



Instancia Especial de  
**Mujeres para el Enfoque  
de Género en la Paz**



## **APORTES PARA LA INCLUSIÓN DEL ENFOQUE DE GÉNERO EN LA EJECUCIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA NACIONAL INTEGRAL DE SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS DE USO ILÍCITO (PNIS)<sup>1</sup>**

En el presente documento se pretende elaborar una ruta metodológica que permita a la Agencia de Renovación del Territorio – ART<sup>2</sup>, a las autoridades departamentales y municipales y demás entidades competentes, la inclusión del enfoque de género en el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito – PNIS; buscando: (i) que las medidas de género que trae el Acuerdo de paz, sean implementadas a la realidad de las niñas, mujeres y comunidad Itbi de las zonas con presencia de cultivos; (ii) promover la igualdad y eliminar la discriminación histórica en razón del género, ante las afectaciones diferenciales y desproporcionadas de las que han sido víctimas las mujeres, en especial la violencia sexual ante un contexto con cultivos, producción y comercialización de sustancias psicoactivas, con presencia de organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico, que se mantiene y profundiza debido a la pobreza de las comunidades y la débil presencia institucional.

Este ejercicio parte de las medidas de género del Acuerdo de Paz contenidas en el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito – PNIS y del análisis normativo que se ha expedido a la fecha, concretamente los Decretos 896 de 2017 y 362 de 2018, la Circular Interna 17 del 22 de noviembre de 2017 de la Agencia de Renovación del Territorio – ART y de la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos, el Plan Marco de Implementación - PMI, el Conpes 3932 de 2018 y el Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022 y sus bases.

Así, teniendo en consideración los compromisos del Plan Marco de Implementación - PMI que estableció como indicador la elaboración de un “protocolo para la incorporación del enfoque de género en el diagnóstico, elaboración, implementación y seguimiento del PNIS, elaborado e implementado”, cuya responsabilidad recae en la Presidencia de la República / Dirección para la sustitución de cultivos ilícitos; y atendiendo a la instalación de la Alta Instancia de Género de Gobierno que es la responsable de coordinar, armonizar, concertar, impulsar y hacer seguimiento a la implementación y transversalización del enfoque de género en la implementación del Acuerdo de Paz y en la ejecución del PMI; se instruyó a elaborará un plan de trabajo con acciones y cronograma que establecerá una ruta para el cumplimiento de los

<sup>1</sup> El presente documento ha sido elaborado por el grupo GPaz, que es una plataforma de trabajo de activistas feministas, lbt, académicas, víctimas y defensoras de derechos humanos, para la implementación del enfoque de género en la construcción de la paz, con el apoyo de la plataforma Acciones para el Cambio – APC, organizaciones expertas en temas de política de drogas y la Instancia Especial de Mujeres creada por el Acuerdo de Paz para el seguimiento a la implementación del enfoque de género.

<sup>2</sup> Para la elaboración y ejecución del PNIS la entidad encargada era la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos de la Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República en coordinación con la Agencia de Renovación del Territorio – ART; sin embargo en el actual Gobierno la entidad competente es la Agencia de Renovación del Territorio como responsable de su cumplimiento e implementación. Para ese fin la ART cambió su adscripción del sector Agricultura y Desarrollo Rural, al sector Presidencia de la República (parágrafo 4 del artículo 281 del Plan Nacional de Desarrollo).



Instancia Especial de  
**Mujeres para el Enfoque  
de Género en la Paz**



indicadores de género.

A partir de ese insumo normativo y de la necesaria elaboración de una ruta o protocolo para la transversalización del enfoque de género en el PNIS, el presente documento pretende incidir en la creación de una ruta metodológica para la inclusión del enfoque de género en el PNIS, teniendo como punto de partida la necesidad de lograr el desarrollo alternativo con mecanismos para la reducción y eliminación de los cultivos de coca, con asistencia técnica y proyectos productivos alternativos que permitan a las campesinas y campesinos abandonar esa actividad y garantizar la no resiembra, lo que solo es posible con la intervención integral del Estado, articulándose el PNIS con los demás planes y programas de la Reforma Rural Integral del Acuerdo de Paz, principalmente garantizando el acceso y la formalización de la tierra, con acceso a bienes y servicios que lleguen a estos territorios, así como tomando medidas que garanticen la seguridad de las familias y comunidades.

De conformidad con las premisas básicas anteriormente enunciadas, se formularán propuestas que permiten el cumplimiento de las medidas de género del Acuerdo de Paz en el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito – PNIS, planteando aportes que reconozcan la igualdad en el acceso y en los beneficios del PNIS para las mujeres sembradoras, amedieras y recolectoras de coca, para sus familias diversas y las comunidades, con un enfoque territorial y diferencial.

En virtud de lo anterior, el presente documento se estructuró de la siguiente forma: (i) Partimos de reiterar qué es el enfoque de género en el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito – PNIS establecido en el Acuerdo de Paz; (ii) Se evidenciará el avance en la implementación y desarrollo normativo del enfoque de género en el Acuerdo de Paz y lo que falta; (iii) Ante el anterior panorama, se expondrá el contexto y cumplimiento territorial del enfoque de género en el PNIS; y por último, (iv) se realizarán unas recomendaciones que se estructurarán en una hoja de ruta que permita avanzar en el cumplimiento de la incorporación del enfoque de género en el PNIS.

## **1. Enfoque de género en el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito – PNIS del Acuerdo Final de Paz**

En el Acuerdo de Paz el enfoque de género quedó planteado como un principio transversal que reconoce: a) la igualdad entre mujeres y hombres en los planes y programas de la reforma rural integral y del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito – PNIS; b) los efectos desproporcionados que ha tenido el conflicto armado en las mujeres rurales, niñas y población Itbi, en especial de las violencias en las zonas con presencia de cultivos de uso ilícito, de producción y comercialización de sustancias psicoactivas; c) tener en consideración las necesidades, intereses y barreras económicas, culturales y sociales de las comunidades rurales en especial de las mujeres que habitan en zonas de cultivos de uso ilícito; y d) la necesidad de garantizar la incorporación de medidas afirmativas y diferenciales para las mujeres.

El PNIS promueve la sustitución voluntaria de los cultivos de uso ilícito a través de proyectos alternativos que permitan superar las condiciones de pobreza de las comunidades campesinas



Instancia Especial de  
**Mujeres para el Enfoque  
de Género en la Paz**



que derivan su sustento de estos cultivos, generando alternativas y oportunidades productivas que mejoren las condiciones de bienestar y buen vivir en las comunidades de mujeres y hombres que habitan los territorios. En ese sentido se requiere un tratamiento penal diferenciado a los eslabones más débiles de la cadena, aunando esfuerzos para desarticular las organizaciones criminales, reconociendo los usos ancestrales y tradicionales de la hoja de coca en las comunidades indígenas, así como los fines médicos y científicos.

Así, pretende generar la vinculación de las comunidades en la sustitución a través de la participación en la construcción y desarrollo de los planes integrales comunitarios y municipales de sustitución y desarrollo alternativo – PISDA, así como fortalecer las capacidades de las organizaciones campesinas, comunitarias y cooperativas, incluyendo las organizaciones de mujeres rurales, con apoyo técnico, financiero y humano, incorporando a las mujeres como actoras activas de los procesos de sustitución voluntaria y reconociendo su rol activo en el desarrollo rural (Acuerdo Final de Paz, Punto 4: Solución al problema de las drogas ilícitas, p. 104). Consagra que en las zonas donde se cumplan los compromisos adquiridos por las cultivadoras y cultivadores del PNIS, se acelerarán los procesos de formalización de la tierra para hombres y mujeres; y en los PISDA se incluirán cronogramas de ejecución con metas e indicadores que permitan medir el impacto de los proyectos en las condiciones de bienestar de las comunidades -niños y niñas, hombres y mujeres-, así como hacer seguimiento al Plan.

