

Participación de la mujer en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial: una mirada con enfoque de género*

Recibido: 01 de octubre del 2018 • Aprobado: 04 de noviembre del 2018

<https://doi.org/10.22395/ojum.v17n35a11>

Juan Diego Villa Mesa**

Angélica María del Pilar Reyes Manrique***

RESUMEN

El presente artículo pretende analizar desde una perspectiva de género, la participación de la mujer en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) gestados en el Decreto 893 de 2017 y derivados del punto uno del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, el cual contiene los lineamientos de la Reforma Rural Integral. Se analizan las estrategias de implementación del mencionado decreto para determinar si se garantiza y permite a las mujeres participar activamente y de forma diferenciada, en la transformación del territorio rural durante el posacuerdo, y si dicha participación constituye una acción afirmativa eficaz en la búsqueda por la equidad de género y la reivindicación histórica de los derechos de las mujeres. Se adopta como guía la metodología para el análisis de género en el fenómeno legal propuesto por Alda Facio, para determinar la presencia material del enfoque de equidad de género para las mujeres. En este análisis se abordan conceptos básicos sobre género y acciones afirmativas y su presencia en el Decreto 893 de 2017 para contextualizar así la actual situación de inequidad que viven las mujeres rurales en Colombia y el papel que se les asigna en la Reforma Rural Integral.

Palabras clave: mujer; género; acción afirmativa; desarrollo; PDET; acuerdo de paz; posconflicto.

* Artículo elaborado en el marco del curso de Profundización en Género y Derechos Sociales, a cargo de la profesora María Isabel Lopera Vélez (2018-1), y continuado en el Semillero Género y Derecho, adscrito a la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia.

** Estudiante de Derecho de la Universidad de Antioquia y de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín, Colombia. Artículo aceptado como requisito para optar al título de abogado. Correo electrónico: juan.villa.mesa@gmail.com

*** Estudiante de Derecho de la Universidad de Antioquia y de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia, Medellín, Colombia. Artículo aceptado como requisito para optar al título de abogada. Correo electrónico: mariapreyes@gmail.com

Women Participation in Development with a Territorial Approach Programs: A Gender Perspective Study

ABSTRACT

This paper aims to analyze women's participation in the Development with Territorial Approach Programs (PDET) from a gender perspective. The PDET were issued in Decree 893 of 2017 and originate in the first point of the Peace Agreement between the Colombian government and the FARC-EP, which contains the Integral Rural Reform guidelines. The paper analyzes the implementation strategies of the aforementioned decree to determine if women are guaranteed and allowed to participate actively and in a differentiated manner in the rural territory's transformation during the post-agreement, and if such participation constitutes an effective affirmative action that seeks gender equity and the historical claim of women's rights. The methodology for gender analysis regarding legal aspects proposed by Alda Facio is adopted as a guide to determine the material presence of the gender equity approach for women. Basic concepts on gender and affirmative actions, as well as the treatment they are given in Decree 893 of 2017 are analyzed to contextualize the current situation of inequality experienced by rural women in Colombia and the role assigned to them in the Integral Rural Reform.

Keywords: woman; gender; affirmative action; development; PDET; peace agreement; postconflict.

Participação da mulher nos Programas de Desenvolvimento com Enfoque Territorial: um olhar com abordagem de gênero

RESUMO

O presente artigo pretende analisar, a partir de uma perspectiva de gênero, a participação da mulher nos Programas de Desenvolvimento com Enfoque Territorial (PDET) gerados no Decreto 893 de 2017 e derivados do primeiro ponto do Acordo final para a terminação do conflito e para a construção de uma paz estável e duradoura, o qual contém os alinhamentos para a Reforma Rural Integral. São analisadas as estratégias de implementação do mencionado decreto para determinar se está garantido e permitido que as mulheres participem ativamente e de forma diferenciada na transformação do território rural durante o pós-acordo e se tal participação constitui uma ação afirmativa eficaz na busca por igualdade de gênero e na reivindicação histórica dos direitos das mulheres. Adota-se a metodologia para a análise de gênero no fenômeno legal proposta por Alda Facio como guia para determinar a presença material da abordagem de igualdade de gênero para as mulheres. Nessa análise são abordados conceitos básicos sobre gênero e ações afirmativas e sua presença no Decreto 893 de 2017 para contextualizar a atual situação de desigualdade em que vivem as mulheres rurais na Colômbia e o papel que designado a elas na Reforma Rural Integral.

Palavras-chave: mulher; gênero; ação afirmativa; desenvolvimento; PDET; acordo de paz; pós-conflito.

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas Colombia ha alcanzado importantes avances en relación con la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, sin embargo, aún hay brechas relevantes para reducir (ONU Mujeres, 2016). A pesar de que el 51,4 % de la población colombiana está compuesta por mujeres (DANE, 2018), el papel que cumplen dentro de la sociedad y en especial en el campo colombiano, sigue sin ser reconocido (Botello y Guerrero, 2017). Esta situación se ve agravada al contrastarse con la realidad tangible desde el Registro Único de Víctimas de la Unidad para las Víctimas: el 50 % de las casi nueve millones de víctimas registradas a septiembre del 2018, son mujeres¹.

La dimensión, características y escalamiento de la violencia, la invisibilización por parte de la sociedad urbana y de la misma sociedad rural de las mujeres que habitan la ruralidad colombiana, sus luchas reivindicativas en el contexto del conflicto armado, la desprotección estatal y el desconocimiento de su papel clave en el desarrollo de la economía campesina y familiar hacen necesario realizar un análisis diferencial y de género sobre su situación actual (Díaz, 2002).

La situación de la mujer rural no es ajena a la precaria situación de la ruralidad colombiana, la cual acrecienta con el conflicto armado, los oídos sordos ante una

¹ Según la página web oficial de la Unidad para las Víctimas, a septiembre 14 del 2018 se encontraban reconocidas 8.746.541 víctimas en total (Registro Único de Víctimas [RUV], 2018).

necesaria reforma agraria, la acumulación de las tierras en manos de unos pocos, el evidente abandono estatal, y el rezago de la población rural. Estos asuntos fueron tenidos en cuenta por el gobierno colombiano durante las negociaciones de paz que tuvieron lugar en la Habana, Cuba y que finalizaron el 24 de noviembre del 2016 con la firma del *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (en adelante Acuerdo de Paz), con el entonces grupo guerrillero FARC-EP.

Este artículo pretende realizar un análisis directo sobre los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) como instrumento legal derivado del punto uno "Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral" del Acuerdo de Paz, visto como receptáculo de una acción afirmativa que garantice a las mujeres participar activamente y de manera diferenciada en la transformación del territorio rural a través de la construcción de los PDET. Para ello, se retoma el contenido legal y el procedimiento de elaboración de los PDET, la situación actual de las mujeres y en especial, de la mujer rural en Colombia, para lograr así un acercamiento conceptual al enfoque y perspectiva de género, las acciones afirmativas y la presencia de los elementos mencionados, a la luz del ordenamiento jurídico colombiano. Todo ello para evidenciar si en efecto, el enfoque de equidad de género para las mujeres se plasma y reproduce en el Decreto 893 de 2017 que llevó a la vida jurídica y le dio desarrollo material a los PDET, y así construir una mirada

a la participación de las mujeres (como individuos y como miembros de grupos de mujeres) y el papel que se les asigna en la transformación y desarrollo del campo colombiano.

Cabe resaltar que la elaboración de este artículo se lleva a cabo en el 2018, tan solo ha pasado un año desde la promulgación del Decreto 893 del 2 de mayo de 2017, razón por la cual el estado del arte sobre los PDET es precario, lo que imposibilita evaluar la eficacia de dichos programas y evidenciar las problemáticas más notables. La metodología utilizada es de carácter cualitativo, esta direccionada por el enfoque de equidad de género para las mujeres propuesto por Alda Facio en *Cuándo el género suena cambios trae: una metodología para el análisis de género del fenómeno legal* (1992), el cual propone una metodología de seis pasos para analizar los instrumentos normativos y verificar si estos contienen o no el enfoque de género propuesto.

Los pasos a seguir para llevar a cabo dicha labor consisten en primer lugar, en tomar conciencia personal sobre la subordinación del sexo femenino, para luego proceder a identificar las distintas formas en las que se manifiesta el sexismo en el texto normativo. Posteriormente se busca identificar a la mujer (como categoría y paradigma de ser humano) que se nombra explícita o implícitamente en el texto y analizar qué efectos puede tener dicha categorización en las mujeres de distintos sectores, clases, razas, etnias, creencias, orientaciones sexuales, etc.,

e identificar la concepción de mujer que sirve de sustento al texto. Después de ello, se analiza el texto con miras a los efectos que dicha concepción pueda generar en los otros componentes del fenómeno legal para así ampliar la comprensión sobre lo que es el sexismo y lo que conlleva. Se pretende entonces que este trabajo y sus conclusiones sirvan como mecanismo para generar conciencia colectiva sobre esta realidad.

