

**La política agraria**

**y**

**los derechos de las mujeres en**

**Colombia**

**Octubre 31 de 2011**

# **La política agraria y los derechos de las mujeres en Colombia**

## **Tabla de contenido**

### **Presentación**

### **Capítulo 1**

#### **Panorama de la situación de la población rural en Colombia**

1.1 Características socio-demográficas de la población rural

1.2 La desigual estructura de tenencia de la tierra en Colombia se mantiene

1.3 La propiedad de la tierra de la población campesina no ha sido garantizada efectivamente

### **Capítulo 2**

#### **2. El derecho a la tierra está reconocido indirectamente en la normatividad internacional**

2.1 La igualdad de derechos de las mujeres rurales está reconocido en los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos

2.2 La Convención contra Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer reconoce los derechos de las mujeres rurales

### **Capítulo 3**

#### **La legislación interna ha desarrollado insuficientemente el reconocimiento constitucional del derecho a la tierra**

3.1 La Constitución Política señala las obligaciones del Estado en cuanto al acceso a la tierra y los derechos económicos, sociales y culturales de la población rural

3.2 El derecho a la tierra está reconocido formalmente en la legislación

3.3 La legislación nacional adoptó algunas normas favorables a las mujeres rurales

3.3.1 La ley 731 de 2002 tiene como objetivo mejorar la calidad de vida de las mujeres rurales de bajos recursos

3.3.2 La ley 1257 de 2008 sobre la prevención y sanción de la violencia y discriminación contra las mujeres comprende el daño patrimonial de las mujeres campesinas

3.3.3 La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras incluye en sus principios el enfoque diferencial

3.4 El Estado colombiano ha adoptado medidas contrarias a sus obligaciones de garantía de los derechos de las mujeres rurales

3.4.1 La institucionalidad de la reforma agraria y el desarrollo campesino fue liquidada

3.4.2 El Estado ha adoptado una serie de medidas legislativas contrarias a los derechos de la población rural

## **Capítulo 4**

### **Los órganos internacionales han recomendado al Estado colombiano medidas para garantizar los derechos de las mujeres rurales**

4.1 El Comité de la Convención contra Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer ha formulado recomendaciones acerca de los derechos de las mujeres rurales

4.2 El Relator Especial sobre el derecho a una vivienda adecuada ha recomendado el reconocimiento del derecho a la tierra

4.3 El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales manifestó su preocupación acerca de la situación de las mujeres rurales en Colombia

4.4 El Comité de Derechos Humanos recomendó al Estado colombiano fortalecer los mecanismos de restituir las tierras de la población desplazada

4.5 La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación –Fao- ha identificado algunas medidas necesarias para eliminar las desigualdades de género de las mujeres rurales

4.6 El Acnur ha recomendado medidas específicas para la restitución de las tierras de las mujeres en situación de desplazamiento

## **Capítulo 5**

### **La desigualdad que afecta a las mujeres rurales en Colombia no ha sido superada**

5.1 Las mujeres rurales son gravemente afectadas por el desempleo

5.2 Las mujeres no tienen garantizado el derecho a la tierra

5.3 Las mujeres son víctimas de la violencia sexual en el contexto del conflicto armado interno

## **Capítulo 6**

**Las políticas agrarias vigentes no garantizan los derechos de las mujeres**

## **Capítulo 7**

**La actual política agraria da continuidad al desarrollo rural y mantiene la estructura de tenencia de la tierra**

7.1 La Política de Tierras no reforma la estructura de tenencia de la tierra y desconoce los derechos de las mujeres

7.2 El Plan Nacional de Desarrollo no aplica las recomendaciones internacionales relativas a los derechos de la población rural y de las mujeres

7.3 El Plan de Choque de restitución: una estrategia de formalización de la propiedad

7.4 El Plan Estratégico del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural carece de enfoque diferencial de género

7.5 La ley de víctimas no garantiza plenamente los derechos de las mujeres

7.6 El Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos amenaza seriamente la economía campesina

## **Capítulo 8**

**Conclusiones**

## **Capítulo 9**

**Recomendaciones**

## **La política agraria y los derechos de las mujeres en Colombia**

### **Presentación**

La Comisión Colombiana de Juristas –CCJ- tiene por objetivo la promoción de los derechos humanos y del derecho humanitario en Colombia y la aplicación de los instrumentos internacionales de protección de los mismos. En este marco, la CCJ monitorea la situación de los derechos de poblaciones en condiciones de vulnerabilidad, tales como mujeres, víctimas del desplazamiento forzado, pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y campesinas y la niñez. Asimismo, a través de la elaboración de informes temáticos, la CCJ realiza seguimiento a la aplicación de las recomendaciones de los órganos internacionales de protección de los derechos humanos.

La CCJ ha elaborado el presente Informe acerca de la política agraria y su impacto sobre los derechos de las mujeres, con la finalidad de brindar información acerca del cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado colombiano en ese campo.

En su primera sección, el informe presenta un panorama de la situación de la población rural en el país. La segunda sección reseña el reconocimiento del derecho a la tierra a través de los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos mientras que el tercer capítulo se ocupa del marco normativo interno en materia agraria. La cuarta sección consiste en un recuento de las respectivas recomendaciones de los órganos internacionales de derechos humanos con respecto a las mujeres rurales. La sección quinta analiza la inequidad en el acceso de la tierra que afecta a las mujeres rurales. La sexta parte del informe se refiere a otros factores que profundizan la inequidad para las mujeres rurales, y la séptima parte analiza la actual política agraria con respecto a las mujeres. En la sección final del documento se presentan las conclusiones y recomendaciones dirigidas a la protección de los derechos de las mujeres rurales en Colombia.

## Capítulo 1

### Panorama de la situación de la población rural en Colombia

Existen serias falencias en los diagnósticos oficiales sobre el campo colombiano, debido a que la información tiene una desactualización de 43 años, desde la última vez que se realizó el Censo Agropecuario. Por lo tanto, la información sobre la situación del campo está dispersa, es incompleta y desactualizada.

Sin embargo, a partir de los datos disponibles, a continuación se presentará un panorama sobre la situación de la población rural en el país.

#### 1.1 Características socio-demográficas de la población rural

Según proyecciones del censo de población realizado en 2005, Colombia tenía en 2009 42'888,594 habitantes, de los cuales 31'886,602 (74,3%) habitan en las cabeceras municipales o distritales y 11'001,990 (25,7%) en el sector rural.

Sin embargo, el Informe de Desarrollo Humano de 2011 dedicado a la situación rural ha encontrado que el campo y su población tienen un peso más significativo en la realidad nacional de lo que indican las cifras oficiales. Los hallazgos de dicho estudio indican que el 75,5% de los municipios del país son rurales; en donde habita el 31,6% de la población y cubren el 94,4% de la superficie total del país.

En 2005 la pobreza rural en Colombia alcanzaba un 68% mientras que la urbana era del 42%, lo que equivalía a ocho millones de personas pobres en el campo, y el 28% vivía en condiciones de indigencia (3,2 millones de personas), situación que ha empeorado. En 2008, el gobierno reconocía que la pobreza rural representaba el 36,5% de la pobreza nacional y el 49,2% de la indigencia total, y que el ingreso per cápita del campo apenas representa el 30,5% del ingreso per cápita urbano.

El gobierno del presidente Alvaro Uribe Vélez, que comprendió dos períodos de cuatro años, atribuyó la situación de la población rural descrita anteriormente a *“la baja productividad y por ende los bajos ingresos, y no necesariamente la falta de empleo”*. Otra causa de la pobreza rural es la violencia porque, según el gobierno del Alvaro Uribe V., dicha violencia desincentivó la inversión en el campo y habría desviado la atención de los instrumentos y recursos de la política e institucionalidad para atender los efectos de sobre las víctimas del desplazamiento forzado y del terrorismo, en detrimento de los campesinos, principal objetivo de las instituciones de desarrollo rural del sector.

No obstante, el diagnóstico gubernamental mencionado anteriormente es incompleto puesto que omite mencionar que el desplazamiento forzado de miles de campesinos,

indígenas y afrocolombianos, producto de lechos de violencia sociopolítica en el contexto del conflicto interno armado, ha sido promovido y aprovechado por las estructuras paramilitares al servicio de empresarios y terratenientes con la finalidad de despojar a las comunidades rurales de miles de hectáreas de tierras. Además, dicho diagnóstico oficial también ignora que la asignación de recursos presupuestales a la política de atención desplazamiento fue insuficiente. Por lo tanto, la violencia y la atención al desplazamiento forzado justifican las omisiones estatales con relación a los derechos de la población rural.

En ese sentido, entre las causas del deterioro de las condiciones de vida de la población rural se deben incluir las medidas tomadas por el gobierno de Alvaro Uribe V. encaminadas a fomentar la economía agropecuaria basada en el latifundio y la agroindustria, y la conversión de los productores campesinos en empresarios. Al servicio de este propósito, el gobierno de Alvaro Uribe V. debilitó la institucionalidad rural a través de medidas como la liquidación del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria –Incora- y el programa de Desarrollo Rural Integrado –DRI- y la fusión de varias entidades del sector rural en el Instituto de Desarrollo Rural –Incoder-. Para la población campesina, la liquidación del Incora significó el fin de las posibilidades de acceso a la tierra y la renuncia del Estado a democratizar la propiedad a través de la reforma de la estructura de tenencia de la tierra.

Al respecto resulta ilustrativa la inoperancia de la nueva institucionalidad oficial para el sector rural y la inaplicación sistemática de la legislación en materia de adjudicación de tierras a campesinos y poblaciones afrocolombianas e indígenas, que fue advertida por la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios. Según la Procuraduría, a mayo de 2005, estaban pendientes de trámite por parte del Incoder 53.109 expedientes, correspondientes a solicitudes de tierras presentadas por campesinos, pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas.

Por su parte, las Naciones Unidas han constatado el crecimiento de la brecha existente en Colombia entre el campo y la ciudad, como resultado de las desigualdades del ingreso y la propiedad.

El Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) y el Ministerio de Agricultura anunciaron que en 2013 realizarán el tercer Censo Nacional Agropecuario, después de 43 años de realizado el segundo censo de este tipo, con lo que, de acuerdo con el Ministro de Agricultura, se espera que el país disponga de *“una herramienta fundamental en la formulación de políticas y el diseño de mecanismos para desarrollar el sector rural colombiano”*.

## 1.2 La desigual estructura de tenencia de la tierra en Colombia se mantiene

De acuerdo con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, de los 114.17 millones de has de tierra de la superficie continental de Colombia, 50,9 millones de has son de uso agropecuario (44, 6%) y 63.3 millones de has (55,4%) son uso no agropecuario. De las

primeras, para actividades agrícolas se usan 4,9 millones de has y 38,6 millones de has en ganadería. La ganadería hace un uso extensivo de la tierra y es tecnológicamente atrasada, así que se estima que en pastos mejorados solamente están 5 millones de has.

La estructura agraria en Colombia tradicionalmente se ha caracterizado por la desigualdad en la propiedad sobre la tierra y la persistencia de la gran propiedad latifundista, por un lado, y en la pequeña economía campesina por el otro. Esta tendencia se ha reforzado en los últimos años como resultado del despojo violento de las tierras de los campesinos y los territorios colectivos de las poblaciones afrocolombianas e indígenas por parte de las estructuras paramilitares al servicio de grandes terratenientes y empresarios. Asimismo, la concentración de la propiedad de la tierra ha sido decididamente estimulada por las políticas agrarias adoptadas en la última década.

En 2001, el 57,3% de los propietarios tenía predios de menos de 3 has, por una superficie (área rural registrada) de 1,7%; el 39,7% de los propietarios tenía predios con 3 a 100 has; mientras que el 2,6% de los propietarios tenía predios entre 100 y 500 has, por una superficie de 14,6% y solamente el 0,4% de los propietarios tenía predios mayores de 500 has por una superficie de 61,2% de la superficie.

El Instituto Geográfico Agustín Codazzi –Igac-, estimaba en dicha fecha que alrededor de 2428 propietarios públicos y privados (0.06%) poseían 44 millones de has (53.5%), controlando en promedio 18.093 has por propietario. En contraste, 2.2 millones de propietarios (55.6%) y de predios (56.8%) correspondían a una estructura de minifundios menores de 3 has, lo cual equivale a un 1.7% del territorio registrado catastralmente. Comparativamente, el territorio promedio de cada uno de los grandes propietarios era 6000 veces la propiedad promedio de los microfundistas y minifundistas.

Según el mismo Igac, 4.7 millones de has de las mejores tierras del país estaban intensamente subutilizadas y diez millones están subutilizadas, debido a que la gran propiedad latifundista no utiliza las tierras fértiles y aptas para la agricultura, mientras que la pequeña propiedad minifundista está ubicada principalmente en las tierras en condiciones desfavorables de fertilidad e infraestructura.

La mencionada tendencia en la distribución de la propiedad ha generado un uso inadecuado del suelo que pone en peligro la producción de alimentos del país y la supervivencia la economía campesina tradicional, a la vez que acelera la ocurrencia de procesos de erosión e infertilidad del suelo.

Históricamente, el campo colombiano se ha caracterizado por la expansión permanente de la ganadería bovina extensiva, que sostiene la propiedad latifundista y el poder político local y regional. El país solo está utilizando un 37% de la tierra apta para la agricultura, al tiempo que la ganadería absorbe cerca del 28% de la tierra apta para esta actividad. Entre 9 y 10 millones de has aptas para la agricultura no se están usando para dicho propósito.



Entre 2000 y 2010, se intensificó la injusta distribución de la tierra en el campo colombiano. En dicho período el índice Gini de concentración de la propiedad de la tierra se incrementó en más de 1%. El mayor incremento se presentó entre 2005, cuando el índice Gini alcanzó 0,86, y 2010, cuando este mismo índice ascendió a 0,89.

El proceso de concentración de la tierra se refleja en la pequeña propiedad campesina. De acuerdo con el Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada –PPTP-, en 2009 el 10,5% del total de has eran de microfundio que corresponden al 80,5% de los predios y al 78,3% de los titulares de derechos, mientras que el 52,2% de has están en la gran propiedad o latifundios y se distribuyen en el 0,9% de los predios y el 1,1% de los propietarios/poseedores. En términos de Unidad Agrícola Familiar –UAF-, a la pequeña escala corresponden 19,1% de las has, 13,7% de los predios y 14,7% de los propietarios/poseedores, mientras que a la mediana escala corresponden 18,2% de las has y 5,0% de los predios y 5,8% de propietarios/poseedores.

La persistencia del conflicto armado interno, el desplazamiento forzado de la población rural y el abandono y/o despojo de sus tierras, al lado de las políticas de fomento de la producción agroindustrial que apoyan el modelo exportador de recursos naturales y el desmonte de las instituciones de la reforma agraria no han contribuido a modificar la concentración de la propiedad de la tierra en el país.

1.3 La propiedad de la tierra de la población campesina no ha sido garantizada efectivamente

Un factor que se suma a las condiciones de vulnerabilidad de la población rural en Colombia es la falta de reconocimiento legal de la propiedad de sus tierras y la consecuente inseguridad jurídica.

La normatividad interna establece que *Propiedad* o dominio es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella. Por tanto, una persona es *propietaria* cuando tiene la facultad de disposición sobre un bien, pudiendo usufructuarlo directamente o disponer de él. Es quien aparece como titular del derecho de propiedad en el folio de matrícula inmobiliaria que lleva la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

El Ministerio de Agricultura estima que existen cerca de 1.2 millones de predios rurales informales en el sector rural, es decir que en el 40% de los predios, los derechos de propiedad no han sido formalizados y su tenencia se presenta bajo calidades de poseedor, ocupante o tenedor. A continuación se explican los conceptos que expresan la relación con la propiedad:

a. La *posesión* corresponde a la tenencia de un bien por parte de una persona con ánimo de señor o dueño, sea que la persona dueña tenga la cosa por sí misma, o por otra persona que la tenga en lugar y a nombre de ella. La persona *poseedora* es reputada

dueña, mientras otra persona no justifique serlo. Tradicionalmente, en las familias campesinas se cede la posesión de la tierra por línea masculina.

b. *Ocupante* es la persona que explota directamente un terreno baldío, que pertenece a la Nación y puede ser objeto de adjudicación. La *ocupación* es uno de los modos de adquirir el dominio sobre un bien.

c. Persona *tenedora* es aquella que realiza actividades sobre un predio reconociendo que existe un tercero con mejor derecho. Este es el caso de las personas arrendatarias, aparceras, cosecheras y comodatarias.

Junto con la desigual distribución de la tierra, la falta de títulos de propiedad de los predios rurales es una problemática que ha sido reconocida históricamente pero que no ha sido resuelta por el Estado colombiano.

Los aproximadamente 1.2 millones de predios rurales que el gobierno reconoce que no tienen formalizados los derechos de propiedad, se encuentran en mayor riesgo ante acciones de despojo por parte de las estructuras paramilitares, que se ha traducido en un proceso de contrarreforma agraria.

## 2. El derecho a la tierra está reconocido indirectamente en la normatividad internacional

Entre los derechos reconocidos en los instrumentos de protección de los derechos humanos se encuentran el derecho al desarrollo, a un nivel de vida adecuado, al trabajo y a la alimentación. Dichos derechos están ligados al derecho a la tierra.

En primer término, existe una relación indisoluble entre el derecho a la tierra y el derecho a una alimentación adecuada, como parte integral del derecho a un nivel de vida adecuado, que está reconocido por los Estados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos: *“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios (...)”*.

Aunque el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no reconoce el derecho a la tierra como derecho humano, hace un reconocimiento de otros derechos que están estrechamente relacionados con éste, como son *“el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado”*.

Los Estados, en el mismo Pacto *“reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”*.

Asimismo, el derecho a la tierra se encuentra relacionado con el derecho al desarrollo social, que implica que se garantice a toda persona el derecho a trabajar y a elegir empleo libremente. En ese sentido, los Estados han declarado que *“[e]l progreso y el desarrollo en lo social exigen la participación de todos los miembros de la sociedad en un trabajo productivo y socialmente útil, y el establecimiento, de conformidad con los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como con los principios de justicia y de función social de la propiedad, de modos de propiedad de la tierra y de los medios de producción que excluyan cualesquiera formas de explotación del hombre, garanticen igual derecho a la propiedad para todos, y creen entre los hombres condiciones que lleven a una auténtica igualdad”*.