Por todo lo anterior, el Acuerdo de Paz incorporó como medidas afirmativas de género dentro del PNIS:

- Garantizar la participación de las mujeres en la planeación, ejecución, seguimiento, evaluación, control y veeduría ciudadana del PNIS, así como para prevenir la violencia de género asociada a las sustancias psicoactivas.
- Construcción conjunta entre las comunidades de la sustitución voluntaria mediante un proceso de planeación participativa que recoja una visión integral del territorio, identificando las necesidades, oportunidades y prioridades, donde se garantizará la participación efectiva de las mujeres en las asambleas comunitarias.
- Las propuestas construidas en las asambleas comunitarias serán la base para la construcción de los planes integrales municipales y comunitarios de sustitución y desarrollo alternativo – PISDA, que a su vez constituirán los planes comunitarios que permitirán la ejecución del PNIS, donde se privilegiará la contratación de organizaciones comunitarias y se promoverá la generación de empleo en las zonas del Programa, para lo cual se fortalecerán las organizaciones sociales y comunitarias y las cooperativas, incluyendo a las organizaciones de mujeres rurales, promoviendo la asociatividad solidaria y la capacitación técnica.
- En el plan de atención inmediata – PAI para la comunidad se incluye facilitar el acceso a oportunidades laborales de las mujeres cabeza de familia de las zonas afectadas por cultivos de uso ilícito, por lo que creará un programa de guarderías infantiles rurales.



Instancia Especial de  
**Mujeres para el Enfoque  
de Género en la Paz**



- Para mejorar la seguridad alimentaria de las niñas y niños en edad escolar y promover su permanencia en las escuelas, se desarrollará un programa de construcción y dotación de comedores escolares y suministro de víveres que garanticen el desayuno de la población escolar de los territorios afectados por los cultivos.
- Se crearán mecanismos de información para facilitar el acceso a oportunidades laborales que surjan en el marco de la implementación de la reforma rural integral y en particular en los PISDA, para que las comunidades afectadas por cultivos de uso ilícito identifiquen y accedan a la oferta laboral, teniendo en cuenta las medidas diferenciales para las mujeres rurales.

## 2. Avance en el cumplimiento del enfoque de género en el PNIS

El Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito – PNIS fue creado y regulado por los Decretos 896 de 2017 y 362 de 2018, que incluyen el compromiso del enfoque de género en el Acuerdo de Paz, y el Plan Marco de Implementación -PMI lo pretende materializar y asegurar<sup>3</sup>.

En los anteriores avances se evidencia que los desarrollos normativos y los indicadores del Plan Marco de Implementación para el PNIS, están marcados por un enfoque familista, que podría desconocer la diversidad de las familias colombianas, debido a que la información recogida respecto de las personas incorporadas al PNIS solo permite identificar lo femenino de lo masculino y no consiente otras formas de identidad, así como tampoco permite identificar la orientación sexual diversa. Además porque en la inscripción se interesó por saber quién era la jefa o jefe de hogar, dueña o dueño del predio o de las plantas, así como quien era la recolectora o recolector; luego las mujeres fueron incorporadas en el PNIS por dos razones, o por ser madres cabeza de familia o por ser dueñas de las siembras de coca, pero no porque se tomaran medidas diferenciales para su participación o tratos diferenciales respecto a su autonomía económica por la coca, así como tampoco fueron incluidos otros roles de mujeres, tales como las trabajadoras de cocina que no fueron incluidas.

La implementación del PNIS avanzó en 56 municipios de 14 departamentos a 2019 que representa el 66% de los cultivos de coca del país. El avance a 30 de abril de 2019 consistió en la socialización del PNIS con las comunidades; la realización de asambleas comunitarias que dieron lugar a la suscripción de los Planes de Asistencia Inmediata –PAI, en donde se entregaron a las familias beneficiarias del programa sumas de dinero por las actividades de sustitución para

<sup>3</sup> Gpaz en el informe de octubre de 2018 valoró la incorporación de indicadores del PMI que permiten el avance de la implementación de acciones de política pública para el cumplimiento de medidas relacionadas con:

- La aprobación del protocolo para la incorporación del enfoque de género en el diagnóstico, elaboración, implementación y seguimiento al Plan Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS).
- La realización de informes de seguimiento que reporten el avance de la incorporación del enfoque de género en los PNIS.
- La medición de la cantidad de mujeres que reciben el pago a las familias;
- La medición de la cantidad de proyectos productivos con participación de mujeres.
- La proporción de la participación de las mujeres en las instancias de planeación, seguimiento y coordinación del PNIS.
- La cantidad de organizaciones de mujeres participantes en los acuerdos con las comunidades.
- La creación de servicios de información y divulgación de la oferta laboral disponible en zonas rurales con énfasis en la vinculación laboral de las mujeres.



Instancia Especial de  
**Mujeres para el Enfoque  
de Género en la Paz**



garantizan el sustento provisional mientras se entregaban los proyectos productivos alternativos, con reporte de 64.393 familias que han recibido por lo menos un pago, que equivalen al 78,3% de las familias cultivadoras y no cultivadoras (Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito - UNODC, 2019).

La Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos reportó en el informe de empalme al nuevo Gobierno del 4 de julio de 2018, que en las asambleas comunitarias se firmaron acuerdos colectivos con 123.000 familias, que corresponden aproximadamente a 96.000 hectáreas de cultivos ilícitos, quienes se comprometieron con la sustitución voluntaria, la no resiembra y el compromiso de no cultivar ni comercializar labores asociadas a cultivos de uso ilícito. Por su parte la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito - UNODC en el último reporte de abril de 2019 referenció a 99.097 familias beneficiarias del PNIS, de las cuales 82.428 familias fueron monitoreadas por UNODC, caracterizando a 57.816 hectáreas de cultivos de las personas beneficiarias del Programa, con erradicación voluntaria en 29.943 hectáreas y permanencia de 2.167 hectáreas, dando un cumplimiento del 94%; sin embargo 2.319 familias aún no han sido verificadas debido a alteraciones de orden público (2019).

Respecto a la capacitación técnica brindada a las familias que suscribieron los acuerdos individuales y colectivos, acompañados de jornadas de capacitación, fortalecimiento organizacional y asistencia técnica, se tiene que para abril de 2019, 33.300 familias en 33 municipios estaban recibiendo asistencia técnica integral implementada por 33 organizaciones. El Plan de Atención de recolectores convoca a 2.335 recolectores de 21 municipios que desarrollan actividades ambientales y de infraestructura comunitaria, quienes han suscrito contratos con las organizaciones del territorio, generando ingresos mensuales y vinculación al sistema general de seguridad social, además de procesos de reconversión laboral en el SENA, donde adquieren capacidades para la demanda del mercado laboral local.

