

ATENCIÓN DE NECESIDADES Y GARANTÍA DE DERECHOS DE MUJERES VINCULADAS A ENCLAVES COCALEROS



Recomendaciones de política pública



Las mujeres se han vinculado a la economía cocalera de distintas maneras, algunas son raspachinas, otras finqueras, mulas, cocineras o quimiqueras, y otras colaboradoras. En cada uno de los roles se ven envueltas en escenarios de riesgo diferenciados, tienen necesidades e intereses diversos y no todas enfrentan las mismas vulnerabilidades. Los abordajes territoriales sobre la vinculación de las mujeres a economías ilegales, permiten identificar desde sus narrativas y experiencias de vida, lo que para ellas resulta prioritario en su tránsito a economías legales en un marco de garantías de su plena ciudadanía.

A continuación se presentan un conjunto de recomendaciones de política pública para la atención de necesidades y garantía de derechos

de las mujeres vinculadas a enclaves cocaleros, en tres sentidos¹:

- I. Temas prioritarios en el desarrollo del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), para una efectiva incorporación del enfoque de género.
- II. Condiciones de vulnerabilidad a las que se ven expuestas las mujeres –más allá de la economía ilegal– y que demandan acciones articuladas de la arquitectura institucional del Estado.
- III. Condiciones de seguridad y escenarios de riesgo que deben ser contemplados para la prevención y atención de violencias basadas en género.

ARMONIZAR ACUERDO DE PAZ-ENFOQUE DE GÉNERO-PROGRAMA DE SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS CON LAS REALIDADES TERRITORIALES

Incorporar de manera efectiva el enfoque de género en el programa de sustitución de cultivos, además de asumir el enfoque como transversal en los planteamientos y acciones del programa, supone identificar el rol de las mujeres en la economía cocalera, considerando las necesidades, características y particularidades económicas de las mujeres desde un enfoque territorial. Como lo contempla el Acuerdo de Paz, sobre los principios del PNIS, este “debe tener un enfoque territorial y de género en los términos definidos en la RRI (Reforma Rural Integral), es decir, que debe reconocer y tener en cuenta las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades rurales, en especial de las comunidades indígenas y afrodescendientes, y de las mujeres en estas comunidades y territorios”.

En este sentido, el enfoque de género debe

ser transversal en las acciones del PNIS, en sus componentes (Planes de Atención Inmediata, Proyectos Productivos (PAI), Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA), y en sus instancias de coordinación y gestión (Consejos asesores territoriales, Comisiones municipales de planeación participativa y Consejos municipales de evaluación y seguimiento). Proponemos cinco acciones estratégicas:

¹ Estas recomendaciones son producto de la investigación “Mujeres en enclaves cocaleros en el Putumayo: Roles, prácticas y escenarios de riesgo”, 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”. La FIP agradece el apoyo de las organizaciones Ruta Pacífica de Mujeres Putumayo, Alianza de Mujeres Tejedoras de Vida y Casa Amazonía, quienes participaron en esta investigación.

1 Reconocer los roles de las mujeres en la economía cocalera e impulsar su papel activo en la sustitución de cultivos

Las mujeres jornaleras, finqueras, mulas, cocineras y colaboradoras tienen planteamientos diferenciados sobre su vinculación a esta economía y las oportunidades que para su reincorporación a dinámicas económicas legales se están dando en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz. Reconocer que las mujeres se han vinculado a los enclaves cocaleros, visibilizando su trabajo productivo y reproductivo permite posicionarlas como sujetas activas en el tránsito de la economía ilegal a la legal. Las mujeres no sólo han trabajado en el cultivo, el procesamiento, el transporte y la venta del producto, también han asumido roles de cuidado que sustentan y complementan el proceso productivo y que deben reconocerse a la hora de hacer acuerdos y planes de sustitución.