Las Naciones Unidas han definido el derecho al desarrollo en términos de *“un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar del él”*.

La mencionada Declaración señala que los Estados deben adoptar medidas para eliminar los obstáculos al desarrollo resultantes de la inobservancia de los derechos civiles y políticos, así como de los derechos económicos, sociales y culturales (Artículo 6, numeral

3), y que también *“deben adoptar todas las medidas necesarias para la realización del derecho al desarrollo y garantizarán, entre otras cosas, la igualdad de oportunidades para todos en cuanto al acceso a los recursos básicos, la educación, los servicios de salud, los alimentos, la vivienda, el empleo y la justa distribución de los ingresos”* (Artículo 8, numeral 1).

En el caso particular de los pueblos indígenas y tribales, el derecho sobre su territorio ancestral está reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptada por Colombia a través de la ley 21 de 1991. Dicho Convenio reconoce a dichos pueblos *“el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia”*.

En ese sentido, el Convenio 169 de la OIT establece que *“[l]os gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión. 3. Deberán instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados”*, y por lo tanto *“deberán instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados”*.

Por consiguiente, el Convenio 169 que los Estados en sus políticas y programas agrarios deben garantizar a los pueblos interesados condiciones equivalentes a las que disfruten otros sectores de la población, en cuanto a la asignación de tierras adicionales cuando las tierras de que dispongan sean insuficientes para garantizarles una existencia normal o para su crecimiento numérico; al igual que el acceso a los medios necesarios para el desarrollo de las tierras (Artículo 19).

Por otra parte, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas reconoce en su integralidad los derechos de dichos pueblos y advierte que constituyen las normas mínimas para la supervivencia, la dignidad y el bienestar de los pueblos indígenas. La Declaración hace un reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas a sus tierras, territorios y recursos de la siguiente manera:

a. El derecho a mantener y fortalecer su relación espiritual con las tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado y utilizado (Artículo 25).

b. El derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado, utilizado o adquirido, y a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otro tipo

tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma. El derecho mencionado no está sujeto a que los Estados hayan hecho un reconocimiento legal de la propiedad del mismo (Artículo 26).

c. La obligación estatal de asegurar el reconocimiento y protección jurídicos de las tierras, territorios y recursos, con respeto a las costumbres, las tradiciones y los sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas de que se trate (Artículo 26).

d. La obligación estatal de reconocer las leyes, tradiciones, costumbres y sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas, para reconocer y adjudicar los derechos de estos pueblos en relación con sus tierras, territorios y recursos, comprendidos aquellos que tradicionalmente han poseído u ocupado o utilizado. Los pueblos indígenas tendrán derecho a participar en este proceso (Artículo 27).

e. El derecho a la conservación y protección del medio ambiente y de la capacidad productiva de sus tierras o territorios y recursos (Artículo 29).

f. El derecho a que no se desarrollen actividades militares en sus territorios, a menos que lo justifique una razón de interés público pertinente o que se haya acordado libremente con los pueblos indígenas interesados, o que éstos lo hayan solicitado. La obligación estatal consiste en celebrar consultas eficaces con los pueblos indígenas interesados, por los procedimientos apropiados y en particular por medio de sus instituciones representativas, antes de utilizar sus tierras o territorios para actividades militares (Artículo 30).

g. El derecho a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus territorios y otros recursos (Artículo 32). Por consiguiente, los Estados tienen la obligación de desarrollar consultas de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo.

Adicionalmente, los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de las Naciones Unidas disponen que *“los Estados tienen la obligación específica de tomar medidas de protección contra los desplazamientos de pueblos indígenas, minorías, campesinos, pastores y otros grupos que tienen una dependencia especial de su tierra o un apego particular a la misma”* (Principio n.º 9); y que la propiedad y las posesiones de las personas desplazadas internas disfrutarán de protección en toda circunstancia (Principio n.º 21).

En cuanto a las obligaciones estatales, los mismos Principios Rectores establecen la responsabilidad de prestar asistencia a las personas desplazadas internas que hayan retornado o se hayan reasentado en otra parte, para la recuperación de las propiedades o posesiones que abandonaron o de las que fueron desposeídas (Principio n.º 29).

## 2.1 La igualdad de derechos de las mujeres rurales está reconocida en los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos

La normatividad internacional ha hecho un reconocimiento específico del derecho a la igualdad entre hombres y mujeres, que abarca el derecho a la tierra y los derechos relacionados con este.

a. En el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos los Estados se comprometen a respetar y garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en dicho Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social (Artículo 2).

Asimismo, los Estados se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de dicho Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.

En el Pacto mencionado los Estados se comprometen también a garantizar que toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales (Artículo 2).

Además, el mismo Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece la obligación de los Estados de adoptar *“las medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y de responsabilidades de ambos esposos en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del mismo”* (Artículo 23, numeral 4). Este reconocimiento es relevante en el caso de los derechos a la tierra y el patrimonio.

El mismo Pacto señala también que *“[t]odas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”* (Artículo 26).

b. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales contiene disposiciones para garantizar la igualdad de derechos entre mujeres y hombres. De conformidad con el Pacto, los Estados tiene la obligación de garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social (Artículo 2, numeral 2).

Asimismo, los Estados tienen la obligación de asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales (Artículo 3).

c. De conformidad con los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de Naciones Unidas, las mujeres embarazadas, las madres con hijos pequeños y las mujeres cabeza de familia tienen derecho a la protección y asistencia requerida por su condición y a un tratamiento que tenga en cuenta sus necesidades especiales (Principio n.º 4, numeral 2).

d. Los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas refirman los derechos de las mujeres.

Dichos Principios reconocen la necesidad de adoptar medidas positivas para garantizar a las mujeres en condición de refugio y desplazamiento interno su derecho a la restitución de las viviendas, la tierra y el patrimonio.

En particular, estos Principios reconocen el derecho a la igualdad entre hombres y mujeres en el goce del derecho a la restitución y que los Estados tienen la obligación de garantizar la igualdad en el goce de los derechos al retorno voluntario en condiciones de seguridad y dignidad; a la seguridad jurídica de la tenencia; a la propiedad del patrimonio; a la sucesión; y al acceso, uso y control de las tierras, las viviendas y el patrimonio. Esta igualdad debe ser garantizada en las políticas y programas de restitución de la incorporación de un enfoque de género y del reconocimiento explícito de la titularidad conjunta de ambas cabezas de familia, (Principio n.º 4).

En materia de restitución de las viviendas y el patrimonio, los Estados están obligados a revocar las leyes que generen efectos discriminatorios y a garantizar que sus políticas de restitución garanticen plenamente a las mujeres la protección contra la discriminación y a la igualdad de hecho y de derecho (Principio n.º 9).

2.2 La Convención contra Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer reconoce los derechos de las mujeres rurales

De manera más específica que los instrumentos de protección de los derechos humanos anteriormente mencionados, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer –Cedaw- reconoce los derechos de las mujeres. En ese sentido, los Estados partes de la Cedaw tienen la obligación de garantizar la igualdad a los hombres y a las mujeres para que puedan disfrutar de todos los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos. Por lo tanto, la Cedaw establece una serie de obligaciones de los Estados para garantizar la igualdad entre hombres y mujeres y eliminar las distintas formas en que se manifiesta la discriminación en contra de las mujeres.

La Cedaw obliga a los Estados a tomar acciones concretas para eliminar la discriminación en contra de las mujeres (Artículo 2), mediante disposiciones como la inclusión del

principio de igualdad entre los sexos en las constituciones nacionales; la adopción de leyes que prohíban y sancionen la discriminación contra la mujer; la eliminación de leyes, reglamentos, usos y prácticas que sean discriminatorias en contra de las mujeres; velar porque las autoridades y las instituciones públicas no incurran en prácticas discriminatorias; y garantizar la protección jurídica de los derechos de la mujer.

Asimismo, la Cedaw obliga a los Estados a adoptar medidas para garantizar el desarrollo pleno de las mujeres. Para ello los Estados deben tomar medidas apropiadas en todos los campos, incluyendo el político, social, económico y cultural, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de las mujeres y garantizarles el goce de los derechos humanos (Artículo 3).

Más allá de la igualdad formal, establecida en la legislación, para acelerar el logro de la igualdad real, los Estados están obligados a adoptar medidas de acción afirmativa, es decir, que favorezcan a las mujeres y corrijan las discriminaciones existentes en contra de ellas (Artículo 4).

Además, la Cedaw reconoce los derechos económicos y sociales para las mujeres y obliga a los Estados a tomar medidas tendientes a garantizar a las mujeres el derecho a la asistencia social para la crianza de los hijos y acceso al crédito (Artículo 13).

En cuanto al tema del presente reporte, la Cedaw hace un reconocimiento específico a los derechos de las mujeres rurales, tales como la participación en la formulación e implementación de los planes de desarrollo y en las actividades comunitarias, y el acceso a la seguridad social, los servicios de salud, la educación y capacitación técnica. Igualmente, la Cedaw establece que las mujeres rurales deben contar con garantías para el acceso a créditos, comercialización y tecnologías apropiadas y al factor más importante en el campo, a recibir trato igual en la asignación y distribución de tierras (Artículo 14).

A propósito del derecho a la propiedad, la Cedaw establece la igualdad de mujeres y hombres, incluyendo lo relacionado con la firma de contratos y la administración de bienes (Artículo 15). Además, reconoce la igualdad de hombres y mujeres en la familia y el matrimonio, estableciendo que los Estados deben tomar medidas para eliminar la discriminación en el matrimonio y las relaciones familiares, asegurando el derecho de las mujeres a gozar de los mismos derechos y responsabilidades que los hombres, tanto durante el matrimonio, como cuando éste se acabe (Artículo 16). Este derecho cobra importancia para que los derechos de propiedad de las mujeres se garanticen cuando el matrimonio se disuelve y en las situaciones de desplazamiento forzado.

e. La Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas llamó a los Estados a garantizar el derecho de las mujeres a un tratamiento igual en los programas de reforma agraria

La Comisión de Derechos Humanos afirmó que la discriminación contra la mujer en la ley en relación con la disponibilidad, la adquisición y conservación de tierras, propiedades y



vivienda, así como con el financiamiento relativo a las tierras, las propiedades y la vivienda, constituye una violación del derecho humano de la mujer a la protección contra la discriminación.

En la resolución acerca de *“La igualdad de las mujeres en materia de propiedad, acceso y control de la tierra y la igualdad de derechos a la propiedad y a una vivienda adecuada”*, la Comisión de Derechos Humanos reconoció que *“las leyes, políticas, costumbres y tradiciones que restringen a las mujeres el acceso igualitario al crédito y los préstamos, les impiden además adquirir y heredar tierras, propiedades y vivienda, y las excluyen de una plena participación en el proceso de desarrollo son discriminatorias y pueden contribuir a la feminización de la pobreza”*.

La citada resolución señala que la discriminación contra la mujer en la ley en relación con la disponibilidad, la adquisición y conservación de tierras, propiedades y vivienda, así como con el financiamiento relativo a las tierras, las propiedades y la vivienda, constituye una violación del derecho humano de la mujer a la protección contra la discriminación (Numeral 3).

En consecuencia, la resolución hace un llamado a los gobiernos a apoyar la transformación de costumbres y tradiciones que discriminan a la mujer y que le niegan la seguridad de tenencia y la igualdad en materia de propiedad, acceso y control de la tierra y la igualdad de derechos a la propiedad y a una vivienda adecuada, a asegurar el derecho de las mujeres a un tratamiento igual en los programas de reforma agraria, así como en los planes de reasentamiento y en lo relativo a la propiedad y la vivienda adecuada, y a tomar medidas para incrementar la disponibilidad de tierra y vivienda para las mujeres que viven en situación de pobreza, en particular a las cabezas de familia (Numeral 5).

f. Ante la situación de discriminación con respecto al disfrute del derecho a la alimentación, en 2010 el Consejo de Derechos Humanos destacó la necesidad de garantizar un acceso justo y sin discriminación al derecho sobre la tierra para los pequeños propietarios, los agricultores tradicionales y sus organizaciones, en particular las mujeres y los grupos vulnerables de las zonas rurales y solicitó a su Comité Asesor continuar trabajando en la cuestión de la discriminación en el contexto del derecho a la alimentación y realizar un estudio preliminar sobre los medios para promover los derechos de las personas que trabajan en las zonas rurales, incluidas las mujeres, y en particular los pequeños agricultores que producen alimentos u otros productos agrícolas, y quienes se dedican a actividades tradicionales de pesca, caza y pastoreo. El Comité Asesor informará al respecto al Consejo en su 16º período de sesiones.

g. En el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará) reconoce los derechos de toda mujer de la siguiente manera:

- Tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos (Artículo 4).
- Podrá ejercer libre y plenamente sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y contará con la total protección de esos derechos consagrados en los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos (Artículo 5).
- El derecho a una vida libre de violencia incluye, entre otros, el derecho de la mujer a ser libre de toda forma de discriminación (Artículo 6).

Si bien las disposiciones contenidas en los instrumentos internacionales de protección mencionados en la presente sección del informe son de obligatorio cumplimiento por parte del Estado colombiano, en virtud del bloque de constitucionalidad, como veremos en el capítulo siguiente no se ha traducido en una legislación que garantice plenamente los derechos humanos de la población rural y que sea implementada de manera efectiva.

### Capítulo 3

#### **La legislación interna ha desarrollado insuficientemente el reconocimiento constitucional del derecho a la tierra**

El presente capítulo expone el desarrollo normativo relativo a los derechos de la población rural, que tenía antecedentes en la legislación de reforma agraria insuficientemente aplicada, que fue elevada a rasgo constitucional en la carta de 1991, pero que posteriormente ha sido contrariada por una serie de leyes y decretos reorientaron la política agraria del Estado colombiano del ideal de la reforma agraria y el desarrollo campesino, que buscaba la justicia social en el campo, a un enfoque el que predomina la productividad económica. Este viraje de las normas y políticas agrarias han afectado los derechos de la población rural y no han permitido superar la discriminación de las mujeres, tal como se expone en el presente informe.

La Constitución Política de 1991 hizo un reconocimiento del derecho a la tierra, cuyo desarrollo a nivel interno estaba hasta entonces relacionado con las medidas ordenadas por la ley de reforma agraria. Se trata de la ley 135 de 1961 "*Sobre reforma social agraria*" que contemplaba medidas específicas para garantizar el acceso de los campesinos a la tierra y se guiaba por el principio del bien común y la necesidad de extender a la población rural el ejercicio del derecho natural a la propiedad, armonizándolo en su conservación y uso con el interés social (Artículo 1).

La ley 135 se enfocaba en el desarrollo campesino, como lo expresaban claramente sus objetivos: Reformar la estructura agraria y eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad o su fraccionamiento antieconómico; apoyar la explotación adecuada en las unidades minifundio y dotar de tierra a quienes no la posean, con preferencia para quienes la explotaran con su trabajo personal (Artículo 1, inciso primero).

Dicha ley tenía además objetivos sociales claramente definidos tales como brindar garantías para el acceso a la propiedad de la tierra a aparceros, arrendatarios y asalariados agrícolas (Artículo 4); y elevar el nivel de vida de la población campesina, por medio del acceso a la propiedad de la tierra y la asistencia técnica, el crédito agrícola, la vivienda, la organización de los mercados, la salud y la seguridad social, el almacenamiento y, conservación de los productos y el fomento de las cooperativas (Artículo 5).

La ley 135 de 1961 creó el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria –Incora- (Artículo 2), el cual tenía entre sus funciones administrar las tierras baldías de propiedad nacional, adjudicarlas o constituir reservas y adelantar colonizaciones sobre ellas; administrar el Fondo Nacional Agrario; promover o ejecutar directamente labores de recuperación de tierras, reforestación, parcelación o concentraciones parcelarias; hacer dotaciones de tierras en las colonizaciones o en las tierras de propiedad privada que adquiriera con el

mismo fin, y dar a los cultivadores, directamente o con la cooperación de otras entidades, la ayuda técnica y financiera para su establecimiento en tales tierras, la adecuada explotación de éstas y el transporte y venta de los productos (Artículo 3).

La labor del Incora buscaba la constitución de Unidades Agrícolas Familiares, es decir, predios cuya extensión e infraestructura sea suficiente para que suministrar a una familia campesina los ingresos para su sostenimiento, el pago de las deudas por concepto del acondicionamiento, el mejoramiento de la vivienda, equipo de trabajo y nivel general de vida; que requiera para su explotación el trabajo del propietario y su familia, ocasionalmente el empleo de mano de obra externa (Artículo 50).

Sin embargo, entre los aspectos positivos de la ley 135 no estaba la preocupación por la situación de las mujeres campesinas y por lo tanto no adoptó disposiciones para garantizar la igualdad entre mujeres y hombres en cuanto al acceso a la tierra, la asistencia técnica y el crédito ni a aspectos relativos a la producción, comercialización y mercadeo.

Como se verá más adelante en el presente texto, antes de alcanzar sus objetivos, la ley 135 fue reformada por normas sucesivas que no tienen por finalidad obtener la justicia social en el campo mediante medidas que garanticen el derecho a la tierra y el desarrollo de las poblaciones campesina, indígena y afrocolombiana.

3.1 La Constitución Política señala las obligaciones del Estado en cuanto al acceso a la tierra y los derechos económicos, sociales y culturales de la población rural

La Constitución Política de 1991 establece las obligaciones del Estado relacionadas con los derechos a la tierra y la alimentación, al igual que con otros derechos de la población campesina. De acuerdo, con la Constitución es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de la población campesina (Artículo 64).

Asimismo, la Constitución establece que la producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado, para lo cual otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras (Artículo 65).