Para agosto de 2018 la Dirección en la implementación con las comunidades del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito – PNIS, reportó que el avance en enfoque de género ha sido en las zonas donde intervino de manera coordinada y articulada con la Agencia de Renovación del Territorio - ART para la construcción comunitaria de los planes de desarrollo con enfoque territorial – PDET, en las zonas priorizadas con presencia de cultivos de coca (Circular interna 17, 2017). Por su parte, las mujeres han sido incorporadas al programa por ser cabeza de hogar o propietarias de los cultivos en la medida en que cumplían los requisitos para acceder al programa, pero no por haber incorporado dentro del PNIS las medidas especiales o diferenciales para incentivar su vinculación.

Lo anterior por cuanto no se han contemplado dentro del programa medidas afirmativas específicas para el ingreso y participación de las mujeres en los espacios comunitarios, así como tampoco se incluyeron sus intereses y necesidades diferenciales, ni ningún tipo de acción de prevención de violencias basadas en género. Tampoco se tiene conocimiento sobre el cumplimiento de la contratación de organizaciones comunitarias con acceso a oportunidades laborales diferenciadas para las mujeres. Aunque algunas organizaciones de la sociedad civil, la comunidad internacional y entidades públicas formularon una propuesta de ruta metodológica para incorporar el enfoque de género en el PNIS, la cual fue socializada el 3 de agosto de 2017



Instancia Especial de  
**Mujeres para el Enfoque  
de Género en la Paz**



pero no fue adoptada.

Se destacan algunos avances relacionados con la participación de las mujeres que reporta la Dirección al 4 de julio de 2018, indicando que el porcentaje de mujeres lideresas en cada una de las instancias de ejecución, coordinación y gestión del Programa es del 45%. Asimismo, el informe de monitoreo de Naciones Unidas mediante técnicas de muestreo estadístico ha aplicado 7.395 encuestas en 34 municipios, de las que resulta que el 47% de la población vinculada al programa son mujeres. Adicionalmente, según ellos, del total de hogares vinculados al programa que son 8.194, el 29% son mujeres cabeza de familia.

Por otra parte se evidencia poco avance frente a los compromisos con los derechos de las mujeres lbtí en la implementación operativa de estas medidas, pues la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos de la Presidencia de la República no trabaja el enfoque diferencial y de género para esta población. No recoge datos desagregados por orientación sexual y/o identidad de género. Esta situación es particularmente preocupante en el caso de la población trans en ejercicio del trabajo sexual, muchas de ellas fueron víctimas de desplazamiento forzado, regularmente relacionado con violencias transfóbicas propias del conflicto armado y/o el microtráfico, tal como lo ha señalado el Centro Nacional de Memoria Histórica - CNMH. Tampoco trabaja el enfoque territorial ni étnico racial en las comunidades afectadas por los cultivos de uso ilícito, lo que de hecho ha agravado las condiciones de vida de estas poblaciones y aumentado las condiciones de inseguridad de las mismas.

Además, se evidencian profundas debilidades en la estrategia de sustitución de cultivos en Colombia. Hasta el momento, el abordaje del fenómeno de las drogas ilícitas se ha centrado en enfrentar los efectos inmediatos mediante la suscripción de acuerdos individuales y colectivos dentro del Programa de Sustitución de Cultivos, descuidando los problemas estructurales. Como resultado, se ha concentrado en acciones de erradicación manual y sumas de dinero para el auto sostenimiento de las familias que cultivaban coca, llegando de manera tardía a los territorios con la asistencia técnica y los proyectos productivos.

Se advierte que aunque UNODC en el informe de abril de 2019 reportó 5.492 planes de inversión de proyectos productivos alternativos de ciclos cortos, y afirmó que se prevé que al mes 9 o 10 se inicien los proyectos de ciclo largo, no se tiene certeza de cuáles de estos cumplen con las necesidades, intereses y contemplan condiciones para que las mujeres superen las barreras en razón del género para el desarrollo de actividades productivas sustitutivas de la coca, si son planteados y ejecutados en consonancia con las actividades tradicionales y ancestrales de cada territorio y el uso del suelo, así como tampoco si las familias han recibido las capacitaciones y acceso a créditos, que permitan a las campesinas y campesinos generar las condiciones necesarias para abandonar esa actividad y así se garantice la no resiembra, es decir, se requiere de sustitución con un enfoque en el desarrollo alternativo y de género, con acceso a bienes y servicios partiendo de las necesidades diferenciales entre mujeres y hombres en el contexto de la sustitución de cultivos.

### **3. Contexto del cumplimiento territorial del enfoque de género en el PNIS**

Las mujeres históricamente han sido víctimas de discriminaciones y desigualdades estructurales en las esferas privada y pública por el hecho de ser mujeres. Con ocasión del conflicto armado, las mujeres han sido víctimas de daños diferenciales y desproporcionados en sus vidas a nivel individual, lo que ha generado efectos en los niveles familiar, comunitario y colectivo (Corporación Sisma Mujer, 2017, págs. 47-52), así como también han sido víctimas de violencias, especialmente la violencia sexual.

La Corporación Sisma Mujer reportó que la violencia sexual contra las mujeres en el marco de la violencia sociopolítica<sup>4</sup> en el conflicto armado se incrementó en un 125,8% respecto de aquella ocasionada por miembros de la delincuencia organizada, donde se destacan como responsables las bandas criminales, frente a una disminución del 44,4% de aquella perpetrada por miembros de grupos al margen de la ley; lo que significó “que por cada hombre agredido, cerca de 12 mujeres fueron violentadas sexualmente en el contexto del conflicto armado en 2017”, en otras palabras, “cada día y medio al menos una mujer fue agredida sexualmente” (Boletín No. 15: Erradicar la violencia sexual para avanzar hacia una paz incluyente con las mujeres, 2018). Lo que da cuenta que en Colombia estando en un contexto de tránsito hacia la paz, la violencia sexual sigue siendo un hecho victimizante que continúa afectando de manera grave a las mujeres colombianas, y que ha sido utilizada como estrategia de guerra.

En los territorios rurales más afectados por el conflicto armado con presencia de cultivos de coca se agudiza la violencia, debido a que las poblaciones se encuentran en condiciones de vulnerabilidad ante la poca presencia estatal y los actores armados ejercen el control territorial y económico de la zona. En ese panorama las mujeres cocaleras conviven con los actores armados, quienes imponen órdenes basadas en estereotipos de género, que las victimizan de diferentes formas, ejerciendo contra ellas amenazas, delitos contra la libertad e integridad sexual y despojo de tierras, entre otros (DeJusticia, 2018, pág. 129).

Con la implementación del PNIS, las violencias en los territorios no cesaron, pues con la entrega de armas de las Farc, el negocio ilegal del narcotráfico se reorganizó con la presencia de distintos grupos armados en las zonas con sembrados de coca (Fundación Ideas para la Paz, 2018, pág. 6). Esto obedeció en un primer momento, a los enfrentamientos entre la fuerza pública y las comunidades, debido a que el Gobierno, además de implementar el Programa de sustitución voluntaria continuó con la erradicación forzosa en zonas donde se habían firmado acuerdos de sustitución voluntaria. Así mismo, la erradicación forzosa contaba con disponibilidad de recursos y a noviembre de 2017 ya había cumplido con el 97% de la meta del Gobierno de erradicar 50.000 ha, frente a la sustitución voluntaria que ha avanzado lento y de la cual se esperaba a diciembre de 2017 la erradicación de 15.000 ha (Majjub, Salomón; Heinrich Boll Stiftung, 2017). Aunado al aumento de amenazas y asesinatos contra líderes, lideresas, defensores y defensoras de derechos humanos que han apoyado y participado en el

<sup>4</sup> La violencia sociopolítica es aquella ejercida con la intención de destruir redes, fragmentar procesos sociales y por medio de la intimidación controlar grupos o comunidades, para imponer un modelo económico, social y político, por medio de asesinatos, desapariciones forzadas, amenazas, entre otros hechos victimizantes.