- * El enfoque de género del PNIS debe considerar el análisis de las realidades de las mujeres cocaleras según su ciclo vital, pertenencia étnica y los roles que han cumplido en esta economía. Una política de sustitución de cultivos integral debe partir de estas consideraciones para planear, implementar y evaluar, así como para identificar qué papel pueden jugar en el sostenimiento del PNIS y en el impulso de proyectos para el desarrollo territorial.
- * Es pertinente que las metas e indicadores del programa permitan el seguimiento al desarrollo diferencial de sus acciones para resaltar la vinculación de las mujeres a la sustitución voluntaria.

2 Considerar ajustes en el abordaje familiar del PNIS

En el Acuerdo de Paz se describe como elemento del PNIS la contribución al mejoramiento de condiciones de bienestar de las personas directamente vinculadas con cultivos de uso ilícito (cultivadores y cultivadoras), sin embargo, en el decreto del programa se enfocan como beneficiarias del mismo a las familias campesinas. A sabiendas de las diferencias entre orientar las acciones a individuos o a familias, resulta importante que al momento de diseñar e implementar el programa se incorpore una definición de familia amplia e incluyente que garantice la vigencia de los derechos de todos sus integrantes y que reconozca las diversas conformaciones, así como las particularidades culturales dadas por razones regionales, étnicas, etarias, entre otras.

Por un lado, en las familias se reproducen lógicas de poder que terminan generando violencias económicas contra las mujeres. Este escenario es especialmente importante en familias en enclaves cocaleros, en las cuales el flujo económico producto de bonanzas de esta economía no ha significado una inversión en el bienestar de las personas, en particular de mujeres, niños, niñas y adolescentes. En este sentido, no puede asumirse que los pagos por sustituir y otras acciones dirigidas a los núcleos familiares garantizarán la seguridad alimentaria de las personas ni una inversión en provisiones básicas.

Por otro lado, los tejidos familiares pueden ser extensos o tener diversas redes y dinámicas, por lo que el cultivo y otras labores de la economía cocalera no están expresamente organizadas por los núcleos familiares tradicionales. En algunas familias, por ejemplo, la mujer tiene cultivos independientes a los del núcleo familiar para el sostenimiento particular de su familia extensa o de sus hijos. Asumir la intervención desde las familias, deja diferentes es-

cenarios abiertos en los que las mujeres quedan supeditadas a los arreglos familiares que se den para vincularse a la sustitución de cultivos. Dichos arreglos pueden terminar dejando de lado los intereses y capacidades de las mujeres en el manejo de recursos, seguridad alimentaria, generación de proyectos productivos, entre otras acciones que se contemplan en el PNIS.

- * Es necesario incorporar medidas de seguimiento a los pagos que se realizan en el marco del programa, así como a las propuestas productivas y su proyección en los territorios, para que impulsen un desarrollo rural que no profundice brechas de género en la familia y, por otro lado, se constituyan en garantía de generación de condiciones de bienestar.
- * Identificar las dinámicas familiares de cultivo permitirá profundizar en los roles de mujeres y hombres y, en esa misma medida, en las características de propiedad sobre el cultivo y las posibilidades de compromiso en el proceso de sustitución voluntaria.

Este no es un asunto menor, pues requiere de un particular cuidado a la hora de implementar el programa en los territorios, dado los intereses que se evidenciaron en el debate post-plebiscito en torno a las interpretaciones y abordajes de la familia.

Impulsar el empoderamiento económico de las mujeres en un sentido amplio (que contemple acciones de acceso a la justicia y autonomía)

3

En los procesos de sustitución de cultivos y de desarrollo rural debe proponerse que las mujeres vinculadas en los diferentes momentos de la economía cocalera encuentren ventajas para su empoderamiento económico, de forma tal que se mantenga lo que han ganado al involucrarse en la circulación de recursos y se incremente su control sobre las ganancias. En las comunidades hay una dependencia económica de esta actividad ilegal, sin embargo, el tránsito hacia la legalidad no implica para las mujeres un mayor empoderamiento ni un valor agregado en sus condiciones de bienestar. Las oportunidades que brinda la transición actual propiciarían el desarrollo de procesos de empoderamiento que generen bienestar, calidad de vida y garantía de derechos para ellas.