La misma Constitución establece que la mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades, y que la mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. En el mismo sentido, establece la obligación del Estado de apoyar de manera especial a las mujeres cabeza de familia (Artículo 43).

### 3.2 El derecho a la tierra está reconocido formalmente en la legislación interna

La normatividad promulgada en la década de los años 90 desarrolló de manera formal el reconocimiento de constitucional que establece la obligación del estado de garantizar el acceso a la propiedad de la tierra y a otros servicios con la finalidad de mejorar las condiciones de vida de la población rural. En efecto, las leyes 160 de 1994 y 387 de 1997 contienen algunas normas en ese sentido, pero, como se expone en este capítulo, estas no garantizan plenamente los derechos de dicha población.

a. La ley 160 de 1994 otorgó subsidios para el acceso a la propiedad de la tierra.

La ley 160 reconoce el deber constitucional del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de las personas trabajadoras agrarias y a otros servicios públicos, con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de la población campesina. Entre los objetivos de la ley se encuentran los siguientes:

- Reformar la estructura social agraria y eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rural o su fraccionamiento antieconómico y dotar de tierras a los campesinos más pobres, las comunidades indígenas y a los beneficiarios de los programas especiales establecido por el Gobierno nacional; y apoyar a la población campesina de escasos recursos en los procesos de adquisición de tierras a través de crédito y subsidio directo (Artículo 1).

- Promover, apoyar y coordinar el mejoramiento económico, social y cultural de la población rural y estimular la participación de las organizaciones campesinas en el proceso integral de la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural Campesino para lograr su fortalecimiento (Artículo 7).

La ley 160 estableció un subsidio para la compra de tierras por parte de personas campesinas no propietarias en condiciones de pobreza y marginalidad o que derivaran sus ingresos de la actividad agropecuaria. Dicho subsidio tenía la calidad de crédito no reembolsable, con cargo al presupuesto del Incora (Artículo 20), equivalente al 70% del valor correspondiente a la respectiva UAF (Artículo 21).

Es importante subrayar que la ley 160 introdujo criterios de selección preferencial a la situación de las campesinas jefas de hogar y las que se encontraban en estado de desprotección social y económica por causa de la violencia, el abandono o la viudez y carecieran de tierra propia o suficiente (Artículo 24). Los nombres de los cónyuges o compañeros permanentes debían ser inscritos en el registro de instrumentos públicos. Aunque el subsidio creado por la ley 160 no cubría la totalidad del precio de la tierra adjudicada a los campesinos, la ley conservaba el propósito de garantizar el acceso a la tierra de los campesinos pobres y promover la economía campesina.

El Incora reglamentó la ley 160 en lo relativo al acceso a la tierra de la población campesina en situación de desplazamiento forzado a través del acuerdo 018 de 1995, que definió criterios de selección para personas beneficiarias que residieran en centros urbanos y hubieran sido desplazadas del campo por razones de violencia (Artículo 1); que carecieran de tierras propias; que la persona aspirante fuera titular del dominio de una parcela minifundista; que se tratara de personas poseedoras, ocupantes o tenedoras de un terreno cuya extensión fuera igual o equivalente a una UAF; y que no existiera la posibilidad de ejercer directamente la posesión o usufructo sobre tales tierras, por causa del desplazamiento forzoso (Artículo 3).

b. La ley 387 de 1997 incorpora a la población desplazada a los programas de subsidios para obtener tierras

La ley 387 ordena al Gobierno nacional promover acciones y medidas de mediano y largo plazo con el propósito de generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento en otras zonas rurales o urbanas. Dichas medidas deben permitir el acceso directo de la población desplazada a la oferta social del Gobierno, entre otros a los programas relacionados con el Sistema Nacional de Reforma Agraria y de Desarrollo Rural Campesino creado por la ley 160 de 1994 (Artículo 17).

Asimismo, la ley 387 en su Artículo 19, estableció que el Incora (actualmente Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural –Incoder-) tiene la obligación de:

- Adoptar programas y procedimientos especiales para la enajenación, adjudicación y titulación de tierras, en las zonas de expulsión y de recepción de la población afectada por el desplazamiento forzado, así como líneas especiales de crédito, dando prelación a la población desplazada.

- Diseñar e implementar un registro de los predios rurales abandonados por la población desplazada e informar a las autoridades competentes para que procedan a impedir cualquier acción de enajenación o transferencia de títulos de propiedad de estos bienes, cuando tal acción se adelante contra la voluntad de los titulares de los derechos respectivos.

- Crear un programa que permita recibir la tierra de personas desplazadas a cambio de la adjudicación de otros predios de similares características en otras zonas del país.

Adicionalmente, la ley 387 ordena al Gobierno la formulación del Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, el cual debe incluir la creación y aplicación de mecanismos que brinden asistencia legal y jurídica a la población desplazada para garantizar la investigación de los hechos, la restitución de los derechos vulnerados y la defensa de los bienes afectados (Artículo 10).

El decreto 2007 de 2001 reglamentó la ley 387 en lo relativo a la protección de la tierra de la población desplazada o que se encuentra en riesgo de desplazamiento. Dicho decreto contiene medidas encaminadas a la protección de los bienes en aquellas regiones donde se ha emitido la declaratoria de riesgo inminente de desplazamiento o desplazamiento forzado. Además, el decreto adopta una serie de medidas relacionadas con el derecho a la tierra de la población desplazada: para el acceso a bienes inmuebles de manera temporal o definitiva.

El conjunto de las medidas ordenadas por la ley 387 han tenido una precaria implementación, lo que se ve reflejado en la persistencia del desplazamiento forzado, la falta de garantías para los derechos de las víctimas de dicho delito y la imposibilidad de superar su situación, o que, como se señaló anteriormente en el presente documento, llevó a la Corte Constitucional a declarar el *estado de cosas inconstitucional* con respecto al desplazamiento forzado, el cual no ha sido superado a ocho años de su declaratoria.

### **3.3 La legislación nacional adoptó algunas normas favorables a las mujeres rurales**

Entre 2002 y 2010 han sido promulgadas leyes que reconocen formalmente los derechos de las mujeres, que contienen algunas normas específicas encaminadas a garantizar los derechos de las mujeres rurales, con las correspondientes obligaciones estatales. A continuación se reseñan tres de las leyes que contienen medidas de protección de los derechos de las mujeres del sector rural.

#### **3.3.1 La ley 731 de 2002 tiene como objetivo mejorar la calidad de vida de las mujeres rurales de bajos recursos**

La ley 731 busca beneficios para las mujeres rurales de bajos recursos y consagra medidas específicas encaminadas a acelerar la equidad entre el hombre y la mujer rural. Entre otras, sobresalen las siguientes disposiciones:

a. Los fondos, planes, programas, proyectos y entidades que favorecen la actividad rural, deberán ajustar sus procedimientos y requisitos con el fin de eliminar los obstáculos que impidan el acceso de las mujeres rurales a ellos (Artículo 5).

b. Los fondos, planes, programas, proyectos y entidades que favorecen la actividad rural deben apoyar el acceso de las mujeres rurales a los recursos, a través de medios idóneos que permitan su divulgación, la capacitación adecuada para su utilización y la asistencia técnica de los proyectos productivos que se emprendan (Artículo 6).

c. Los fondos y entidades que favorecen al sector agropecuario, forestal, pesquero y minero, financiarán y apoyarán actividades rurales como el desarrollo de agroindustrias y microempresas, actividades relacionadas con la integración a cadenas agro productivas y comerciales, el turismo rural y ecológico, las artesanías, la transformación de metales y piedras preciosas y otros nuevos campos de oportunidad, incluyendo las actividades de

mercadeo, transformación de productos y prestación de servicios que se realicen en torno a ellas (Artículo 7).

d. Creación de cupos y líneas de crédito con tasa preferencial para las mujeres rurales de bajos ingresos, por parte del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario – Finagro- (Artículo 8); acceso de las mujeres rurales al Fondo Agropecuario de Garantías – Fag- con la finalidad de respaldar los créditos para las actividades rurales mencionadas en la presente ley (Artículo 9); y creación del Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales – Fommur- para apoyar programas y proyectos de actividades rurales que permitan la incorporación y consolidación de las mujeres rurales y sus organizaciones dentro de la política económica y social del país (Artículo 10).

e. Extensión del subsidio familiar en dinero, especie y servicios a las mujeres rurales por parte de la Caja de Compensación Familiar Campesina –Comcaja- (Artículo 13).

f. El Gobierno Nacional y las entidades territoriales, promoverán un servicio de educación campesina y rural de carácter formal, no formal e informal, que de manera equitativa amplíe la formación técnica de hombres y mujeres rurales (Artículo 16).

g. Acceso de las mujeres rurales a los cursos de capacitación técnica del Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA- sin discriminación (Artículo 17).

h. Titulación de predios de reforma agraria a nombre de la cónyuge o compañera permanente dejado en estado de abandono. La titulación comprende las parcelas de la reforma agrícola a nombre de las mujeres abandonadas por su cónyuge o compañero, o reconocer los derechos en una parcela ya titulada; y las parcelas de la reforma agrícola a empresas comunitarias o asociaciones de mujeres rurales; al igual que acceso preferencial a la tierra para mujeres cabeza de familia o mujeres en una situación desprotegida y la participación de las mujeres rurales en procedimientos de adjudicación de parcelas rurales a fin de garantizar procedimientos transparentes y justos (Artículo 24).

i. Titulación de predios de reforma agraria a las empresas comunitarias o grupos asociativos de mujeres rurales (Artículo 25).

j. Participación de las mujeres en las entidades y órganos del sector rural (Artículo 20) y los procedimientos de adjudicación y uso de los predios de reforma agraria (Artículo 26).

k. Prelación a la mujer cabeza de familia en la asignación de subsidios familiares de vivienda de interés social rural (Artículo 27).

l. Cumplimiento de lo dispuesto en ley 581 de 2000 con respecto a la igualdad de condiciones laborales y aplicación del principio de igual remuneración para trabajo igual en el sector rural, con el fin de eliminar las inequidades entre hombres y mujeres rurales.



m. Ampliación de los registros estadísticos sobre la condición de la mujer rural y de indicadores de evaluación de las políticas, planes, programas y proyectos del sector rural discriminados por hombre y mujer (Artículo 30).

n. Realización de jornadas de la expedición de cédula de ciudadanía a mujeres rurales por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil para permitirles la plena identificación, el ejercicio de sus derechos ciudadanos, el acceso a los servicios y la obtención de créditos y subsidios especiales (Artículo 31).

De acuerdo con información del Ministerio de Agricultura la ley 731 de 2002 ha sido reglamentada y desarrollada en los siguientes aspectos:

a. Se suscribió un convenio con el Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura - IICA, para desarrollar las actividades de capacitación en las áreas del Fondo Fomento para las Mujeres Rurales – FOMMUR correspondientes a acceso a financiamiento, formulación y gestión de proyectos, creación y fortalecimiento empresarial y asociativo, capacitación en actividades que permitan a las mujeres desarrollar sus proyectos y negocios rurales de manera eficiente en las áreas de producción, transformación, comercialización y procesos de mercadeo, igualmente en temas de desarrollo humano, participación ciudadana y equidad de género.

b. Con respecto al acceso al crédito, la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario reglamentó el acceso de las mujeres rurales a créditos con recursos FINAGRO y definió el destino del crédito para actividades rurales. Las mujeres deben solicitar información en la oficina del Banco Agrario de su municipio acerca de la línea de crédito para pequeños productores. El Ministerio de Agricultura no brinda datos acerca de los resultados de esta iniciativa.

c. El componente de acceso a la tierra de la ley fue reglamentado en la parte relacionada con la solicitud de transferencia de los derechos de propiedad de un predio en caso de que uno de los cónyuges y/o compañero permanente abandone la explotación del mismo durante el término previsto para la prescripción agraria. La mujer tendrá condiciones de equidad en lo que se refiere a la persona jurídica que se organice para la explotación del predio.

d. Con respecto a la vivienda, el Ministerio de Agricultura establece un aspecto de favorabilidad consistente en que las mujeres rurales cabeza de familia tienen derecho a un puntaje preferencial en la calificación de las postulaciones mediante el decreto 1042 de 2003 que fue modificado en sucesivas oportunidades y posteriormente derogado mediante el decreto 1160 de 2010 que contempla un puntaje adicional en la selección para las madres cabeza de familia u hogar uniparental.

Este modelo basado en subsidios no garantiza el derecho a la vivienda adecuada, puesto que la mayoría de la población rural deriva su sustento de trabajos precarios o informales,

con un bajo nivel de ingresos, como es el caso de las mujeres cabeza de familia de las zonas rurales. La escasez de ingresos impide a las mujeres campesinas disponer de capacidad de ahorro para financiar la vivienda, haciendo más difícil el acceso al crédito y al subsidio. Al respecto, la Contraloría General de la República ha considerado que “[l]os problemas de acceso al financiamiento de la vivienda están determinados, realmente, por los bajos ingresos de la población (...). Es claro que el problema central es de demanda efectiva. Surge, así, la contradicción entre el alto costo de la vivienda y la escasa capacidad de compra y de ahorro de la mayoría de la población. Esto nos lleva a que el problema de la vivienda es el de la pobreza. La gente carece de vivienda porque su capacidad de ingreso le hace imposible comprarla o arrendarla en condiciones dignas. Superar la problemática estructural de la vivienda social demanda un incremento del nivel general de empleo y de ingresos de la economía y/o la reducción efectiva del costo de las viviendas, para atenuar los requerimientos de endeudamiento hipotecario individual, para el cual no hay oferta en el mercado”.

Por otro lado, de manera conjunta, el Ministerio de Agricultura, la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y el Banco Agrario implementan el Programa "Mujer Cabeza de Familia Microempresaria" que apoya con créditos y acompañamiento las actividades empresariales que realizan tanto mujeres rurales como urbanas.

El crédito de este programa está dirigido a las mujeres rurales jefe de hogar con la condición de que formulen un proyecto productivo agropecuario viable que debe radicarse en la Oficina del Banco Agrario de su municipio en donde será estudiado según los requisitos mencionados. Antes de formular y radicar el proyecto en el Banco, la interesada tendrá que averiguar en la Alcaldía o en el mismo Banco si el municipio en donde reside ha sido seleccionado.

3.3.2 La ley 1257 de 2008 sobre la prevención y sanción de la violencia y discriminación contra las mujeres comprende el daño patrimonial de las mujeres campesinas

Dicha ley tiene por objeto la adopción de normas que permitan garantizar para todas las mujeres una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado, el ejercicio de los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico interno e internacional, el acceso a los procedimientos administrativos y judiciales para su protección y atención, y la adopción de las políticas públicas necesarias para su realización (Artículo 1).

La ley 1257 define el daño patrimonial de las mujeres como la pérdida, transformación, sustracción, destrucción, retención o distracción de objetos, instrumentos de trabajo, documentos personales, bienes, valores, derechos o económicos destinados a satisfacer las necesidades de la mujer (Artículo 3). En el caso de las mujeres rurales, dichos bienes comprenden la tierra y la vivienda, lo mismo que los cultivos y semovientes.

La guía de interpretación de la ley 1257 son los principios de la Constitución Política y los Convenios Internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia, en especial la

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, las demás leyes, la jurisprudencia referente a la materia (Artículo 4).

Como parte de los principios de la ley 1257 se encuentran, entre otros, la responsabilidad del Estado en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas para lograr el acceso de las mujeres a los servicios y el cumplimiento real de sus derechos; la no discriminación; y la atención diferenciada a los colectivos de mujeres especialmente vulnerables o en riesgo (Artículo 6).

La citada ley ha sido reglamentada mediante el decreto 2969 de 2010 en lo que respecta a la creación de la Comisión Nacional Intersectorial para la Promoción y Garantía de los Derechos Sexuales y Reproductivos, que tiene la finalidad de armonizar las políticas orientadas a la formulación e implementación de planes programas y acciones necesarias para la ejecución de las políticas relacionadas con la promoción y garantía de los derechos sexuales y reproductivos (Artículo 1).

### 3.3.3 La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras incluye en sus principios el enfoque diferencial

La recientemente aprobada la 1448 de 2011, conocida como Ley de víctimas, incluyó en sus Principios Generales el enfoque diferencial. La ley reconoce la existencia de poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad, que justifican medidas diferenciales de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación. Por lo tanto, la ley establece que el Estado ofrecerá especiales garantías y medidas de protección a los grupos expuestos a mayor riesgo de las violaciones tales como mujeres, jóvenes, niños y niñas, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, población campesina, líderes sociales, sindicalistas, defensores de derechos humanos y víctimas de desplazamiento forzado. De acuerdo con la ley, el Estado realizará esfuerzos encaminados a que las medidas de atención, asistencia y reparación contribuyan a la eliminación de los esquemas de discriminación y marginación que pudieron ser la causa de los hechos victimizantes (Artículo 13).

En materia del derecho de restitución de los bienes, la Ley de Víctimas se limitó a la restitución de tierras, excluyendo el derecho a la restitución las viviendas y el patrimonio, aspectos de imprescindibles para que las mujeres en situación de desplazamiento forzado puedan superar dicha condición.

La Ley de Víctimas incluyó normas para las mujeres en los procesos de restitución relativas a la atención preferencial en los trámites administrativos y judiciales mediante ventanillas de atención preferencial, personal capacitado en temas de género, prelación a las solicitudes de mujeres cabeza de familia y medidas para favorecer el acceso de las organizaciones o redes de mujeres a procesos de reparación (Artículo 114); atención preferencial para mujeres y madres cabeza de familia en los procesos de restitución

(Artículo 115); y especial colaboración de las autoridades de policía o militares para velar por la entrega oportuna del predio y para procurar mantener las condiciones de seguridad que le permitan usufructuar su propiedad.

Asimismo, la ley 1148 otorga prioridad a las mujeres a quienes se les restituya la tierra en la aplicación de los beneficios de la ley 731 de 2002 (Artículo 117) que ya fue mencionada anteriormente en el presente reporte. En ese sentido, la ley dispone que en la sentencia el juez o magistrado ordenará que la restitución y la compensación se efectúen a favor de los dos cónyuges. En el mismo sentido, la ley 1448 ordena a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos registrar el predio restituido a nombre de los dos cónyuges (Artículo 118).

