos administrativos, cuestión que constituye un factor importante para el éxito de las políticas para la igualdad.

Dentro de todo el texto de la PPEGMH solo se menciona a la mujer víctima del conflicto en la página 3 donde se ubica el artículo 2 – Objetivos específico: *“Implementar acciones en materia de prevención, protección de*

los derechos a la vida integral y seguridad personal de las Mujeres Víctimas del Desplazamiento forzado, y conflicto interno, acorde con los autos 200 de 2007, 092 de 2008 y 098 de 2013". Sin embargo, según el material recolectado de entrevistas, vivencias con mujeres víctimas del conflicto en los diferentes encuentros realizado o encuentros ocasionales, no se identifican con las gestiones de la administración gubernamental cuando se les referencia la política pública de género y si se han beneficiado de su existencia.

Se considera falta de liderazgo por parte de la Comisión Intersectorial de la Política Pública de Equidad de Género "CICIPPEG", cuyo objeto de creación fue el de coordinar, articular e impulsar la ejecución de los planes indicativos por parte de las Entidades involucradas, acorde a sus competencias en la Política Pública de Equidad de Género para las Mujeres Huilenses, y cuyas funciones esenciales entre otras está *la de coordinar la implementación y seguimiento técnico y operativo de dicha Política*, dar lineamientos para la priorización de la inversión, la gestión de mecanismos de cofinanciación y ejecución que permitan la adecuada implementación de la Política. Esto por cuanto desde el momento mismo creación debió realizar las gestiones pertinentes para formular el PIDIO lo más pronto posible y no esperar a que pasar dos años para que se formulara tal y con ello se empezara a implementar la PPEGMH, adicional a la falta de coordinación entre dependencias de la administración departamental y población de interés en la realización de la batería de indicadores que mediría la eficacia de la PP pues también pasaron dos años para ello (Junio de 2018).

Falta de estructuración y agenda cronológica en el desarrollo del ciclo de la política pública. Se logra concluir que se realizó un trabajo desarticulado entre la formulación de la política pública de equidad de género, su implementación y su evaluación, por la falta de recursos humanos, técnicos y

presupuestales en cabeza de una dependencia (secretaría) que priorice los lineamientos nacionales en equidad de género, razones entre otras que han impedido notoriamente gestiones de impacto y transformación en la región a favor de las mujeres, entre ellas las mujeres víctimas del conflicto.

Se han implementado medidas para garantizar los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado; no obstante, los mecanismos de implementación que se adelantan no han profundizado en las necesidades específicas de las mujeres víctimas en el marco de la justicia transicional, escenario propicio para reestablecer o mejor reestructurar las condiciones de vida de cada una de ellas.

Coordinadora Mesa Municipal de Víctimas



Mi nombre es DERLY PASTRANA YARA Nacida en Campoalegre Huila el 05 de 12 del 1975 soy auxiliar de enfermería y tecnóloga en gestión social y salud comunitaria, estoy con deseo de poder seguir con mis estudios de derecho me apasionan las leyes poder ayudar a los demás sin esperar nada a cambio, soy madre de cuatro hijos desde el 1998 que de viuda mi esposo fue asesinado por las FARC pero desde los 16 años comencé a liderar

procesos en el municipio de san Vicente del Caguan siempre fui defensora de los menos favorecidos de los derechos humanos de las mujeres niños y niñas de la personas mayores, pero me tocó vivir la violencia doble y con mucho dolor en el año 2011 y llegué aquí al municipio de Neiva donde constituí la fundación que hoy en día me tiene al frente de la mesa de participación de víctimas a nivel municipal, departamental y nacional donde una de las metas propuestas "es crear de la mano de las administraciones locales programas de capacitación y formación, proyectos productivos, programas para mujeres empresarias víctimas, en horarios especiales para talleres de atención psicosocial, pero sé que el camino es largo y que hay mucho para construir aún nada de esto se concreta con la cobertura necesaria para la población víctima".

El informe nacional destaca que la cuestión de género no ha sido desarrollada por las instituciones, pero tampoco está asimilada por las mujeres víctimas, que reclaman formación al respecto para ganar influencia política y poder reclamar sus derechos de forma más eficaz.

La atención de las necesidades específicas de la población víctima del conflicto armado que han sufrido violaciones graves de derechos humanos a causa del conflicto armado sigue siendo aún un desafío para el Estado. A pesar de que la Ley de Víctimas hace especial énfasis en el desarrollo de un enfoque diferencial, con atención especializada para las mujeres, esto no se ha traducido en acciones concretas. Una de mis grandes metas durante estos dos años en mi coordinación de la mesa municipal y departamental del Huila y como representante a la mesa nacional de la mesa municipal y departamental del Huila es poder crear una política pública con mis compañeros de las mesas donde aquí pongamos todos. Tanto el gobierno nacional, departamental y municipal y nosotros como víctimas del conflicto. Las propuestas deben de ser compartidas con las víctimas creo que de esta manera si logramos una paz verdadera porque las víctimas necesitamos reparación digna y la no repetición de los actos que hoy en día nos tienen adoptados en muchos municipios y lugares del país. "me preocupa que muchos jóvenes víctimas del conflicto armado crezcan en este entorno donde la oportunidad de educación es difícil". Es importante inculcarles valores básicos, como la tolerancia, la solidaridad y el respeto hacia los demás, ya que existe un gran antagonismo racial e indiferencia social".