Para ampliar esta información consultar el Boletín No. 15 del 25 de mayo de 2018 de la Corporación Sisma Mujer:  
[https://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2018/05/Bolet%C3%ADn-25-de-mayo-de-2018\\_-Sisma-Mujer.pdf](https://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2018/05/Bolet%C3%ADn-25-de-mayo-de-2018_-Sisma-Mujer.pdf)



Instancia Especial de  
**Mujeres para el Enfoque  
de Género en la Paz**



PNIS, así como la recomposición violenta de los negocios del narcotráfico que involucra organizaciones criminales transnacionales (González Posso, Camilo; Indepaz, 2017).

Por su parte, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – UNODC en el informe de 2017 identificó el aumento máximo de los cultivos de coca desde el inicio de la medición por Naciones Unidas en el año 2001, pasando de 48 mil ha en 2013 a 170 mil ha en 2017, cuya densidad de los cultivos se encuentra concentrada en las zonas afectadas permanentemente durante los últimos 10 años, como son Nariño, Cauca, Catatumbo, Putumayo y Caquetá, también reportaron el aumento de los cultivos en los parques nacionales, resguardos indígenas y tierras de las comunidades negras. Sin embargo, en las zonas donde se dio inicio a la implementación del PNIS, los cultivos bajaron un 11%, advirtiendo que la intervención del Programa fue muy baja, pues solo se llegó al 14% de las zonas con presencia de cultivos de uso ilícito. Por el contrario, con la erradicación forzosa sin alternativas de desarrollo, la resiembra alcanza entre el 25% y el 30% en los primeros tres meses, que podría superar el 50% al año (Fundación Ideas para la Paz, 2018, pág. 8).

La solución al problema de las drogas ilícitas en materia de género se inserta en un contexto de múltiples obstáculos estructurales. Estos tienen que ver no solamente con falencias institucionales del Estado colombiano (especialmente en el programa de sustitución y en materia de lucha contra el crimen) sino que se conectan con el problema estructural de escala mundial de la lucha contra las drogas ilícitas. Por ello, aunque las estrategias locales deben mejorarse, mientras no se decida un cambio global desde una perspectiva de derechos humanos que transforme y supere el abordaje militar y se suspenda la fumigación mediante aspersión aérea con glifosato, todos los esfuerzos serán insuficientes.

Adicionalmente, se ha dado un tratamiento aislado de las políticas de drogas que resulta insuficiente, al no tener en cuenta la conexión necesaria con las políticas de desarrollo rural integral, con el desarrollo alternativo del PNIS, con el aumento de los ataques a líderes y lideresas que apoyan los procesos de sustitución voluntaria y las políticas de tratamiento diferenciado para pequeños cultivadores y cultivadoras.

Para el avance en la implementación del PNIS se requiere tener en cuenta las dinámicas propias de las zonas con presencia de cultivos de coca, donde las comunidades dependen económicamente de la actividad ilegal y están en condiciones de vulnerabilidad. Así como también las labores del cuidado y los roles protagónicos de las mujeres dentro del encadenamiento productivo y reproductivo, tales como cultivadoras, raspachines, recolectoras, amedieras, jornaleras, finqueras, colaboradoras, cocineras y quimiqueras (Fundación Ideas para la Paz - FIP; ONU Mujeres; Suecia, sf), y los riesgos diferenciales a los que se enfrentan, que son potencializados por el hecho de ser mujeres. En esta línea se pone de relieve el potencial transformador que tendría un enfoque de género en el programa de sustitución, teniendo en cuenta que las trayectorias de la economía de la coca en entornos campesinos dieron posibilidad a las mujeres de ganar autonomía económica en el hogar, e inclusive re negociar los roles de género. En este sentido, incluir el enfoque de género en el programa tiene la potencialidad de proteger esos logros que las mujeres han alcanzado por la coca, y que al cambiar de actividad productiva, estos no sean perdidos. Por eso es que resulta fundamental



Instancia Especial de  
**Mujeres para el Enfoque  
de Género en la Paz**



escuchar la voz de las mujeres que realizan múltiples labores en los territorios con presencia de cultivos de coca, que les ha permitido obtener autonomía económica a un costo muy alto en cuanto a los riesgos a los que se enfrentan y las violaciones a derechos que se generan en las zonas cocaleras.

Ahora bien, el problema de los cultivos de uso ilícito no es un asunto que afecta solamente la seguridad de los territorios y las comunidades, sino que está íntimamente unido con el desarrollo alternativo. Y aunque la preocupación principal se centra en el aumento en el número de hectáreas durante el tiempo de implementación del PNIS, éste es un resultado que debe medirse con *enfoque en derechos humanos, territorial y de género*. Es importante hacer el análisis teniendo en cuenta que en las zonas donde no llegó la sustitución voluntaria crecieron los cultivos, y donde llegó, se disminuyeron, además que las familias que se incorporaron al Programa realizaron el compromiso de la erradicación voluntaria y no quieren resembrar<sup>5</sup>. Así, se deben tener en consideración la dinámica de los cultivos y el negocio ilegal, la exacerbación del crimen, la vulneración a derechos, el riesgo y la violencia contra las mujeres, así como los impactos que generan en las comunidades y las familias diversas y los efectos desproporcionados y diferenciados en las mujeres, cuyo sustento económico es la coca. Dadas las condiciones de vulnerabilidad y las pocas oportunidades de acceso a bienes y servicios de las comunidades cocaleras, se requiere que el Estado llegue a los territorios fortaleciendo las entidades territoriales y genere políticas públicas que permitan el bienestar y buen vivir de las zonas cocaleras, para que se garantice la no resiembra. Por todo lo anterior, el PNIS debe garantizar y agilizar la asistencia técnica y proyectos productivos sostenibles a largo plazo que permitan reducir los cultivos de uso ilícito y evitar la resiembra, que genere resultados positivos en los territorios de manera gradual.

También es necesario reorientar la política de lucha contra el narcotráfico, aprobando una ley de tratamiento penal diferenciado que incluya a las cultivadoras, recolectoras, amedieras y mujeres en situación de pobreza con cargas familiares que han sido condenadas por delitos menores relacionados con drogas, a fin de concentrar esfuerzos en dismantelar el crimen organizado desde las altas esferas y no atacar los eslabones más débiles de la cadena que han padecido la ausencia del Estado. Pues su criminalización ha demostrado no disminuir su participación en el tráfico y por el contrario ha crecido, además con su judicialización se desconoce que estas conductas son cometidas por las mujeres en situación de vulnerabilidad y pobreza, y para prevenir las existen medidas distintas a la acción penal -como *última ratio*- que pueden adoptarse, encaminadas a lograr transformar esas condiciones que las llevan a involucrarse en la cadena del tráfico.

#### **4. Recomendaciones para el cumplimiento de la incorporación del enfoque de género en el PNIS**

Atendiendo al compromiso del Plan Marco de Implementación del Acuerdo de Paz que

<sup>5</sup> Esta afirmación se hace teniendo en consideración que la erradicación voluntaria tiene una persistencia por resiembra o rebrote del 0,6% según el último informe de UNODC (2019).