A la fecha de cierre del presente informe, la Ley de víctimas no había sido reglamentada.

La aprobación de las normas mencionadas no ha resultado suficiente para garantizar los derechos de las mujeres rurales, lo que hace que la situación de discriminación e inequidad se mantenga en el campo. Las organizaciones agrarias de mujeres consideran que las normas reseñadas anteriormente no han conseguido superar la discriminación e inequidad que afecta a las mujeres rurales. La Asociación Nacional de Mujeres Campesinas, Negras e Indígenas de Colombia – Anmucic-, integrante de la Mesa de incidencia política de mujeres rurales colombianas, señala que las instituciones gubernamentales carecen de un enfoque diferencial que incorpore el derecho de las mujeres al acceso a la tierra y otros factores de producción y servicios. Anmucic considera que por estas razones, las leyes aprobadas no han sido implementadas, pues su experiencia les ha mostrado que en el nivel gubernamental existe un gran desconocimiento de los derechos de las mujeres rurales y sus particularidades, lo que se expresa en una homogenización de sus necesidades y derechos.

Según Anmucic, uno de los problemas más graves es la inequidad en la distribución de la tierra, que afecta a los hogares campesinos y particularmente a las mujeres, ya que son las que asumen gran parte de las responsabilidades de sostenimiento de la familia. Esta situación es más crítica en el caso de los hogares campesinos con jefatura femenina.

Las organizaciones de mujeres rurales identifican como causas de la situación descrita la ausencia de voluntad política del Estado para dar cumplimiento a las leyes y jurisprudencia que favorecen los derechos de las mujeres; las debilidades en el diseño de políticas públicas, que no tienen en cuenta la diversidad y particularidades de las mujeres campesinas, indígenas y afrocolombianas. A lo anterior se suma, que el Estado no reconoce a las mujeres el rol de actoras políticas transformadoras, sino que las considera simplemente población vulnerable, beneficiarias de políticas asistencialistas.

### **3.4 El Estado colombiano ha adoptado medidas contrarias a sus obligaciones de garantía de los derechos de las mujeres rurales**

El reconocimiento legal de los derechos de la población rural y la implementación de las normas correspondientes no han garantizado los derechos de las mujeres ni de la población rural en su conjunto. Pero dicho panorama ha empeorado debido a que en los años recientes el Estado colombiano ha aprobado un conjunto de leyes que desmontaron la institucionalidad y los programas de reforma agraria y debilitaron los programas dirigidos a las poblaciones rural y desplazada, en cuanto a la prevención del despojo perpetrado por los grupos paramilitares al servicio de empresarios interesados en obtener ganancias económicas del uso y explotación de las tierras y recursos naturales de las comunidades.

A continuación se exponen brevemente las disposiciones contrarias a los derechos de las comunidades rurales.

#### **3.4.1 La institucionalidad de la reforma agraria y el desarrollo campesino fue liquidada**

Las instituciones estatales del sector agropecuario que, en el marco de la reforma agraria, brindaban servicios a la población rural no eran suficientemente fuertes y eficientes para cumplir su mandato. No obstante, en lugar de resolver las falencias de dichas instituciones y fortalecerlas, el Estado las ha desmontado gradualmente, de la manera que se reseña a continuación.

Con el fin de reducir el gasto público, en 1997 el gobierno liquidó el Instituto de Mercadeo Agropecuario –Idema-, el cual tenía su cargo la regulación del mercadeo de productos de origen agropecuario mediante el estímulo a la producción a través de la compra de estos a precios de sustentación.

Posteriormente, al comienzo del primer período de gobierno del presidente Alvaro Uribe (2002-2006), en el marco del Programa de Renovación de la Administración Pública, fue ordenada la supresión de cinco instituciones o programas del sector rural: el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria –Incora-, el Instituto Nacional de Adecuación de Tierras –Inat-, el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural, el Programa de Desarrollo Rural Integrado –Dri- y el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura –Inpa-.

En concordancia con el cambio de prioridades para el sector rural, entre las que no se encuentran la reforma agraria ni la economía de las poblaciones campesinas afrocolombianas e indígenas, el gobierno creó una nueva institucionalidad. A esa lógica responde la creación del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –Incoder, que, bajo principios de competitividad, equidad, sostenibilidad, multifuncionalidad y descentralización, tiene por objeto fundamental ejecutar la política agropecuaria y de desarrollo rural, fortalecer a las entidades territoriales y sus comunidades y propiciar la

articulación de las acciones institucionales en el medio rural. Dicha política, supuestamente contribuiría a mejorar el nivel de vida de la población rural.

Entre las prioridades del Incoder no está la atención especial a las mujeres del sector rural. De hecho, solamente una de las funciones de este Instituto está dirigida a las mujeres, como una de tantas poblaciones a las que se dirigen su labor. Se trata del otorgamiento de *“subsidios directos a través de concursos mediante convocatorias públicas transparentes que atenderán criterios objetivos de selección, para beneficiar a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos o en situación de desplazamiento y a los productores beneficiarios de programas especiales del Gobierno Nacional, con la presentación del proyecto productivo financiera, ambiental, técnica y socialmente viable para la adquisición de tierras y parte de los requerimientos financieros de los proyectos productivos”*.

Como se puede advertir, el otorgamiento de los subsidios por parte del Incoder están condicionados a que la economía campesina desaparezca y se transforme, a través de una producción de tipo agroindustrial, en empresarios rurales, de conformidad con la legislación adoptada de 2002 en adelante para el sector rural, que desconoce los derechos de las comunidades del campo colombiano.

3.4.2 El Estado ha adoptado una serie de medidas legislativas contrarias a los derechos de la población rural

En los últimos años, el Estado colombiano ha aprobado un conjunto de leyes que suprimieron las políticas de reforma agraria que habían facilitado a una parte de la población campesina el acceso a la tierra y fomentado sus modalidades de producción. El propósito de dichas reformas es fomentar la agroindustria de exportación basada en la gran propiedad y del uso y explotación intensivos de las tierras y recursos naturales. Dichas leyes son las siguientes:

a. La ley 812 de 2003 aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 reemplazó la política de reforma agraria impulsando a cambio una política de desarrollo agroempresarial.

Como se explicó anteriormente, la ley 160 de 1994 había creado un sistema de reforma agraria y que solamente favoreció el acceso a la tierra a una parte de la población campesina que no era propietaria, sin llegar a reformar la estructura agraria injusta y desigual. Dicha ley fue reformada por ley 812 que suprimió la adjudicación de tierras a los campesinos a cambio de un sistema de subsidios asignados bajo una serie de condiciones ajenas a la economía de esta población, tales como *“un subsidio integral que se otorgará por una sola vez, para el desarrollo de proyectos productivos en sistemas de producción de carácter empresarial, con principios de competitividad, equidad y sostenibilidad, que integre a pequeños y medianos productores beneficiarios de los Programas de Reforma Agraria, ubicados en los sectores geográficos definidos de acuerdo con los criterios del artículo anterior (...). El monto del subsidio incluye el valor de la tierra y las inversiones complementarias, tales como: capital fijo, adecuación predial, capacitación y asistencia*

*técnica y comercialización, determinadas en el proyecto productivo y se otorgará por una sola vez al sujeto de Reforma Agraria, con arreglo a las políticas que señale el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a los criterios de elegibilidad que determine la Junta Directiva del Incora o quien haga sus veces, y en las zonas definidas en el proceso de planeación de la Reforma Agraria”.*

Las condiciones que establecía la ley 160 de 1994 para ser adjudicatario de la reforma agraria (disponer de un crédito complementario del 30% del valor de la tierra), quedaron modificadas de la siguiente manera: *“El otorgamiento del subsidio integral se hará efectivo siempre que el proyecto productivo presente condiciones de viabilidad técnica, económica y social que garanticen su competitividad, equidad y sostenibilidad, condiciones que serán evaluadas y certificadas por el Incora o quien haga sus veces, y de conformidad con la disponibilidad presupuestal”.* En el Artículo 26, la ley 812 estableció que el monto del subsidio integral para comprar tierra podrá ser del 100% del valor del predio y, como garantía de los recursos públicos destinados al subsidio, los beneficiarios deberán suscribir un contrato de operación y funcionamiento para un período no inferior al definido en el proyecto productivo y en ningún caso menor a cinco años.

La ley 812 también estableció el *“contrato de asignación o tenencia provisional”*, modalidad que no garantiza a la población campesina ni a las personas desplazadas la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra, puesto que consiste en la entrega a los beneficiarios mediante contrato de las tierras adquiridas o expropiadas por el organismo encargado de Reforma Agraria, previa definición del proyecto productivo a desarrollar en esas tierras. El contrato podrá ser de máximo cinco años, al final del cual se transferirá el dominio, siempre y cuando los beneficiarios acrediten haber establecido *“empresas agropecuarias competitivas y sostenibles”*. En estos contratos, las poblaciones campesina y desplazada beneficiarias sólo recibirán el subsidio para las inversiones complementarias, pero en caso de que no puedan cumplir sus obligaciones, podrán ser excluidos de la empresa agropecuaria mediante acto administrativo motivado que, al mismo tiempo, determinará un beneficiario quien debe aportar solidariamente el monto de la inversión realizada por las personas beneficiarias excluidas.

Adicionalmente, la ley 812 introdujo el mecanismo de planeación en la adjudicación de la tierra, el cual establece las bases del desarrollo rural partiendo del estudio técnico de las ventajas competitivas y los equilibrios de oferta y demanda de factores productivos, materias primas, bienes intermedios y productos finales. Esta lógica planeación economicista del desarrollo rural y uso de la tierra descarta los criterios de derechos humanos y justicia social. Por el contrario, se dirige a la implementación de proyectos empresariales que vinculen a los sectores industriales y de servicios.

En la misma dirección, el decreto 1250 de 2004 reglamentario de la ley 812, incluyó a las entre las beneficiarias del subsidio de tierras a la población desplazada, bajo los mismos criterios de elegibilidad, prioridades, requisitos y condiciones que establezca el Consejo Directivo del Incoder para la selección de los beneficiarios, que, entre otras cuestiones,

consisten en una evaluación económica y técnica de un proyecto productivo que estos debe presentar al momento de postular al subsidio.

Las medidas dispuestas por el decreto 1250 de 2004 se enmarcan en el proceso de planeación que tiene la finalidad de desarrollar un reordenamiento en el uso del suelo en las áreas de mayor aptitud agrícola, propiciar una reforma de las relaciones rurales que oriente la modernización de las relaciones campesino-agricultura y cerrar la expansión de la frontera económica. En concordancia con los propósitos de reordenamiento territorial bajo principios económicos. Por lo tanto, el decreto que en cada región geográfica se debe convocar a los sectores representativos de la comunidad rural, el sector privado y entidades públicas territoriales, para validar los aspectos de ordenamiento territorial.

De acuerdo con el enfoque de desarrollo rural empresarial descrito que suprimió las medidas de reforma agraria, el decreto 1250 de 2004 ordenó al Incoder elaborar planes quinquenales concertados para ser desarrollados en sectores geográficos definidos. El monto del subsidio integral quedó dependiente de una evaluación técnica, social y financiera de un proyecto productivo que debe sustentar la conformación de la unidad de producción, pero en ningún caso podrá ser superior a 70 salarios mínimos mensuales.

El PND 2002-2006 justificó la priorización del modelo de desarrollo agroempresarial basado en la gran propiedad con el argumento de que *“[l]o importante no es la tenencia de la tierra sino su incorporación a una actividad productiva estable y equitativa. La estrategia para mejorar el bienestar de los pequeños parceleros incluirá el apoyo a la microempresa rural y la reconversión productiva orientada a productos de alto valor”*.

El modelo agroempresarial impulsado por los últimos gobiernos vulnera los derechos de las poblaciones rurales y es contrario a la economía y los proyectos de vida de las comunidades rurales, puesto que desconoce el derecho sobre la tierra, al que antepone los intereses de la agroindustria a gran escala y la exportación, a la vez que desincentiva la producción de productos alimenticios destinados al consumo familiar y comunitario que son parte integral del derecho a la alimentación adecuada.

b. La ley 1021 de 2006 *“Por la cual se expide la Ley General Forestal”* contenía normas que afectaban la autonomía territorial de las poblaciones indígenas y afrocolombianas para los aprovechamientos forestales. Dicha ley fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional al encontrar que, pese a que en su texto existían políticas que afectaban los derechos de las mencionadas poblaciones, no fue consultada con dichas poblaciones, de conformidad con las obligaciones estatales emanadas del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales.

c. La ley 1133 ley de 2007 que creó el programa Agro Ingreso Seguro –AIS– apoyó al latifundio y la agroindustria. El argumento expuesto por el gobierno del presidente Alvaro Uribe Vélez en favor de la aprobación de la ley era el AIS protegería a la población rural de los efectos que traería el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. No obstante, en



realidad el AIS fomentó la “empresarización” del campo con el otorgamiento de créditos reembolsables para financiar proyectos productivos y obras de adecuación de tierras a gran escala.

Dichos beneficios económicos fueron otorgados preferencialmente a grandes agro empresarios, sin considerar que en algunos casos el modelo agroindustrial se ha desarrollado gracias a la comisión de crímenes de lesa humanidad como los asesinatos, las desapariciones forzadas y el desplazamiento forzado de las poblaciones afrocolombianas, campesinas e indígenas; y sin crear mecanismos para establecer si los predios destinados a la implementación de los proyectos de inversión de los subsidios estatales correspondían a tierras usurpadas mediante la violencia de los grupos paramilitares.

Los subsidios asignados a través del programa AIS favorecieron a propietarios de extensos latifundios localizados en zonas de dominio y control paramilitar, algunas de las cuales han financiado la iniciativa de reelección del presidente Alvaro Uribe Vélez, razón por la cual la Fiscalía General de la Nación abrió investigaciones a altos ex funcionarios del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y al gerente general del Incoder, de quienes fueron detenidos el ex ministro de Agricultura, la directora de comercio y financiamiento, los ex jefes de la oficina jurídica, presuntos copartícipes del detrimento patrimonial de unos \$ 302.000 millones causado a la Nación con el presunto desvío de los recursos, que habrían terminado en las manos los mencionados empresarios latifundistas.

d. La ley 1152 de 2007 *“Por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER, y se dictan otras disposiciones”*, privilegiaba la agroindustria de exportación en detrimento de la economía campesina, las formas tradicionales de producción de las poblaciones indígena y afrocolombiana y la soberanía alimentaria.

Esta ley era especialmente contraria a los derechos de las poblaciones afrocolombianas, campesinas e indígenas, pues impulsaba un modelo de desarrollo rural que excluye medidas de distribución de la tierra. La ley era especialmente lesiva para los campesinos víctimas del desplazamiento forzado debido a que debilitaba la ruta colectiva de protección de predios de la población desplazada creada mediante el decreto 2007 de 2001.

La Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad de ley del Estatuto de Desarrollo Rural debido a que en su trámite no surtió el procedimiento de consulta previa a las poblaciones indígenas y afrocolombianas.

e. La ley 1182 de 2008 creó un procedimiento especial con condiciones que facilitan la legalización de las tierras y las viviendas usurpadas a las víctimas del desplazamiento forzado.

Dicho procedimiento especial no ofrece garantías para que las víctimas del desplazamiento puedan oponerse dentro del proceso, puesto que la ley de saneamiento

agiliza la titulación de los bienes inmuebles a nombre de quienes han incurrido en violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho humanitario con la finalidad de desplazar a los campesinos de sus tierras y ocuparlas de manera secundaria o explotarlas a través del repoblamiento por parte de ocupantes secundarios condicionados por paramilitares.

Por consiguiente, la Ley de Saneamiento refuerza el proceso de impunidad para los crímenes cometidos por los grupos paramilitares y es contraria al derecho de las víctimas a la reparación. Por lo tanto, la ley es contraria a los *Principios Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones* los cuales establecen, entre otras obligaciones de los Estados, la de “[a]doptar disposiciones legislativas y administrativas y otras medidas apropiadas para impedir las violaciones; [p]roporcionar a las víctimas recursos eficaces, incluso reparación”. De igual forma, la ley vulnera el derecho a la restitución reconocido en los Principios Básicos sobre el derecho de las víctimas que fueron anteriormente mencionados, al igual que en los *Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas*, puesto que facilita la legalización del despojo de los bienes de las víctimas del desplazamiento, y se suma a la ausencia de aplicación de los mecanismos legales de protección de los bienes de la población desplazada.

f. La ley 1377 de 2010 *por medio de la cual reglamenta la actividad de reforestación comercial* desconoce los derechos al pluralismo, la diversidad, a la autonomía en el propio desarrollo, a la propiedad y al medio ambiente.

Luego de la declaración de inexecutable de la ley General Forestal que se mencionó en el presente documento, el Congreso de la República aprobó la nueva versión, la ley 1377 de 2010, que fue impulsada por el gobierno nacional y por la Federación Nacional de Industriales de la Madera. Dicha ley fomenta la explotación intensiva de los recursos forestales sin reconocer los derechos de las comunidades rurales. Para tal fin, considera los bosques como bienes muebles, desconociendo la integralidad del territorio colectivo, y elimina la exigencia de la expedición de una licencia ambiental por parte de la autoridad competente.

Asimismo, la ley 1377 permite que el propietario de un cultivo forestal comercial pueda -constituir una garantía con cualquier entidad financiera sobre una plantación forestal futura, derecho que denomina “*vuelo forestal*”, lo cual tiene serias implicaciones para los derechos de los campesinos propietarios y de la población desplazada, pues estos no pueden defender su derecho de propiedad o de posesión por haber sido desplazadas por la fuerza, aumentando así su vulnerabilidad frente a terceros que pretendan establecer plantaciones forestales en sus tierras abandonadas a causa del desplazamiento, y permite a terceros de mala fe consolidar las acciones de despojo. Dicha ley se encuentra en proceso de reglamentación.

g. El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 no adopta medidas a favor de los derechos de la población rural.