Ilustración 33 Artículo de la cartilla “La razón son las víctimas” sobre la Ruta de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas - Elaborada entre el Ministerio del Interior y la Alcaldía de Neiva 2018.

CONCLUSIONES

Como se ha expuesto la Política Pública de Equidad de Género del departamento del Huila estuvo encaminada a lograr avances y compromisos para la eliminación progresiva de todas las formas de violencia y la discriminación por causa género, encaminando acciones de prevención, atención y protección adecuada y oportuna de los derechos de las mujeres, desde un enfoque diferencial.

Dichos esfuerzos están enlazados con la voluntad política del gobierno departamental junto con los gobiernos locales de turno, en articulación con el trabajo ejercido desde el movimiento social de mujeres y el apoyo de la comunidad internacional que han sido significativos y han permitido construir un ambiente favorable para la creación de políticas públicas con enfoque de género.

La visibilidad y reconocimiento de las diversas formas de violencias hacia las mujeres, históricamente naturalizadas y aceptadas socialmente, genera un ambiente propicio para planificar respuestas tanto del Gobierno Nacional como del Departamental y los gobiernos municipales, de la mano con la participación de la sociedad civil que permitan la reducción y erradicación de la violencia en los espacios domésticos, en los públicos y privados, en las ciudades y el campo e incluso dentro del marco de hostilidades, de tal manera que junto con ello se abra un espectro de posibilidades de transformar estructuralmente la vida de las mujeres víctimas de violencia (incluyendo la generada dentro del conflicto armado) para empoderar como agentes el potencial inherente a su naturaleza humana en pro de construir un país justo y de oportunidades, donde prevalezca el derecho humano de la

Paz y el derecho a vivir en Paz, desde cambios significativos al interior de la sociedad.

Por ello en el departamento del Huila, al suscribir pactos y formular políticas por una vida sin discriminación ni violencias de género y en cumplimiento de un sustantivo contenido normativo internacional de derechos humanos y equidad de género, de hecho desarrollado también en la constitución, la ley nacional, y el actual Acuerdo de Paz, debe asumir medidas para prevenir, proteger, sancionar y eliminar de manera progresiva todas las formas de violencia de género, garantizando así la materialización real de los derechos de la mujer huilense, que le permitan contribuir en este sentido desde el territorio con resultados de impacto.

Ahora bien, las mujeres huilenses conscientes de las secuelas y afectaciones que las violencias dejan en sus cuerpos y sus vidas han propuesto igualmente estrategias y acciones que les permita una vida libre de miedos y violencias, ante ello han habido avances?.

En Colombia se ha venido develando de manera paulatina las afectaciones que el conflicto ha traído para las vidas y los cuerpos de las mujeres. Pero así, como han sufrido, han resistido al flagelo de la guerra y son ellas quienes lideran los procesos para exigir verdad, justicia, reparación integral, reconciliación y no repetición, igualdad de oportunidades, de allí que merezcan especial atención y el reconocimiento al papel fundamental que ejercen como agentes constructoras de paz desde su accionar cotidiano.

La política pública recoge este protagonismo de las mujeres huilenses quienes desde su diversidad y cosmovisión consideran que la paz implica no sólo el reconocimiento de éstas afectaciones por parte de los actores armados legales e ilegales, ni tampoco la terminación del conflicto armado,

sino la garantía de los derechos fundamentales, sociales, políticos, económicos y ambientales como pilares fundamentales hacia la construcción de una paz con equidad y justicia social.

Fortalecer la democracia implica garantizar la participación de las mujeres en todas las instancias del poder y de toma de decisiones, no sólo porque refuerza los derechos civiles y políticos, sino porque permite avanzar hacia la paridad y la inclusión de las necesidades apremiantes de la mitad de la población del departamento. La participación trae consigo el empoderamiento de las mujeres quienes ponen en común sus apuestas, fortalecen la organización y la movilización social, posiciona apuestas estratégicas y garantiza el acceso a las estructuras de toma de decisiones en igualdad de condiciones que los hombres. Es clave que las mujeres cuenten con escenarios para incidir en los gobiernos locales, corporaciones públicas y estructuras sociales y comunitarias, desde su diversidad étnica, etaria, orientación sexual y posición social, no sólo para alcanzar el reconocimiento que históricamente les ha sido relegado sino porque sus voces permiten guiar el accionar del Estado para la inclusión y la equidad con resultados reales que generen impacto en sus vidas.