La metodología del presente trabajo se basa en la recolección de literatura, revisión de artículos científicos y académicos, análisis de datos estadísticos oficiales, seguimiento al trabajo adelantado por instituciones estatales —tales como la Agencia de Renovación del Territorio (ART), Agencia Nacional de Tierras (ANT), Unidad para la Atención y reparación Integral a las Víctimas y la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)— e información suministrada por la respuesta dada a Derechos de Petición. Así, este artículo inicia con una exposición del contexto general y las propuestas teóricas de las temáticas transversales, para dar lugar al abordaje directo del problema propuesto, a la vez que se contraponen con las teorías y el enfoque que sustentan este trabajo. Se finaliza con una serie de conclusiones al respecto.

1. ENFOQUE DE GÉNERO Y ACCIONES AFIRMATIVAS

Las diferencias fisiológicas, biológicas y morfológicas entre hombres y mujeres se han utilizado históricamente para atribuir ciertos comportamientos, roles, capacidades y posiciones dentro de la sociedad

a cada uno, estas han propiciado relaciones desiguales entre hombres y mujeres. Así, tanto en la ciudad como en el campo las mujeres han sido permeadas por una discriminación sistemática que abarca diferentes dimensiones vitales, desde la falta de oportunidades, barreras de acceso para ejercer sus derechos, discriminación laboral, hasta violencia sexual y de género. Las mujeres rurales son las más afectadas por este tipo de violencias, por ser en su mayoría campesinas y en algunos casos, pertenecer a comunidades, grupos, o pueblos étnicos. El hecho más crítico es que en el contexto colombiano han sido víctimas de múltiples agresiones en el marco del conflicto, simplemente por su género: por ser mujeres (Las2Orillas, 2014).

Para abordar esta temática es necesario precisar algunos términos que a menudo se emplean sin comprender verdaderamente su alcance y significado. En primer lugar: "sexismo", que en palabras de Alda Facio, es "la creencia fundamentada en una serie de mitos y mistificaciones, en la superioridad del sexo masculino, [creencia que resulta en] una serie de privilegios para ese sexo que se considera superior" (1992, p. 33). Estos privilegios conllevan a mantener al sexo femenino al servicio del sexo masculino, gracias a la creencia generalizada de que esta subordinación es natural debido a su sexo². Otro término

que se emplea usualmente para referirse a las relaciones de poder entre hombres y mujeres es "patriarcado", se le utiliza de distintas maneras, por un lado para definir la ideología y las estructuras institucionales que mantienen la opresión de las mujeres, y por otro, para hacer referencia al sistema que se origina generalmente en familias dominadas por el padre y que se reproduce en todo el orden social, incluso por las mismas mujeres (Facio, 1992).

Respecto al término "género", Alda Facio señala que es "la dicotomía sexual que es impuesta socialmente a través de roles y estereotipos, que hacen aparecer a los sexos como diametralmente opuestos" (1992, p. 39). Por otro lado, el *Diccionario de Estudios de Género y Feminismos* define género como un constructo de carácter histórico y cultural en torno a los roles que cumplen hombres y mujeres dentro de la sociedad a raíz de su sexo (Gamba, 2008). Ahora bien, el concepto "sexo" se refiere meramente a lo fisiológico. Esta distinción es importante ya que permite dar cuenta de que el género no es más que una construcción social aceptada y replicada, que los roles impuestos debido a características sexuales no son naturales y por lo tanto, es necesario cuestionarlos para transformarlos.

Así, al hablar de género, existen ciertos imaginarios que dificultan su comprensión, por ejemplo, la confusión de la categoría género con mujer, sexo o feminismo —así lo afirman Ávila, Salgado y Valladares (2009) citados por Lopera *et al.* (2018)—, esto debido a que dichos conceptos han sido definidos desde diferentes perspec-

² Según Facio, una de las formas más generalizadas de sexismo es el androcentrismo, que consiste en ver el mundo desde lo masculino, se toma la figura del hombre como modelo de lo humano, lo cual en algunos casos, puede generar conductas misóginas o ginopias, que se refieren al desprecio por lo femenino y la imposibilidad de aceptar la autonomía de personas del sexo femenino, respectivamente (Facio, 1992).

tivas y por ello, se encuentran diversas concepciones que de manera simultánea se encuentran vigentes. En este sentido, es preciso aclarar que "perspectiva de género" y "enfoque de género" se toman como sinónimos y que este artículo se adscribe a la afirmación de Marcela Lagarde (1996): "perspectiva de género es sinónimo de enfoque de género, visión de género, mirada de género y contiene también el análisis de género" (citado por Lopera *et al.*, 2018, p. 4).

En el caso colombiano, la desigualdad entre géneros es un elemento preponderante de la idiosincrasia, los hombres han asumido e instaurado una posición dominante que propició que las mujeres ocupasen un papel de subordinación, desvalorización y opresión (Pineda, 2003). Los estereotipos construidos en torno al género han definido los comportamientos de los hombres y de las mujeres, lo que las sitúa "a ellas principalmente en espacios domésticos, asignándoles funciones y labores de cuidado" (Vela Mantilla, Rodríguez Fernández, Rodríguez Puentes y García Muñoz, 2011, p.17), incapaces de ejercer un papel activo en la sociedad y en los movimientos sociales debido a las desigualdades. Este fenómeno se puede observar no solo en las formas de vida cotidianas de la población colombiana, también se traduce en cifras alarmantes que exhiben la grave situación social actual del país y que se presentan a continuación.

Las mujeres que viven en zonas rurales representan un 25 % de la población mundial y constituyen el 43 % de la fuerza laboral en los países en desarrollo

(Hidalgo, 2013). En Colombia, cuya población está compuesta por más mujeres que hombres, los datos preliminares del censo llevado a cabo por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE en el 2018, arrojan que el 15 % de la población colombiana habita en la ruralidad dispersa, y que allí, los hogares con jefatura femenina representan tan solo el 27,9 %.

En el ámbito rural, las brechas de inequidad entre hombres y mujeres se doblan en número en comparación con la situación en el ámbito urbano en la mayoría. Por ejemplo, en cuanto al salario: para el 2014 las mujeres rurales devengaban en promedio un 25 % menos que sus pares hombres, mientras que en el sector urbano dicha brecha era de un 15 % (Botello y Guerrero, 2017). Esto evidencia que el trabajo que las mujeres rurales realizan diariamente es poco reconocido por la sociedad, principalmente por no mostrar de forma directa la ganancia monetaria, ya que no existe un salario para "amas de casa" (Castaño, 2015). Su participación en las labores propias del campo, aporta considerablemente a la producción agrícola, debido a sus efectos directos e indirectos, actividades que abarcan desde el tener que cocinar para todos los trabajadores, el trabajo de la tierra o la comercialización de los productos agrícolas. El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura menciona que las mujeres rurales producen el 45 % de la comida que se consume en los hogares, lo cual incluye alimentos fundamentales para el consumo de la canasta familiar (Castaño, 2015).

Las mujeres rurales en Colombia han tenido que sufrir el olvido estatal, la indiferencia de la sociedad urbana y de la misma sociedad rural, lo que las convierte en uno de los grupos poblacionales más discriminados (Botello y Guerrero, 2017); siguen sometidas a situaciones de marginalidad mayores de las que sufren los hombres del campo, además de ser víctimas de múltiples agresiones en el marco del conflicto armado interno del país que las expone a una reiterada violencia sexual y a todo tipo de vejámenes derivados de la guerra (Consejo Nacional de Política Económica y Social [Conpes], 2013). Dicha situación reviste a la mujer con una categoría de agente afectado de forma diferencial y particular con respecto a los otros agentes inmersos en el conflicto interno colombiano, a esta se le ha convertido en escudo, arma y botón de guerra; su cuerpo, en el marco de un conflicto, se vislumbra como el lugar al que se traslada el campo de batalla (Villegas, 2010).

En efecto, la discriminación y la violencia contra las mujeres, por el simple hecho de ser mujeres, no son más que el conjunto de manifestaciones de la desigualdad de género, situación que ha derivado en un clamor social urgente por comenzar —al menos— a invertir las cargas y emprender la reivindicación de los derechos de las mujeres, históricamente vulnerados. En esta búsqueda, la Constitución Política de Colombia establece en su artículo 43 que “la mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades, [y que] la mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación”, y en su artículo

13, se plasmó que “el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados” (Asamblea Nacional Constituyente [ANC], 1991). En esta misma línea, la Corte Constitucional de Colombia ha desarrollado un importante contenido jurídico sobre el tema que puede facilitar la implementación de políticas públicas a favor de la equidad de género para las mujeres y la integración de esta visión equitativa en los elementos del ordenamiento jurídico. En la Sentencia C-293 de 2010, la Corte definió el concepto de acciones afirmativas de la siguiente manera:

Todas aquellas medidas, políticas o decisiones públicas a través de las cuales se establece un trato ventajoso, y en cuanto tal formalmente desigual, que favorece a determinadas personas o grupos humanos tradicionalmente marginados o discriminados, con el único propósito de avanzar hacia la igualdad sustancial de todo el conglomerado social [...].