Instancia Especial de  
**Mujeres para el Enfoque  
de Género en la Paz**



estableció como indicador la elaboración de un “protocolo para la incorporación del enfoque de género en el diagnóstico, elaboración, implementación y seguimiento del PNIS, elaborado e implementado”, y a la elaboración de un plan de trabajo que permitirá a la Alta Instancia de Género de Gobierno hacer la coordinación y seguimiento a la transversalización del enfoque de género; a continuación se establecen propuestas que pretenden servir de insumo a la incorporación de una ruta metodológica de género para el PNIS.

### **1. Cumplimiento de las medidas de género del AP que aún no se han implementado:**

Respecto de las medidas de género que trae el acuerdo final de paz que aún no han sido implementadas, se reitera su necesario cumplimiento, a efectos de generar condiciones de igualdad, las cuales son:

- Las propuestas construidas de manera participativa por las comunidades para la construcción de los planes integrales municipales y comunitarios de sustitución y desarrollo alternativo – PISDA, que serán la base para la ejecución del PNIS, se privilegiará la *contratación de organizaciones comunitarias* y se promoverá la *generación de empleo* en las zonas del Programa, para lo cual se fortalecerán las organizaciones sociales, comunitarias y las cooperativas, *incluyendo a las organizaciones de mujeres rurales* y se promoverá la asociatividad solidaria y la capacitación técnica.
- El plan de atención inmediata para la comunidad en general incluye facilitar el acceso a oportunidades laborales de las mujeres cabeza de familia de las zonas afectadas por cultivos de uso ilícito, por lo que creará un *programa de guarderías infantiles rurales* y la generación de programas de empleo y de generación de ingresos, así como programas de formación para el trabajo para estas.
- Para mejorar la seguridad alimentaria de las niñas y niños en edad escolar y promover su permanencia en las escuelas se desarrollará un *programa de construcción y dotación de comedores escolares y suministro de víveres* que garanticen el desayuno y almuerzo de la población escolar de los territorios afectados por los cultivos.
- Se crearán mecanismos de información para facilitar el *acceso a oportunidades laborales* que surjan en el marco de la implementación de la reforma rural integral y en particular en los PISDA, para que las comunidades afectadas por cultivos de uso ilícito identifiquen y accedan a la oferta laboral, *teniendo en cuenta las medidas diferenciales para las mujeres rurales*.

### **2. Incorporación e implementación de la ruta metodológica de género en el PNIS**

Algunas organizaciones de la sociedad civil –dentro de las cuales se encuentra Gpaz-, junto con la comunidad internacional y entidades públicas formularon una propuesta de ruta metodológica para incorporar el enfoque de género en el PNIS, la cual fue socializada el 3 de



Instancia Especial de  
**Mujeres para el Enfoque  
de Género en la Paz**



agosto de 2017 pero no fue adoptada.

Por lo anterior, se reitera la necesidad de incorporar una ruta metodológica de género que contenga como mínimo los siguientes postulados:

### **2.1. Enfoque de género y de derechos humanos:**

En las etapas de los PNIS se reconocerá: a) la igualdad de mujeres y hombres en el acceso a los beneficios del programa; b) las necesidades particulares y efectos desproporcionados que ha tenido el conflicto armado en las mujeres rurales, niñas y población Itbi, en especial en las zonas con presencia de cultivos de uso ilícito; c) medidas afirmativas y diferenciales para las mujeres en el acceso a los beneficios del PNIS.

Asimismo, se requiere que el PNIS cuente con una perspectiva respetuosa de los derechos humanos, basada en el respeto y garantía de los derechos fundamentales en igualdad de condiciones para mujeres y hombres, enfocada en el desarrollo, partiendo de las necesidades, intereses, problemáticas y barreras diferenciales de las mujeres, en la generación de ingresos con proyectos productivos alternativos y en la reducción de las condiciones de pobreza y vulnerabilidad, que acontece en especial a las mujeres rurales cabeza de familia.

Además, se requiere que el Gobierno Nacional utilice como último recurso la fumigación con glifosato, pues así lo estableció el Acuerdo de paz en el punto 4, máxime cuando la Corte Constitucional en las sentencias T-080 y T-236 de 2017 ordenó al gobierno suspender la aspersión aérea con glifosato en el programa de erradicación de cultivos de uso ilícito, en tanto no cumpliera las ordenes contempladas en dicha providencia<sup>6</sup>, al darle alcance al principio de precaución ante la falta de certeza científica absoluta acerca de las potenciales consecuencias de afectación en la salud y el medio ambiente, basada principalmente en que la Organización Mundial de la Salud clasificó al glifosato en la lista 2 A de sustancia con riesgo cancerígeno, y que en consecuencia constituye un riesgo para la salud y el ambiente. Asimismo este método fracasó en su relación costo – beneficio (Camilo González Posso, INDEPAZ, Vuelve y juega la glifosatomía, 1 de octubre de 2018), sumado a que el Director de UNODC en Colombia, Bo

<sup>6</sup> Al respecto, Dejusticia hace un recuento de las ordenes impuestas por la Corte al Gobierno Nacional, son las siguientes: “1. Una regulación diseñada y reglamentada por organismos independientes de la Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional, de las Fuerzas Armadas o del Ministerio de Defensa.

2. Esta regulación debe partir de una evaluación de la evidencia “objetiva y concluyente” que demuestre la ausencia de daño a la salud y al medio ambiente.

3. Además, la regulación debe contar con mecanismos de revisión automática de las decisiones que se tomen cuando se reporten nuevos riesgos. De esta manera, la decisión de retomar las fumigaciones debe indicar qué entidades tienen las competencias para expedir dichas alertas. Como mínimo, se debe contar con las autoridades de salud, ambiente y el Ministerio Público, en el orden nacional y territorial.

4. En la formulación de la regulación deben considerarse procedimientos de queja comprensivos, independientes, imparciales y vinculados con la evaluación del riesgo, de manera que las personas que sean afectadas por las operaciones de aspersión no tengan que acudir a la Policía Nacional para reportar los daños, sino a una entidad independiente que garantice el debido proceso al momento de alegar los daños”.

Para ampliación de la presente información consultar:

<https://www.dejusticia.org/por-que-el-gobierno-no-deberia-retomar-las-fumigaciones-aereas-con-glifosato/>



Instancia Especial de  
**Mujeres para el Enfoque  
de Género en la Paz**



Mathiasen, recordó en la presentación del informe de monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2018) que no se trata solo de plantas y hectáreas de coca, sino de comunidades que viven en esas zonas y que dependen de esa economía; por lo que se requiere una sustitución con enfoque en derechos humanos y de género, que permita visualizar a estas comunidades en sus contextos complejos y diversidades, así como en las necesidades diferenciales de las mujeres, sin poner en riesgo la salud y el medio ambiente, sino por el contrario, propendiendo por el bienestar y el buen vivir de las comunidades.

En virtud de lo anterior, se sugiere que la Dirección General del PNIS creada en el Decreto 362 de (2018), hoy siendo responsable la Agencia de Renovación del Territorio según el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, adopte la ruta metodológica de género para la continuidad del Plan Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito – PNIS, que fue construida por organizaciones de la sociedad civil -entre estas GPaz-, organismos internacionales y entidades estatales, la cual fue socializada pero no aprobada ni incorporada dentro de la metodología de construcción comunitaria conjunta utilizada por la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos de la Presidencia, tanto para la construcción del PAI, el PISDA y finalmente el PNIS.