La ley 1450 de 2011 por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “*Prosperidad para todos*” –PND- contempla algunas disposiciones de carácter general acerca de los derechos de las mujeres, tales como el anuncio de la adopción por parte del gobierno nacional de una política pública nacional de Equidad de Género para garantizar los derechos humanos integrales e interdependientes de las mujeres y la igualdad de género, teniendo en cuenta las particularidades que afectan a los grupos de población urbana y rural, afrocolombiana, indígena, campesina y ROM, y con planes específicos que garanticen los derechos de las mujeres en situación de desplazamiento y el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia (Artículo 177).

El PND afirma que la política pública de equidad de género dará cumplimiento los estándares internacionales y nacionales en materia de derechos humanos de las mujeres con un enfoque multisectorial y transversal (Artículo 177, párrafo). En dicho sentido, el PND señala que el Gobierno Nacional adoptará una política pública para prevenir, sancionar y erradicar todas las formas de violencia y discriminación contra las mujeres, que deberá acoger las recomendaciones de los organismos internacionales de protección de los derechos humanos y las obligaciones contenidas en la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer y en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. De acuerdo con el PND, la política deberá ser concertada con las organizaciones de mujeres (Artículo 179).

Además el PND establece un plazo máximo de seis meses para reglamentar la ley 1257 de 2008 relativa a la prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, que fue mencionada anteriormente en el presente texto.

No obstante, el PND no contiene una política para prevenir, sancionar y erradicar todas las formas de violencia y discriminación contra las mujeres, en todos los ámbitos. El PND tampoco adopta medidas especiales para enfrentar la violencia sexual que es ejercida en el contexto del conflicto armado interno, que afecta mayormente a las mujeres rurales, ni los actos de violencia sexual cometidos por agentes del Estado.

Aunque el PND otorga prioridad a la asignación presupuestal para la política pública de atención a la población desplazada, no incluye disposiciones para la aplicación de las recomendaciones internacionales en materia desplazamiento mencionadas en el presente informe, ni de cumplimiento de las órdenes para superar el estado de cosas inconstitucional de los derechos de la población desplazada declarado por la Corte Constitucional.

En particular, el PND no adopta medidas correctivas para garantizar el registro de todos los casos de desplazamiento y las órdenes de la Corte Constitucional para subsanar las falencias de dicho registro que no permiten conocer la verdadera dimensión del

desplazamiento ni las características y necesidades de las víctimas, de acuerdo con su pertenencia a grupos por edad, sexo o etnia, sin la cual no es posible un adecuado diseño de la política pública.

Con respecto a las soluciones duraderas al desplazamiento, el PND no contempla medidas para dar cumplimiento a las órdenes de la Corte Constitucional relativas a la reformulación de los componentes de generación de ingresos, tierras y vivienda, de conformidad con las necesidades específicas de las víctimas del desplazamiento, ni atiende la recomendación de fortalecer el Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada de Acción Social.

Por otra parte, el PND no incluye medidas acerca del enfoque diferencial étnico y de género, ni los derechos a la justicia, la verdad y la reparación. Pese a que la Fiscalía General de la Nación creó una Unidad Especial para investigar el delito de desplazamiento forzado, el PND no enuncia ninguna medida para respaldar la labor de dicha Unidad. Dicha omisión no es coherente con las obligaciones estatales de garantizar los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas del desplazamiento.

Con relación al derecho a la tierra, el PND no hace un diagnóstico que reconozca la inequitativa estructura de tenencia de la tierra, la crítica situación de los derechos humanos de la población rural y los derechos de las mujeres. En consecuencia, el PND contempla solamente mecanismos marginales de acceso a la tierra para la población campesina, como la titulación de baldíos y la entrega de tierras de procesos de extinción de dominio, pero no adopta medidas para modificar la estructura agraria basada en la gran propiedad que permitan el acceso de los campesinos a la propiedad de la tierra, ni medidas favorables a las mujeres rurales en dicho campo.

## Capítulo 4

### **Los órganos internacionales han recomendado al Estado colombiano medidas para garantizar los derechos de las mujeres rurales**

Los tratados internacionales de derechos humanos tienen prevista la supervisión y vigilancia de la aplicación de sus disposiciones por parte de los Estados. La tarea de supervisión es desarrollada por los órganos de los tratados (Comités conformados por personas expertas) a través del examen de los informes presentados por los Estados. Las organizaciones de derechos humanos también pueden presentar informes paralelos a dichos Comités.

Por otra parte, el Consejo de Derechos Humanos ha establecido "procedimientos especiales", que son mecanismos establecidos por el Consejo de Derechos Humanos para hacer frente, o bien a situaciones concretas en los países, o a cuestiones temáticas en todo el mundo.

En los casos en los que un Estado Parte no cumple lo dispuesto en los tratados de derechos humanos, los respectivos órganos de vigilancia o los relatores especiales se encargan de formular observaciones y recomendaciones, que señalan al Estado Parte las medidas específicas que debe adoptar, a fin de dar cumplimiento a sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

Las recomendaciones internacionales especifican las medidas o acciones que los Estados deben implementar, para dar cumplimiento efectivo a los compromisos que suscribieron ante la comunidad internacional al momento de ratificar los tratados de derechos humanos.

La entonces Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas alentó reiteradamente a los grupos de trabajo, relatores y representantes especiales sobre cuestiones temáticas a formular recomendaciones destinadas a prevenir las violaciones a los derechos humanos o a cesarlas. En el caso de Colombia, desde 1996 la Comisión expresó reiteradamente su preocupación por que el Estado no daba aplicación a las recomendaciones sobre derechos humanos que le han formulado diversos órganos y procedimientos. Asimismo, la Comisión exhortó a los Estados a estudiar dichas recomendaciones, informar sobre los progresos en su aplicación y aceptar la cooperación brindada por los expertos de los procedimientos especiales para cumplirlas.

En igual dirección, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos –Acnudh- ha reiterado la importancia de la aplicación de las recomendaciones de derechos humanos. En el informe anual sobre la situación de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario en Colombia de 2001, presentado al 58° período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos, la Acnudh destacó que *“el Estado no ha implementado la recomendación de incorporar medidas y acciones efectivas con*

*perspectivas de género, así como de establecer indicadores que midan el impacto de las políticas que permitan corregir las desigualdades”.*

En 2008, producto del Examen Periódico Universal a Colombia, el Consejo de Derechos Humanos le recordó al Estado la importancia y el valor añadido de las recomendaciones de la Acnudh, y que su plena implementación como una manera de contribuir a la mejora de la situación de derechos humanos en el terreno. En ese sentido, el Consejo instó al Estado a realizar *“evaluaciones públicas y actualizadas de la implementación de las recomendaciones hechas por sucesivos informes sobre derechos humanos de las Naciones Unidas”.*

En los últimos años, tanto el Comité de Derechos Humanos como al Comité Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, han examinado al situación en Colombia. Ambos Comités han formulado recomendaciones de medidas que el Estado debe implementar para promover, respetar y proteger los derechos humanos, haciendo énfasis en algunos grupos poblacionales como la infancia, los grupos étnicos, las víctimas del desplazamiento forzado y las mujeres. Por otro lado, los procedimientos especiales también han continuado su tarea de observación y formulación de recomendaciones temáticas.

A continuación se reseñan las recomendaciones relacionadas con el tema de este informe dedicado a la política agraria en relación a los derechos humanos de las mujeres.

4.1 El Comité de la Convención contra Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer ha formulado recomendaciones acerca de los derechos de las mujeres rurales

El Comité de la Cedaw ha formulado recomendaciones de carácter general que buscan que los Estados cumplan con sus obligaciones de garantizar los derechos de las mujeres rurales. A continuación se enumeran algunas de las recomendaciones del Comité que están relacionadas los derechos de las mujeres la remuneración salarial, la salud y la alimentación, al igual que la obligación de erradicar la violencia contra ellas.

Ante la existencia de un elevado porcentaje de mujeres que trabajan sin remuneración, seguridad social, ni prestaciones sociales en empresas familiares rurales y urbanas que suelen ser de propiedad de un varón, el Comité recomendó a los Estados tomar *“las medidas necesarias para garantizar remuneración, seguridad social y prestaciones sociales a las mujeres que trabajan sin percibir tales prestaciones en empresas de propiedad de un familiar”.*

Con respecto a la violencia, el Comité ha recomendado a los Estados que *“informen acerca de los riesgos para las mujeres de las zonas rurales, la amplitud y la índole de la violencia y los malos tratos a que se las somete y su necesidad de apoyo y otros servicios y la posibilidad de conseguirlos, y acerca de la eficacia de las medidas para superar la violencia”.*

Por otra parte, el Comité ha señalado que *“la plena realización del derecho de la mujer a la salud puede lograrse únicamente cuando los Estados Partes cumplen con su obligación de respetar, proteger y promover el derecho humano fundamental de la mujer al bienestar nutricional durante todo su ciclo vital mediante la ingestión de alimentos aptos para el consumo, nutritivos y adaptados a las condiciones locales. Para este fin, los Estados Partes deben tomar medidas para facilitar el acceso físico y económico a los recursos productivos, en especial en el caso de las mujeres de las regiones rurales, y garantizar de otra manera que se satisfagan las necesidades nutricionales especiales de todas las mujeres bajo su jurisdicción”*.

La aplicación de las recomendaciones generales del Comité de la Cedaw para garantizar los derechos de las mujeres rurales a la remuneración por su trabajo, la alimentación y la protección contra la violencia, está limitada, como se señaló anteriormente, por los obstáculos para el acceso a la tierra y a otros factores de producción.

En 2007 el Comité de la Cedaw examinó la situación de los derechos humanos de las mujeres en Colombia. En las observaciones finales el Comité señaló las preocupaciones y recomendaciones que requerían atención prioritaria del Estado. En cuanto a los derechos de las mujeres rurales, el Comité hizo las siguientes recomendaciones al Estado colombiano:

a. Adoptar todas las medidas necesarias para prevenir y erradicar la violencia perpetrada contra la mujer por cualquier persona u organización, así como la violencia cometida por agentes estatales, o derivada de sus acciones u omisiones, a todos los niveles (Recomendación n.º 11).

b. Hacer frente a las causas subyacentes de la violencia contra la mujer y mejorar el acceso de las víctimas a la justicia y los programas de protección (Recomendación n.º 11).

c. Redoblar los esfuerzos para atender las necesidades específicas de las mujeres y los niños desplazados internos, y garantizar su acceso en pie de igualdad a la salud, la educación, los servicios sociales, el empleo y otras oportunidades económicas, así como su seguridad y protección ante todas las formas de violencia, en particular la violencia en el hogar (Recomendación n.º 13).

d. Estudiar el efecto de los acuerdos de libre comercio en las condiciones socioeconómicas de la mujer y examinar la posibilidad de adoptar medidas compensatorias que tomen en cuenta sus derechos humanos (Recomendación n.º 29).

e. El Comité de la Cedaw expresó preocupación ante la persistencia de altos niveles de pobreza entre las mujeres que viven en las zonas rurales y su vulnerabilidad constante al conflicto armado. La situación de desventaja de las mujeres de dichas zonas rurales se refleja en sus altas tasas de analfabetismo y bajas tasas de matrícula escolar y finalización de estudios, así como en su escaso acceso a los servicios médicos, incluidos los de salud

sexual y reproductiva. Es motivo de preocupación para el Comité que las políticas y los programas que actualmente se dirigen a las zonas rurales sigan teniendo un alcance limitado y la estrategia de desarrollo rural no sea integral ni aborde debidamente el carácter estructural de los problemas que siguen teniendo las mujeres de las zonas rurales (Recomendación n. °30).

f. Garantizar que todas las políticas y los programas de desarrollo rural tengan una perspectiva de género y aborden explícitamente el carácter estructural y las diferentes dimensiones de la pobreza que enfrentan las mujeres.

Asimismo, redoblar sus esfuerzos para aplicar programas nacionales integrales de salud y educación, entre otras cosas en materia de alfabetización funcional, desarrollo de empresas, formación especializada y microfinanciación, como formas de mitigar la pobreza.

Además garantizar que en los esfuerzos para eliminar la vulnerabilidad de la mujer a la violencia, incluida la violencia resultante del conflicto armado, se tome en cuenta la situación de las mujeres de las zonas rurales (Recomendación n.° 31).

4.2 El Relator Especial sobre el derecho a una vivienda adecuada ha recomendado el reconocimiento del derecho a la tierra

El Relator Especial sobre una vivienda adecuada integró un enfoque de género en su mandato para supervisar la realización del derecho de las mujeres a la vivienda y la tierra.

En el marco de la prevención de los desalojos forzosos, el Relator exhortó a los Estados a que garanticen la seguridad de tenencia a todos los que actualmente carecen de títulos de propiedad sobre la vivienda y la tierra, en cumplimiento de una "obligación inmediata" (Párr. 23).

El mismo Relator llamó la atención del Consejo de Derechos Humanos sobre la relevancia del derecho a la tierra para el goce del derecho a la vivienda y a un nivel de vida adecuado a distintos niveles:

a. La tierra es un elemento fundamental del derecho humano a la vivienda. Además, la vivienda inadecuada frecuentemente es consecuencia del impedimento del acceso a la tierra y a los recursos comunes de propiedad (Párr. 26).

b. La falta de tierras y los sistemas no equitativos de propiedad sobre la tierra generan problemas interrelacionados que van desde la vivienda inadecuada, la falta de posibilidades de ganarse la vida, la mala salud, el hambre y la inseguridad alimentaria hasta la profunda pobreza (Párr. 26).



c. La cuestión de la tierra tiene importancia crucial para las mujeres cuando se trata de la herencia y los problemas de acceso, tenencia y subsistencia (Párr. 28).

d. Sin un reconocimiento jurídico adecuado de los derechos tanto individuales como colectivos sobre la tierra, el derecho a una vivienda adecuada en muchos casos no se puede ejercer de forma eficaz. No obstante, el derecho a la tierra no está únicamente vinculado al derecho a una vivienda adecuada, sino que está integralmente relacionado con los derechos humanos a la alimentación, el sustento, el trabajo, la libre determinación y la seguridad de la persona y del hogar y el sostenimiento de los recursos comunes de propiedad. La garantía del derecho a la tierra es por tanto fundamental para la mayoría de la población mundial que depende de la tierra y los recursos de la tierra para sus vidas y sustento (Párr. 29).

Según el concepto del Relator, el Consejo está en una situación ideal para garantizar el reconocimiento de la tierra como un derecho humano en el derecho internacional relativo a los derechos humanos. La tierra como cuestión intersectorial también podría ser objeto de un análisis conjunto por los titulares interesados de mandatos, en particular sobre los derechos de las poblaciones indígenas, la violencia contra las mujeres, la alimentación y la vivienda (Párr. 31).

En la misma dirección, el Relator instó a los Estados a otorgar prioridad a la reforma agraria y a la redistribución de la tierra y la riqueza, ya que, dada la magnitud de la población sin tierras y viviendas en todo el mundo, estas medidas promoverían de manera determinante el derecho a una vivienda adecuada (Párr. 33).

4.3 El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales manifestó su preocupación acerca de la situación de las mujeres rurales en Colombia

En su reciente examen a Colombia, el Comité incluyó entre los aspectos de preocupación la situación de la población rural y sus perspectivas, acerca de las cuales formuló las siguientes recomendaciones al Estado:

a. Adoptar medidas efectivas para asegurar los derechos económicos, sociales y culturales de las poblaciones indígenas y afrocolombianas y las personas de las áreas rurales, que se verán afectados por la firma de acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales por parte de Colombia, como el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (Párr. 10).

b. Tomar medidas efectivas para reducir los altos niveles de desempleo de la población rural y diseñar políticas de empleo dirigidas a la juventud, las mujeres y las poblaciones indígenas y afrocolombianas. Asimismo, mejorar las condiciones laborales en la economía informal y las zonas rurales, en especial los salarios y la seguridad social (Párr. 11).

c. Reforzar los esfuerzos dirigidos a prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres, implementando efectivamente programas de asistencia, protección y rehabilitación de las

víctimas; facilitando el acceso de las mujeres a la justicia; persiguiendo a los perpetradores y compensando a las víctimas. Asimismo, adoptar medidas de protección para las mujeres en situación de desplazamiento forzado, de conformidad con las órdenes de la Corte Constitucional (Párr. 15).

d. Apoyar adecuadamente a la Unidad de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Procuraduría General de la Nación, asignando recursos suficientes y otorgando cumplimiento pleno a ley 1257 de 2008 relativa a la sensibilización, prevención y sanción de la violencia y discriminación contra las mujeres (Párr. 15).

e. Ante la elevada tasa de malnutrición que afecta a un considerable número de niños y mujeres, en particular de la población desplazada y de la que habita en zonas rurales, adoptar una efectiva política para combatir el hambre y la malnutrición, en especial de los sectores anteriormente mencionados (Párr. 21).

El Estado colombiano tiene la obligación, de conformidad con el Artículo 16 del Pacto, de presentar informes, a través del Secretario General de las Naciones Unidas, sobre las medidas que haya adoptado y los progresos obtenidos, con el fin de asegurar el respeto a los derechos económicos sociales y culturales.

4.4 El Comité de Derechos Humanos recomendó al Estado colombiano fortalecer los mecanismos de restituir las tierras de la población desplazada

En su reciente examen sobre el cumplimiento de las obligaciones del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos por parte de Colombia, el Comité de Derechos Humanos recomendó, al Estado colombiano desarrollar e implementar *“una política integral para la población desplazada, incluyendo una atención diferenciada con énfasis en las mujeres, los niños, los afrocolombianos y los indígenas. Asimismo, el Estado parte debe fortalecer los mecanismos para que las tierras de las personas desplazadas puedan ser restituidas”*.

El Comité reiteró que el Estado debe implementar las recomendaciones emitidas por el Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos después de su visita a Colombia en 2006, entre las que se destacan aquellas relacionadas con los derechos de la población rural en situación de desplazamiento:

- Regularizar los títulos de propiedad de las víctimas y cancelar las deudas por concepto de impuestos no pagos durante el desplazamiento.
- Ampliar las actividades del Programa de Protección de Bienes de Acción Social, asignando los recursos necesarios, y exigir a las autoridades departamentales y municipales que cooperen en la identificación de los bienes abandonados por la población desplazada.