Dichas medidas pretenden revertir situaciones de desigualdad y posibilitar una gradual inclusión de los grupos históricamente marginados a través de instituciones del Estado y políticas públicas diseñadas para tal fin³. Aunque se estima que las primeras acciones afirmativas implementadas tuvieron

³ Algunos ejemplos de acciones afirmativas con origen constitucional en Colombia se encuentran en los artículos 43, a favor de las mujeres; 47, a favor de las personas discapacitadas; 171 y 176, sobre circunscripciones especiales para determinados grupos étnicos para la elección del Senado y la Cámara de Representantes.

lugar durante las últimas décadas del siglo XIX en la India, para garantizar acceso a la educación a la comunidad conocida como *Brahmines*, la acuñación y uso más concreto del término "acción afirmativa" se remonta a los Estados Unidos durante la segunda mitad del siglo XX, en el contexto de promoción social de políticas encaminadas a la erradicación de la segregación racial. Posteriormente, el concepto se retomó y desarrolló en Europa, en donde tuvo una fuerte acogida en pro de la reivindicación de las mujeres y sus derechos (Bolaños, 2016).

En reiterada jurisprudencia, la Corte Constitucional ha clasificado las acciones afirmativas en distintas categorías. Antes de exponer esta clasificación, es pertinente aclarar que existen varios tipos de acciones afirmativas y si bien las medidas que se conocen como de "discriminación positiva" son en sí mismas acciones afirmativas, no todas las acciones afirmativas son medidas de discriminación positiva. Según la Corte, existen tres tipos de acciones afirmativas:

[...] Acciones de concientización. Son aquellas encaminadas a la formación y orientación en un determinado auditorio, así como a la sensibilización en torno a un problema. Campañas publicitarias, de formación y capacitación, son algunas de estas medidas. Acciones de promoción. Dirigidas, como su nombre lo indica, a impulsar la igualdad a través de incentivos como becas, exenciones tributarias, estímulos, etc., que vinculan no sólo al sujeto, sino que generan una expectativa

en favor de quien adelante la acción deseada. La protección a la maternidad se encuentra en esta categoría. Acciones de discriminación inversa. Hacen parte de esta clasificación las medidas que establecen prerrogativas a favor de ciertos grupos históricamente discriminados y donde, por lo mismo, se utilizan criterios de diferenciación considerados como "sospechosos" o "potencialmente discriminatorios" (la raza, el sexo, la religión, entre otros) o de aquellos prohibidos expresamente en los textos constitucionales. Se predica la discriminación inversa (también llamada discriminación positiva), precisamente por la utilización de estos criterios con carácter definitorio en pro de quien tradicionalmente ha sido discriminado.

(Corte Constitucional de Colombia. MP Eduardo Montealegre Lynett. Sentencia del 27 de junio de 2002. T-500/02)

Existe una cuarta categoría desarrollada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), denominada "acciones de ajustes razonables", con respecto a las cuales:

Se entenderán las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales. (ONU, 2006, art. 2)

La existencia de acciones afirmativas supone necesariamente que haya una desigualdad manifiesta, siendo la eliminación de dicha desigualdad el objetivo específico de la acción afirmativa, objetivo que una vez alcanzado, dejará sin razón de continuación a la acción afirmativa, pues esta es en esencia temporal. Si bien las medidas afirmativas están dirigidas a unos grupos poblacionales específicos, se debe garantizar que su ejecución no interfiera con los derechos y libertades del resto de la población (Bolaños, 2016).

La necesidad de incrementar los esfuerzos para eliminar todas las formas de violencia y de determinadas prácticas que limitan e impiden el desarrollo de la plena igualdad entre géneros, implica una doble responsabilidad. Por un lado, el Estado debe promover y garantizar políticas en pro de un grupo discriminado y por el otro, la sociedad ha de acoger su implementación para lograr su correcto funcionamiento y obtener como resultado la transformación social.

Las políticas públicas que se desarrollan teniendo en cuenta el enfoque de género y que como resultado se convierten en acciones afirmativas, están cargadas de símbolos, los cuales los interpreta la sociedad dependiendo del contexto particular (Revilla, 2015). Así, la creación de acciones afirmativas a favor de las mujeres busca que la existencia de ciertos patrones culturales patriarcales socialmente aceptados, junto con una distribución desigualitaria del poder político dejen de lado las prácticas de discriminación hacia

las mujeres. Sin embargo, el contexto actual denota que el marco legal sigue siendo insuficiente e ineficiente, por esta razón es necesario insistir en la implementación de medidas específicas para garantizar la igualdad en términos de equidad de género para las mujeres.

2. LAS MUJERES EN LA REFORMA RURAL INTEGRAL (RRI)

Si bien el Acuerdo de Paz está constituido por seis puntos que desarrollan temáticas específicas, el presente artículo centra su análisis en el primer punto, correspondiente a la Reforma Rural Integral, sin desconocer que para que las mujeres —subvaloradas y relegadas en todas las dimensiones sociales a lo largo de la historia moderna, según Alkire, Meinzen-Dick, Peterman, Quisumbing, Seymour y Vaz citados por Botello y Guerrero (2017)— puedan tener un desarrollo integral como personas, junto con el acceso a la tierra y a la propiedad, también se les debe garantizar la educación, la participación laboral, la superación de la pobreza y las puertas abiertas para la participación política.

En Colombia, las mujeres que habitan las áreas rurales encuentran amplias dificultades para explotar sus capacidades, lo cual frena el desarrollo integral de los territorios (Botello y Guerrero, 2017). Esta situación no es muy diferente en otros países, pues constituye un hecho a nivel mundial que las mujeres que habitan en la ruralidad, a pesar de ser agentes clave para conseguir el desarrollo de este

sector (ONU Mujeres, 2017), tienen menor acceso que los hombres a los recursos productivos, la tierra, las capacitaciones, los servicios y las oportunidades. Esto ocasiona costos sociales, culturales y económicos —como el capital humano desperdiciado y la escasa productividad laboral (FAO, 2017)—, aun así, la subordinación de las mujeres, y en particular, de las mujeres rurales, sigue sin que se le considere como un hecho probado y relevante en el país.

Hasta 1957, cuatro años después de expedido el Acto Legislativo Número 3 de 1954 de la Asamblea Nacional Constituyente de la dictadura de Rojas Pinilla, las mujeres pudieron ejercer su derecho al sufragio (como lo venían haciendo los hombres desde varias décadas antes), y más tarde, la Ley 30 de 1988 posibilitó por primera vez que la mujer rural en Colombia fuese incluida en los títulos de propiedad junto a su pareja. Esta ley permitió además que ellas tuvieran un acceso prioritario a los entonces denominados “baldíos”, aun así, la situación de las mujeres como propietarias seguía siendo un reflejo de inequidad abismal, puesto que se pudo comprobar que en 1991, años después de la reforma, el porcentaje de mujeres rurales propietarias de tierras alcanzaba la cifra de 11 %, es decir, el mismo porcentaje registrado en 1961 (Velásquez, 2002). Esta situación no ha variado mucho, se estima que en Colombia las mujeres rurales que son cabeza de hogar aún presentan niveles de pobreza e indigencia monetaria mucho más altos que sus pares hombres (Botello y Guerrero, 2017).

En materia legislativa sobre tierras y propiedad rural, uno de los antecedentes más cercanos al tratamiento diferencial de género en una ley que regule el ordenamiento y la planeación de las tierras rurales se encuentra en la Resolución 129 de 2017 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, mediante la cual se crearon los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y se ordenó que entre los principios rectores se incluyera el enfoque de género, consideró así de manera especial, las principales consecuencias que pudiesen derivar de la ejecución de los mismos, sobre los planes y condiciones de vida de las mujeres. El menor acceso de las mujeres a la formación, información, servicios públicos, protección social y mercados se suma a la brecha que existe entre sexos en referencia al acceso a la tierra, tecnología, créditos e incluso a pesticidas y fertilizantes, realidades que ponen en riesgo el papel fundamental que desempeñan las mujeres frente a los cuatro pilares fundamentales de la seguridad alimentaria: disponibilidad, accesibilidad, utilización y estabilidad (Hidalgo, 2013).

3. PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LA CONSTRUCCIÓN DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL (PDET)

El punto uno del Acuerdo de Paz “Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral” busca sentar las bases para la transformación estructural del campo, crear condiciones de bienestar para la población rural y contribuir a

la construcción de una paz estable y duradera. En este sentido, ideó nuevas políticas públicas encaminadas a lograr la transformación integral del campo colombiano. Una de estas políticas supone la construcción e implementación de los denominados Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), los cuales nacieron en el ámbito jurídico a través del Decreto 893 de 2017, en el cual se estipula que se desarrollarán 16 PDET que han de implementarse en 170 municipios de los departamentos Cauca, Nariño, Valle del Cauca, Arauca, Antioquia, Norte de Santander, Chocó, Caquetá, Huila, Meta, Guaviare, Bolívar, Sucre, Putumayo, Cesar, La Guajira, Magdalena, Córdoba y Tolima⁴. Estos programas pretenden impulsar objetivamente el desarrollo en el campo colombiano –inicialmente en los territorios más afectados por el conflicto, la miseria y el abandono (los cuales fueron priorizados)– mientras contribuyen al mejoramiento efectivo de la calidad de vida de sus habitantes, garantizan una relación equitativa entre lo rural y lo urbano y propician finalmente, la

superación del retraso y olvido histórico que ha sufrido el campo colombiano y los hombres y mujeres que lo habitan.

Los PDET se fundamentan sobre cinco pilares específicos: 1) el ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo; 2) la infraestructura y adecuación de tierras; 3) la salud rural; 4) la educación rural y primera infancia rural; y por último, 5) la vivienda rural, el agua potable y el saneamiento básico rural. Como la participación es uno de elementos esenciales dentro de la construcción de estos, las comunidades, las autoridades de las entidades territoriales y el gobierno nacional están convocados a participar (ART, ONU Mujeres y Rimsip, 2017).

Según el párrafo 2 del artículo 7 del Decreto 893 de 2017, uno de los planes integradores de los PDET es el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), creado por el Decreto ley 896 de 2017. El PNIS tiene aplicación nacional, pero con aplicación prioritaria en los territorios que requieren medidas adicionales en comparación con otras zonas rurales, al considerar que están especialmente afectados por la presencia de cultivos de uso ilícito. Los territorios en los que se va a llevar a cabo la aplicación del PNIS pueden llegar a coincidir con las Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado (Zomac)⁵, y con las

⁴ Los dieciséis PDET propuestos en artículo 3 del Decreto 893 de 2017 son: Alto Patía - Norte del Cauca, en los departamentos de Cauca, Nariño y Valle del Cauca; Arauca, en el departamento con ese mismo nombre; Bajo Cauca y Nordeste antioqueño, en 13 municipios del departamento de Antioquia; Catatumbo, en el departamento de Norte de Santander; Chocó, en 11 municipios del Chocó y dos de Antioquia; Cuenca del caguán y Piedemonte Caqueteño, en municipios de Caquetá y Huila; Macarena-Guaviare, en los departamentos de Meta y Guaviare; Montes de Bolívar, en Bolívar y Sucre; Pacífico medio, en Cauca y Valle del Cauca; Pacífico y frontera nariñense, en municipios del departamento de Nariño; Putumayo, en el departamento de este mismo nombre; Sierra Nevada-Perijá, en departamentos de Cesar, La Guajira y Magdalena; Sur de Bolívar, en Bolívar y Antioquia; Sur de Córdoba, en Córdoba; sur de Tolima, en Tolima; y Urabá antioqueño, en varios municipios de esta región de Antioquia.

⁵ Las Zomac se introdujeron al ordenamiento jurídico mediante el Decreto 1650 de 2017 que adicionó al Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria, una serie de novedades derivadas del Acuerdo de Paz, entre los que se encuentran los denominados Zomac, seleccionados conforme a lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 236 de la Ley 1819 del 29 de diciembre de 2016. Todos los municipios PDET son Zomac.

zonas priorizadas para adelantar el marco del Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR) mediante los PDET.

Una vez construidos los PDET, estos se instrumentalizan en los PATR (Decreto 893 de 2017, art. 4), los cuales deben incluir el contenido establecido en el punto 1.2.3 del Acuerdo de Paz que versa sobre el enfoque territorial propio de las comunidades rurales. Este debe contemplar todas las características de dichas poblaciones, abarcar desde los aspectos socio-históricos, culturales, ambientales, hasta las costumbres y métodos productivos, tanto de los territorios como de quienes los habitan. Todo ello sin perder de vista las necesidades diferenciadas de grupos vulnerables y mediado por la realización de un diagnóstico de la mano de las comunidades para identificar las necesidades en el territorio y coordinar actividades que integren los diferentes elementos, para así plasmar metas claras y precisas que apunten a una verdadera transformación estructural de las condiciones de vida de los habitantes y de sus modelos de producción.

Los PATR se deberán articular y armonizar con el Plan Nacional de Desarrollo, los planes de desarrollo de las entidades territoriales y demás instrumentos de planeación y ordenamiento del territorio. En los territorios con presencia de comunidades, pueblos y grupos étnicos, los PATR y los PDET se articulan con los planes de vida, planes de salvaguarda, etnodesarrollo, planes de manejo ambiental y ordenamiento territorial o sus

equivalentes (Decreto 893 de 2017, art. 6). Los PDET se formulan una sola vez y tendrán como vigencia un período de diez (10) años, mientras que la revisión y actualización de los PATR se llevará a cabo cada 5 años. Dentro de los lineamientos rectores de los PATR se encuentran la participación, enfoque diferencial, enfoque territorial, enfoque reparador, enfoque étnico y enfoque de género.

Los PDET tienen vocación participativa, por lo que la concurrencia de las comunidades, las autoridades de las entidades territoriales, y el gobierno nacional se constituye como fundamental; así, el artículo 5 del Decreto 893 de 2017 estipula que la participación de todos los actores del territorio durante los procesos de elaboración, ejecución, actualización, seguimiento y evaluación de los PDET debe ser efectiva, amplia y pluralista. Como consecuencia, la Agencia de Renovación del Territorio (ART)⁶ es la entidad encargada de construir los puentes entre la institucionalidad y la comunidad, para lograr la transformación de las realidades de los hombres y mujeres que habitan los territorios rurales del país. Lo anterior, mediante la generación de espacios participativos de planeación, formulación de planes y proyectos de intervención, y fomento de los Acuerdos de Paz a nivel veredal, municipal y regional.

⁶ La Agencia de Renovación del Territorio (ART) surgió mediante el Decreto 2366 de 2015, a la par de la creación de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) y la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), una vez extintas las antiguas Incoder e Incora.

Con el fin de materializar la participación diferencial de las mujeres en la construcción de los PDET, la Agencia de Renovación del Territorio realiza encuentros entre lideresas de los grupos de mujeres y delegadas de comunidades, incluyendo a las mujeres de las comunidades indígenas. En estos espacios se analizan las oportunidades, problemáticas e iniciativas para la construcción de los PDET. Asimismo, las mujeres y lideresas de la población afrodescendiente y de otros pueblos, grupos y comunidades étnicas participan de la renovación de sus territorios, también a través de la ruta étnica de los PDET, establecida en el capítulo étnico del Decreto 893 de 2017 que contiene los artículos 12, 13 y 14.

Según Mariana Escobar, directora de la ART, el proceso dado en los territorios "es extraordinario porque ha logrado recuperar su esencia comunitaria, construir confianza y mucha solidaridad entre ellos, y los ha llevado a ser las comunidades que hoy en día son" (ART, 2018). Las mujeres han participado de manera activa y diferenciada en las actividades propuestas por la ART para construir los PDET.

La agencia formuló un programa enfocado en la participación de la mujer en las políticas públicas referentes a la renovación territorial, el cual denominó "Mujer renovadora". Entre sus elementos, el programa incluye desde material didáctico, como cartillas y plegables con enfoque de género orientados a explicar a las mujeres en qué consisten los programas de renovación territorial y cómo participar

en ellos, hasta diversas políticas públicas de acción directa sobre las mujeres, su estilo de vida, sus comunidades y sus núcleos familiares.

Adicionalmente, la ART se ha encargado de ejecutar proyectos de seguridad alimentaria, emprendimiento e innovación productiva, empoderamiento de grupos sociales, y en particular, de empoderar y reforzar los grupos de mujeres, a la vez que fortalece la participación comunitaria y política de la mujer —en tanto actora históricamente subvalorada y desconocida— en los territorios en los que se desenvuelve.

Para asegurar que el enfoque de género se lleve a cabo efectivamente durante la construcción de los PDET, la ART conformó un Equipo Territorial de Género cuya finalidad esencial es construir un enlace con cada una de las dieciséis regiones para verificar que los mandatos de incluir el enfoque de género —a lo largo de todas y cada una de las etapas de construcción de estos programas de desarrollo— se estén cumpliendo. Este equipo se encuentra adscrito a la Coordinación de género, dependencia que se encarga de materializar todas las acciones que derivan del enfoque de género y que pretenden impactar a la población conformada por mujeres rurales, partiendo desde cada contexto territorial en el que habitan.

