

NECESIDADES E INTERESES DE MUJERES QUE RETORNAN A ZONAS RURALES



Recomendaciones de política
pública en el marco de la Ley de
Víctimas y el Acuerdo de Paz



Para contribuir al debate sobre alternativas y medidas de retorno que aseguren una respuesta garantista de los derechos de las mujeres pertinente a sus necesidades e intereses en escenarios de construcción de paz y del postacuerdo, la FIP con el apoyo de ONU Mujeres presenta un conjunto de recomendaciones para incorporar el enfoque de género en la política pública de retorno, en dos ámbitos que se complementan:

I. Recomendaciones en torno a los enfoques y el direccionamiento estratégico con propuestas aplicables por cualquier entidad y/o por sus espacios de coordinación.

II. Recomendaciones para atender las realidades de las mujeres en contextos territoriales del retorno, dirigidas a algunas entidades de acuerdo con su respectiva misionalidad.

Esperamos contribuir a la comprensión de lo que significa poner en marcha lo planteado en el Acuerdo de Paz en materia de retornos individuales y colectivos de víctimas de desplazamiento forzado, tanto en el propósito de revertir los efectos del conflicto restituyendo a las víctimas de despojo, de desplazamiento forzado y a las comunidades sus derechos sobre la tierra, como de cara a la materialización del enfoque territorial y de género en los programas de retornos¹.

RECOMENDACIONES EN TORNO A LOS ENFOQUES Y AL DIRECCIONAMIENTO ESTRATÉGICO

1 Planear, implementar y evaluar con enfoque de género (*los retornos se dan en contextos territoriales donde hay desigualdades y violencias basadas en género*)

Valorar periódicamente cómo los programas y proyectos para el retorno de víctimas del desplazamiento forzado, incorporan acciones y estrategias para avanzar en la igualdad de género:

* **Conocimiento para la transformación:** Generar conocimiento, información, sensibilización y formación. Se requiere cualificar la comprensión de la sociedad en general y de las instituciones públicas en particular, en torno al reconocimiento de los derechos a la verdad y memoria de las mujeres retornadas,

al esclarecimiento de los hechos que generaron su desplazamiento y al reconocimiento y atención de las discriminaciones que enfrentan a la hora del retorno.

* **Desarrollar la institucionalidad:** Las estructuras institucionales y organizativas son fundamentales para que las políticas públicas de género sean viables y tengan continuidad, lo cual resulta fundamental para las entidades nacientes producto del Acuerdo de Paz. Es una oportunidad para que desde el principio se contemple la creación de grupos de trabajo especializados en el enfoque de género del más alto nivel, con recursos

¹ Estas recomendaciones son producto de la investigación dedicada al análisis de la política pública de retornos que fue realizada por la Fundación Ideas para la Paz (FIP) con apoyo de ONU Mujeres Colombia, en el marco del convenio "Enfoque de género en agendas de paz y en ámbitos de seguridad y de desarrollo en un posible postacuerdo".

humanos y financieros. También se deben adecuar las instituciones que ya existen, para que la transversalización del enfoque de género cuente con funcionarios/as y/o grupos de trabajo responsables de manera permanente y visible.

* **Generar condiciones para la participación y el fortalecimiento organizativo de mujeres:**

Se trata de las garantías para la participación de las mujeres retornadas no sólo al interior de espacios habituales como las Mesas de Víctimas. Es fundamental ampliar su rango de acción apuntando a nuevas instancias y a estrategias de incidencia que aborden temas que todavía no hacen parte de las agendas públicas como los planes de retorno, los Planes de Acción Territorial (PAT) o los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

- * **Actuar contra la discriminación:** Es un avance que las entidades incluyan planteamientos en torno a la discriminación y al principio de igualdad. Sin embargo, es necesario evaluar el impacto real a favor de la igualdad entre hombres y mujeres, así como su pertinencia y coherencia para resolver el desfase que existe entre lo que se entiende por acciones positivas y las líneas de acción con las que son implementadas. Para ello conviene considerar como referentes los *Lineamientos de Política Pública de Equidad de Género para las Mujeres* en Colombia, los planteamientos de la Corte Constitucional sobre los derechos de las mujeres desplazadas y las barreras de acceso que enfrentan (Auto 092 y subsiguientes), o lo señalado por el Comité para la Eliminación de la Discriminación de la Mujer en su recomendación 30 relativa a las mujeres en la prevención de conflictos, en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos.

No perder de vista la relación entre los principios de los retornos y enfoque de género **2**

Voluntariedad: Por tratarse de una elección libre e informada, el proceso de acompañamiento en el retorno supone que las entidades hagan un esfuerzo previo por comprender la relación de las mujeres con el territorio del que fueron expulsadas. Ese es el punto de partida para aproximarse a las razones de su regreso que van más allá de determinar si quieren volver o no. Se trata de comprender por qué quieren hacerlo para anticipar la probabilidad de que la voluntariedad del regreso se traduzca en voluntariedad para permanecer.