## **2.2. Participación efectiva de las mujeres:**

Se garantizará a través de un mecanismo establecido<sup>7</sup> que permita la participación mínima paritaria efectiva de las mujeres y sus organizaciones en: a) todas las etapas de participación comunitaria que están pendientes de desarrollarse en los territorios donde se está llevando a cabo el PNIS; b) la composición de la planta de trabajo de la ART encargada de continuar con la ejecución del PNIS, tanto en el nivel nacional como territorial; c) la elección de las personas delegadas a las instancias territoriales de coordinación del PNIS creadas por el Decreto 362 de (2018), como son la Comisión Municipal de Planeación Participativa y Consejo Municipal de Seguimiento y Evaluación, así como en el Consejo Asesor Territorial; d) procurar que existan mujeres delegadas en cada una de las etapas, tanto de Gobierno Nacional como de las FARC.

Para la continuidad de la construcción comunitaria del PNIS, es preciso que se tengan en consideración las barreras de las mujeres que les impiden acudir a los espacios comunitarios, como desempeñar labores de cuidado, la ausencia de recursos y los estereotipos de género, con el fin de elaborar estrategias que permitan superar dichas barreras buscando la efectiva participación de las mujeres, tales como horarios de reuniones comunitarios flexibles, guarderías en los espacios comunitarios o personas de la misma comunidad que realicen las labores de cuidado frente a quienes requieren cuidado directo, apoyos de transportes de los lugares de vivienda de las mujeres a los espacios de reunión comunitaria.

También se requiere que se habiliten espacios propios y autónomos de discusión de las mujeres cultivadoras, recolectoras y amedieras, así como para la comunidad Itbi, para que: a) planteen sus propuestas, necesidades, intereses, barreras y problemáticas diferenciadas; b) proporcionen

<sup>7</sup> Se requiere en este caso reforma al Decreto 362 de 22 de febrero de 2018, que regula las instancias de ejecución, coordinación y gestión del PNIS.



Instancia Especial de  
**Mujeres para el Enfoque  
de Género en la Paz**



información diferenciada; c) construyan su empoderamiento, y posteriormente puedan participar de espacios compartidos con el resto de la comunidad.

### **2.3. Enfoque territorial:**

Para el PISDA y PNIS se tendrán en cuenta las ruralidades diversas, incluyendo las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios, atendiendo a aquellas diferenciadas de las mujeres rurales, campesinas, indígenas y negras, y su relación con el uso del suelo, reconociendo los usos ancestrales y tradicionales de la hoja de coca en las comunidades indígenas, así como los fines médicos y científicos.

Se propenderá por la sustitución con desarrollo alternativo (Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito - UNODC, 2018)<sup>8</sup>, continuando e impulsando los mecanismos contenidos en el Acuerdo de Paz para la reducción y eliminación de los cultivos de coca, con asistencia técnica y proyectos productivos alternativos, bienes y servicios que permitan a las campesinas y campesinos abandonar esa actividad y garantizar la no resiembra, que mantengan la autonomía económica de las mujeres sembradoras, recolectoras y amedieras, teniendo en cuenta los contextos de las zonas cocaleras donde no hay o es deficiente la presencia Estatal, no se aplica la ley, y aunque abundan los recursos naturales, no hay condiciones mínimas para explotar la tierra y generar ingresos, lo que conduce al aumento de las situaciones de pobreza y propicia el desarrollo de actividades ilegales como los cultivos de coca.

### **2.4. Formación en enfoque de género:**

Se requiere un ejercicio pedagógico para funcionarias y funcionarios de la ART que continuarán con la ejecución del PNIS, garantizando: a) adquieran conocimiento en la normativa internacional y nacional de los derechos de las mujeres; b) analizar las experiencias en los territorios en cuanto a necesidades y problemáticas diferenciales de las mujeres; c) identificar los obstáculos en el ejercicio de los derechos y en el acceso en equidad a recursos y servicios para las mujeres rurales; d) sensibilizar y formar en enfoques de género, diferenciales y economía del cuidado; e) utilizar lenguaje preciso y coherente con conciencia de género.

También es preciso realizar jornadas de capacitación en todos los niveles de discusión comunitaria sobre el uso y explotación de la tierra, derechos humanos, derechos de las mujeres, discriminación, enfoque de género y programas y medidas del Acuerdo de Paz de la reforma rural integral y del PNIS, así como los impactos que generan las violencias de género en los territorios y la relación de estas con actores legales e ilegales en las zonas con cultivos de coca.

### **2.5. Garantías de seguridad:**

<sup>8</sup> UNODC define el desarrollo alternativo como el “proceso destinado a reducir y eliminar el cultivo de plantas que contengan estupefacientes, así como sustancias sicotrópicas, mediante la adopción de medidas de desarrollo rural expresamente concebidas con tal fin; se lleva a cabo en el contexto de un crecimiento económico nacional sostenido y de los esfuerzos por alcanzar un desarrollo sostenible de los países que están tomando medidas contra las drogas, teniendo presentes las características socioculturales especiales de las comunidades y grupos destinatarios, y estando enmarcado en una solución permanente global de la problemática de las drogas ilícitas”.



Instancia Especial de  
**Mujeres para el Enfoque  
de Género en la Paz**



La ART en coordinación con las autoridades competentes, deberá garantizar la seguridad de las mujeres inmersas en el PNIS, para lo cual se requiere que se articule al proceso de implementación del Programa Integral de Garantías para Defensoras y Lideresas (Ministerio del Interior, 2018). Para lo cual se sugiere: a) identificar los riesgos específicos de las mujeres y sus organizaciones, y de la comunidad Itbi en los territorios, así como los factores de riesgo extraordinario de las violencias contra las mujeres en las zonas del programa, tomando medidas que prevengan futuras violencias; b) construir una estrategia adecuada de seguridad concertada, atendiendo a los diferentes hechos victimizantes de las mujeres, contemplando las violencias que ponen en riesgo sus vidas e integridad personal, y evidenciando la relación entre las violencias ejercidas por actores armados y las violencias en el ámbito privado; c) crear protocolos de seguridad y alertas tempranas en coordinación con la institucionalidad responsable; d) tomar medidas de prevención, protección y garantías de no repetición, con enfoque de género, diferencial-étnico, territorial e interseccional, que sean concertadas con las comunidades en especial con las mujeres, basadas en derechos humanos, que generen garantías para el ejercicio libre y seguro de los liderazgos de las mujeres vinculadas al PNIS.

El incremento de los riesgos en las zonas cocaleras donde se empezó a implementar el PNIS, requiere que sean identificados teniendo en cuenta las actividades y roles que han desempeñado las mujeres y hombres en relación con los cultivos, y estos frente a los actores armados presentes en los territorios y la economía cocalera, reconociendo el empoderamiento de las mujeres en los cultivos y el rol preponderante que realizan en los territorios para la construcción de paz, lo que implica construir de manera diferenciada las medidas de seguridad y protección para las mujeres y sus familias diversas de manera concertada con ellas.

#### **2.6. Acceso a nuevas tecnologías:**

Para la convocatoria y la implementación del PNIS se sugiere que la ART: a) realice campañas en medios de comunicación nacional y regional sobre la oferta institucional y la metodología del PNIS, contemplando las barreras de las mujeres para acceder a la información; b) construir mensajes de difusión nacional y territorial a través de medios de comunicación y emisoras comunitarias, que sensibilicen a la población sobre los temas de género, en especial sobre las violencias de género ejercidas por actores armados y las violencias en el ámbito privado; c) garantizar presencia institucional en los territorios.