Para lograr el desarrollo de la mujer rural prometido, la mencionada Coordinación se encuentra regida por cuatro

líneas estratégicas que consisten en la visibilización de las mujeres rurales; el reconocimiento de sus aportes, necesidades y posibilidades de desarrollo; el posicionamiento y la visibilización en los territorios de las mujeres rurales y sus respectivas organizaciones; y la garantía ininterrumpida de la participación de las mujeres —y de sus organizaciones— en el proceso de construcción de los PDET y su instrumentalización a través de los PATR. A la vez, propugna porque se lleven a cabo procesos de empoderamiento y liderazgo individuales y colectivos, para el desarrollo de proyectos productivos, ambientales, forestales y de reactivación económica (ART, ONU Mujeres y Rimsip, 2017).

Inicialmente, las acciones descritas se materializan con un diagnóstico del territorio que permita establecer la realidad actual de las mujeres rurales e incluirlas —a estas y a sus grupos— dentro de los actores identificados como fundamentales para la construcción de los PDET —así como a las entidades locales que tienen como objetivo la población conformada por mujeres rurales y su efectivo desarrollo—, a la vez que se promueven ejercicios de equidad para garantizar la representación efectiva de las mujeres rurales y sus organizaciones en todas las instancias del proceso, y la inclusión de los principios orientadores derivados del Acuerdo de Paz referentes a la igualdad y enfoque de género, expresados en lineamientos metodológicos que se traducen en acciones afirmativas que permitan la participación real y cualificada de la población en

referencia y que incluyan necesidades, iniciativas y proyectos en clave de género.

Todas estas medidas responden a la dinámica de transformación de la realidad de las mujeres y la construcción de un verdadero contexto que asegure la equidad de género, puesto que, para la consecución de esta última meta, las acciones afirmativas para las mujeres se quedan cortas y no lograrían por sí solas, el alcance del mencionado objetivo. Estas tienen que estar acompañadas por la modificación de “las estructuras, las prácticas y las jerarquías de la sociedad en su conjunto, situación que permitirá que las colombianas y los colombianos ejerzan sus derechos a plenitud, bajo las mismas oportunidades” (Conpes, 2013, p. 6), metodología mixta que la ART pretende implementar en el marco de los PDET.

La ART también creó una Mesa Interinstitucional de Género-PDET, conformada por las entidades nacionales competentes a nivel poblacional y de sector, para garantizar un espacio que permita la articulación entre el orden nacional y territorial en el desarrollo del proceso PDET. Tiene planeado además, fomentar los programas y proyectos de inversión específicos para mujeres rurales para así garantizar que el ejercicio de planeación participativa tenga la mirada de las mujeres rurales y que esta se materialice en los planes de desarrollo a nivel territorial.

En el texto del Decreto 893 de 2017 la palabra “mujer” aparece seis veces, dos de estas, aparece como descriptor

complementario, es decir en frases en las que se dice: "hombre, mujer y niños y niñas", por ejemplo. La palabra "género" aparece dos veces (art. 4 numeral 7, y art. 11), en ambas ocasiones con referencia al enfoque. En el artículo 4, numeral 7 del Decreto 893 de 2017, se ordena incorporar en los PATR un enfoque de género que únicamente reconozca las necesidades particulares de las mujeres rurales, y por otro lado, en el artículo 11, el enfoque de género se menciona tan solo como un aspecto a respetar, en el desarrollo de las funciones para fortalecer las capacidades de gobernanza, gestión, planeación, seguimiento, veeduría y control social, de los diversos actores participantes en la construcción e implementación de los PDET.

El supuesto enfoque de género que el legislador incluyó en el Decreto 893 de 2017 se limita a reconocer y a invitar a respetar las diferencias que las mujeres, por cuestiones de su género femenino, tienen con respecto a los hombres. Sin embargo, este enfoque no ayuda a reivindicar los derechos de las mujeres, ni establece mecanismos que favorezcan su participación dentro de la construcción de los PDET y los PATR, ni mucho menos, propende por la equidad de género de las mujeres, pues este no puede únicamente hacer referencia al lenguaje inclusivo, a la mención diferenciada de mujeres o a nombrar a las mujeres a la par que se mencionan los hombres.

Para que una política pública contenga un verdadero enfoque de equidad de género

para las mujeres, debe partir del reconocimiento del estado de subordinación de la mujer e identificar los principales factores que favorecen tal realidad, para incluir dentro de la herramienta las medidas que permitan mitigar y transformar esta situación, pues obviarla, conlleva de por sí una ineficacia material de la política, que no va a poder superar los obstáculos que se oponen a la transformación, o en este caso, al verdadero desarrollo del campo colombiano.

De otro lado, la mujer identificada en el texto es específicamente, la mujer rural. En los artículos 2 y 4 se hace referencia a esta categoría de forma directa, sin embargo, no se provee una definición clara de la misma, lo cual conduce a la idea errónea de que la situación de las mujeres rurales se equipara, por ejemplo, a la situación de las mujeres urbanas, lo cual supone el desconocimiento de la magnitud de la brecha de diferencia que existe entre estas, y las marcadas desventajas que poseen las primeras, en comparación con las últimas.

En el texto también se aborda a la mujer como individuo y como miembro de colectivos o grupos de mujeres, sin embargo, se engloba a todas las mujeres dentro de una misma categoría. Se desconoce, por tanto, que las diferencias entre estas no son equiparables a las diferencias que se pueden dar dentro de la categoría de "hombres". Para las mujeres, estas diferencias —que pueden ser debidas a su raza, orientación sexual, creencia religiosa, nivel educativo, con-

dición de discapacidad, entre otras— se convierten en una doble estigmatización y constituyen claros limitantes para su participación dentro de las comunidades.

El enfoque aducido en el Decreto 893 de 2017 se retomó del texto del Acuerdo de Paz, en el cual se estableció que los planes y programas que lleven a cabo la Reforma Rural Integral, a parte de los enfoques territoriales y diferenciales, deberán contener un enfoque de género, el cual:

[...] implica reconocer y tener en cuenta las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios, de las mujeres en todo su ciclo vital, de las comunidades rurales y de grupos en condiciones de vulnerabilidad, garantizando la sostenibilidad socio-ambiental” (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016, p. 11).

En el texto del Acuerdo de Paz, el “enfoque” se encuentra acompañado por la palabra igualdad: “igualdad y enfoque de género” (p. 12) y se define de la siguiente manera:

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 respecto a los hombres a la propiedad de la tierra y proyectos productivos, opciones de financiamiento, infraestructura, servicios técnicos y formación, entre otros; atendiendo a condi-

ciones 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 especiales en la planeación, ejecución y seguimiento a los planes y programas contemplados en este acuerdo [para que] se implementen teniendo en cuenta sus necesidades específicas y condiciones diferenciales de las mujeres de acuerdo con su ciclo vital, afectaciones y necesidades. (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016, p. 12)

Si bien el enfoque de género propuesto en el Acuerdo de Paz incluía una visión que en principio reconoce que las mujeres —por razones de su género— se enfrentan con diversos obstáculos para acceder a los derechos de los que son sujetos —como el acceso a la propiedad de la tierra o a proyectos productivos—, el legislador del Decreto 893 de 2017 acertó más este enfoque y lo limitó al mero reconocimiento de las necesidades particulares de las mujeres rurales (Decreto 893, 2017, art. 4). De esta manera, el Decreto desconoce elementos que, si bien no configuran una visión de género para la equidad de las mujeres completa en la definición propuesta por el Acuerdo, sí hacen de esta una definición menos alejada de dicho enfoque.

La definición del Acuerdo parte del supuesto de que la mujer se encuentra en una posición desigual al no haber podido acceder históricamente a sus derechos —en relación con el panorama de los

hombres— y tiene en cuenta, no solo sus necesidades particulares, sino también sus condiciones diferenciales de acuerdo con su ciclo vital y sus afectaciones. A la vez, genera un mandato a incluir medidas especiales que contengan el enfoque de género descrito y que garanticen la participación de las mujeres.

Una visión de tan corto alcance con respecto al género, que se centra únicamente en la diferencias entre las variedades del mismo, podría constituir una fuente de discriminación que retoma las concepciones clásicas de las diferencias entre hombres y mujeres y cae de nuevo en el refuerzo del dicotomismo sexual, androcentrismo, familismo, doble parámetro, y otras formas de sexismo identificadas por Alda Facio (1992).