Es necesario tener un enfoque que implique para las personas vinculadas no solo la posibilidad de sustituir un ingreso por otro, sino la plena garantía de sus derechos y de su ciudadanía para que puedan garantizar medios de vida, acceso a seguridad social, acceso y control de bienes y medios de producción, establecimiento de mercados y cadenas de producción y comercialización en condiciones de justicia, acceso a formación y capacitación en áreas de interés, reconocimiento, reducción y redistribución del cuidado no solo entre las familias, sino con el Estado y el sector privado. De igual forma, dinámicas de empoderamiento social y político que les permita conectarse con sus entornos y participar activamente en las decisiones de sus territorios.

- * Se deben generar procesos de empoderamiento para las mujeres que incorporen acciones en las que controlen bienes e ingresos con el objetivo de reducir la vulnerabilidad económica a la que se ven expuestas. Esto implica entregarles recursos y garantizar el manejo autónomo de estos, así como su inversión en el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades y de ellas mismas.

4 Apostar por una sustitución de cultivos que considere tejidos sociales, culturales y realidades territoriales

En contextos como el del Putumayo, los cultivos de coca y el narcotráfico han sido considerados por décadas como un eslabón activo en la constitución de comunidades. Para las mujeres, además de ser un eje de sostenimiento económico, la coca propició espacios de provisión de bienes, servicios y acceso a derechos que el Estado colombiano no garantizó en la región. Ahora que avanza la implementación del Acuerdo de Paz es la oportunidad para que el Estado gane legitimidad y –de manera particular–, para que las mujeres impulsen su ejercicio ciudadano. El Estado que conocen ha llegado a través de fumigaciones y de la Fuerza Pública, por lo que legitimarlo implica responder integralmente a las ausencias históricas.

En los procesos de sustitución de cultivos y en la identificación de nuevas alternativas de producción y/o de comercialización, es necesario considerar los sentidos colectivos que se han tejido alrededor de la coca y que para algunas mujeres implican reconocimiento individual y construcción de redes sociales.

- * Es prioritario transformar las visiones del Estado en territorios con cultivos de coca, legitimando las entidades públicas a través de acciones de atención de necesidades prácti-

cas de las comunidades. No se trata sólo de la presencia estatal, sino de las acciones que se puedan generar con las comunidades para la construcción colectiva de procesos de sustitución y, sobre todo, para su sostenibilidad.

- * Es relevante conservar y respetar dinámicas comunitarias que se han construido en los territorios como asambleas, asociaciones, organizaciones, mingas y diferentes expresiones colectivas, en las cuales las mujeres han cumplido un papel fundamental en la organización comunitaria y en la atención de necesidades prácticas.

Potenciar la participación y la representatividad de los procesos organizativos de mujeres

5

Entre los objetivos del PNIS está “incorporar a las mujeres como sujetos activos de los procesos de concertación en la sustitución voluntaria, reconociendo su rol activo en los procesos de desarrollo rural”. Para esto, resulta fundamental:

- * Generar espacios de participación efectiva de mujeres directamente vinculadas a la economía cocalera en el planteamiento y desarrollo de programas de sustitución de cultivos. Debe contemplarse no sólo la participación de mujeres de diversos sectores de la sociedad civil, sino también de las organizaciones de mujeres y la representatividad de sus intereses.
- * Reconocer los procesos organizativos de mujeres involucradas en los enclaves cocaleros como interlocutores y proponentes en la política pública de desarrollo rural y de drogas. Debe considerarse que las organizaciones sociales en los territorios tienen proyecciones políticas diversas y procesos de base diferenciados, por lo que debe garantizarse la representatividad de diferentes sectores.