Seguridad: Son múltiples los aportes de organizaciones de mujeres en torno a la seguridad con enfoque de género, en especial, de cara a la aplicación en Colombia de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas relativa a “Mujeres, paz y seguridad”. Resulta urgente aplicar dichas propuestas al contexto del retorno.

Sugerimos las siguientes:

- * Identificar oportunamente los riesgos diferenciales que enfrentan las mujeres en zonas rurales.
- * Analizar los contextos territoriales teniendo en cuenta las tipologías de violencias contra las mujeres y el continuum de violencias.
- * Implementar medidas específicas de garantías de no repetición en las zonas que ya han tenido procesos de retornos de mujeres, especialmente en donde el desplazamiento estuvo asociado con diferentes formas de violencia.
- * Para nuevos procesos de retorno, las garantías de seguridad, voluntariedad y dignidad suponen caracterizar nuevos riesgos asociados con la transformación de los contextos rurales en el marco del posconflicto, así como identificar motivaciones particulares de las mujeres para regresar.

Dignidad: No hay duda de la correlación entre dignidad, igualdad y derechos de las mujeres, lo que supone un primer reto en términos de la política pública actual y del acceso/calidad de la oferta institucional en zonas rurales. La dignidad para las mujeres retornadas tiene unas complejidades particulares que se relacionan con las condiciones (objetivas y subjetivas) para plantearse un proyecto de vida que se vincule con el territorio. Esas complejidades deben contemplarse en las estrategias de acompañamiento, incluidos los recursos presupuestales y humanos para su abordaje.

3 Mujer y familia no siempre van juntos

El diseño de actividades, programas y proyectos será más pertinente si se trabaja con y para las diversidades de las mujeres y no en sentido contrario. El enfoque familista se caracteriza por priorizar el rol de la mujer como madre/jefa de hogar/cuidadora, pero invisibiliza las diversidades de las mujeres al interior del grupo familiar, en sus entornos laborales o comunitarios. Por eso es fundamental reconocer que los roles de las mujeres son múltiples y desde ahí, sus necesidades y potencialidades. La invisibilidad de dichos roles sumada a las relaciones de poder en el ámbito familiar, puede llevar a que desde ahí se reproduzcan barreras para que las mujeres que retornan participen en espacios de toma de decisiones que afectan sus vidas.

En el corto plazo conviene superar sesgos familistas en las cifras, incorporando variables de género en los sistemas de información de las entidades que atienden y acompañan procesos de retornos de mujeres. Se esperaría que a mediano plazo existan caracterizaciones de estas mujeres que ayuden a cualificar los procesos de toma de decisiones, incluido el ajuste de los criterios de focalización y priorización.

Comprender la integralidad del enfoque de género en el Acuerdo de Paz, como una oportunidad para asegurar la sostenibilidad del de retorno

4

La participación de las organizaciones de mujeres en la Mesa de Conversaciones de La Habana y los resultados de la Subcomisión de Género, contenidos en un conjunto de definiciones, principios orientadores y medidas específicas, no pueden quedar en segundo plano durante la implementación del Acuerdo de Paz. Todos los mecanismos desplegados deberían observar y asegurar el cumplimiento de estas prerrogativas en el marco de los derechos de las mujeres.

Es fundamental incrementar la comprensión social e institucional en torno a la integralidad del enfoque de género en el Acuerdo, como una oportunidad para asegurar la sostenibilidad de los procesos de retorno, por lo que se requiere fortalecer iniciativas pedagógicas, de comunicación y formación en territorios clave para la implementación del Acuerdo Final, incluidos aquellos donde pueden aumentar los retornos de víctimas de desplazamiento forzado. Se requiere desarrollar iniciativas pedagógicas alrededor de:

- * Formación ciudadana sobre estructura del Estado, competencias de las entidades que ya existen y de las nacientes en el marco del Acuerdo Final, su arquitectura interna, roles en el territorio y los cambios que implican para la sociedad civil.
- * Los puntos del Acuerdo de Paz y la relación entre ellos. Es necesario que circule información amplia y suficiente en torno al qué, cómo, cuándo y dónde de la implementación de los mismos, así como claridad en torno a la posibilidad de que confluyan en un determinado territorio.