En la parte motivacional del Decreto 893 de 2017, en el cual se incluyen los antecedentes, principios, contexto, lineamientos y finalidad de la misma, se diferencian ciertas categorías de mujeres: mujeres rurales, mujeres combatientes (de las FARC-EP) y organizaciones o colectivos de mujeres. Sin embargo, en el articulado que materializa los mandamientos expuestos, que otorga derechos e incluso obligaciones, no se encuentra una diferenciación marcada para facilitar la participación de las mujeres, ni un enfoque de equidad de género para la mujer. Así lo relata también Sandra Peña, lideresa de un grupo de mujeres del municipio de Buenos Aires, departamento del Cauca, quien afirmó que, pese a lo pactado, en esa región se siguen evidenciando condiciones de

discriminación hacia las mujeres, además denunció la falta de acciones del Estado frente a las disidencias de las FARC-EP (Red Nacional de Agricultura Familiar [Renaf], 2017).

Desde las negociaciones de paz en la Habana, la participación de la mujer se planteó como una medida especial, diferenciada y con un propósito de perspectiva de género difuso, pero contundente. Si bien las mujeres no constituyen una minoría poblacional como sí lo son la comunidad LGBT y las comunidades étnicas, las mujeres se han visto afectadas de manera monumental y particular por el conflicto armado interno colombiano. Por eso mismo, los actores del conflicto se encuentran especialmente obligados a escuchar los testimonios de las mujeres víctimas, sus necesidades, ideas y propuestas para el cambio, la reparación, la garantía de no repetición, y el pleno desarrollo de las mujeres, sus familias y sus territorios.

Según ONU Mujeres, las mujeres participaron de manera notable en las distintas instancias de las negociaciones, representaron el 46 % en las mesas de trabajo regionales para contribuir al fin del conflicto; el 40 % de los participantes en los Foros Nacionales que analizaron los puntos del Acuerdo sobre desarrollo integral agrario, participación política, solución a las drogas ilícitas y derechos de las víctimas; y constituyeron el 60 % de las delegaciones de víctimas que viajaron a La Habana (ONU Mujeres, 2017). Por otro lado y para mencionar algunas

cifras, el balance del Grupo de trabajo GPaz: Género en la Paz (2017) denota que a un año de la firma del Acuerdo Final, 55 mujeres hacían parte de las 139 personas que ocupaban cargos directivos o decisorios en las diferentes instancias de la transición hacia la paz, distribuidas entre la instancia de mujeres (con el 12,72 % de las mujeres participantes mencionadas), las magistradas de la JEP (50,9 %), y el Consejo Nacional de Paz (10,9 %).

De estos datos se puede concluir que si bien la participación de las mujeres es notable, sigue siendo minoritaria, no se debe olvidar que las mujeres equivalen a más de la mitad de la población colombiana, por lo que al implementar un verdadero enfoque de equidad de género para las mujeres en el posacuerdo⁷, y al pretender que la participación de estas suponga una acción afirmativa eficaz, deberían aparecer porcentajes todos superiores al 50 % en cada una de las distintas instituciones que implementan el Acuerdo de Paz, pues en la mayoría de estas, no se ha incluido una sola mujer dentro de los equipos.

Aun así, el informe del Kroc Institute for International Peace Studies (2017) refleja que si bien la instalación de la Instancia

Especial de Género en la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI) representa un gran avance, único a nivel internacional, varias plataformas han expresado preocupaciones acerca de la falta de representación de mujeres negras, palenqueras, raizales y afrodescendientes en esta Instancia Especial. Las mujeres pertenecientes a comunidades, grupos y pueblos étnicos, así como las pertenecientes a la comunidad LGBT, poseen mayor vulnerabilidad, toda vez que no solamente han sufrido (o podrían sufrir) discriminación por ser mujeres, sino también por sus raíces étnicas y/o por tener una orientación sexual diversa. En el Decreto 893 de 2017, no se contempla, por ejemplo, ninguna herramienta específica de participación para las mujeres con estos factores de especial vulnerabilidad.

En el periodo comprendido entre la firma del Acuerdo de Paz y la promulgación y entrada en vigor del Decreto 893 de 2017, se comenzaron a concretar los encuentros comunitarios para abrirle camino a la construcción de los PDET. Uno de estos encuentros se celebró durante el 25 y 26 de diciembre del 2016, el "Primer Encuentro de Mujeres de la Zona de Reserva Campesina del Valle del río Cimitarra" en el cual, según el Centro de Estudios para La Paz (CesPaz) (2016), participaron cerca de 200 mujeres de los municipios de Cantagallo, San Pablo, Simití y Santa Rosa del departamento de Bolívar, y de los municipios de Yondó, Remedios y Segovia del departamento de Antioquia. En este espacio se habló

⁷ Si bien dentro del Acuerdo de Paz, y en las directrices y normas derivadas de estos se habla del "posconflicto", entendiéndose este como el periodo de tiempo posterior a la firma de los acuerdos y desmonte de la guerrilla de las FARC-EP, consideramos más preciso referirnos a este periodo como "posacuerdo", toda vez que los conflictos que golpean al país son múltiples, y la mayoría de estos continúan a pesar de haberse firmado un Acuerdo de Paz.

sobre el plan de desarrollo regional, la problemática de tierras, los espacios de participación, la promoción y protección del Acuerdo de Paz, las iniciativas de otras organizaciones y de otros territorios para la defensa de los derechos de las mujeres campesinas; se identificaron propuestas para el trabajo conjunto de las mujeres de la región, encaminadas a contribuir en el proceso de formulación y ejecución de los PDET.

En otras regiones del país, como en la Serranía de Perijá y en la Sierra Nevada de Santa Marta, para mediados del 2018, casi 450 mujeres habían participado en la construcción del PDET de sus territorios, la mayoría de estas, pertenecientes a las Asociación Departamental de Mujeres Campesinas, Negras e Indígenas del Magdalena. Al parecer, las mujeres, en tanto individuos, siguen participando en menor medida que las mujeres que se encuentran asociadas o pertenecen a grupos o colectivos de mujeres. Las posibles razones de este fenómeno se encuentran en la metodología de convocatoria para la participación que hacen las instituciones que lideran los procesos PDET, las cuales en muchos casos se limitan a convocar grupos de mujeres, negándoles a las ciudadanas no asociadas la oportunidad de enterarse de los procesos; la falta de formación política de las mujeres rurales; y el desconocimiento de sus propios derechos.

Según la ART, ONU Mujeres y Rimsip (2017), al 9 de marzo del 2017, el 38 % de las personas elegidas por sus comu-

nidades como delegados de las veredas para participar en la construcción de los PDET correspondía a mujeres, lo cual representa una cifra cercana a 24.000 mujeres rurales de todo el país. Esta cifra es alentadora, nunca en la historia se les había permitido participar de forma activa a las mujeres en los asuntos de desarrollo de sus territorios, y mucho menos a las mujeres rurales. Según ONU Mujeres, las mujeres rurales encabezan el 75 % de los hogares pertenecientes a los territorios en los que se construyen los PDET, siendo entonces 224.736 las mujeres rurales que allí son jefas de hogar (ART, ONU Mujeres y Rimsip, 2017), situación refutada por la información sobre jefaturas femeninas del censo del 2018, publicada por el DANE.

Previa implementación de los PDET y con el fin de incrementar el número de mujeres participantes en estos programas de desarrollo, en agosto del 2016 se creó el "Comité de impulso" que tiene como fin asesorar y acompañar a la ART, en compañía de la Secretaría de la Mujer, Secretaría de Gobierno del Departamento del Cauca, organizaciones de mujeres, Ruta Pacífica de las Mujeres, Redemuc, Mujeres Diversas, CIMA y MAPP OEA, para garantizar la participación efectiva de las mujeres en la ruta de los PDET (ONU Mujeres, 2018).

Algunas de las mujeres participantes en los procesos de construcción de los PDET se han enfrentado a diversas dificultades que se han convertido en barreras de acceso para su participación efectiva, en algunos territorios no hay medidas

concretas de la ART para procurar que las mujeres participen con una incidencia real y efectiva en las propuestas de los pilares de los PDET (Rodríguez, 2017).

Ricardo Jaramillo Rincón, miembro de la Corporación Viva la Ciudadanía, aseveró que en las pre-asambleas y grupos motores a los que asistió, fue difícil identificar "las necesidades, intereses, barreras y problemáticas de las mujeres" (Jaramillo Rincón, 2018, p. 1) debido a la carencia de conocimientos al respecto de algunas de las personas que participaban y facilitaban estos encuentros, y de otro lado, por la notable ausencia explícita en lo referente a estas poblaciones dentro de los pilares de los PDET. Jaramillo también aseveró que en algunos municipios la convocatoria para las asambleas veredales no fue lo suficientemente amplia, se limitaba a algunos sectores de las Juntas de Acción Comunal, lo que impidió que otros sectores (como los grupos y colectivos de mujeres) accedieran a la información y participaran en los procesos.