#### **2.7. Economía del cuidado:**

Para lograr la efectiva participación de las mujeres en el territorio, se requiere que la ART se articule con las autoridades competentes de los niveles nacional y local para que ponga en marcha medidas relacionadas con las labores de cuidado como espacios comunitarios autónomos para mujeres y posteriormente mixtos donde se: a) socialicen, sensibilicen y se dé formación en las labores de cuidado; b) instalen guarderías infantiles y comedores comunitarios para las personas asistentes y dependientes de éstos; c) reconozca el trabajo no remunerado y doméstico, visibilizándolo y otorgándole importancia, en especial frente a la formulación y ejecución de los proyectos productivos alternativos; d) establezcan horarios de sesiones que



Instancia Especial de  
**Mujeres para el Enfoque  
de Género en la Paz**



coincidan con horarios de niñas y niños; e) debatan las relaciones de poder y roles sociales que naturalizan las labores de cuidado a las mujeres; f) propicien discusiones comunitarias que sensibilicen frente a la redistribución y renegociación de las labores de cuidado y a todos los integrantes de las familias al interior de los hogares de acuerdo a las edades; g) generen alianzas interinstitucionales que facilite y reduzcan el tiempo de cuidado al interior de las familias incluidas en el PNIS, como maquinaria y tecnología dentro de la formulación de los proyectos productivos; h) se tengan en cuenta la distribución de las labores de cuidado al interior de las familias que suscribieron acuerdos colectivos, como requisito necesario para la entrega de todos los beneficios del programa, lo que implica identificar las labores productivas de ejecución de los proyectos productivos en cada uno de los miembros de estas familias de acuerdo a la edad; i) además se atribuyan mayores puntajes para la aprobación de los proyectos productivos alternativos, a aquellas familias que cumplan con estas condiciones de distribución de las labores de cuidado al formular dichos proyectos.

### **2.8. Articulación interinstitucional e integración a la reforma rural integral:**

Fortalecer la articulación institucional de la ART con las demás agencias responsables de la reforma rural integral para continuar con la ejecución de los planes de desarrollo con enfoque territorial – PDET en los municipios priorizados, el ordenamiento social de la propiedad rural, acceso y formalización de tierras de la Agencia Nacional de Tierras - ANT, los Planes Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial – PIDAR de la Agencia de Desarrollo Rural - ADR, y los planes nacionales de la reforma rural integral que integran ministerios y demás entidades del Estado, atendiendo las competencias institucionales y las necesidades reales de las comunidades de acceder a bienes, servicios y a la tierra, como mecanismos para cerrar la brecha entre el campo y la ciudad, así como eliminar la pobreza extrema del campo, que permitan cubrir de manera armónica e integral las zonas priorizadas debido al alto impacto del conflicto armado y mayor presencia de cultivos de coca. En consecuencia, con la articulación institucional se requiere dar cumplimiento a los principios que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos de todas las autoridades, referentes al debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad<sup>9</sup>.

En este sentido se recomienda de manera específica continuar la articulación del PNIS con los PDET en los territorios afectados por cultivos ilícitos que coincidan con las zonas priorizadas de implementación de los PDET, que recojan estas recomendaciones con enfoque de género, y en aquellos territorios donde no coincidan las zonas, se ejecuten planes integrales de desarrollo y planes de zonificación ambiental que contribuyan al cierre de la frontera agrícola (Acuerdo de Paz, pág. 102), así como la incorporación de todos los planes y programas de la reforma rural integral, incluyendo el PNIS, en la hoja de ruta contemplada en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (Congreso de la República, 2019)<sup>10</sup>, y que a su vez sean incorporados en los planes sectoriales y planes de vida y etnodesarrollo, así como la implementación en los territorios de las metas trazadoras e indicadores contenidas en el Plan Marco de Implementación y en el

<sup>9</sup> Artículo 3 CPACA.

<sup>10</sup> Artículo 281 del PND.



Instancia Especial de  
**Mujeres para el Enfoque  
de Género en la Paz**



Conpes 3932.

También se sugiere la creación de incentivos para las campesinas y campesinos que están vinculados al PNIS, buscando que abandonen esta actividad y no vuelvan a sembrarla. Al respecto es fundamental la articulación con los planes de ordenamiento social de la propiedad rural -POSPR, acceso y formalización de tierras que lidera la Agencia Nacional de Tierras - ANT, para que en articulación con la ART se logre que de manera prioritaria a las mujeres rurales cabeza de familia, que se encuentran en estado de vulnerabilidad y que han suscrito PAI y han venido recibiendo pagos para el auto sostenimiento, puedan a su vez acceder y titular la tierra, con alternativas económicas de generación de ingresos como resultan los proyectos productivos, que permitan reducir la pobreza y superar las barreras que afectan de manera diferencial y desproporcionadas a las mujeres para acceder a tierra de buena fertilidad, de la mano del robustecimiento y presencia del Estado en los territorios, en especial en aquellos históricamente afectados por las matas de coca.

### **3. Ampliación y fortalecimiento del PNIS:**

Es necesaria la aceleración de la construcción de los Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo – PISDA que incluyan, de conformidad con el artículo 8 del Decreto 896 de (2017): los Planes de Atención Inmediata y desarrollo de proyectos productivos – PAI de acuerdo a lo celebrado con las comunidades, obras de infraestructura rápida, componente de sostenibilidad y recuperación ambiental, plan de formalización de la propiedad, planes para zonas apartadas y con baja concentración de población, y cronograma, metas e indicadores, que permitan a las comunidades la generación de ingresos de manera concertada, partiendo de sus necesidades, intereses, barreras y actividades tradicionales, en especial las diferenciales de las mujeres, que reduzcan las situaciones de pobreza y vulnerabilidad, que tengan en consideración la autonomía económica ganada con las plantas y que así permitan a futuro las transformaciones estructurales del campo en las regiones cocaleras. En este sentido es fundamental la incorporación en el PNIS del rol de las mujeres desde el enfoque diferencial, tendiendo en consideración las diferencias entre mujeres campesinas, indígenas y afrodescendientes, así como también vincular a mujeres cultivadoras de marihuana y amapola, que no han sido vinculadas.

Por lo que se recomienda a la ART continuar con la implementación del PNIS: a) partiendo de la línea base de las personas beneficiarias del programa que está desagregada por sexo, recoger la información sobre los riesgos que existen y los que se generaron en los territorios con ocasión del Programa, así como las violencias de género y la relación de éstas con actores ilegales, desagregada por sexo, identidad de género y orientación sexual diversa; b) verificar que por lo menos la mitad de asistentes a todos los niveles comunitarios que faltan por culminar, sean mujeres y sus organizaciones, y no solo sean vinculadas por el hecho de ser madres cabeza de familia o dueñas del cultivo; c) la convocatoria sea amplia y pública, por medios de comunicación locales, teniendo en cuenta las agendas de las organizaciones de mujeres presentes en los territorios para preparar la logística de los encuentros comunitarios; d) recoger información sobre la situación diferenciada de las mujeres en los territorios de cultivos de coca, experiencias sobre programas realizados en los territorios con enfoque de género, así como



Instancia Especial de  
**Mujeres para el Enfoque  
de Género en la Paz**



informes y estudios sobre la relación de las mujeres con los cultivos ilícitos realizados por la academia, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales.