Los problemas que afectan particularmente a las mujeres, como: la división sexual del trabajo, las brechas en el mundo laboral, las relaciones de poder, las normas socioculturales y los prejuicios se interponen entre las capacidades de las mujeres y sus oportunidades reales, han generado altos índices de violencia de género actualmente en Colombia, y todo arroja a políticas públicas o acciones gubernamentales ineficaces en temas de género, pues con la implementación del enfoque diferencial de género las cifras no disminuyen sino que aumentan gradualmente, y eso que según el CONPES 3784 de 2013 por medio del cual se establecieron los *“Líneamientos de política pública para la prevención de riesgos, la protección*

y garantía de los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado” ⁶⁰, los sistemas de información existentes a nivel nacional y territorial no incluyen en su mayoría las variables necesarias sobre las mujeres víctimas para realizar una caracterización adecuada, lo que quiere decir que posiblemente la cifra sería mucho mayor a la reportada en SIVIGILA – SIVIGE por ejemplo. Por ello se requiere mejorar integralmente la inserción femenina en el empleo y generar políticas públicas de cuidado, que permitan a las mujeres mayor autonomía definir estrategias que apunten hacia las transformaciones sociales, económicas y culturales que visibilicen y reconozcan el trabajo social desde la equidad, mismas que se encaminen al empoderamiento de las mujeres en todo contexto, pues sin duda alguna, contribuyen de manera significativa al desarrollo territorial, regional y nacional.

La Política Pública de Equidad de Género para las Mujeres Huilenses está destinada a mejorar gradualmente, las condiciones en las que viven las mujeres producto de la persistencia de patrones socio-culturales que naturalizan la discriminación, la inequidad, las violencias de género y que se traducen en la negación de sus derechos, es por eso que desde este estudio investigativo se logra concretar que para la implementación de la(s) política(s) que promueva(n) la equidad y la igualdad de género se requiere:

⁶⁰ CONPES 3784 de 2013: *Los sistemas de información existentes a nivel nacional y territorial no incluyen en su mayoría las variables necesarias sobre las mujeres víctimas para realizar una caracterización adecuada. Las cifras de mujeres víctimas de diferentes delitos y vulneraciones a sus derechos dependen de las fuentes de información y de las variables diseñadas y utilizadas para tal efecto. Es importante subrayar que los reportes institucionales, bases de datos, estudios y análisis existentes responden de manera sectorial y fragmentada y en la mayoría de los casos tienden a no visibilizar específicamente los delitos y violaciones a los derechos de la citada población. Dos de las grandes dificultades que enfrenta el registro tienen que ver, en primer lugar, con la respuesta institucional, en muchos casos, orientada por un enfoque “familiarista”, sin las desagregaciones de sexo ni consideración de variables relacionadas con el ciclo vital, etnia, identidad de género, orientación sexual, origen y condiciones particulares de las mujeres víctimas; y, en segundo lugar, el registro de algunos delitos contra las mujeres de forma subsumida o conexa con otras violaciones. Un ejemplo de lo anterior lo constituye la “asociación” de delitos como el reclutamiento ilícito por parte de actores ilegales con violaciones como la desaparición forzada o el secuestro. La ausencia del enfoque de género y diferencial en la definición de variables y ejercicios de caracterización y la falta de articulación y armonización de los sistemas de información y sistemas de monitoreo y evaluación con los que cuentan las entidades gubernamentales, refuerza el desconocimiento institucional acerca de las diferentes violencias y afectaciones de las mujeres y perpetua las barreras de acceso a la atención y restablecimiento de derechos que enfrentan las mujeres víctimas en el marco del conflicto armado.*

Promulgar y adoptar un marco normativo en el Departamento para otorgarle niveles de institucionalización a la política pública de género transversalizándola en todas las dependencias, planes y programas, pero con un monitoreo y seguimiento constante de resultados, de tal manera que se logre alcanzar la igualdad de oportunidades y la equidad de género en la región.

A la hora de diseñar políticas públicas cuyo contenido se refiera a la equidad de género, debe tenerse en cuenta el ciclo de la política pública desde su formulación hasta llegar a su evaluación, porque solo así se garantiza el éxito de la política. Es por ello que dentro de la investigación se determinó que si bien la Política Pública de Equidad de Género se incluyó en la agenda pública de gobierno nacional a través del Decreto Nacional 1930/2013 y el CONPES 161/2013, y en la agenda pública del Gobierno Departamental a través de la Ordenanza No. 013/2014, lamentablemente su implementación se supeditó a la formulación del Plan Integral Decenal de Igualdad de Oportunidades – PIDIO, adoptado dos años después (2016) mediante el Decreto departamental No. 1387, lo que indica que entre la formulación e implementación de la política pública hay una brecha enorme de articulación y con ello de acción para que actualmente la PP no pueda calificarse como eficaz, razón por la cual hoy en día el Huila este en el listado de los departamentos con más violencia de género en todos sus roles.

