



Imagen: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Nari%C3%B1o_casa_campesina.jpg.

Los derechos de las mujeres rurales colombianas y las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional

El objetivo de este texto es presentar un análisis de las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques, aprobadas por la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) en el año 2012, en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. El estudio propuesto parte de la revisión de las recomendaciones de la FAO, para, desde esta perspectiva, examinar y contrastar las principales demandas actuales de las mujeres rurales colombianas en este ámbito.

El texto se estructura en tres partes. En primer lugar, se abordarán los principales contenidos de

las Directrices, enfatizando en aquellos que atañen directamente a las mujeres rurales. En seguida, se revisará el marco legal referido al acceso a tierras para las mujeres en Colombia, observando si es acorde o no con los contenidos de las Directrices, para identificar oportunidades, vacíos y posibles modificaciones que debieran llevarse a cabo para armonizarlos adecuadamente. Posteriormente, analizaremos de qué manera las Directrices voluntarias sirven de sustento o contribuyen a avanzar en la formulación de una política pública de mujer rural que represente un avance en la exigibilidad de las demandas de las mujeres rurales colombianas, que, a pesar de que se han abierto espacio en las agendas públicas, aún no han sido plenamente satisfechas.



Los derechos de las mujeres rurales colombianas y las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional

Adriana Patricia Fuentes López¹

Las Directrices voluntarias en relación con las mujeres rurales

Las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional son un instrumento que, en cuanto está encaminado a promover una mejor gobernanza de los recursos naturales (tierra, pesca, bosques), busca un acceso a estos bienes más equitativo y menos conflictivo de lo que ya es. Una de las medidas clave para lograr este cometido es la incorporación de manera transversal del enfoque de género y de una serie de previsiones encaminadas a que este sea una realidad. Por ejemplo, en el capítulo de principios orientadores de estas Directrices aparece la igualdad de género como una noción que debe ser usada para “garantizar la igualdad del derecho de mujeres y hombres al disfrute de los derechos humanos, al tiempo que se reconocen las diferencias entre hombres y mujeres y se toman medidas específicas encaminadas a acelerar la igualdad de hecho, cuando sea necesario” (Principios de aplicación, 3.b. num.4). Como parte de este principio orientador se establece también que los Estados “deberían asegurar que las mujeres y las niñas tengan los mismos derechos de tenencia y acceso a la tierra, la pesca y los bosques con independencia de su

estado civil y situación marital” (Principios de aplicación, 3.b. num.4).

De esta manera, la igualdad de género aparece como un pilar fundamental que debe orientar la interpretación y aplicación de todo el contenido de las Directrices y que, por ello, irradia implícitamente todos sus postulados, como corresponde a cualquier documento que involucre una mirada desde los derechos humanos y las obligaciones del Estado para garantizarlos, ámbito en el cual hoy es ineludible incorporar explícitamente el enfoque de género².

Pero el enfoque de género no aparece solamente como un principio orientador para la aplicación, sino que también se desarrolla en muchos de los enunciados que estructuran las Directrices en sus diversos temas. Así, se alude, por ejemplo, a la necesidad de que las políticas y leyes que garanticen los derechos de tenencia, de herencia y de administración de bienes en la unión de pareja sean equitativos y además reflejen sensibilidad ante las cuestiones de género (Directriz 4.6). De igual forma, en el apartado sobre marcos de políticas, jurídicos y organizativos se recuerda que estos

1. Abogada, investigadora del Centro de Estudios Rurales, Ambientales y Apoyo Legal, CERAL.

2. Las directrices parten de que todos los derechos humanos son universales, indivisibles, interdependientes e interrelacionados y, por ello, la gobernanza de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques no solo debe tomar en cuenta a aquellos que están directamente relacionados con el acceso y uso de estos bienes, sino además los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales (Directriz 4.8).

deben implantarse teniendo en cuenta que “no sean discriminatorios y que promuevan la equidad social y la igualdad de género” (Directriz 5.3.). También se alude a la importancia de tomar en cuenta los obstáculos que enfrentan las mujeres y niñas con relación a la tenencia y los derechos asociados a ella, así como garantizar una protección adecuada para las mujeres (Directriz 5.4) y a generar espacios de participación adecuada para estas en la formulación de esos marcos legales y de política (Directriz 5.5.). Así, en torno a la administración de justicia se debe asegurar la sensibilidad a las cuestiones de género (Directriz 6.1) y los servicios de asistencia se deben ofrecer de manera no discriminatoria (Directriz 4.7).