- Declarar inválidos los títulos de propiedad de la tierra adquiridos bajo coacción y velar por que se exija el cumplimiento de las disposiciones que prohíben efectuar transacciones sobre esas tierras.
- La Fiscalía General de la Nación debe emitir medidas provisionales basadas en las referencias cruzadas contenidas en los informes de las personas desplazadas y las confesiones de apoderamiento de tierras por parte de los paramilitares que aspiraran a los beneficios de la ley 975 de 2005.
- Adoptar medidas legislativas que permitieran la restitución directa de los bienes a las víctimas del desplazamiento forzado, en lugar de canalizarlas a través del Fondo de Nacional de Reparación.
- Promover que los paramilitares que aspiraran a los beneficios de la ley 975 de 2005 confiesen toda la verdad, incluida la información sobre los desplazamientos que han ocasionado y las tierras y las propiedades que usurparon, al igual que los nombres de las personas a quienes las transfirieron, de conformidad con sentencia C-370 de 2006 de la Corte Constitucional.
- En cuanto a la situación particular de las mujeres desplazadas, adoptar una política amplia en relación con la mujer desplazada teniendo en cuenta su estado de máxima vulnerabilidad con respecto a la violencia en el hogar y otras formas de violencia sexual o basadas en el género.

Colombia, en su calidad de Estado Parte en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos tiene la obligación de presentar informes sobre las disposiciones que haya adoptado para garantizar los derechos reconocidos en el Pacto y sobre el progreso alcanzado en el goce de los mismos derechos.

4.5 La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación –Fao- ha identificado algunas medidas necesarias para eliminar las desigualdades de género de las mujeres rurales

El mandato de la Fao consiste en mejorar la nutrición, aumentar la productividad agrícola, elevar el nivel de vida de la población rural y contribuir al crecimiento de la economía mundial. Un reciente informe de esta organización constata que las mujeres rurales padecen serias desigualdades.

En dicho estudio, la Fao identifica las prioridades de política para eliminar las desigualdades de género en el trabajo agrícola y rural, entre las que se destacan la eliminación de la discriminación de la mujer en el acceso a los recursos agrícolas, la educación, los servicios de extensión y financieros, así como los mercados de trabajo.

Recordando que el principal recurso agrícola es la tierra, con la finalidad de garantizar el acceso de las mujeres a la tierra, la Fao ha recomendado adoptar las siguientes medidas:

a. Eliminar las discriminaciones del ordenamiento jurídico, mediante la revisión y reforma de toda la legislación nacional en relación con la tierra y los recursos naturales. Además, debe considerarse la legislación conexas: el derecho de familia y matrimonial, de sucesiones y de la vivienda son ámbitos jurídicos importantes que contribuyen a garantizar un trato equitativo de hombres y mujeres en el control de la tierra.

b. Reconocer los derechos consuetudinarios relativos al uso de la tierra en el caso de las viudas y las mujeres divorciadas sobre la tierra y trabajar con los líderes de las comunidades a fin de garantizar la protección de los derechos de las mujeres en materia de seguridad en la tenencia.

c. Capacitar en materia de derechos de las mujeres rurales al personal de las instituciones que se ocupan de los derechos sobre la tierra como el registro de propiedad inmobiliaria, oficinas de catastro, organismos que otorgan títulos de propiedad y tribunales que conocen de causas relativas a las tierras.

d. Garantizar la participación de las organizaciones de mujeres para que se escuchen e incorporen sus reclamaciones y propuestas.

e. Incorporar datos desglosados por sexo acerca de la propiedad de la tierra y el control de los recursos productivos, como la tierra, el agua, los equipos, los insumos, la información y el crédito, así como del acceso a estos. Dicha información debe ser la base para el diseño con enfoque de género de los programas de adjudicación de tierras y entrega de títulos de propiedad, entre otros.

f. Integrar un enfoque de género en las políticas, por ejemplo campañas específicas de expedición de documentos de identidad para las mujeres rurales y la inclusión de espacio para la inscripción de los nombres de los dos cónyuges en los formularios de registro de tierras a fin de promover la titularidad conjunta y la protección de los derechos de la mujer dentro de la pareja.

g. Mejorar el acceso de las mujeres rurales a la educación de calidad para reducir el analfabetismo y promover la reducción de las diferencias salariales en el campo, así como a los servicios de extensión rural y formación profesional.

h. Garantizar el acceso de las mujeres al crédito y la igualdad de derechos a las mujeres para celebrar contratos.

i. Garantizar el acceso de las mujeres a tecnologías que alivien la carga de las tareas agrícolas y domésticas, como por ejemplo la recolección y transporte del agua y la leña.

#### 4.6 El Acnur ha recomendado medidas específicas para la restitución de las tierras de las mujeres en situación de desplazamiento

La oficina del Acnur en Colombia asiste al Estado en la política de atención al desplazamiento forzado. En dicha labor el Acnur ha emitido valiosas recomendaciones sobre los temas centrales del desplazamiento, entre las que está el derecho de restitución de las tierras y viviendas de la población desplazada en Colombia. A continuación se reseñan las medidas recomendadas para garantizar la restitución de las tierras:

- Dar prioridad a programas de protección para las personas desplazadas que acuden a la justicia en busca de la satisfacción de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación.
- Promover la aplicación de los *Principios para la restitución de los bienes y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas*.
- Priorizar la alternativa de la restitución de las viviendas y las tierras de las que fueron despojadas las personas desplazadas o la recuperación de los bienes que tuvieron que abandonar.
- Construir mecanismos que permitan garantizar el derecho sustantivo de las mujeres a la propiedad y tenencia segura de la tierra.

Con motivo del trámite de la ley de víctimas y restitución de tierras el Congreso de la República, el Acnur emitió tres recomendaciones enfocadas a garantizar el acceso, protección y restitución de las tierras de las mujeres desplazadas:

- a. Los programas de acceso a la tierra deben incluir la obligación de promover el acceso especial a la adjudicación y subsidios.
- b. Los mecanismos colectivos de protección de tierras deben incluir metodologías para la identificación de los derechos de las mujeres a la tierra y permitan que los programas de formalización expidan títulos de propiedad a las mujeres incluidas en las medidas de protección.
- c. Los proyectos de restitución de tierras y patrimonio deben valorar el aporte de las mujeres en la reconstrucción de la memoria del territorio afectado por el conflicto armado, y en las cartografías comunitarias que se realicen.

## Capítulo 5

### La desigualdad que afecta a las mujeres rurales en Colombia no ha sido superada

Aunque en la sociedad rural las mujeres soportan un doble papel - en la producción y en la familia -, generalmente tienen poca participación en la toma de decisiones y no pueden tener acceso a la tierra y a los demás recursos de producción.

Sumado a la situación desventajosa de la población rural con respecto a la urbana, las mujeres rurales están afectadas por una inequidad adicional que consiste en un menor acceso que los hombres a la tierra y los otros recursos productivos como, ganado, trabajo, servicios de extensión y financieros, tecnología y educación.

A propósito de dicha inequidad, la Fao ha reiterado que la tierra es el recurso más importante para las familias que dependen de la agricultura. Por lo tanto, fortalecer el acceso de las mujeres a la tierra y su control sobre ella es el medio principal para mejorar su condición y su influencia en la familia y la comunidad. Sin embargo, en Colombia no existe un registro oficial de tenencia de la tierra de las mujeres, lo cual no permite conocer la magnitud ni las características de los derechos de poseedoras, propietarias, tenedoras y desposeídas.

En Colombia, las mujeres rurales padecen los efectos del acceso desigual a estos recursos claves, lo cual es consecuencia de la desigualdad social histórica de la población campesina y de la discriminación por razones de género. Adicionalmente, las mujeres son víctimas de la violencia sociopolítica en el marco del conflicto armado que se desarrolla principalmente en las zonas rurales, lo que empeora su condición.

Los efectos de la desigual distribución de los recursos y las oportunidades al interior de las familias y comunidades impide transformar los roles tradicionales asignados por el modelo patriarcal predominante en el campo, lo cual obstaculiza el ejercicio pleno de los derechos y libertades de las mujeres en el sector rural colombiano, como se expone a continuación.

#### 5.1 Las mujeres rurales son gravemente afectadas por el desempleo

En Colombia el desempleo de las mujeres rurales cabeza de hogar alcanza el 9,7% y el de los hombres es del 2,3%. La tasa de desempleo de las mujeres rurales es inferior a la de mujeres jefe de hogar de las zonas urbana que se calcula en 10.2%. No obstante, las actividades de la remuneración del trabajo de las mujeres rurales no es justo, puesto que 8.8% no es remunerado, el 2,5% es remunerado en especie, el 8,1% en especie y dinero y el 80,6 % tiene remuneración en dinero.

Un factor que agrava el desempleo femenino es el hecho de que, generalmente el trabajo de las mujeres no es valorado justamente desde el punto de vista social y económico.

## 5.2 Las mujeres no tienen garantizado el derecho a la tierra

Adicionalmente, las mujeres encuentran en condiciones desventajosas para acceder a los factores productivos, especialmente a la tierra y asegurar sus derechos de propiedad, que son frecuentemente vulnerados o se encuentran en riesgo como consecuencia del conflicto armado y las violaciones a los derechos humanos, especialmente en situaciones de desplazamiento forzado, que tienen un impacto desproporcionado sobre los derechos humanos de las mujeres colombianas.

El Acnur, en el marco de su mandato relativo al desplazamiento forzado, ha identificado la existencia de desigualdades en el ejercicio de la tenencia de la tierra por razones de género que afectan a las mujeres, entre las que sobresalen las siguientes tres:

- a. Para acceder a la tierra.
- b. Para demostrar la propiedad o la posesión efectiva de la tierra en caso de abandono o pérdida y la tenencia segura de la misma.
- c. Para resistir las presiones para que abandonen o vendan la tierra en condiciones inequitativas.

Entre las condiciones que contribuyen a intensificar la vulnerabilidad de las mujeres al despojo, se encuentran las dificultades propias de la histórica debilidad legislativa con relación a los derechos de las mujeres sobre la tierra, especialmente por la relación de inequidad en relación con su patrimonio, en particular cuando se trata de mujeres en situación de desplazamiento viudas o cabeza de familia. Además, en el contexto de conflicto armado, las mujeres enfrentan el riesgo de despojo de sus tierras y su patrimonio con mayor facilidad “dada su posición tradicional ante la propiedad, especialmente las propiedades inmuebles rurales”.

El desplazamiento forzado y la pérdida de la tierra tienen como consecuencia una múltiple y continuada vulneración a los derechos de las mujeres que son víctimas de estos fenómenos. En primer término el abandono y/o el despojo de la tierra va indisolublemente ligado a la pérdida de la vivienda, que es un derecho que hace parte del derecho a disfrutar de un nivel de vida adecuado. En segundo lugar, la carencia de tierra significa la pérdida de la provisión de alimentos y del principal factor de auto sostenimiento familiar.

Las mencionadas vulneraciones a los derechos humanos que conlleva el desplazamiento, generalmente están asociadas a la violación de otros derechos como la salud y la educación. El conjunto de derechos vulnerados durante la situación de desplazamiento forzado incrementa la vulnerabilidad de las mujeres, especialmente cuando deben asumir la jefatura familiar ante la ausencia del cónyuge por abandono, viudez o separación de la familia.

### 5.3 Las mujeres son víctimas de la violencia sexual en el contexto del conflicto armado interno

También las mujeres están expuestas a actos de violencia sexual perpetrados por los actores del conflicto armado en el marco de masacres, tomas armadas, pillajes y ataques a poblados; actos deliberados de violencia sexual cometidos de manera individual y premeditada como forma de retaliación y de amedrentamiento de sus comunidades; y violencia sexual contra las mujeres y las niñas reclutadas por los grupos paramilitares y guerrilleros.

No obstante, la magnitud de la violencia sexual contra las mujeres en el marco del conflicto armado está subestimada, ya que no existe un registro completo sobre hechos de violencia sexual en el marco del conflicto armado. La información disponible representa un subregistro atribuido principalmente al miedo de las víctimas a denunciar y a que esta violencia se subsume en otros delitos como el homicidio o el desplazamiento forzado.

En segundo término, la magnitud de la violencia sexual está encubierta por un manto de impunidad, lo que no favorece su prevención.

Por otra parte, con frecuencia las mujeres rurales son víctimas de otros tipos de violencia física y psicológica no asociados al conflicto interno armado, que provienen de sus esposos o compañeros o de otras personas de la comunidad.



## Capítulo 6

### Las políticas agrarias vigentes no garantizan los derechos de las mujeres

Las políticas agrarias de los últimos años no se han ocupado de garantizar los derechos de la población rural colombiana. Entre 2002 y 2006, el primer gobierno del presidente Alvaro Uribe V. implementó la política de “*Manejo social del campo*” que teóricamente buscaba para la reducción de la desigualdad, el ordenamiento territorial y el aprovechamiento. En realidad, dicha política buscó los dos últimos propósitos, quedando la reducción de la desigualdad rural como un enunciado formal.

De hecho, en entre 2002 y 2010, período que abarca los dos períodos de gobierno del presidente Alvaro Uribe V. , los instrumentos y programas de la política para el sector rural se dirigieron a impulsar “*mejoras ostensibles de la productividad del campo, facilitando su inserción en mercados nacionales e internacionales*”, en detrimento de los derechos de la población rural.

Así lo refleja, el Informe de Rendición de Cuentas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural al reportar como principales logros del período 2002-2010 los aspectos de productividad empresarial tales como financiamiento de las actividades agropecuarias, apoyos a la producción, la productividad y manejo de riesgos, infraestructura de riego, desarrollo forestal, producción de biocombustibles y promoción de productos para la exportación, entre otros.

En segundo término, la rendición de cuentas del Ministerio de Agricultura reporta una serie de actividades de la estrategia de “*Equidad del Campo*”, que tenía por objetivo reducir los índices de pobreza en el campo, adoptando políticas de acceso a tierras, mejoramiento de la capacidad productiva y generación de ingresos, dando atención especial a la población vulnerable. El informe no rinde cuentas de manera que se pueda concluir que se alcanzó una mejoría de los derechos de la población rural y un descenso de los índices de pobreza.

Por el contrario, durante los ocho años del período en cuestión, la política de reforma agraria fue completamente suprimida para ser reemplazada por una de política de “*Ordenamiento social de la propiedad*”, la cual sobrepone los intereses económicos a la noción de función social de la propiedad, como se desprende de las medidas que este comprende: Formalización de la propiedad y promoción de las empresas agropecuarias a través del otorgamiento de subsidios, las microempresas y la promoción de la asociación de pequeños campesinos con empresarios agroindustriales a través de “*Alianzas Productivas*”, en bajo la lógica de la agroindustria .

Las medidas implementadas bajo el título de “*ordenamiento de la propiedad*” carecieron de enfoque diferencial de género que buscara atender la situación y las necesidades de las mujeres campesinas.

En cuanto a la titulación de tierras a poblaciones campesina, desplazada, indígena y afrocolombiana, durante los ocho años del Informe de Rendición de Cuentas, el Incoder tituló 70.389 has mediante compra directa a 5.064 familias y 2,8 millones de has mediante titulación de baldíos a 79,741 familias.

Las acciones que beneficiaron directamente a las mujeres rurales reportadas en el Informe de Rendición de Cuentas del Ministerio de Agricultura se reducen a una convocatoria para subsidios realizada en enero de 2010, dirigida a población desplazada y mujeres desplazadas, la cual tuvo como resultado de 385 proyectos habilitados que presentan para negociación 423 predios para 9.299 has para 1200 familias, de las cuales solamente 354 has fueron entregadas a 42 familias con jefatura femenina.

Por otra parte, la política de vivienda rural, que consiste en la asignación de subsidios para la población rural en condiciones de pobreza y de desplazamiento, entre 2002 y 2009 cubrió a una población de 73.973 hogares. En este caso tampoco el Ministerio reporta datos desagregados por sexo.

El Ministerio de Agricultura en su informe no reporta resultados desagregados por sexo de otras estrategias y programas para el sector rural, tales como las “Alianzas Productivas”, microempresas rurales y el Programa de Oportunidades Rurales y la Banca de Oportunidades.

Lo anterior es demostrativo de que el Estado no ha implementado una política específica para garantizar los derechos de las mujeres rurales que desarrolle las medidas ordenadas por la ley 731 de 2002 y las recomendaciones internacionales mencionadas en el presente texto. Lo anterior se evidencia al analizar las actividades desarrolladas por la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer que solamente en algunos casos incluyen a mujeres rurales, pero que carecen un enfoque definido de derechos humanos. La Consejería para la Equidad de la Mujer estuvo a cargo durante los ocho años de los dos períodos de gobierno del presente Alvaro Uribe V. de las acciones y programas para las mujeres. Dicha Consejería tiene a su cargo la “Política social con perspectiva de género” y la “Política Afirmativa Mujeres Constructoras de Paz y Desarrollo”.

La llamada “Política Afirmativa” no está basada en un enfoque de garantía de los derechos humanos de las mujeres y no está focalizada en el sector rural. Sus ejes temáticos abarcan empleo y desarrollo empresarial, educación y cultura, violencia basada en género, participación política y fortalecimiento institucional. Por consiguiente los resultados de dicha “Política Afirmativa” se reducen a la inclusión de algunas mujeres rurales en programas regulares del gobierno dirigidos a la población en condiciones de pobreza, tal como se reseña a continuación:

a. 137.307 mujeres matriculadas en el programa Jóvenes Rurales del SENA, equivalente al 53% de las matrículas en 2009.

b. Entre 2003 y 2009, 1.697.036 mujeres fueron beneficiarias de proyectos de la Red de Seguridad Alimentaria –Resa-. No obstante, el reporte estadístico de gestión de Resa suministra datos de cobertura en unidades de familia, sin desagregar los datos por sexo.

c. En el marco de la aplicación de las disposiciones de la ley 1257, la Consejería participó en las reuniones de conformación del Comité de Seguimiento a la implementación de la Ley 1257 de 2008, en las que también participaron la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia y la Defensoría Delegada para los Derechos de la Niñez, la Juventud y las Mujeres.