Es importante tener una dependencia dentro de la organización administrativa de la Gobernación del Huila y de hecho en todas las alcaldías municipales con suficientes recursos humanos, técnicos y presupuestales que priorice los lineamientos nacionales en equidad de género en la región, y de esta manera proyecte gestiones de impacto y transformación a favor de las mujeres, entre ellas las mujeres víctimas del conflicto.

Es indispensable actualizar la Política Pública de Género del Departamento y junto con ella el plan de acción para implementar y medir la política pública, para el caso que se investigó, ya están creados la Política Pública de Equidad de Género del departamento del Huila mediante Ordenanza y el plan de acción - Plan Integral de Igualdad de Oportunidades –PIDIO–, pero se considera importante actualizarse y/o reestructurarse con mecanismos de participación, asignación de recursos que generen sostenibilidad financiera de la PP, de la mano de un instrumento bien elaborado de seguimiento, monitoreo, medición y evaluación de la política pública: conocido técnicamente como Batería de Indicadores de gestión, producto, impacto, todo esto de manera articulada en el tiempo, de tal manera que se logre implementar una política pública de equidad de género eficiente para las mujeres huilenses, y con ello se disminuyan las estadísticas nacionales en violencia de género.

Como resultado de lo anterior, el diseño participativo del instrumento que mida y evalúe a través de indicadores la eficacia de la política pública de equidad de género del departamento, debe ser un trabajo sinérgico entre entidad territorial (desde lo técnico y presupuestal) y la sociedad, por ello es adecuado construir planes de acción anuales de trabajo para la implementación de la política pública en las instancias del Estado que tienen la responsabilidad de asumir los lineamientos estratégicos de la misma.

La política pública de equidad de género en la agenda del gobierno departamental, debe incluir prácticas y acciones tendientes a sensibilizar a representantes políticos, funcionarios-as, organizaciones sociales, sector público - privado y comunidad en general sobre la pertinencia de la misma, para contrarrestar las limitaciones que persisten y no permiten la garantía plena del goce efectivo de los derechos de la mujer, pues la política es eficaz si y solo si las directamente beneficiarias de ella tiene cambios positivos y

significativos en sus vidas desde el apoyo gubernamental y social, es así que luego de una extensa investigación se evidenció que para las mujeres víctimas del conflicto ese cambio significativo aún sigue siendo utópico, pues si bien se reconoce la sensibilización que ha tenido el Gobierno departamental en acoger los lineamientos nacionales en Equidad de Género y Acuerdo de Paz, dicha sensibilización no ha logrado acciones de impacto a favor de la vida de estas mujeres que por ser víctimas del conflicto sufrieron y sufren en mayor grado la violencia basada en género sin oportunidades reales de empoderamiento, surgimiento y re dignificación de su condición pues siguen en la pobreza bajo condiciones lamentables de subsistencia, precisamente por la desarticulación entre gestión-producto-resultado-impacto en la implementación de la PP de equidad, PP de víctimas, entre otras políticas sociales.

Para lo anterior, es pertinente sugerir que la difusión de la política pública de equidad es una estrategia clave para garantizar la apropiación y el control social por parte de las organizaciones y movimientos sociales no solo de mujeres en el Huila, pues la divulgación para la implementación de esta política debe estar encaminada a favorecer el pleno ejercicio de los derechos de las mujeres y su desarrollo personal en igualdad de condiciones, eliminar la violencia de género y todo acto de discriminación por su condición de mujer, tareas que competen tanto a las entidades responsables de la administración pública, así como también a la sociedad en su conjunto, porque a partir de ella es posible construir alianzas estratégicas entre las instituciones, los actores-as de la sociedad, los gobiernos locales y el nacional, para articular acciones que coadyuven con el logro de la equidad desde el territorio.

De manera simultánea corresponde a la entidad territorial y de hecho a las alcaldías municipales, realizar el monitoreo y seguimiento a la Política

Pública de Equidad de Género y su plan de implementación, que les permitan rendir cuentas sobre los avances en la gestión de la política, avances de la mano del Consejo Departamental de Mujeres, los Consejos Comunitarios y para lo referente a mujeres víctimas del conflicto a través del Comité del Justicia Transicional, Mesa Departamental de Víctimas, Mesas Municipales de Víctimas, organizaciones de mujeres víctimas, sociedad civil en general, que sin duda alguna pueden ser agentes de comunicación, organización y liderazgo de actividades que programen el cumplimiento eficaz de la política pública. De gran utilidad contar con sistemas de información diferenciados e indicadores para el análisis de género que permita conocer de manera objetiva los avances de la política en la región y de hecho en el país (se logró evidenciar en la investigación gran falla en ello).