En un pronunciamiento del Encuentro de Comunidades y Organizaciones del Caribe en zonas PDET (2018) se manifestó que, si bien la participación activa de las mujeres es importante, el enfoque de género no se debe reducir a la paridad en la participación de mujeres en asambleas y demás espacios, pues:

[...] deben proponerse iniciativas que atiendan de manera particular las necesidades de las mujeres y las afectaciones que el conflicto armado trajo sobre sus vidas. Los

temas de las mujeres deben estar de manera transversal y también de manera específica, cuando corresponda. Ejemplo de ello es la salud sexual y reproductiva, en el marco del pilar de salud rural, pero con las especificidades pertinentes; o el acceso efectivo a la justicia, para atender casos de violencia sexual. (2018, p. 6)

Natalia Cardona Rivillas, miembro del Equipo de Comunicación Rural OPDS-Montes de María, afirma que durante los encuentros veredales de Marialabaja, Sur de Bolívar, sobresalió la participación de las mujeres, quienes intervinieron para resaltar la importancia de las mujeres en la producción de alimentos, la educación y la construcción de una cultura de reconciliación, convivencia y paz (2017). Dicha información coincide con las conclusiones del Observatorio de Mujeres y Equidad de Género de Bogotá (OMEG) que afirmó que "las mujeres se han empoderado en su papel diferencial en la construcción de la paz y, por tanto, en su rol protagónico en la formulación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, PDET" (2018).

Empero, persiste el temor colectivo de las comunidades veredales que una vez más, luego de haber socializado sus necesidades y construido propuestas para impulsar el desarrollo en sus territorios —aunque no en todos los territorios han sido completamente escuchadas—, se preguntan si estas serán finalmente incluidas en las acciones a ejecutar de los PATR de cada PDET, y si una vez más, se terminarán construyendo un par de obras

de infraestructura que no van a asegurar el verdadero desarrollo del campo colombiano (Bedoya y Molina, 2018).

Ocho de los dieciséis PDET aglomeran municipios de departamentos distintos esto no solo representa un reto administrativo para su implementación, sino que permite suponer que los PATR construidos en estos PDET terminarán por congregar necesidades de comunidades completamente diferentes, lo que podría dar lugar a la pérdida del enfoque territorial de estos programas de desarrollo, un elemento que parece esencial para la reforma rural. Teniendo en cuenta que la construcción de los PDET y los PATR sigue en proceso durante el cambio de gobierno presidencial⁸, son muchas las dudas que surgen sobre su implementación y recursos, pues esta vez, Colombia tiene la oportunidad de idear un Plan Nacional de Desarrollo que le apueste a la paz por los próximos años, a la transformación del territorio de la mano de las comunidades que se han apropiado de este proceso, en el que la mujer —como agente de cambio— puede aportar desde una posición diferenciada a causa de la afectación particular que ha sufrido a lo largo del conflicto, y por su importante contribución a la economía campesina. En este sentido, los PDET se convierten en un importante instrumento para lograr zonas libres de violencia, con diálogo entre todos los agentes que intervienen en el territorio, la concertación, el

goce efectivo de derechos y un desarrollo social y económico sobre las bases de la equidad de género.

CONCLUSIONES

En la implementación del primer punto del Acuerdo de Paz, las mujeres rurales le han apostado a lograr su posicionamiento como sujetos políticos y de derechos, a través de su participación en las jornadas de construcción de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial. En este sentido, los programas gubernamentales que pretenden garantizar la participación de las mujeres, tanto a nivel individual como a nivel de grupo, pueden concebirse como acciones afirmativas en pro de la equidad de género y de la protección y reivindicación de los derechos de las mujeres. Estas se pueden vislumbrar como medidas especiales, con un trato formalmente desigual desde la norma, hacia las mujeres en tanto población tradicionalmente marginada y victimizada de forma particular por el conflicto armado, y con el objetivo de construir una realidad social equitativa para estas que atiende las características diferenciadoras por ser, además de mujeres, habitantes del entorno rural.

Aun así, también se evidencia la falta de mecanismos que materialicen, desde el enfoque de equidad de género para las mujeres, la participación de muchas más y la manera en que las condiciones de desinformación y opresión, y los problemas de seguridad de las mujeres y sus lideresas, impiden una participación masiva en

⁸ El 7 de agosto del 2018, el presidente de Colombia Juan Manuel Santos, quién llevó a cabo las negociaciones de Paz en la Habana y firmó los Acuerdos de Paz con la ex guerrilla FARC-EP, traspasó el poder presidencial al nuevo presidente electo Iván Duque, perteneciente a la corriente política opositora a dicho proceso de paz.

la construcción de modelos de desarrollo para sus territorios. Se encuentra entonces que para lograr una verdadera equidad para las mujeres del campo colombiano, no basta con establecer un trato preferente en materia de acceso o de asegurar la participación de mujeres en los encuentros de construcción de los PDET, sino que estos deben constituirse como los primeros pasos para deconstruir todas las prácticas sociales y políticas que vulneran a las mujeres, y abrirle camino a una multiplicidad de programas, políticas públicas y acciones afirmativas que garanticen los derechos fundamentales a las mujeres rurales, los cuales, a pesar de estar consagrados en la Constitución, tuvieron que ser reclamados a través de los PATR.

Los PDET se convirtieron entonces en la excusa perfecta para demostrar que las mujeres no solo deben ser invitadas a participar en el desarrollo de su territorio, sino que tienen además todas las herramientas, la experiencia y una mirada especial de suma importancia, para la integración de actores en pro del desarrollo de país desde un enfoque diferencial, territorial y de género. Sin embargo, la participación de la mujer en los PDET ha sido interpretada en muchos territorios como una mera "cuota" a cumplir, lo cual subvalora las propuestas y necesidades expuestas por ellas, y relega su papel muchas a veces, a un mero acto de presencia y no de verdadera participación y acceso a oportunidades.

Sin embargo, a pesar de que no hay suficiente claridad en la construcción de los PDET o de su engranaje entre

estos proyectos y otras herramientas de desarrollo, el panorama general no es gris para las mujeres. La Agencia de Transformación del Territorio ha trabajado de la mano de lideresas sociales para que las mujeres participen de este proceso, se ha logrado que muchas se unan activamente, sin embargo, es necesario que los grupos de mujeres se organicen y se fortalezcan para garantizar la implementación efectiva de los acuerdos y así conseguir mejores escenarios de igualdad dentro de la Reforma Rural Integral.

De otro lado, el panorama es de alerta, pues a julio del 2018, treinta y un lideresas sociales fueron asesinadas desde la firma del Acuerdo de Paz (Gutiérrez, 2018). En un país en el que se construye la paz, es indispensable alcanzar la equidad de género para las mujeres como una medida para prevenir y erradicar las violencias, la pobreza, la discriminación y el subdesarrollo en los territorios.

REFERENCIAS

- Agencia de Renovación del Territorio (ART) (2018a, febrero 28). En Ciénaga, el PDET tendrá un enfoque reparador. ART. Recuperado de https://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/en_cinaga_el_pdet_tendr_un_enfoque_reparador
- Agencia de Renovación del Territorio (ART) (2018b). Programas de desarrollo con enfoque territorial PDET. La transformación ya empezó! [especial web]. ART. Recuperado de http://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/especial_PDET/
- Agencia de Renovación del Territorio (ART), ONU Mujeres y Rimsip (Centro Latinoa-