Como se observa en las anteriores referencias y sin haber agotado en ellas las alusiones que a las mujeres se hacen en las Directrices, el enfoque de género no es marginal y, al contrario, está verdaderamente incorporado en diversos niveles, con el fin de irradiar todo el contenido. Por ello, más que seguir enlistando las previsiones referidas expresamente a las mujeres en las Directrices, es importante destacar la marcada intención de que, en todos los ámbitos en los cuales están enfocadas, haya medidas sensibles al género y a favor de las mujeres rurales, quienes se relacionan de manera muy profunda con la tierra, los bosques y la pesca.

Análisis de los marcos legales sobre tenencia para las mujeres rurales colombianas y su correspondencia con las Directrices voluntarias

Los marcos legales sobre tenencia para las mujeres rurales

En Colombia, a lo largo de los años, se ha venido transitando un largo camino para lograr el reconocimiento legal de los derechos de las mujeres. Particularmente en la última década, se han logrado desarrollos específicos y complementarios dirigidos a las mujeres rurales. Algunos de los hitos normativos más importantes en esa historia reciente son la Ley 28 de 1932, que otorgó a la mujer casada la libre administración de sus bienes, y la Ley 30 de 1988, que incorporó la obligación de la entrega compartida entre hombres y mujeres de una misma pareja de los títulos de propiedad de las tierras adjudicadas por el Estado, que luego fue reiterada y se mantiene vigente en la Ley 160 de 1994, que además establece el deber de atender preferencialmente a las mujeres cabeza

de familia en las políticas agrarias y de desarrollo rural. Pero, quizá la norma más importante para las mujeres en la historia reciente en materia de tierras es la Ley 731 de 2002, conocida en el país como la “ley de mujer rural”, la cual se trazó como objetivo general mejorar la calidad de vida de las mujeres rurales, priorizando a las de bajos recursos y consagrando medidas específicas para generar equidad entre el hombre y la mujer rural. En esta ley se afirma que mujer rural es “toda aquella que, sin distingo de ninguna naturaleza e independientemente del lugar donde viva, su actividad productiva está relacionada directamente con lo rural, incluso si dicha actividad no es reconocida por los sistemas de información y medición del Estado o no es remunerada” (Ley 731/2002, art.2). Esta normativa también aborda aspectos referidos a la participación de las mujeres rurales en los fondos de financiamiento del sector rural y, crea un Fondo de Mujer Rural (FOMMUR).

Además, consagra la participación de las mujeres rurales en programas de generación de ingresos y establece medidas para su empoderamiento económico. Igualmente, prevé la intervención de las mujeres rurales en los planes, proyectos y programas de reforestación y establece la obligación de “consultar, junto con la comunidad a la que pertenezcan las mujeres rurales, cuáles son las plantas originarias existentes en la zona con el fin de asegurar una reforestación que sea acorde con el ecosistema” (Ley 731/2002, art.28). Asimismo, instauro el acceso a subsidios familiares de vivienda rural y medidas de seguridad social y de igualdad en los salarios para ellas, así como acceso a educación, capacitación, recreación y deporte. Finalmente, esta ley determina la obligación de ampliar los registros estadísticos e indicadores de evaluación sobre la condición de las mujeres rurales y dictamina la generación de acciones de pedagogía y divulgación de los contenidos de dicha ley.