Para promover el liderazgo y empoderamiento de las mujeres, se hace necesario fortalecer sus organizaciones y los escenarios de participación. Bastante positivo sería que el Gobierno Departamental trabaje en pro de alcanzar alianzas estratégicas entre las instituciones públicas - privadas, los actores-as de la sociedad, los gobiernos locales, el Gobierno Nacional, las Agencias de Cooperación Internacional, para articular acciones que contribuyan con la ejecución de la política de equidad de género, a partir de oportunidades de empleo, educación, vivienda digna, de tal manera que el logro de sus objetivos cambien verdaderamente las condiciones de vida que tienen las mujeres del departamento especialmente las víctimas del conflicto armado.

BIBLIOGRAFÍA

DOCTRINA

Arango, R. (2007). *Derechos Humanos como límite a la Democracia: Análisis de la ley de Justicia y Paz*. Universidad de los Andes.

Bernal Cuéllar, J., Parra Quijano, J., Sierra Porto, H., Ramelli Arteaga, A., Caldas Botero, L., Andrade Castro, J., & Zambrano Salazar, L. (2016). *Reflexiones Jurídicas sobre el proceso de Paz*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Gobernación del Huila & Fundación del Alto Magdalena. (2016). *Documento Final Plan Integral Decenal de Igualdad de Oportunidades*. Neiva.

Melamed, J. D. (2017). La Justicia Transicional; La llave hacia una salida negociada al conflicto armado en Colombia. . *Revista de relaciones internacionales*, 185-206.

Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Presidencia de la República. (2018). *Tomo VII La Discusión del punto 5: Acuerdo sobre las Víctimas de Conflicto: <<Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición >>, incluyendo la Jurisdicción Especial para la Paz y el compromiso sobre derechos humanos*. Bogotá.

Olmos, M. B. (2008). *El Derecho a la Paz a la Luz del Derecho Internacional Público Contemporáneo*.

Ordóñez Matamoros, G. (2013). *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Pastrana, D. (Septiembre de 2019). Entrevista a Líder Representante de Mujeres Víctimas. (D. M. Albarracín, Entrevistador)

Santos, J. M. (2019). *La batalla por la paz*. Bogotá: Planeta Colombiana S.A.

Valencia, L., & Ávila, A. (2016). *Los Retos del Postconflicto; Justicia, Seguridad y mercados ilegales*. Bogotá: Ediciones B Colombia S.A.

Wiesner, H. (2016). *Una Justa Transición para el logro de una paz estable y duradera*. Centro de Estudios Políticos y Económicos.

DOCUMENTOS EN INTERNET

Abuchaibe Abuchaibe, H. (2011). *La justicia transicional en transición. Aportes del caso colombiano en la consolidación del concepto*. Obtenido de Academia.edu: https://www.academia.edu/12280194/LA_JUSTICIA_TRANSICIONAL_EN_TRANSICION_APORTES_DEL_CASO_COLOMBIANO_A_LA_CONSOLIDACION_DEL_CONCEPTO

Abuchaibe, H. (Enero-Junio de 2017). *La Justicia Transicional del Posacuerdo con las Farc-EP*. Obtenido de Universidad Externado: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/operas/article/view/4910/5836>

Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. (Septiembre de 2012). *Lineamientos de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres*. Obtenido de Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer: <http://www.equidadmujer.gov.co/Documents/Lineamientos-politica-publica-equidad-de-genero.pdf>

Alto Comisionado para la paz. (24 de Noviembre de 2016). *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la Construcción de una paz estable y duradera*. Obtenido de Alto Comisionado para la paz: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>

Alto Comisionado para la paz. (24 de Noviembre de 2016). *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Obtenido de Alto Comisionado para la paz: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>

comisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos
%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf

Alto Comisionado para la paz. (s.f.). *Tomo VII. Los Mecanismos e Instancias de participación de la Mesa de Conversaciones y la Construcción de Paz desde los Territorios. Mecanismos de Participación de la Mesa de Conversaciones. La Subcomisión de Género, El capítulo Étnico y La Construcción de.* Obtenido de Oficina del Alto Comisionado para la paz: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Documents/biblioteca-proceso-paz-farc/tomo-7-proceso-paz-farc-mecanismos-participacion-mesa-conversaciones.pdf>

Amoletto, E. J. (2014). *Las Políticas Públicas.* Obtenido de eumed, Enciclopedia Virtual: <http://www.eumed.net/libros-gratis/2014/1402/index.htm>

Benavente, M., & Valdés B., A. (Octubre de 2014). *Políticas públicas para la igualdad de género, un aporte a la autonomía de las mujeres .* Obtenido de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37226/1/S1420372_es.pdf

Bugallo Salomón, C. J. (10 de Marzo de 2015). *¿Qué es el análisis de las políticas públicas?* Obtenido de El Salmon Contracorriente: <http://www.elsalmoncontracorriente.es/?Que-es-el-analisis-de-las>