- * Los sentidos y el alcance del enfoque de género en el Acuerdo que evidencien las ventajas y oportunidades para las mujeres. Esto debe ir de la mano con el fortalecimiento de la participación de las mujeres en espacios organizativos, comunitarios y de veeduría contemplados en el Acuerdo.
- * Evidenciar la relación que existe entre los diferentes tipos de retornos y las medidas de reparación individual y colectiva. Se requieren mensajes claros que apliquen para las diferentes modalidades de retorno y que distingan las particularidades de las mujeres que retornan de manera individual de aquellas que lo hacen de manera colectiva, tal y como fue planteado en el Acuerdo Final.

5 Transversalizar el enfoque de género supone esfuerzos institucionales adicionales *(la voluntad política es sólo el primer paso)*

Los retornos hacen parte de la política pública de desplazamiento forzado desde hace prácticamente 20 años. Sin embargo, los avances en materia de transversalización del enfoque de género son todavía incipientes, de forma tal que hay un desfase entre planteado para las mujeres en otros asuntos de la política pública de vícti-

mas y los retornos como procesos particulares. Se requiere un proceso acelerado de transversalización del enfoque de género que, además de lo ya mencionado, avance en tareas estratégicas como las siguientes:

- * Espacios de coordinación intra e interinstitucionales. Es el caso de los grupos responsables de los enfoques diferenciales o del enfoque de género en las entidades intervinientes, cuyo rol podría potenciarse y articularse de manera sinérgica, en particular en la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el Departamento para la Prosperidad Social y la Dirección Social de Unidad de Restitución de Tierras.
- * Formación de equipos de trabajo territoriales con elementos conceptuales básicos sobre enfoque de género, que fortalezcan capacidades y competencias analíticas frente a la discriminación y la violencia basada en género, y con herramientas pedagógicas y metodológicas para el trabajo con mujeres (en espacios de mujeres y/o con grupos mixtos).
- * Sistemas de información y mecanismos de monitoreo y seguimiento de los procesos de retorno individuales, familiares o colectivos que incorporen variables de género y que den cuenta, de las características de las mujeres que retornan, así como de los resultados e impacto de las intervenciones institucionales en la vida de las mujeres.

RECOMENDACIONES PARA ATENDER LAS REALIDADES DE LAS MUJERES EN CONTEXTOS TERRITORIALES DEL RETORNO

1. Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas

- * La incidencia del *Grupo de Mujeres y personas con orientaciones sexuales e identidades de género no hegemónicas*, tanto a nivel interno como externo, está directamente relacionada con su estatus en la arquitectura de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas. Por eso conviene fortalecer su posicionamiento como grupo estratégico para la Dirección y la Subdirección General a la hora de materializar sus apuestas frente a igualdad de género y reparación transformadora.
- * Ampliar y afinar los espacios de coordinación y asistencia técnica entre el *Grupo de Género y personas con orientaciones sexuales e identidades de género no hegemónicas*, el equipo de Enfoque Diferencial y de Género de la Subdirección de Reparación Individual y el Grupo de Retornos, de forma tal que se garantice la coherencia en la transversalización del enfoque de género en todos los momentos del ciclo de política pública.
- * Diseñar una metodología de planeación y concertación que garantice la inclusión de las agendas de las mujeres y su participación en la formulación comunitaria de los planes de retorno, incorporando mecanismos que aseguren que en dichos planes quede claro el propósito de contribuir a superar prácticas de discriminación y exclusión contra las mujeres que, a su vez, afectan la sostenibilidad de los procesos de retorno.

2. Unidad de Restitución de Tierras

- * Contemplar la relación entre la restitución de tierras y los procesos de retornos en las diferentes fases del proceso (administrativo, judicial y post-fallo), para que las mujeres que retornan puedan iniciar oportunamente los procesos de restitución a los que tienen derecho y se preparen con la respectiva anticipación para el retorno. Hay que identificar las pretensiones particulares de las mujeres de cara a sus condiciones para regresar a las tierras de las que fueron despojadas.
- * Darle mayor sostenibilidad y continuidad al *Programa de acceso especial para mujeres, niñas y adolescentes al proceso de restitución de tierras despojadas*, para que el fortalecimiento de su institucionalización derive en que su implementación no esté supeditada a períodos bianuales que dificultan la programación de intervenciones de mediano y largo plazo, necesarias para acompañar los procesos de proyecto de vida que se derivan del cruce entre restitución de tierras y retorno.

3. Departamento para la Prosperidad Social – Programa Familias en su Tierra (FEST)

- * Contemplar la posibilidad de implementar estrategias adicionales o complementarias a los pagos, lo cual supone evaluar su alcance en función de la generación igualitaria de capacidades locales que beneficien a mujeres y hombres, así como estudiar su impac-

to en procesos de retorno y su conveniencia como mecanismo principal para el proceso de acompañamiento.