La implementación de la Ley 731 de 2002³ se ha evaluado en diversos escenarios y lo que se ha observado es que, pese a que se reconoce su importancia como texto legal que avanza en el reconocimiento formal de los derechos de las mujeres campesinas, pocos han sido los progresos en la implementación que hayan significado el mejoramiento extendido y comprobable de la calidad de vida de las mujeres rurales. Solamente se han reglamentado tres de sus treinta y cuatro artículos y entre 2006 y 2010 no se transfirieron recursos al FOMMUR (Salinas, 2011). Además, lo que está reglamentado solo está referido a la titulación de tierras y explotación de los predios, pero no aborda otras temáticas.

Diversos intentos de avanzar en el cumplimiento de la Ley 731 se han observado a lo largo de estos años, pero antes que verse materializados sus objetivos, lo que se vivió fue el recrudecimiento de

la violencia paramilitar y, en general, del conflicto interno armado, con lo cual las condiciones de las mujeres rurales se fueron deteriorando, pues se produjeron grandes desplazamientos del campo hacia las ciudades y muchas de ellas fueron víctimas. En ese sentido, las vulnerabilidades a las que las mujeres rurales han estado sometidas históricamente se han visto profundizadas y exacerbadas por cuenta de la violencia. Así lo reconoció la Corte Constitucional al emitir en el año 2008 el Auto 092, en el cual, luego de un profundo diagnóstico sobre la situación de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado, afirmó:

El impacto desproporcionado del desplazamiento forzado sobre las mujeres y sus numerosas facetas de género, con la nueva serie de violencias, inequidades e injusticias que de allí se derivan, son catalizados significativamente por la invisibilidad del problema, particularmente a nivel oficial. Esta invisibilidad se traduce en la inexistencia de una política pública específica para responder de manera efectiva a las distintas facetas de género del desplazamiento interno, así como al impacto diferencial y agudizado del conflicto armado sobre la mujer, inexistencia que se ha acreditado con claridad meridiana ante esta Corporación. Al propiciar la configuración de cuadros abiertamente lesivos del principio de dignidad humana, tal invisibilidad constituye un eslabón más en la cadena de inequidades e injusticias que se cierne sobre las mujeres víctimas del desplazamiento forzado (Corte Constitucional, Auto 092/2008).

Como consecuencia de la situación corroborada, la Corte ordena a la institucionalidad la creación de trece programas para colmar los vacíos críticos en la política pública de atención al desplazamiento forzado dirigida a las mujeres y, entre ellos, uno

3. Entre los escenarios de balance se tiene una Audiencia Pública llevada a cabo el 9 de marzo de 2016 en el Congreso de la República en la que se revisó la implementación de la ley 731 de 2002. Al respecto ver: <http://congresovisible.org/agora/post/no-hay-voluntad-politica-ni-financiera-para-la-implementacion-de-la-ley-de-mujer-rural/8209/>.

expresamente referido a la facilitación del acceso a la propiedad de la tierra por parte de las mujeres desplazadas.

En el mismo año, se aprobó la ley de no violencia contra las mujeres que estableció sanciones para las diversas formas de violencia ejercidas tanto en el ámbito público como privado, y que tiene aplicación en todo el territorio nacional. Entre sus principios establece que se cobijará a todas las mujeres sin discriminación alguna y sin importar su procedencia, lo que enfatiza en que aplica tanto para las mujeres del área rural, como para las de zonas urbanas⁴. En el año 2010, el país aprobó la ley de economía del cuidado, mediante la cual se incluye en el sistema de cuentas nacionales el trabajo de hogar no remunerado, que es en su gran mayoría desarrollado por mujeres⁵.

Un año más tarde como parte de la respuesta institucional a la situación evidenciada por la Corte Constitucional en cuanto al desplazamiento forzado, y fruto del arduo trabajo de diversas organizaciones de víctimas, se dio un nuevo impulso normativo al reconocimiento de los derechos de tenencia de las mujeres rurales en lo referido a la tierra y, particularmente, a quienes fueran víctimas del conflicto armado interno. Esto se dio en el año 2011 cuando se expidió una nueva ley especial en la que se consagraron algunas medidas especiales para las mujeres víctimas, no solo en términos de la atención y asistencia, sino también en cuanto a medidas de reparación integral (indemnización, rehabilitación, medidas