#### **4. Etapas del PNIS:**

##### **4.1. Implementación:**

Debido a que el PNIS va en la etapa de suscripción de los Planes de Atención Inmediata – PAI, proyectos de Autosostenimiento y seguridad alimentaria, así como la asistencia técnica integral entregada a algunas familias beneficiaria; se requiere acelerar la asistencia técnica en aquellas zonas donde no ha llegado y generar proyectos productivos de acuerdo a las actividades tradicionales y ancestrales de los territorios y al uso del suelo, permitiendo incluir en la cadena productiva a las actividades que históricamente realizan las mujeres en el campo, como por mencionar algunas, el cuidado de semillas y de especies menores, elaboración de alimentos a trabajadores, entre otras. Por lo que se recomienda:

- a) El Plan de Atención Inmediata – PAI a las familias cultivadoras vinculadas al programa requiere partir de las necesidades de cada población y región, incluyendo las necesidades diferenciales de las mujeres, así como proyectos de generación de ingresos rápidos, siendo en todos los casos entregas en especie preferiblemente y no en dinero, como se estaba realizando para el primer año, toda vez que así se asegura suplir las necesidades inmediatas de las familias y sustituir los ingresos anteriormente alcanzados por los cultivos de uso ilícito;
- b) Es fundamental que las mujeres puedan participar en la toma de decisión sobre el proyecto productivo al interior de las familias que suscriben acuerdos;
- c) En la escogencia del proyecto productivo alternativo, se requiere tomar medidas diferenciales que promuevan y mantengan la autonomía económica en las mujeres cabeza de hogar sembradoras, recolectoras y amedieras;
- d) Es necesario evidenciar las dinámicas productivas en las diferentes zonas de construcción de los PISDA, y cómo se están insertando las mujeres en ellas, teniendo en cuenta en qué sectores están las microempresas de las mujeres;
- e) Capacitar a las comunidades y las familias vinculadas al programa, en educación financiera, producción y administración para el manejo del dinero para mujeres y hombres, permite que las familias vinculadas al PNIS, en especial las mujeres, generen autonomía económica al ejecutar proyectos productivos alternativos;
- f) Agilizar la asistencia técnica en las comunidades que suscribieron los acuerdos colectivos y que aún no la han recibido, que incluyan asistencia técnica integral en nuevas tecnologías agrarias y producción informática, para que generen ingresos propios y sostenibles;
- g) Garantizar la efectiva formalización de las cooperativas y organizaciones integradas por mujeres rurales, lo cual requiere apoyo técnico y económico;
- h) La ejecución del PAI y la puesta en marcha del proceso de construcción participativa de los PISDA, se requiere que se realice de manera articulada con los planes y programas de la Reforma Rural Integral, en especial con los PDET, siendo que todos estos sean incluidos de manera armónica y coordinada en la Hoja de Ruta que construirá el Gobierno actual;
- i) Establecer dentro de la Hoja de Ruta, que para la financiación y estimación de los recursos



Instancia Especial de  
**Mujeres para el Enfoque  
de Género en la Paz**



requeridos para la implementación del PNIS, un rubro del 5% o 10% del total de los recursos de cada zona priorizada PDET, que será destinado para la igualdad, superación de brechas de género y empoderamiento de las mujeres vinculadas al Plan, en cumplimiento de los compromisos del Acuerdo de Paz respecto a un presupuesto sensible al género y de conformidad con lo estipulado en los artículos 223 y 281 del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

#### **4.2. Seguimiento y Evaluación:**

Se sugiere que el seguimiento y evaluación parta de la información desagregada por sexo, identidad de género y orientación sexual diversa, recogida en la construcción de los PAI, por lo que se propone:

- a) Partir de los indicadores del Plan Marco de Implementación para el seguimiento del PNIS, que permita evaluar de manera objetiva el cumplimiento del enfoque de género en el Acuerdo de Paz; por lo que es fundamental que la ART se articule con la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación junto con el Departamento Nacional de Planeación para que en la construcción de la Hoja de Ruta queden establecidos los indicadores del PMI que pretenden evaluar las medidas diferenciales de género que quedaron plasmadas en los compromisos del Acuerdo de Paz;
- b) Realizar un análisis específico de los indicadores del PMI que incluya variables diferenciales y categorías sociales y económicas, incluyendo las medidas afirmativas y diferenciales en razón del género que sean adoptadas;
- c) Hacer seguimiento a los pagos del PAI, las capacitaciones, los créditos y proyectos productivos implementados, tanto en dinero como en especie, identificando la posterior superación del estado de pobreza, la generación de ingresos y recursos, haciendo la diferenciación de las entregas a mujeres frente a hombres, así como las diferencias en las familias monoparentales y las biparentales, generando un análisis en el impacto de estas entregas y la relación con el mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades, en especial de las mujeres, y el verdadero cumplimiento de la no resiembra y los proyectos productivos.
- d) Establecer indicadores de seguimiento al gasto del presupuesto que señale la inversión en enfoque de género.

#### **Referencias**

Agencia de Renovación del Territorio y Dirección de política integral para la lucha contra las drogas ilícitas de la Presidencia. (22 de noviembre de 2017). Circular interna 17.

Congreso de la República. (07 de mayo de 2019). Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. 112.



Instancia Especial de  
**Mujeres para el Enfoque  
de Género en la Paz**



Bogotá: Gaceta del Congreso 315.

Corporación Sisma Mujer. (junio de 2017). Reparación colectiva incluyente y transformadora. *Lineamientos de reparación colectiva con enfoque de género y étnico en la política de reparación a las víctimas*. Bogotá: Ediciones Antropos Ltda.

Corporación Sisma Mujer. (25 de mayo de 2018). Boletín No. 15: Erradicar la violencia sexual para avanzar hacia una paz incluyente con las mujeres.

DeJusticia. (2018). *Voces desde el cocal*. Bogotá: DeJusticia.

Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. (22 de febrero de 2018). Decreto 362. Bogotá, Colombia.

Fundación Ideas para la Paz - FIP; ONU Mujeres; Suecia. (sf). *Atención de necesidades y garantía de derechos de mujeres vinculadas a enclaves cocaleros*. Obtenido de Fundación Ideas para la Paz: <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/5a2088b97622c.pdf>

Fundación Ideas para la Paz. (2018). Por qué siguen aumentando los cultivos de coca en Colombia? *www.ideaspaz.org*, 1-13.

Gobierno Nacional; FARC EP. (s.f.). Acuerdo de Paz.

González Posso, Camilo; Indepaz. (Noviembre de 2017). *Balance de un año de implementación de la política de sustitución de cultivos de coca*. Obtenido de [www.indepaz.org.co](http://www.indepaz.org.co).

Majjub, Salomón; Heinrich Boll Stiftung. (2017). Implementación del punto 4 del acuerdo de paz. *Ideas verdes No. 4*, 1 - 16.

Ministerio del Interior. (14 de junio de 2018). Resolución 0845.

Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito - UNODC. (2018). Obtenido de <https://www.unodc.org/colombia/es/da2013/daprincipal.html>

Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito - UNODC. (2019). *Informe Ejecutivo Consolidado No. 17. Monitoreo y verificación de compromisos de sustitución de cultivos ilícitos*. Bogotá: UNODC.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (septiembre de 2018). *Informe Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2017*.

Presidencia de la República. (29 de mayo de 2017). Decreto 896. Bogotá, Colombia.

ART y Dirección de política integral para la lucha contra las drogas ilícitas de la Presidencia. (22 de noviembre de 2017). Circular interna 17.



Instancia Especial de  
**Mujeres para el Enfoque  
de Género en la Paz**



Congreso de la República. (07 de mayo de 2019). Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. 112.  
Bogotá: Gaceta del Congreso 315.