Calvo Drago, J. (Junio de 2005). *El enfoque territorial de las políticas públicas.* Obtenido de UNPAN: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan026054.pdf>

Carvajal Lombana, D. (30 de Noviembre de 2017). *Del enfoque territorial, sus características y posibles inconvenientes en su aplicación en el marco del acuerdo de paz.* Obtenido de Universidad Javeriana : <https://cienciasjuridicas.javeriana.edu.co/documents/3722972/9203095/4.+Daniel+Carvajal.pdf/ad83364d-ffe2-4e96-92f8-17b43394e996>

Centro Internacional para la Justicia Transicional. (2009). *La Justicia Transicional*. Obtenido de ICTJ: <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Global-Transitional-Justice-2009-Spanish.pdf>

CITpax. (2011). *El proceso penal especial de Justicia y Paz; Alcances y Limites de un proceso penal concebido en clave transicional*. Obtenido de CITpax Centro Internacional de Toledo para la paz: http://www.toledopax.org/sites/default/files/EL%20PROCESO%20PENAL%20ESPECIAL%20DE%20JUSTICIA%20Y%20PAZ_CITpax_Observatorio.pdf

Colombia, Corte Constitucional. Auto 092 de 2008, 14 de abril de 2008, Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinoza. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2008/a092-08.htm>

Colombia, Corte Constitucional. Sentencia C-007 de 2018, 01 de Marzo de 2018, Magistrada Ponente: Diana Fajardo Rivera. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/C-007-18.htm>

Colombia, Corte Constitucional. Sentencia C-027-2018, 18 de abril de 2018, Magistrado Ponente: José Fernando Reyes Cuartas, Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/C-027-18.htm>

Colombia, Corte Constitucional. Sentencia C-160 de 2017, 09 de Marzo de 2017, Magistrado Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-160-17.htm>

Colombia, Corte Constitucional. Sentencia C-370 de 2006, 18 de Mayo de 2006, Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinoza & Otros. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/C-370-06.htm>

Colombia, Corte Constitucional. Sentencia C-370 de 2006, 18 de Mayo de 2006, Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa & Otros. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/C-370-06.htm>

Colombia, Corte Constitucional. Sentencia C-579 de 2013, 28 de Agosto de 2013, Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/C-579-13.htm>

Colombia, Corte Constitucional. Sentencia C-608 de 2017, 03 de octubre de 2017, Magistrado Ponente: Carlos Bernal Pulido. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-608-17.htm>

Colombia, Corte Constitucional. Sentencia C-630 de 2017, 11 de octubre de 2017, Magistrado Ponente: Luis Guillermo Guerrero Pérez & Antonio José Lizarazo Ocampo. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-630-17.htm>

Colombia, Corte Constitucional. Sentencia C-695 de 2002, 28 de Agosto de 2002, Magistrado Ponente: Dr. Jaime Córdoba Triviño. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-695-02.htm>

Colombia, Corte Constitucional. Sentencia C-771 de 2011, 13 de octubre de 2011, Magistrado Ponente: Nilson Pinilla Pinilla. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/C-771-11.htm>

Colombia, Corte Constitucional. Sentencia C-876 de 2002, 16 de octubre de 2002, Magistrado Ponente: Álvaro Tafur Galvis. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-876-02.htm>

Colombia, Corte Constitucional. Sentencia C-715 de 2012, 13 de Septiembre de 2012, Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/c-715-12.htm>

Comunicando para el desarrollo. (sf). *Comunicación y Políticas Públicas*. Obtenido de Comunicando para el desarrollo: <https://comunicandoparaeldesarrollo.wordpress.com/comunicacion-y-politicas-publicas/>

Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. (sf). *Protección Derechos de las Mujeres en Contextos de Conflicto Armado*. Obtenido de Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer: <http://www.equ>

idadmujer.gov.co/ejes/Documents/mvca/Politicapublicas-mujeres-victimas-conflicto-armado.pdf

Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento de Planeación. (25 de Noviembre de 2013). *LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA PARA LA PREVENCIÓN DE RIESGOS, LA PROTECCIÓN Y GARANTÍA DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO*. Obtenido de Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer: <http://historico.equidadmujer.gov.co/Normativa/Documents/Conpes-3784-Mujeres-victima-conflicto-armado.pdf>

Cortés Rodas , F. (Enero-Junio de 2017). *El lugar político de la justicia y la verdad en la justicia transicional en Colombia*. Obtenido de redalyc.org UAEM: <https://www.redalyc.org/pdf/164/16449788012.pdf>

Departamento Nacional de Planeación, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, & Despacho del Ministro Consejero para, e. (Febrero de 2016). *Los Planes de Desarrollo Territoriales como un instrumento de construcción de paz*. Obtenido de Viva la Ciudadanía: http://viva.org.co/PDT_para_la_Construccion_de_Paz/Los%20PDT%20como%20instrumento%20de%20construccion%20de%20paz.pdf