de satisfacción, garantías de no repetición), con previsiones especiales también para el acceso preferente y diferenciado de las mujeres a los mecanismos de restitución de tierras⁶. Este procedimiento se creó precisamente para que quienes hubieran perdido o abandonado sus tierras a causa del conflicto armado pudieran recuperarlas e incluso retornar a ellas. Tras cinco años de aplicación de la ley de víctimas y restitución de tierras, las mujeres reconocen que ha habido un esfuerzo importante del Estado por implementar estas medidas y por aplicar el enfoque diferencial de género que se contempla en la ley, pero también han insistido en que aún hay muchos aspectos que se deben mejorar, para que el impacto positivo de dicha ley en la vida de las mujeres sea mucho mayor y la restitución y la reparación transformadora sean una realidad⁷.

En el año 2011, también merece destacarse que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural creó el Programa de Mujer Rural, formulado para mejorar las condiciones de vida de las mujeres rurales en su diversidad. Sin embargo, aunque el programa ejecutó algunos recursos, en las evaluaciones que se hicieron se evidenciaron serias debilidades en cuanto a su diseño y funcionamiento. Dichas debilidades estaban referidas, entre otros aspectos, al reducido alcance de sus componentes —que no contribuyeron a garantizar el acceso de las mujeres rurales a tierras, líneas de crédito o financiamiento—, la falta de continuidad por el cambio constante de los operadores, la ausencia de un enfoque territorial y de un reconocimiento

4. Ley 1257 de 2008, artículo 6, numeral 7.

5. Ley 1413 de 2010 “Por medio de la cual se regula la inclusión de la economía del cuidado en el sistema de cuentas nacionales con el objeto de medir la contribución de la mujer al desarrollo económico y social del país y como herramienta fundamental para la definición e implementación de políticas públicas”.

6. Se trata de la Ley 1448 de 2011 “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”. También se han promulgado después otras normas como la Ley 1542 de 2012 “Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres” y la Ley 1719 de 2014 “Por la cual se adoptan medidas para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual, en especial la violencia sexual asociada al conflicto armado interno”.

7. Se han producido varios informes sobre la restitución de tierras en perspectiva de género, entre otros: Salinas (2011), Guzmán et al., (2013); UNFPA et al., (2016).

de las particularidades propias del entorno rural, la escasa articulación con otras iniciativas, los pocos espacios participativos y, finalmente, la muy baja cobertura por el exiguo presupuesto e inexistencia de un componente de seguimiento y evaluación del programa (Vargas *et al.*, 2014).

Acercándonos más al presente, encontramos otro hito en el ámbito legal que reconoce las condiciones específicas de las mujeres rurales y, a la par, la necesidad de políticas públicas diferenciales. Hablamos del Plan Nacional de Desarrollo para el periodo 2014-2018. En él se estipularon dos elementos que fueron fuertemente impulsados desde las organizaciones de mujeres rurales. El primero fue la creación de una Dirección de Mujer Rural en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural que representa la primera instancia gubernamental nacional de carácter permanente, específicamente encargada de este tema⁸. Este que fue un logro normativo muy importante tardó más de un año en hacerse realidad, y aunque con dificultades la Dirección de Mujer Rural ya empezó a operar. A propósito de lo anterior, cabe destacar que en el proceso de escogencia de quien lideraría esta instancia gubernamental participaron directamente mujeres rurales provenientes de procesos sociales organizativos, quienes defendieron la importancia de que en este tipo de cargos públicos haya

personas conocedoras y muy cercanas a las realidades y problemáticas de la comunidad y que, además, garanticen un diálogo fluido y permanente entre las mujeres rurales y la institucionalidad.

El segundo logro importante alcanzado con la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo es la estipulación de la obligación del Gobierno nacional de formular una política para la protección y garantía de los derechos las mujeres rurales. Dicha política sería coordinada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, la cual, además, debe orientarse a la superación de las brechas urbano–rurales⁹.