LOS DERECHOS DE LAS MUJERES JORNALERAS, FINQUERAS, COCINERAS, QUIMIQUERAS, MULAS Y COLABORADORAS *(más allá de la sustitución de cultivos)*

La garantía de derechos para las mujeres en enclaves cocaleros implica el trabajo coherente y articulado de gestión, por parte de las entidades del Estado, de políticas públicas que incorporen el enfoque de género.

- * La presencia y acción del Estado debe hacerse visible en el territorio a través de la oferta institucional de justicia, salud, educación, trabajo y participación para las mujeres y garantías de acceso, así como a través del fortalecimiento de las entidades territoriales, vinculando activamente en la reconstrucción de Estado a las gobernaciones, asambleas departamentales, alcaldías, concejos municipales, etc.
- * No deben desconocerse los avances que en materia de política pública se han dado en el país para erradicar las violencias contra las mujeres, o en relación a la mujer rural y la economía del cuidado, entre otras, las cuales deben materializarse en los territorios a través de la acción institucional y la generación de relaciones de confianza con las mujeres.

Algunas recomendaciones para atender las necesidades de las mujeres:

1. Arquitectura para el posconflicto

En zonas de enclaves cocaleros se deben hacer efectivos los lineamientos y principios consignados en los puntos 1 y 4 del Acuerdo de Paz (Reforma Rural Integral y Víctimas) como puntos de partida de los diferentes planes y programas a implementar. El enfoque de género no

puede entenderse como un “añadido” sino como parte del desarrollo sustancial de la construcción de paz. Se trata de renovar los territorios en provisión de bienes y servicios, y presencia del Estado, pero también de generar relaciones sociales incluyentes, superar brechas de género y reconocer la ciudadanía.

- * Realizar ejercicios de construcción de ciudadanía de las mujeres, como los relacionados con la pedagogía del Acuerdo de Paz. La participación y representatividad de los intereses de las mujeres debe potenciarse a través de procesos de didactización y socialización, particularmente sobre los puntos 1 y 4. Estos procesos también deben considerar formación ciudadana sobre estructura del Estado y sobre el sentido y los alcances del enfoque de género plasmado en el Acuerdo Final.

2. Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas

Como lo reconoce el Acuerdo de Paz, los contextos de economías ilegales se han entrecruzado con escenarios de victimización para las mujeres en el marco del conflicto armado. En este sentido, las reparaciones individuales y colectivas en territorios de cultivos de coca deben ser prioritarias, así como la identificación de la vinculación enclaves cocaleros-violencias basadas en género, de cara a nutrir procesos de verdad, justicia y reparación, así como de reconocimiento de hechos victimizantes ligados a este fenómeno.

3. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Agencia Nacional de Tierras

Las brechas de género en zonas rurales se han caracterizado por las limitaciones de acceso a la tierra y por la precaria formalización de la propiedad en manos de mujeres. En el marco de la economía cocalera, dependiendo de los roles que han desempeñado las mujeres, su vinculación con la tierra varía, caracterizándose por relaciones de trabajo más informales, en las que, si bien las mujeres trabajan la tierra y la administran, no tienen propiedad formal sobre la misma. Por parte de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), los procesos de formalización y de impulso al acceso deben considerar estas brechas de género, lo que en el marco de procesos de sustitución de cultivos cobra relevancia de cara a nuevas posibilidades de generación de proyectos productivos y económicos. En paralelo al impulso de los procesos de productividad legal de estas tierras, es necesario definir quién tiene derechos sobre estas y en manos de quiénes están, para garantizar y priorizar el acceso a madres cabeza de familia, mujeres vinculadas a enclaves cocaleros y a procesos de desarrollo rural.

Adicionalmente, se debe fortalecer la Dirección de Mujer Rural y su articulación con las entidades competentes para garantizar acceso a vivienda, servicios financieros y capital semilla para mujeres que han estado vinculadas a la economía cocalera.

4. Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer

Es necesario fortalecer la transversalización del enfoque de género, así como la incorporación de metas e indicadores diferenciales en todo el proceso de implementación del Acuerdo de Paz. Con este objetivo en la mira, es necesario

que la Consejería Presidencial pueda estar en los espacios interinstitucionales de planeación, toma de decisiones y de gestión de los procesos.

5. Ministerio del Interior y Unidad Nacional de Protección

Se requiere fortalecer las organizaciones y los liderazgos de las mujeres en zonas de economía cocalera, así como acciones de reconocimiento público a su rol, que contribuyan a contrarrestar amenazas y señalamientos de las que son objeto. Esto supone contar con estrategias, tanto para las dinámicas colectivas en los diferentes contextos sociales y culturales, como de cara a los liderazgos femeninos existentes y los que es necesario propiciar.

Las particularidades de los riesgos que enfrentan las mujeres en el marco de las economías cocaleras sumadas a los cambios en las dinámicas de control territorial por parte de grupos armados al margen de la ley, obligan a que se ajusten los criterios para establecer quiénes son considerados “sujetos de protección”, así como de los estándares y parámetros utilizados para valorar y calificar el riesgo. Es necesario prestar especial atención a las mujeres que han estado vinculadas a enclaves cocaleros y a las defensoras de derechos humanos que han asumido denuncias y pronunciamientos públicos que van en contra de los “intereses” alrededor de la coca.

6. Ministerio de Justicia y Fiscalía General de la Nación

Avanzar en la definición de criterios que garanticen que en la Ley de Tratamiento Penal Diferenciado se incluya a mujeres en situación de pobreza, con cargas familiares, condenadas con delitos relacionados con drogas, no conexos con delitos violentos y que no formen parte de estructuras directivas de organizaciones criminales, tal y como fue planteado en el apartado sobre

Prioridades para la implementación normativa del punto 6 del Acuerdo. En ese camino, vale la pena tomar como punto de partida o referencia obligada los planteamientos de organizaciones y centros de investigación como la Corporación Humanas¹ y Dejusticia² sobre la feminización del narcotráfico y su tratamiento penal y penitenciario.

7. Ministerio de Salud

En las zonas rurales con cultivos de coca, así como en las cabeceras municipales que históricamente se beneficiaron de esta economía, es necesario fortalecer el acceso y la calidad de la oferta del sector salud de forma tal que se atienda de manera integral a jornaleras, finqueras, cocineras, mulas y colaboradoras. Como mínimo, habrá que contemplar las siguientes medidas:

- * Provisión básica de acceso al sistema de salud y seguridad social, facilitando que la afiliación tenga en cuenta la portabilidad de quienes se han caracterizado por movilizarse por varios departamentos.
- * Funcionamiento efectivo de la ruta de atención y prevención de violencias basadas en género.
- * Programas de salud sexual y reproductiva teniendo en cuenta el género y el ciclo vital.

8. Ministerio de Educación, Ministerio del Trabajo, SENA y DANE

El tránsito de las mujeres vinculadas a ámbitos lícitos supone su participación en programas que les permitan mejorar el nivel educativo o cualificar sus saberes y capacidades para la generación de ingresos o empleo, pero también, implementar estrategias que garanticen la transición completa de esos espacios de formación a los de trabajo y generación de ingresos. Esto evitaría, desde un principio, la reproducción de estereotipos de género en su ubicación a nivel sectorial como estudiantes, técnicas, profesionales, empleadas, microempresarias, etc.

Durante y después del proceso de sustitución de cultivos habrá que poner especial cuidado a cómo se aplican, en los territorios focalizados, los criterios para establecer la población económicamente activa, la ocupada y a la desocupada. Hay que anticiparse y generar incentivos para evitar reproducir estereotipos de género asociados con la división sexual del trabajo en el contexto cambiante que se espera generar.