- * Generar procesos de formación y sensibilización en las comunidades a las que las mujeres retornan o van a retornar, que evidencien la relación entre lo productivo y lo reproductivo, la división sexual de trabajo y la segregación sectorial y ocupacional en las actividades económicas a las cuales apuntan las mujeres retornadas y las entidades que las acompañan. Esto podría evitar que se repliquen estereotipos e incrementen brechas de género.
- * Implementar acciones que contribuyan al reconocimiento y valoración del aporte de las mujeres que retornan a la cultura campesina de las zonas donde hubo desplazamiento, despojo y desarraigo.

4. Departamento Nacional de Planeación

Aprovechar la segunda fase del CONPES 3784 como una oportunidad para formular una estrategia especialmente dirigida a los procesos de retorno, que incluya acciones afirmativas que minimicen las barreras de acceso que enfrentan las mujeres que retornan, así como la adecuación de la oferta de las entidades nacionales para que tenga en cuenta sus características diferenciales y las de los territorios. Valdría la pena apoyarse en las órdenes de la Corte Constitucional (Auto 373 de 2016 y su anexo complementario y Auto 092 de 2008 y subsiguientes).

En los procesos de planeación (a nivel nacional y territorial) de la política pública de víctimas, incluir criterios para medir resultados e impactos en la garantía de los derechos de las mujeres retornadas. Los sistemas de monitoreo, seguimiento y evaluación de programas y proyectos de retornos deben ser evaluados con base en parámetros de medidas adicionales a los hogares y/o a la jefatura de hogar.

5. Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer

Impulsar desde el Observatorio de Asuntos de Género, la generación de conocimiento y la investigación en torno a cuatro asuntos que se relacionan entre sí:

- * Características (individuales, familiares y comunitarias) de las mujeres que retornan, sus necesidades, intereses, saberes y experiencias.
- * Desigualdades y brechas de género presentes en los territorios donde retornan, así como otros factores de vulnerabilidad, teniendo en cuenta interseccionalidades y enfoques diferenciales.
- * Tipologías de las violencias contra las mujeres en las zonas de retorno y de los riesgos asociados, teniendo en cuenta interseccionalidades y enfoques diferenciales.
- * Análisis desde el enfoque de género de dinámicas económicas, laborales y productivas a nivel rural.
- * Incluir un capítulo para abordar los retornos de mujeres en el *Manual de Territorialización de los Lineamientos de Política Pública para la Prevención de Riesgos, la Protección y Garantía de los Derechos de las Mujeres Víctimas del Conflicto Armado*, así como propuestas específicas en las Recomendaciones, Orientaciones y Herramientas para el Posicionamiento y Sensibilización a Nivel Territorial de las Necesidades y Afectaciones de las Mujeres Víctimas del Conflicto Armado en la Planificación del Desarrollo.

A nivel territorial, cualificar la capacidad técnica de los mecanismos de género sobre los retornos de mujeres, planes de retorno, oferta diferencial para mujeres retornadas, PAT, PDET, entre otros; de forma tal que se fortalezca su participación en los Comités de Justicia Transicional.

6. Agencia de Renovación del Territorio y entidades territoriales

Para materializar las apuestas en torno a la economía del cuidado, es necesario implementar en las zonas donde hay mayor número de mujeres retornadas lo planteado en los Lineamientos de Política Pública de Equidad de Género, con relación al fortalecimiento de programas de infraestructura para el cuidado, con pertinencia cultural, que permitan a las mujeres rurales participar de las actividades productivas.

- * Garantizar la participación de las mujeres retornadas en diferentes instancias a nivel municipal: mesa de víctimas, COMPOS, Juntas de Acción Veredal, entre otros; con lo cual se avanzaría en las condiciones y garantías para el derecho a la participación, y en la implementación de acciones afirmativas.
- * Implementar acciones que contribuyan al reconocimiento y valoración del aporte de las mujeres que retornan a la cultura campesina de las zonas donde hubo desplazamiento, despojo y desarraigo.
- * Involucrar los Mecanismos de Género en los espacios de decisión sobre retornos de mujeres, para que contribuyan a la incorporación

del enfoque de género en los planes de retorno y a garantizar una oferta diferencial para mujeres retornadas en los Planes de Acción Territorial y en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial.

7. Ministerio del Interior

- * Fortalecer las organizaciones de mujeres a nivel rural de acuerdo con lo planteado en el Acuerdo de Paz, así como el liderazgo de las mujeres retornadas y defensoras de derechos humanos incluidas las condiciones de seguridad para el ejercicio de su liderazgo.

8. Ministerio de Agricultura

Aplicar, especialmente con mujeres retornadas a zonas rurales, la recomendación de la Defensoría del Pueblo sobre el acceso preferencial a capital semilla, cupos y líneas de crédito para el desarrollo rural, la concertación y el reconocimiento de las formas productivas y de autogestión de las mujeres de acuerdo con las características de cada zona y sus condiciones socioculturales.