Departamento Nacional de Planeación. (sf). *Demografía y población. Población desagregada por sexo en departamento Huila*. Obtenido de SIR Huila, Sistema de Información Regional: http://sirhuila.gov.co/images/sirhuila/SIR_2019/FICHAS_DE_CHARACTERIZACION_2019/1_Huila.pdf

Diccionario de la Lengua Española. (sf). *Público*. Obtenido de Diccionario de la Lengua Española: <https://dle.rae.es/?id=UYbbTs8>

El Espectador. (09 de Abril de 2019). *El ritmo de implementación del Acuerdo de paz disminuyó en los últimos meses: Instituto Kroc*. Obtenido de El Espectador: <https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/el-ritmo-de-implementacion-del-acuerdo-de-paz-disminuyo-en-los-ultimos-meses-instituto-kroc-articulo-857851>

Escobar, L., Cárdenas Poveda, M., Benitez, V., & Mantilla Blanco, S. (15 de Octubre de 2011). *El Derecho a la Paz. ¿Una norma programática, con tendencia a lo normativo o a lo semántico?* Obtenido de Pontificia Universidad Javeriana: <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/vniji/article/view/14314>

Etimología de la Lengua Española. (sf). *Política*. Obtenido de Etimología de la lengua española: <https://etimologia.wordpress.com/2006/12/08/politica/>

Fernando, E., & Uyabán Ampudia, E. F. (sf). *ANÁLISIS DE LA JUSTICIA TRANSICIONAL EN EL MARCO DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: CASO COLOMBIA*. Obtenido de Universidad Católica de Colombia: <https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/2253/1/Fernando%20Uyab%C3%A1n%20trabajo%20de%20grado%20Final.pdf>

Gros Espiell, H. (2005). *El derecho humano a la paz. La undécima edición del Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*. Obtenido de Universidad Nacional Autónoma de México: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/anuario-derecho-constitucional/article/view/30271/27324>

Gutiérrez Ossa, J., Restrepo Avendaño, O. R., & Zapata Hoyos, J. S. (15 de Noviembre de 2017). *Formulación, Implementación y Evaluación de Políticas Públicas desde los enfoques, fines y funciones del Estado*. Obtenido de SciELO Colombia: <http://www.scielo.org.co/pdf/cesd/v8n2/v8n2a08.pdf>

Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. (2018). *Informe Especial del Instituto Kroc y el acompañamiento internacional, ONU Mujeres, FDIM y Suecia, al seguimiento del enfoque de género en la implementación del acuerdo final*. Obtenido de Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz: https://kroc.nd.edu/assets/294960/181030_informe_ge_nero_esp_final_2_.pdf

Instituto Kroc. (sf). *Informe 3 del Instituto Kroc, Hacia una paz de calidad en Colombia*. Obtenido de University Of Notredame, Kroc Institute for

international peaces studies: https://kroc.nd.edu/assets/315919/190408_actualizacio_n_informe_3_instituto_kroc_feb19.pdf

Instituto Nacional de Salud; Ministerio de Salud;. (31 de Mayo de 2019). *Violencia de Género e Intrafamiliar, Colombia primer semestre 2019*. Obtenido de Instituto Nacional de Salud: <https://www.ins.gov.co/buscador-eventos/Informesdeevento/VIOLENCIA%20DE%20G%C3%89NERO%20E%20INTRAFAMILIAR%20SEMESTRE%20I%202019.pdf#search=vi>

Manzanal, M., Neiman, G., & Lattuada, M. (2006). *Regiones, Territorios e institucional del Desarrollo Rural*. Obtenido de Filo: UBA Facultad de Filosofía y Letras: <http://www.filo.uba.ar/contenidos/investigacion/institutos/geo/pert/Mabel%20I%20libro%20jornadas.pdf>

Martha, O. (13 de Octubre de 2016). *Construyendo La Paz con igualdad*. Obtenido de El Espectador: <https://www.elespectador.com/colombia2020/opinion/construyendo-la-paz-con-igualdad-columna-858634>

Ministerio de Salud. (sf). *Violencias de género*. Obtenido de La salud es de todos, MinSalud: <https://www.minsalud.gov.co/salud/publica/ssr/Paginas/violencias-de-genero.aspx>

Nina Baltazar, E. (28 de Agosto de 2018). *Modelos de evaluación de políticas y programas sociales en Colombia*. Obtenido de SciELO Colombia: <http://www.scielo.org.co/pdf/papel/v13n2/v13n2a03.pdf>

Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. (sf). *Políticas de igualdad de género*. Obtenido de Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe: <https://oig.cepal.org/es/politicas-justas>

ONU, C. d. (2004). *Informe del secretario general. “El estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos”*. Obtenido de Organización de las Naciones Unidas: <https://www.un.org/es/sections/general/documents/index.html>