Los reportes oficiales mencionados hasta aquí no suministran información estadística desagregada que permita monitorear su impacto sobre los derechos de las mujeres del sector rural. Dicha laguna de información es uno de los factores que impide la formulación de políticas públicas adecuadas para la población rural femenina.

En cambio, el gobierno consideraba estratégica la información para propósitos e intereses diferentes a los de las mujeres rurales, es decir para efectos de la competitividad de sector agropecuario, enfoque que justificó la inversión de más de \$85 mil millones en sistemas de información agropecuarios. La información sobre los derechos de la población rural parece tener una importancia de inferior nivel, lo que explicaría la inexistencia de información oficial acerca la situación del derecho a la tierra que desagregue por sexo la situación de la propiedad, que permita conocer las características de situación de las mujeres que son propietarias, poseedoras, ocupantes o tenedoras de predios, y de las mujeres que no tienen acceso a la tierra. Esta falencia es común a varias de las entidades del sector agropecuario, como se muestra a continuación.

El Sistema de Catastro a cargo del Instituto Geográfico Agustín Codazzi –Igac-, no permite un desglose de las estadísticas por sexo, como tampoco su política institucional, desde su marco normativo, otorga prioridad a la situación de las mujeres. La ley 14 de 1983 relativa al catastro no establece ninguna guía en este sentido y, por consiguiente no existe un programa que aborde este tema, como tampoco el Sistema de Información de los catastros desagrega la información de los propietarios por sexo.

Con respecto al registro de propiedad pública, no existen estadísticas a nivel nacional sobre la cantidad de propiedades registradas, ya que la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos no consolida esta información en un sistema estadístico. Los registros de propiedad no están desagregados por sexo lo que no posibilita determinar los predios pertenecientes a mujeres, y tampoco se otorga prioridad según el sexo cuando se procesan los títulos.

Se puede concluir que el sistema de manejo de tierra en Colombia no tiene un enfoque diferencial de género y que no existen normas que otorguen prioridad a las mujeres para acceder a la propiedad de la tierra o registrarla.

La anterior laguna es producto de la ausencia de voluntad estatal para cumplir con las obligaciones internacionales relativas a los derechos de las mujeres rurales, al igual que la disposición de la ley 731 de 2002, Artículo 30, sobre la ampliación de los registros estadísticos e indicadores de evaluación sobre la condición de la mujer rural, que fueron mencionadas en las secciones correspondientes del presente documento.

Con anterioridad a la promulgación de la ley 731 de 2002, la titulación de tierra no contenía medidas a favor de las mujeres, y solamente el 11% de la población beneficiaria de la reforma agraria correspondían mujeres. No obstante, como se ha visto en el presente reporte, dicha ley ha tenido un mínimo nivel de implementación.

El Ministerio de Agricultura dispone de cifras sobre aspectos muy de la situación de las mujeres rurales. Con base en cifras del censo nacional de población de 2005, el Ministerio estima que las zonas rurales del país están habitadas por 9.958.005 personas, equivalentes al 24% de la población total nacional. De estas, 4.708.424 son mujeres, es decir el 47% de la población rural. Asimismo, el ministerio señala que, en el área rural de los municipios, el 19,8% de los jefes de hogar son mujeres.

Al mismo tiempo, existe un notable vacío de información en el Ministerio acerca de los aspectos más determinantes de la situación de las mujeres del sector rural, que son indispensables para formular una política pública adecuada, como las cifras de propietarias de tierras, explotaciones bajo copropiedad y propiedad comunitaria.

Con relación al Fondo para el Fomento de las Mujeres Rurales –FONMUR–, creado por la ley 731 de 2002, el Ministerio admite que este no dispone de recursos económicos provenientes de la Nación ni tiene previstas actividades de capacitación, divulgación, ni promoción de programas o proyectos. Pero, de conformidad con la filosofía de desarrollo empresarial que caracteriza la actual política agropecuaria, el FONMUR está desarrollando un nuevo *“Proyecto de Fortalecimiento a Emprendimientos Productivos y Desarrollo de las Mujeres Rurales, que cuenta para este año con \$2.450 millones”*, enfocado en la implementación de proyectos productivos acordes a *“demandas concretas del mercado”*.

Por otra parte, las disposiciones de la ley 731 de 2002 (Artículo 31) relativas al derecho a la personalidad jurídica de las mujeres rurales no han sido implementadas. Así lo reconoce la Registraduría Nacional del Estado Civil, entidad que desarrollado jornadas de expedición de cédulas de ciudadanía a través de la Unidad de Atención a Población Vulnerable en distintas regiones. La Registraduría reporta la implementación de 230 campañas de documentación en 619 municipios, entre 2000 y 2010, pero admite que estas actividades se realizaron sin *“discriminar su estado o ubicación, teniendo en cuenta que se trata de personas vulnerables”*.

El panorama del derecho a la educación de las mujeres rurales también es altamente preocupante y una vez más muestra la desigualdad con respecto a las mujeres urbanas. De acuerdo con una reciente encuesta aplicada por Profamilia, el 4,2% de las mujeres

rurales entre los 15 y 49 años de edad no tiene acceso a la educación, 24,1% ha cursado primaria incompleta, 20,3% cursó la primaria completa, 27,2% ha cursado la secundaria incompleta, 17,5% cursó la secundaria completa y solamente 6,7% accedió a la educación superior. La mediana de educación para las mujeres rurales es de 5,3 años, y ellas tienen en promedio cinco años menos de estudio que las mujeres urbanas.

Asimismo, el analfabetismo femenino es mayor en el campo que en los centros urbanos: Según la fuente citada, el 6% de las mujeres de las zonas rurales no puede leer y el 12% lee con dificultad, en comparación con el 1 y el 4%, respectivamente, en la zona urbana.

El bajo disfrute del derecho a la educación repercute, como se expuso anteriormente, sobre otros derechos de las mujeres rurales, tales como la participación en las decisiones de la comunidad y de la familia, y en la posibilidad de mejorar sus estándares de empleo.

## Capítulo 7

### **La actual política agraria da continuidad al desarrollo rural y mantiene la estructura de tenencia de la tierra**

El gobierno ha dado a conocer los elementos centrales del modelo agrario que propone impulsar, el cual se encuentra delineado en la Política de Tierras, el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Estratégico del Ministerio de Agricultura, la ley de víctimas y de restitución de tierras y el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos.

#### 7.1 La Política de Tierras no reforma la estructura de tenencia de la tierra y desconoce los derechos de las mujeres

Una vez iniciado su período, el actual gobierno nacional anunció la implementación de una “*Política Integral de Tierras*” en seis componentes: Mejoramiento del acceso a la tierra; modificación del uso actual de la tierra; formalización de la propiedad; programa de restitución de tierras; extinción de dominio de tierras ilícitas; y modernización del impuesto predial. Están ausentes de dicha política medidas para democratizar la propiedad de la tierra y el enfoque de género que busque resolver la situación desventajosa en la que se encuentran las mujeres rurales.

En su primer componente, la “Política de Tierras” indica que la población campesina tendrá mejores posibilidades de acceso a la tierra productiva, para lo cual se adelantarán una serie de acciones de aplicación de la legislación, que, no se ha expuesto anteriormente, no busca modificar la estructura agraria.

Estas acciones de continuidad de la política agraria consisten en el fortalecimiento de los programas de subsidio directo para la compra de tierras para los campesinos que tienen extensiones inferiores a una UAF, o para trabajadores rurales sin tierra; la agilización de los procesos de las convocatorias de tierra del Incoder, para reducir los tiempos de adjudicación y desembolso de los dineros destinados a la adquisición de la tierra y a la financiación del proyecto productivo; el fortalecimiento de la capacidad del Incoder para asesorar, acompañar y capacitar a los campesinos con asistencia técnica, formación empresarial, asociatividad, mercadeo y agregación de valor para asegurar el éxito del proyecto productivo; el reforzamiento y agilización de los procesos de titulación de baldíos para facilitar el acceso a la propiedad de la tierra de colonos y campesinos poseedores de tierras informales; la reglamentación de las áreas de reserva campesina para impedir la concentración de la propiedad y controlar el crecimiento de la frontera agraria, y así estabilizar el frente colonizador; el desarrollo del esquema de zonas de desarrollo empresarial, con extensiones de tierra adecuadas a las escalas de producción, para estimular la agroindustria moderna con vinculación de medianos y pequeños productores.

El Programa de Formalización de la Propiedad rural de la “Política de Tierras” se propone promover y facilitar el saneamiento y titulación masiva de la propiedad (1,2 millones de

predios informales que representan 40% del total), como base para la defensa de los derechos a la tierra y la estabilización de las economías rurales. Para alcanzar dicho objetivo, el gobierno impulsará la simplificación de los trámites de la formalización por las vías de los juicios de pertenencia, la liquidación de sucesiones y el saneamiento de la falsa tradición, y se promoverán medidas para reducir sus costos. También identificará los instrumentos que permitan el acceso de los pequeños propietarios a estos procedimientos jurídicos o administrativos.

Por su parte, el Incoder agilizará la titulación de las 650.000 hectáreas que están en el Fondo Nacional Agrario y le dará prioridad a la adjudicación de baldíos para consolidar los frentes de colonización y así impedir que siga avanzando la expansión de la frontera agropecuaria a costa de los bosques y selvas.

Además, en el marco de dicho Programa se diseñarán estrategias de formalización de la propiedad adecuadas a las condiciones propias de las zonas de consolidación de la “seguridad democrática” y acordes a la política de “reordenamiento territorial” del anterior gobierno. Las áreas geográficas seleccionadas con el corredor de la Macarena - Buenaventura, los Montes de María, el corredor Catatumbo –Bajo Cauca, los alrededores de la Sierra Nevada de Santa Marta, el corredor de Córdoba, Urabá, noroccidente antioqueño y norte del Chocó y el corredor de Cauca, Nariño, Putumayo y Caquetá.

A la fecha de cierre del presente reporte, el gobierno no había radicado en el Congreso de la República el proyecto de ley sobre tierras y desarrollo rural.

## 7.2 El Plan Nacional de Desarrollo no aplica las recomendaciones internacionales relativas a los derechos de la población rural y de las mujeres

El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “*Prosperidad para todos*” –PND- promueve la continuidad del modelo de desarrollo agroempresarial impuesto por el gobierno anterior que, como se ha señalado en el presente texto, pone en riesgo de desaparición a la economía campesina, ya que impulsa la transformación en unidades empresariales por medio de subsidios y el fomento de “*Proyectos Especiales Agropecuarios y Forestales*” y “*Alianzas Productivas*” con grandes empresas en las que las poblaciones campesinas y desplazadas quedan a merced de las decisiones de los empresarios y expuestas a la explotación de su trabajo por parte de las agroindustrias, bajo el modelo de la hacienda Carimagua.

Los citados “*Proyectos Especiales*” permiten la conformación de propiedades superiores a la UAF y por ende la concentración de la propiedad territorial (Artículo 60). En ese sentido, el ministro de Agricultura y Desarrollo Rural ha reconocido que para proyectos productivos que tienen como socios a campesinos, que acreditan una nueva tecnología, exportaciones futuras y responsabilidad ambiental se flexibilizará la norma que limita los límites a la adjudicación de tierras. Esta flexibilización de la figura de la UAF desvirtúa la viabilidad de la pequeña propiedad rural y favorece la tendencia a la concentración de la propiedad de la tierra en manos de empresas privadas nacionales y multinacionales,

fenómeno que se presenta a nivel mundial y que es uno de los factores causales de la crisis alimentaria global.

Aunque, el PND vigente enuncia el propósito de “[f]acilitar el acceso a la tierra con fines productivos a través de la implementación de la Ley General de Tierras y Desarrollo Rural”, no hace un reconocimiento de la gravedad de la problemática de la inequitativa distribución de la propiedad de la tierra ni los obstáculos estructurales que impiden a los campesinos acceder a la misma. En consecuencia, el PND no adopta medidas que tengan la finalidad de transformar la estructura agraria basada en la gran propiedad, y en cambio se enfoca en acciones marginales de acceso a la tierra para los campesinos, tales como la titulación de baldíos y la entrega de tierras de procesos de extinción de dominio.

Lo anterior significa que el presente gobierno no adoptará medidas de reforma agraria que redistribuyan la tierra a los campesinos, puesto que mantendrá la medida que modificó la ley 160 de 1994 de reforma agraria que, como se expuso en una sección anterior del presente reporte, suprimió la asignación de tierra a los campesinos y a cambio introdujo un “*Subsidio Integral de Reforma Agraria*” para cubrir el valor de la tierra y de los requerimientos financieros para el establecimiento del proyecto productivo agropecuario, y que “*será otorgado por una sola vez, con arreglo a las políticas y a los criterios de planificación, focalización, priorización, exigibilidad y calificación*” que determine el Incoder.

El PND muestra la decisión del actual gobierno de dar continuidad al modelo de desarrollo agroempresarial, basado en el latifundio y el debilitamiento de la economía campesina. Este modelo apunta a transformar la economía campesina en unidades empresariales por medio de los mencionados subsidios y el fomento de “Proyectos Especiales Agropecuarios y Forestales” y de “Alianzas Productivas” con grandes inversionistas en las que, bajo el modelo de Carimagua, la población campesina y desplazada quedará en condiciones de desigualdad y vulnerable a la explotación de su trabajo.

A través de la modalidad de los “*Proyectos Especiales*” se llegará a la conformación de propiedades superiores a la UAF-, tal como lo ha señalado el ministro de Agricultura y Desarrollo Rural. Según el funcionario, los proyectos productivos que tienen como socios a campesinos, que acreditan una nueva tecnología, exportaciones futuras y responsabilidad ambiental se flexibilizará la norma que limita los límites a la adjudicación de tierras. Esta flexibilización de la figura de la UAF desvirtúa la viabilidad de la pequeña propiedad rural y favorece la acumulación de propiedad en pocas manos.

Como se señaló anteriormente en el presente texto, el gobierno en su PND se comprometió a adoptar una política pública nacional de Equidad de Género para garantizar los derechos humanos integrales e interdependientes de las mujeres y la igualdad de género, teniendo en cuenta las particularidades que afectan a los grupos de población urbana y rural, afrocolombiana, indígena, campesina y ROM. Sin embargo, la política para el sector rural contemplada en dicho PND no incorporó medidas específicas



para garantizar a las mujeres campesinas el acceso a la tierra, la vivienda adecuada, la alimentación, la asistencia técnica, vivienda, la educación, la salud y la seguridad social.

### 7.3 El Plan de Choque de restitución: una estrategia de formalización de la propiedad

Como consecuencia del llamado de atención por parte de la Procuraduría General de la Nación con motivo del considerable rezago en los procedimientos agrarios a cargo del Incoder, el Ministerio de Agricultura diseñó un Plan de Choque con el propósito de dar trámite en dos años los 53.137 expedientes pendientes de actuaciones, los cuales se relacionan con titulación de baldíos, predios de la Dirección Nacional de Estupefacientes – DNE-, predios del Fondo Nacional Agrario, reactivación y alistamiento de Zonas de Reserva Campesina, restablecimiento de derechos a la población desplazada, constitución y ampliación de resguardos indígenas, titulación colectiva a comunidades afrocolombianas e individualización de parcelas.

Dicho Plan adoptó el título de “Plan de restitución de tierras” aunque predominantemente se trata de una estrategia de formalización de tierras para las zonas definidas en el marco de la estrategia de reordenamiento de la propiedad y de consolidación de la “seguridad democrática”, como lo indican los resultados hasta la fecha.

A principios de 2011, el gobierno reportó el cumplimiento del 40% del objetivo de formalización de la propiedad campesina, equivalente a sobre 121 mil 770 has de tierra a favor de 38 mil 167 familias, en el marco de lo que el ministro de Agricultura y Desarrollo Rural llamó “Plan de Choque para la Restitución y Formalización de Tierras” el cual en 2011 tiene la meta de devolver o formalizar, por vía administrativa, 312 mil has a 130 mil 487 familias.

De la misma manera que el conjunto de la política agraria, el Plan de Choque carece de enfoque diferencial de género, razón por la cual no existe información oficial sobre su impacto en los derechos de las mujeres rurales.

### 7.4 El Plan Estratégico del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural carece de enfoque diferencial de género

El Plan Estratégico del Ministerio de Agricultura 2010-2014 plantea tres objetivos misionales para el sector agropecuario, forestal pesquero y acuícola: 1) Crecer en forma sostenible; 2) Propiciar la igualdad de oportunidades, la erradicación de la pobreza y la consolidación de la seguridad ciudadana; y 3) Garantizar la transparencia, el buen gobierno y la participación ciudadana.

Sin embargo, ninguno de los tres objetivos del Plan Estratégico conlleva estrategias para garantizar los derechos de las mujeres rurales ni persigue metas en beneficio de dicha población. En el caso del segundo objetivo, las estrategias correspondientes hacen referencia a acceso a la tierra, políticas para la población desplazada y protección social, al

igual que al fortalecimiento de programas que promuevan el autoconsumo y la generación de ingresos de la población rural, pero no existen metas en beneficio de la población femenina rural.

#### 7.5 La ley de víctimas garantiza no garantiza plenamente los derechos de las mujeres

La ley 1448 de 2011 llamada “Ley de Víctimas” representa un avance normativo para las víctimas de violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho humanitario en Colombia. La población de víctimas recoge, entre otras, a la población desplazada que ha abandonado y/o ha sido despojada de sus tierras, y establece que el Estado colombiano adoptará las medidas requeridas para la restitución jurídica y material de las tierras a los despojados y desplazados. De no ser posible la restitución, para determinar y reconocer la compensación correspondiente (Artículo 72).