- americano para el Desarrollo Rural) (2017). *Enfoque de género para la planeación territorial*. Bogotá: ONU Mujeres. Recuperado de <http://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20colombia/documentos/publicaciones/2018/04/pdet%201%20cartillafuncionarios.pdf?la=es&vs=1914>
- Asamblea Nacional Constituyente (ANC) (1991). Constitución Política de Colombia. Bogotá: República de Colombia. Recuperado de <http://www.constitucioncolombia.com/indice.php>
- Bolaños Salazar, E. R. (2016). Las acciones afirmativas como expresiones de la igualdad material: propuesta de una teoría general. *Revista Pensamiento Jurídico*, (44), 313-342. Recuperado de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/peju/article/view/60970/pdf>
- Botello, H., y Guerrero, I. (2017). Condiciones para el empoderamiento de la mujer rural en Colombia. *Revista Entramado*, 13(1), 62-70. <http://dx.doi.org/10.18041/entramado.2017v13n1.25135>
- Bedoya, Y., y Molina J. (2018, septiembre). Los PDET ¿cómo van?, perspectivas y retos en Antioquia. *Conversatorio Enfoque de Género en los Acuerdos de paz con el Nodo de Mujeres*. Red Nacional de Planeación Local y Presupuesto Participativo, auditorio Plaza de la Libertad, Medellín.
- Cardona Rivillas, N. (2017, septiembre 18). Iniciativas para la participación y construcción de paz en nuestros territorios rurales - PDET- en Marialabaja. *Corporación Desarrollo Solidario*. Recuperado de <https://www.cds.org.co/iniciativas-para-la-participacion-y-la-construccion-de-paz-en-nuestros-territorios-rurales-pdet-en-marialabaja/>
- Castaño, C. (2015). *Las mujeres campesinas: su gran aporte a la agricultura familiar y la economía productiva*. Boletín N.º 003. Bogotá: Ministerio de Salud y Protección Social, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Recuperado de <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/PP/SNA/Boletin-3-2015-mujeres-Campesinas-economia-productiva.pdf>
- Centro de Estudios Para la Paz (CesPaz) (2016). *Mujeres ipor la paz territorial!* Recuperado de <http://cespaz.com/mujeres-la-paz-territorial/>
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (2013). *Conpes Social 161, Equidad de Género para las Mujeres*. Bogotá: DNP. Recuperado de https://oig.cepal.org/sites/default/files/colombia_2013-2016.pdf
- Corte Constitucional de Colombia. Sala Plena. (19 de diciembre de 2011). Sentencia T-275 de 2011. [MP Juan Henao].
- Corte Constitucional de Colombia. Sala Plena. (21 de abril de 2016). Sentencia C-293 de 2010. [MP Nilson Pinilla].
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2018). *Censo Nacional de Población y Vivienda 2018. Primera entrega*. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/files/censo2018/informacion-tecnica/cnpv-2018-presentacion-Ira-entrega.pdf>
- Díaz, D. (2002). *Situación de la Mujer Rural en Colombia. Perspectiva de Género*. Cuadernos de Tierra y Justicia 9. L. Navas. (Ed.). Bogotá, Colombia: ILSA. Recuperado de <http://bdigital.unal.edu.co/40035/1/Situacion%20de%20la%20mujer%20rural.pdf>
- Facio, A. (1992). *Cuando el género suena cambios trae: una metodología para el análisis de género del fenómeno legal*. San José, Costa Rica: Ilanud.
- FAO, (2017). *El estado mundial de la agricultura y la alimentación. Aprovechar los sistemas alimentarios para lograr una transformación rural inclusiva*. Recuperado de <http://www.fao.org/3/a-i7658s.pdf>

- Gamba, S. (2008). ¿Qué es la perspectiva de género y los estudios de género? En *Diccionario de estudios de género y feminismos* (pp.39). Buenos Aires, Argentina: Biblos.
- Gobierno de Colombia y FARC-EP (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Bogotá, Colombia: República de Colombia y FARC-EP. Recuperado de <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>
- Gutiérrez, A. (2018, julio 24). Las lideresas asesinadas tienen nombre. *Fundación Paz y Reconciliación*. Recuperado de <http://pares.com.co/2018/07/24/las-lideresas-asesinadas-tienen-nombre/>
- Grupo de trabajo GPaz: Género en la Paz. (2017, noviembre 22). Balance primer año de la firma del Acuerdo Final de Paz. GPAZ. Recuperado de <http://www.sisma-mujer.org/wp-content/uploads/2017/11/24-11-17-BALANCE-PRIMER-A%C3%91O-FIRMA-ACUERDO-Tercer-informe-GPaz-participaci%C3%B3n-de-las-mujeres-en-la-institucionalidad-de-tran-sici%C3%B3n.pdf>
- Hidalgo, M. (2013). El papel de la mujer en la seguridad alimentaria. En *Cuaderno de estrategia* 161. *Seguridad alimentaria y seguridad global* (pp. 91-107). Madrid: Ministerio de Defensa. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4184102.pdf>
- Jaramillo Rincón, R. (2018). Las tres dimensiones de los PDET: oportunidades para su implementación. *Corporación Viva la Ciudadanía*. Recuperado de <http://viva.org.co/cajavirtual/svc0577/articulo05.html>
- Kroc Institute for International Peace Studies (2017). *Informe sobre el estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz en Colombia*. Notre Dame: Universidad de Notre Dame Recuperado de <http://static.iris.net.co/semana/upload/documents/informe-kroc.pdf>
- Las2Orillas (2014, mayo 17). El país de las 2'700.000 mujeres campesinas. Recuperado de <http://www.las2orillas.co/el-pais-de-las-2700-000-mujeres-campesinas/>
- Lopera, M., Zapata, J., Zuleta, E., Álvarez, S., Arcila, M., Aguirre, J. y Vargas M. (2018, mayo-agosto). La Reforma Rural Integral en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera desde el Enfoque de Equidad de Género para las Mujeres. *Diálogos de Derecho y Política*, (20), 42-67. Recuperado de <http://aprendeonline.udea.edu.co/revistas/index.php/derypol/article/view/332510/20788403>
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2017, mayo 28). Decreto ley 893 de 2017. Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). *Diario Oficial* (50.247). Recuperado de <http://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/I04859/I28062/F962762098/50D2471502287580543.pdf>
- Observatorio de Mujeres y Equidad de Género de Bogotá (OMEG) (2018). Conversatorio "Mujeres, agentes centrales en la construcción de paz en Colombia" [Noticia]. Recuperado de <http://omeg.sdmujer.gov.co/OMEG/news/179-conversatorio-mujeres-agentes-centrales-en-la-construccion-de-paz-en-colombia>
- ONU Mujeres. (2017). *100 medidas que incorporan la perspectiva de género en el acuerdo de paz entre el gobierno de Colombia y las FARC-EP para terminar el conflicto y construir una paz estable y duradera*. Recuperado de <http://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20colombia/documentos/publicaciones/2017/09/cartilla%20100%20medidas%20genero%20en%20los%20acuerdos%20de%20paz.pdf?la=es&vs=2806>

- ONU Mujeres. (2018, junio 2). En Cauca se compartieron avances y resultados del Comité de Impulso PDET durante 2017. Recuperado de <http://colombia.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/articulos/2018/06/comite-de-impulso-pdet>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2006, diciembre 13). *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y Protocolo Facultativo*. Naciones Unidas. Recuperado de <http://www.un.org/disabilities/documents/convention/convoptprot-s.pdf>
- Pineda, J. (2003). *Masculinidades, género y desarrollo: sociedad civil, machismo y microempresa en Colombia*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Pronunciamiento de comunidades y organizaciones del Caribe en zonas PDET ¡Defendiendo el territorio y la paz!* (2018, mayo 18). Recuperado de <https://codhes.files.wordpress.com/2018/05/descargue-pronunciamiento-lc3adderres-y-lideresas-pdet-caribe.pdf>
- Red Nacional de Agricultura Familiar (Renaf). (2017). *Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, un año después*. Recuperado de <https://agriculturafamiliar.co/los-programas-de-desarrollo-con-enfoque-territorial-un-ano-despues/>
- Registro Único de Víctimas (RUV) (2018). Reporte General. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Recuperado de <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>
- Revilla, T. (2015). Políticas públicas para la igualdad de género: acciones afirmativas en México, ¿generadoras de igualdad o políticas sexistas? *Revista Estado, Gobierno, Gestión Pública*, (25), 93 - 167. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5818548>
- Rodríguez, J. (2017). Retos y desafíos de las mujeres en los Programas de Desarrollo Con Enfoque Territorial (PDET). Experiencia en la regional Cauca. *Ruta Pacífica de las mujeres*. Recuperado de <https://www.rutapacifica.org.co/sala-de-prensa/comunicados/2017/480-retos-y-desafios-de-las-mujeres-en-los-programas-de-desarrollo-con-enfoque-territorial-pdet-experiencia-en-la-regional-cauca>
- Vela Mantilla, M. M., Rodríguez Fernández, J. E., Rodríguez Puentes, A. L., y García Muñoz, L. M. (2011). *Acción sin daño como aporte a la construcción de paz: propuesta para la práctica*. Bogotá, Colombia: Fundación para la Cooperación Synergia, Universidad Nacional de Colombia, Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (Cosude), Agencia Alemana para la Cooperación Internacional (GIZ) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Recuperado de http://viva.org.co/PDT_para_la_Construccion_de_Paz/Accion_sin_dano/1.%20Acci%C3%B3n%20sin%20da%C3%B1o%20como%20aporte%20a%20la%20construccion%20de%20paz.pdf
- Velásquez, M. (2002). Las mujeres y la propiedad. *Credencial Historia* (149). Recuperado de: <http://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-149/las-mujeres-y-la-propiedad>
- Villellas, M. (2010). *La Violencia como Arma de Guerra. Quaderns de construcció de Pau*, 15. Barcelona: Escola de Pau. Recuperado de http://escolapau.uab.es/img/qcp/violencia_sexual_guerra.pdf