Aunque aún no se conocen avances significativos en la formulación de esta política pública, al revisar las diversas propuestas y exigencias que se han hecho desde las mujeres rurales y sus organizaciones, esta política debería ser de Estado para que no se agote en un Gobierno. Además, debe tener enfoque territorial y responder a la condición de discriminación padecida por las mujeres, la cual el Informe de Desarrollo Humano definió como estructural y caracterizó en tres dimensiones: discriminación por ser habitantes rurales, por ser mujeres y también por ser víctimas del conflicto armado (PNUD, 2011)¹⁰. Debido a lo anterior, una

8. La ley del Plan Nacional de Desarrollo otorgó facultades extraordinarias al presidente para llevar a cabo diversas reformas en el sector agrario, entre ellas la creación de una Dirección de Mujer Rural que se encargaría de desarrollar la Política Pública Integral de Mujer Rural como quedó establecido en el artículo 107 literal g de la Ley 1753 de 2015 y que fue creada mediante el Decreto 2369 de 2015.

9. En el Plan Nacional de Desarrollo también se estipulan otras medidas a favor de las mujeres que atañen también a las mujeres rurales. Así, por ejemplo, se contempló la adopción de una política pública para la protección de derechos de las familias, mujeres, niñas y niños jóvenes y mayores indígenas, la evaluación de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres y de la Política Pública para la Prevención de Riesgos, la Protección y Garantía de los Derechos de las Mujeres Víctimas del Conflicto Armado. Igualmente hubo otros aspectos que propusieron diversas organizaciones de mujeres rurales para que se incluyeran en el Plan Nacional de Desarrollo, pero no quedaron incorporados porque no fueron acogidos ni por el Gobierno ni por las mayorías parlamentarias. Hablamos de la activación del Fondo de Mujeres Rurales creado en la Ley 731 de 2002, una meta del cincuenta por ciento de la adjudicación de baldíos cada año para las mujeres, mayor participación en los espacios de decisión y concertación de los temas sobre acceso a tierras, el desarrollo de sistemas de producción agroecológica, presupuestos en las entidades públicas sensibles al género, entre otros.

10. El informe de PNUD habla incluso además de una cuarta dimensión de la discriminación a la que estarían sometidas particularmente las mujeres afrocolombianas o las que pertenecen a pueblos indígenas.

política pública para mujeres rurales debe abordar por lo menos los siguientes aspectos¹¹:

- Acceso a la propiedad de la tierra
- Protección de la economía campesina y reconocimiento del aporte de las mujeres rurales a esta.
- Acceso a asistencia técnica, recursos financieros, de crédito y de adecuación de tierras.
- Acceso a vivienda rural digna.
- Apoyo a las iniciativas de asociatividad entre las mujeres.
- Economía del cuidado y oferta de servicios como guarderías y centros de cuidado de personas mayores y en situación de discapacidad que normalmente están a cargo de las mujeres, para favorecer el empleo rural para las mujeres y que sea compatible con el trabajo del hogar — frecuentemente invisibilizado—.
- Manejo adecuado, regulación y límites a la explotación de minerales e hidrocarburos, respeto a las comunidades locales y a la consulta y consentimiento libre, previo e informado.
- Fortalecimiento de la institucionalidad ambiental e impulso a programas de agricultura sostenible, prácticas agroecológicas, conservación de bosques y cuencas hidrográficas.
- Acciones frente al cambio climático.
- Garantías de acceso y permanencia en los sistemas educativos y de procesos de educación flexible.
- Acceso a servicios de salud sexual y reproductiva.
- Acceso a la recreación y al deporte.
- Participación en las instituciones, en los órganos consultivos y de toma de decisiones.
- Atención y reparación para las mujeres rurales víctimas de la violencia, tanto la originada en el conflicto armado como otras violencias de género, e investigación y sanción efectiva de los responsables.
- Producción de datos y estadísticas desagregados que visibilicen a las mujeres rurales.