Aunque entre sus Principios Generales la ley de víctimas contempla el principio de enfoque diferencial (Artículo 13), aún no han sido reglamentados los artículos específicos que se refieren a la reparación del daño causado por las violaciones afectan a las mujeres y al estado de vulnerabilidad en que las pone. Es urgente que la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas cree el programa especial para garantizar el acceso de las mujeres a los procedimientos de restitución de tierras, tal como rodona el artículo 114 de la Ley de Víctimas.

#### 7.6 El Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos amenaza seriamente la economía campesina

Recientemente fue aprobado por el Congreso de los Estados Unidos el Tratado de Libre Comercio con Colombia, lo que implica la creación de una zona de libre comercio de bienes industriales y bienes agropecuarios, al igual que aspectos relativos a propiedad intelectual, servicios, inversión, política de competencia, y asuntos laborales y medio ambiente, entre otros.

El TLC contempla la adopción de medidas de la eliminación arancelaria sobre productos originarios y las condiciones excepcionales para adoptar medidas de salvaguardia agrícola. La implementación de dichas medidas dejará 905 productos agrícolas y pecuarios libres de aranceles, lo que significa que la producción de economía campesina, incluidas las iniciativas económicas de las mujeres deberán competir, sin protección alguna, con los productos importados de los Estados Unidos.

La agricultura colombiana sufrirá los impactos del TLC con Estados Unidos en mayor medida que con la política de “apertura económica” de la década de 1990. Esta última adoptó medidas de liberalización comercial basadas en la reducción de aranceles que facilitó el ingreso masivo de importaciones y condujo a una disminución enorme de la producción nacional, con lo que la caída sustancial de la producción nacional.

El resultado de la apertura comercial de la década de 1990 fue la desaparición de más de 700 mil has de cultivos, sobretodo temporales y de más de 300 mil empleos. Simultáneamente resultaron favorecidos los cultivos permanentes de plantación como la palma aceitera. El descenso de los cultivos temporales y la implantación de los cultivos permanentes han ido acompañados por la praderización y la extensión de la ganadería extensiva, con lo que *“el país perdió cerca de 700 mil hectáreas de producción, mal compensadas con la importación anual de cinco millones de toneladas de alimentos y materias primas, con costos superiores a los de haberlas producido, derivados de los desembolsos causados por el internamiento de estos bienes”*.

En consecuencia, el acuerdo comercial firmado con Estados Unidos afectará la producción rural y en mayor medida a las comunidades campesinas indígenas y afrocolombianas, la disminución o desaparición de cultivos que abastecen el mercado interno y contribuyen con la soberanía alimentaria, incrementando de esta manera los niveles de desempleo, pobreza, abandono del campo y la concentración de la tierra en pocas manos.

Los riesgos para la población son de tal magnitud, que recientemente, el propio ministro de Agricultura admitió que el país no está preparado para el TLC, e identificó amenazas para la producción de arroz y la industria láctea, con lo que resultarán afectadas 350 mil familias que se dedican a la producción de leche.

El ministro no hizo referencia a los efectos que tendrá el TLC sobre la producción campesina de pan coger, otros cultivos temporales y la explotación de animales domésticos. No obstante, sentenció que *"El TLC ya es un hecho, ahora lo que tenemos es que administrarlo bien, procurar que los sectores más amenazados se actualicen y se modernicen"*.

Se estima que el resultado del TLC será la pérdida del 10,5% de los ingresos de la población campesina. El 28% del campesinado mayormente afectado perdería entre el 31% y el 45% de sus ingresos, pues están dedicados principalmente a los cultivos transitorios, como maíz, arroz, trigo, frijol, tomate, cebolla y zanahoria, así como a actividades pecuarias como a la avicultura y la porcicultura, que se verán seriamente afectadas, puesto que la disminución de los precios traerá como consecuencia la disminución del área de tierras cultivadas y la producción interna, con el posterior reforzamiento de la dependencia alimentaria del país.

## Capítulo 8

### Conclusiones

A partir del análisis de la situación de la población rural colombiana, especialmente las mujeres, las obligaciones internacionales del Estado, normatividad y las políticas agrarias y las recomendaciones de los órganos internacionales de protección de los derechos humanos se llega a las siguientes conclusiones acerca de los efectos de las políticas públicas sobre los derechos humanos de las mujeres rurales.

8.1 Las mujeres rurales en Colombia se encuentran en condiciones de vulnerabilidad. Sus derechos son objeto de violaciones y además ellas padecen mayormente los efectos de la desigualdad que afecta a las comunidades campesinas conformadas por pequeños propietarios de tierra, poseedores, arrendatarios y campesinos sin tierra.

Además, las mujeres rurales afrontan la discriminación e inequidad históricas por su condición de mujeres en un entorno cultural predominantemente patriarcal.

8.2 A la situación de inequidad y vulnerabilidad de las mujeres rurales se suman los efectos de las violaciones contra sus derechos humanos cometidas por las partes del conflicto armado interno. Entre esas violaciones contra los derechos de las mujeres se registran hechos de violencia sexual, desplazamiento forzado y abandono o despojo de las tierras, viviendas y patrimonio.

8.3. Uno de los principales obstáculos para la prevención del desplazamiento forzado y los actos de violencia sexual contra las mujeres es la impunidad que encubre los delitos mencionados anteriormente.

8.4 El Estado colombiano ha sido destinatario valiosas recomendaciones por parte de los órganos internacionales de protección de los derechos humanos, entre las que se cuentan medidas para garantizar los derechos humanos de la población rural.

No obstante, gran parte de las medidas recomendadas por los órganos internacionales de derechos humanos no han sido aplicadas. La desatención del Estado comprende las recomendaciones relacionadas con el acceso a la tierra, la seguridad jurídica de la tenencia de la misma y la protección contra el despojo, al igual que la seguridad alimentaria.

Este incumplimiento de las obligaciones internacionales se ha traducido en el deterioro de la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas, las comunidades campesinas y afrocolombianas, y las mujeres rurales.

8.5 En sentido contrario a las medidas recomendadas por los órganos internacionales de derechos humanos mencionados, durante la última década el Estado han adoptado leyes

y políticas contrarias a los derechos de dichas poblaciones, entre las que se encuentra el desmonte de las instituciones del sector agropecuario encargadas de la reforma agraria y de la prestación de servicios a las comunidades rurales y la derogación de las normas y políticas de reforma agraria que propugnaban por la redistribución de la tierra y el desarrollo campesino.

Al tiempo con la adopción de las anteriores medidas contrarias a los derechos de la población rural, el Estado ha aprobado normas y políticas que promueven la propiedad latifundista y la agroindustria de exportación.

8.6 Los órganos internacionales de protección de los derechos humanos también han formulado recomendaciones dirigidas a que el Estado colombiano garantice los derechos de las mujeres rurales.

Dichas recomendaciones no han sido aplicadas por el Estado. La consecuencia de la desatención a las recomendaciones internacionales es la persistencia de los factores estructurales de discriminación y vulnerabilidad de las mujeres rurales, agravada por las violaciones de los derechos humanos que incluyen actos de violencia sexual, desplazamiento forzado y abandono y despojo de las tierras, viviendas y patrimonio.

8.7 En ausencia de una política que garantice los derechos de las mujeres rurales y aplique las recomendaciones internacionales mencionadas, los gobiernos colombianos han promovido la inclusión de las mujeres rurales en programas regulares de asistencia y de promoción empresarial, diseñados para atender a población vulnerable en general. Dichos programas carecen de enfoque de derechos humanos, no fueron diseñados específicamente para las mujeres rurales y no configuran una política integral que garantice a las mujeres rurales sus derechos a la tierra, la alimentación, la salud y la educación, ni el acceso a los servicios de asistencia técnica y crédito.

8.8 La aprobación de la ley 571 de 2002 *Por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales* representa una importante oportunidad para la garantía de los derechos de las mujeres rurales. No obstante gran parte de las disposiciones de dicha ley no han tenido cumplimiento.

Para que la ley 731 de 2002 logre sus objetivos mediante la implementación de las disposiciones contenidas en ella se requiere decisión política por parte del Estado, el fortalecimiento de las entidades del sector agropecuario y la asignación de recursos suficientes. Lamentablemente esto no ha ocurrido y, por el contrario, las reformas han debilitado la institucionalidad y afectado negativamente los derechos de la población campesina, entre ellas las mujeres.

8.9 La Registraduría Nacional del Estado Civil no ha implementado programas especiales de expedición de documentos de identidad a las mujeres rurales de conformidad con la

ley 731. Dicha población es atendida por la Registraduría a través de campañas dirigidas a la población vulnerable en general.

8.10 La Nación no ha asignado recursos presupuestales al Fondo para el Fomento de las Mujeres Rurales –FONMUR- creado por la ley 731. Este Fondo no ha planeado las actividades para las que fue creado en materia de capacitación y promoción de programas o proyectos, puesto que su enfoque es la conversión de las mujeres rurales en productoras de acuerdo con las demandas del mercado.

8.11 El Estado no ha reconocido las inequidades que afectan a la población femenina en el campo ni sus causas estructurales. Existe un notable vacío de información estadística en las instituciones del sector rural con respecto a la población campesina en general y en particular sobre los derechos de las mujeres rurales con relación a la tenencia de la tierra y los otros factores de producción. Es el caso del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Incoder, el Igac y la Oficina de Registro, las cuales no disponen de información estadística desagregada por sexo.

Esta falencia es un obstáculo estructural para elaborar un diagnóstico preciso, establecer prioridades y formular políticas y programas adecuados para garantizar los derechos de las mujeres rurales.

8.12 El actual gobierno ha propuesto políticas para el sector agropecuario, que consisten en la restitución de las tierras de la población desplazada y la “Política integral de tierras”. No obstante, su Plan Nacional de Desarrollo y el Plan de Choque de restitución carecen de los enfoques de derechos humanos y de género.

8.12.1 El Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 no incorporó las medidas recomendadas por los órganos internacionales de derechos humanos con respecto al acceso a la tierra de la población rural, el estímulo a la producción de alimentos y los derechos de las mujeres rurales.

El PND no garantiza plenamente el derecho a la tierra, puesto que establece vías marginales de formalización y acceso a la tierra de los campesinos, pero sin afectar la concentración de la tierra en grandes propiedades latifundistas.

Asimismo, el PND desvirtúa la viabilidad de la economía campesina al flexibilizar la figura de la UAF y al fomentar proyectos agroempresariales a través de alianzas con grandes empresarios. Por otra parte, la estrategia de expansión minera y energética del Plan representa una seria amenaza para el derecho a la tierra, especialmente en el caso de los territorios colectivos de las poblaciones afrocolombianas e indígenas.

En ese sentido, el PND da prioridad a medidas de continuidad del modelo de desarrollo rural agroempresarial basado en la gran propiedad territorial, el cual prescinde de los

programas de redistribución de la tierra propios de una política de reforma agraria y desarrollo campesino.

8.12.2 El Plan de Choque de restitución de tierras consiste en realidad en acciones para la formalización de la propiedad rural, lo cual es una medida valiosa para asegurar a las comunidades la tenencia sobre la tierra. No obstante, dicho Plan no ha incorporado un enfoque diferencial que asegure a las mujeres el acceso a la tierra.

8.12.3 La reciente aprobación del Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos –TLC- pone en serio riesgo la producción de productos agrícolas y pecuarios, siendo especialmente amenazados por las importaciones sin aranceles los productos propios de la economía campesina. Los cultivos transitorios y las actividades pecuarias (como la avicultura y la porcicultura), en los que generalmente trabajan las mujeres rurales, se verán seriamente afectadas por las importaciones libres de aranceles. Sin embargo, el gobierno no ha tomado ninguna medida para proteger los cultivos campesinos y la producción pecuaria doméstica que suministran el sustento a las familias campesinas y los alimentos a la población nacional.

8.12.4 La ley 1448 de 2011 representa un progreso en el reconocimiento de las víctimas de violaciones a los derechos humanos a recibir reparación. No obstante, dicha ley no incluye todos los estándares de la normatividad en materia de restitución para el caso específico de las mujeres desplazadas, como son la restitución de viviendas, además de programas que garanticen a las mujeres el restablecimiento de todos sus derechos.

## Capítulo 9

### Recomendaciones

Con base en las conclusiones del presente documento, se presentan a continuación algunas medidas que el Estado colombiano debería implementar para dar cumplimiento a su obligación de garantizar los derechos humanos de las mujeres rurales. Además se presentan algunas recomendaciones dirigidas a la comunidad internacional.

Al Estado colombiano

9.1 Incorporar integralmente en la política pública las recomendaciones internacionales dirigidas a garantizar los derechos humanos de las poblaciones rurales y las víctimas del desplazamiento, con especial atención en las necesidades y derechos de las mujeres.

9.2 El gobierno nacional debe garantizar que el “Proyecto de ley de Tierras” que ha anunciado para radicación en el Congreso de la República se ajuste a las obligaciones del Estado colombiano en materia de derechos humanos y, en ese sentido, incorpore las recomendaciones internacionales en la materia.

En esa medida, dicho proyecto de ley debe fomentar el acceso a la tierra con seguridad jurídica, reformar la estructura agraria del país a favor de la población campesina, indígena y afrocolombiana y fomentar el desarrollo que escojan libremente dichas poblaciones.

A la vez, el proyecto de ley debe ajustarse a la Constitución Política (artículos 64, 65 y 66) en lo relativo a los derechos de propiedad, dominio, restitución, libre goce y uso de la tierra por parte de las mujeres rurales, la redistribución en equidad, el derecho al desarrollo y con respeto a la seguridad, alimentaria.

9.3 El proyecto de ley de tierras debe además incorporar integralmente las medidas recomendadas por el Comité de la Cedaw y otros órganos internacionales para garantizar los derechos de las mujeres a la propiedad de la tierra y la vivienda adecuada, la alimentación adecuada, el acceso a los servicios de salud, la educación, la asistencia técnica, el crédito y el desarrollo.

9.4 El Estado debe implementar plenamente la ley 571 de 2002 en sus distintos componentes, como se recomienda a continuación:

9.4.1 El Incoder, Igac y la Oficina de Registro deben implementar registros con datos desagregados por sexo acerca de los derechos de propiedad y las distintas formas de tenencia de la tierra.



9.4.2 La Registraduría Nacional del Estado Civil debe diseñar e implementar un programa especial para la expedición de documentos de identidad de las mujeres y niñas de las zonas rurales.

9.4.3 El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural debe diseñar e implementar una política específica para las mujeres rurales, que articule e integre programas materia de asistencia técnica, créditos de fomento para el desarrollo campesino, que incluya la producción de alimentos para el consumo doméstico y el mercado nacional.

9.5 En el Censo Nacional agropecuario programado para 2013 el Dane debe incluir la recolección de información sobre las propiedades y posesiones de la población campesina, sus actividades económicas y empleo, educación, salud, vivienda. Desde la etapa de diseño del censo deben incluirse datos desagregados por sexo.

9.6 La Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios debe desarrollar el seguimiento a la gestión de las entidades encargadas de la política agraria, colocando especial énfasis en los derechos de las mujeres rurales. Dicho seguimiento debería cubrir la aplicación de las disposiciones de la ley 771 de 2002.

9.7 La reglamentación, implementación y seguimiento de la Ley de Víctimas deben desarrollarse de conformidad con los principios de la misma ley, los cuales incluyen los derechos de las víctimas y el enfoque diferencial de género, que se encuentran reconocidos en los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos.

A fin de que las acciones de restitución sean adecuadas a la situación particular de las mujeres víctimas del desplazamiento y el despojo, es necesario que en la restitución de los bienes se considere el impacto diferenciado de las violaciones de derechos humanos sobre las mujeres.

La reglamentación de la Ley de Víctimas debe incorporar el enfoque diferencial y dar efectividad a la creación de un programa especial para las mujeres en materia de restitución de tierras. Además, la reglamentación debe garantizar la igualdad entre mujeres y hombres en la restitución de bienes a través del reconocimiento de los derechos que ambos tienen en relación con la tierra y la vivienda.

Asimismo, la reglamentación debe asegurar la interrelación entre las medidas de restitución y otros componentes de la reparación integral, como la participación, el acceso a los servicios de salud y educación y los proyectos de generación de ingresos deben incluir en la fase de reglamentación, medidas dirigidas específicamente a las mujeres.

9.7.1 El gobierno nacional debe brindar garantías de participación efectiva a las organizaciones de mujeres en situación de desplazamiento y a las organizaciones de derechos humanos que defienden sus derechos, en las fases de diseño, implementación, ejecución, seguimiento y evaluación de la Ley de Víctimas.

9.7.2 Los Registros de víctimas y de tierras creados por la Ley de Víctimas deben ser especialmente sensibles a las violaciones de derechos humanos de las mujeres.

9.7.3 En la implementación de la ley de víctimas, se deben ofrecer garantías especiales de protección para las mujeres víctimas que participen en los procesos de restitución de tierras y atención especial a los efectos diferenciados de la violencia sobre las mujeres, que den cuenta de su vulnerabilidad y en esa medida impliquen respuestas específicas.

9.8 El Estado debe tomar acción contra la impunidad sobre los delitos cometidos contra las mujeres. Particularmente, la Fiscalía General de la Nación debe diseñar una estrategia de investigación y de impulso a los procesos por la comisión de desplazamiento forzado y la violencia sexual, de conformidad con las disposiciones de la Corte Constitucional.

9.9 El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural debe identificar los renglones productivos de las mujeres rurales que se verán afectados por el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. De acuerdo con dicha identificación, el Ministerio debe poner en marcha medidas efectivas de protección de las actividades económicas de las mujeres rurales, tales como subsidios no reembolsables.

A la Comunidad Internacional

9.10 Los donantes deben apoyar las políticas y programas para el sector rural a condición de que respeten los derechos humanos de la población rural, en particular de las mujeres, y el Estado de aplicación a las recomendaciones internacionales en la materia.

9.11 Las oficinas en Colombia de la Acnudh y el Acnur deben monitorear la aplicación de las recomendaciones internacionales relativas a los derechos de las mujeres rurales en particular sus derechos a la tierra, a no ser desplazadas ni despojadas y a la restitución de tierras, vivienda y patrimonio.

Octubre 31 de 2011