Peláez Grisales, H. (2018). *Elster, Jon. Rendición de cuentas: la justicia transicional en Perspectiva Histórica*. Obtenido de Universidad del Rosario: <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/3219/2528>

Procasur. (sf). *Incidencias políticas públicas*. Obtenido de Procasur: <http://www.procasur.org/resultados/incidencias-politicas-publicas>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (Junio de 2010). *Huila: Análisis de la conflictividad*. Obtenido de PNUD Colombia: https://info.unpd.org/docs/pdc/Documents/COL/00058220_Analisis%20de%20conflictividad%20Huila%20PDF.pdf

Samper Salazar, J. (13 de Septiembre de 2016). *El Acuerdo Final de Paz y el Ordenamiento Territorial del Estado*. Obtenido de Portafolio, Blogs: <http://blogs.portafolio.co/juridica/acuerdo-final-paz-ordenamiento-territorial-del-estado/>

Subcomité Técnico de Enfoque Diferencial. (sf). Obtenido de Ministerio del Interior: https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/1._subcomite_tecnico_de_enfoque_diferencial.pdf

Torres-Melo, J., & Santander, J. (Noviembre de 2013). *Introducción a las políticas públicas, Conceptos y Herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*. Obtenido de Función Pública: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/imgprodutos/1450056996_ce38e6d218235ac89d6c8a14907a5a9c.pdf

UNESCO & UMAS. (23 de Septiembre de 2019). *La paz es un derecho humano*. Obtenido de UMAS Video & Sound Collections: <http://www.unesco.org/archives/multimedia/document-2800>

Unidad para la atención y reparación integral de víctimas. (13 de Septiembre de 2017). *Nueva herramienta permitirá mejorar información sobre violencias de género*. Obtenido de Unidad para la atención y reparación integral de víctimas: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/enfoques-diferenciales/nueva-herramienta-permitira-mejorar-informacion-sobre-violencias-de-genero>

Unidad para la atención y reparación integral de víctimas . (Octubre de 2019). *Unidad para la atención y reparación integral de víctimas* . Obtenido de <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>

Uprimny Yepes, R., Saffón Sanín , M. P., Botero Marino, C., & Restrepo Saldarriaga, E. (2006). *¿Justicia transicional sin transición? Verdad, Justicia y Reparación para Colombia*. Obtenido de Ministerio de Justicia: <https://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/Foros%20Justicia%20Transicional/LIBRO%20J.TRANS..pdf>

Uyabán Ampudia, E. (s.f.). *Universidad Católica de Colombia*. Obtenido de <https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/2253/1/Fernando%20Uyab%C3%A1n%20trabajo%20de%20grado%20Final.pdf>

Victimas, U. p. (s.f.). *Mujeres y Conflicto Armado*. Obtenido de http://www.portalsnariv.gov.co/sites/default/files/documentos_biblioteca/mujeres.pdf

Vidal León, C. M. (Octubre de 2006). *El derecho humano a la paz y su aplicación en los sistemas jurídicos nacionales y en el derecho internacional*. Obtenido de Universidad Andina Simón Bolívar: <http://hdl.handle.net/10644/2575>

NORMATIVA

Decreto 4800 de 2011. (20 de Diciembre de 2011). Colombia.

ANEXOS

- Ordenanza No. 013 de 2013 “Por medio de la cual se adopta la política pública de equidad de género para las mujeres huilenses, se fijan las líneas, estrategias y se faculta al gobierno departamental para crear una comisión intersectorial para su implementación”.

-Ordenanza No. 035 de 2013 “Por la cual se adopta una política pública y unas medidas para la asistencia, atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno en el departamento del Huila”.

-Plan Integral Decenal de Igualdad de Oportunidades PIDIO adoptado mediante Decreto departamental 1387 de 2016.

-Batería de indicadores aprobada por el CICIPEG para realizar seguimiento, monitoreo y evaluación a la política pública de equidad de género para las mujeres huilenses.

-Plan de Desarrollo del Departamento del Huila “El Camino es la Educación 2016-2019”.

-Entrevista a DERLY PASTRANA mujer víctima del conflicto armado del departamento del Huila.

-Encuestas realizadas a (40) mujeres víctimas del conflicto armado del departamento del Huila el 14 de Junio de 2019 en el acto de conmemoración de mujeres víctimas de violencia sexual llevada a cabo en el Salón de Gobernadores.

-Respuestas Derechos de Petición Gobernación del Huila Oficina Víctimas del Conflicto Armado Gobernación del Huila y Oficina Asesora para la Mujer, Infancia, Adolescencia y Asuntos Sociales.

- Plan Acción Territorial PAT entregado por la Secretaria de Gobierno – Víctimas Gobernación del Huila Actualizado Agosto de 2019.

- Informe de Gestión de Cumplimiento de Plan de Desarrollo “Rendición de Cuentas 2018” publicado en Enero de 2019.