1 www.humanas.org.co

2 www.dejusticia.org

VIOLENCIAS BASADAS EN GÉNERO Y SEGURIDAD

Para las mujeres vinculadas a diferentes eslabones de la economía cocalera, su seguridad y la de su entorno comunitario está relacionada con diversos aspectos de las dinámicas de conflicto armado, pero también con la posibilidad de tener acceso a derechos básicos. En este sentido, en el contexto actual, las dinámicas de los actores armados y las acciones del Estado han generado importantes percepciones de inseguridad en las mujeres, las cuales deben ser atendidas.

Es de vital importancia identificar que la seguridad tiene elementos diferenciados, ya que los escenarios de riesgo no son los mismos para toda la población. Desde un enfoque de género deben considerarse las condiciones de seguridad de las mujeres, partiendo de sus propias percepciones y de las dinámicas de las violencias basadas en género, las cuales dependen del momento de la cadena de la coca en el que participan.

- * Adelantar de forma paralela la sustitución voluntaria y la erradicación forzada ha generado en las mujeres diferentes preocupaciones sobre sus condiciones de seguridad, principalmente porque las acciones de erradicación las desarrolla la Fuerza Pública. En muchas ocasiones, este despliegue no representa escenarios de seguridad para las mujeres, sino de vulneración de derechos. Por otro lado, la erradicación forzada está desdibujando el carácter voluntario y de construcción de paz que quedó planteado en el Acuerdo de Paz.
- * Para que la agenda de seguridad rural responda a los riesgos que enfrentan las mujeres en los enclaves cocaleros, es necesario enfocarse en las conflictividades y el trámite de los asuntos de convivencia propios de la cotidianidad y del continuum de violencias

entre lo económico y lo familiar, y entre lo público y lo doméstico. Se trata de poner a ciudadanas y ciudadanos en el centro de las acciones institucionales y de la Fuerza Pública.

- * Se debe involucrar como parte de las soluciones a las condiciones de seguridad y convivencia, un conjunto de personas de la propia comunidad y de su estructura colectiva, cultural y organizativa, incluidas las lideresas y las organizaciones de mujeres, siendo especialmente relevante el rol de las conciliadoras en equidad cuya labor requiere mayor reconocimiento, formalización y condiciones adecuadas de trabajo.
- * Es necesario acercar los esquemas de atención de violencias basadas en género a partir de esquemas itinerantes y que, por lo tanto, no impliquen grandes desplazamientos por parte de las mujeres, a lo cual debe sumarse una infraestructura para el cuidado que contribuya a que las mujeres accedan efectivamente a los esquemas móviles. Las falencias en la denuncia por parte de las mujeres debe solventarse a través de canales novedosos de acceso a justicia. Aquí es fundamental el papel de Casas de Justicia, Comisarías de Familia, instituciones de salud y la Defensoría del Pueblo.
- * Es prioritario acercar la ruta de prevención y atención de las violencias contra las mujeres a las zonas de producción cocalera teniendo en cuenta las características de la infraestructura, de las vías disponibles y de servicios públicos.
- * En zonas urbanas, se debe garantizar que la oferta institucional en materia de atención de mujeres víctimas de violencias cumpla con los estándares de acceso, calidad, dig-

nidad, privacidad, etc. Las rutas de atención de violencias basadas en género requieren procesos de sensibilización y divulgación, mayor presencia y articulación institucional y voluntad política de gobiernos municipales y departamentales.

- * Para las mujeres, su seguridad está vinculada con las posibilidades de educación y trabajo que tengan sus hijos y familiares. En este sentido, para mujeres madres, resulta prioritaria la prevención del reclutamiento

de jóvenes por parte de estructuras criminales, así como el manejo y la prevención del consumo de drogas.

- * La Defensoría del Pueblo debe priorizar la identificación de escenarios de riesgos para las mujeres en enclaves cocaleros. Adicionalmente, se requiere garantizar que las Personerías activen la ruta de protección frente a casos de violencias y amenazas contra mujeres.