En el ámbito normativo, en el último año, se presentaron igualmente dos reformas que son relevantes para la situación de las mujeres rurales. La primera es la inclusión de un artículo en una de las normas con fuerza de ley que expidió el Gobierno nacional en el marco de implementación del Acuerdo de Paz firmado con las Farc. Se trata del artículo 9 del Decreto Ley 902 de 2017, en la cual se hace por primera vez un reconocimiento de la economía del cuidado para efectos de los procesos de acceso y formalización de tierras. Igualmente se aprobó la Ley 1900 de 2018, que modifica varios artículos de la Ley 160 de 1994 para incorporar criterios de equidad de género en la adjudicación de tierras baldías, en vivienda rural y proyectos productivos. Lo que hace la modificación es, básicamente, asignar puntajes adicionales en las postulaciones para estos programas a quienes sean mujeres e invita a que en los procesos de adjudicación de baldíos además de que el título se entregue expresamente a nombre de la pareja, como ya se preveía, el enfoque de género irradie otros aspectos asociados.

11. El listado que se presenta a continuación se ha elaborado retomando diversos documentos que contienen las principales propuestas y exigencias de las mujeres rurales y los primeros esbozos de la política de mujer rural realizados por la institucionalidad, entre ellos: Oxfam, (s.f.), Oxfam (2014), Mesa de Incidencia Política de las Mujeres Rurales Colombianas (2015), Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (2016). También se tuvo en cuenta el contenido en video y documentos del sitio web de la Mesa de Incidencia Política de las Mujeres Rurales Colombianas: <http://mujeresruralescolombianas.org/>

Correspondencia de los marcos legales sobre tenencia para las mujeres rurales con las Directrices voluntarias

Al cotejar los temas que desde la perspectiva de las mujeres deberían estar contenidos en la política pública de mujer rural con las Directrices voluntarias, un primer elemento que salta a la vista es que las preocupaciones de las mujeres rurales colombianas están en principio más enfocadas en los asuntos de la tierra y menos referidas a pesca y bosques. No hay propuestas con el mismo nivel de desarrollo y trabajo para estos temas, como sí las hay en materia de tierras. Algo similar ocurre en los marcos legales, pues muestran algunos avances en relación con las mujeres y la tierra, pero no alcanzan el mismo nivel de elaboración frente a los bosques y la pesca. Solo se podría rescatar que la Ley 731 de 2002 enuncia la participación de la mujer en los programas de reforestación y que, recientemente, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ha señalado que las entidades u organizaciones que integran el Sistema Nacional Ambiental¹² interesadas en presentar proyectos de restauración o recuperación ecológica para obtener financiación del Fondo de Compensación Ambiental, el Fondo Nacional Ambiental, el Sistema General de Regalías o del Presupuesto General de la Nación deben tener en cuenta el enfoque de género y garantizar el cumplimiento del artículo 28 de la Ley 731 de 2002¹³ (Ministerio de Ambiente, 2016). En cuanto a la normatividad sobre pesca, la Ley 13 de 1990, que es el estatuto general de la actividad, ni siquiera contiene la palabra mujer en su articulado, por lo tanto, es posible decir que poco se han producido normas con enfoque de género en este ámbito. Por supuesto que las preocupaciones sobre la situación

de las pescadoras y la relación con el recurso forestal las tienen las mujeres rurales, pero en la producción de sus propuestas más organizadas y decantadas estos temas aun no tienen la misma fuerza que el tema de tierras.

Un segundo elemento que surge al analizar los temas que se consideran fundamentales en la formulación de la política pública de mujer rural y su comparación con las Directrices, es la identificación de varios contenidos que coinciden de manera muy precisa. Así ocurre principalmente en lo que tiene que ver con el reconocimiento de la tenencia en condiciones de igualdad, las acciones frente al cambio climático, las medidas frente al ordenamiento del territorio y todo lo relativo con la protección frente a los desalojos, la violencia y la restitución de tierras que desarrollan ampliamente las directrices y que es también parte de lo que se quiere potenciar en esa política pública de mujer rural, muy de la mano con la política de víctimas.

De otro lado, las Directrices también plantean que los marcos de políticas públicas se deben adecuar a las obligaciones existentes en materia de derechos humanos en el ámbito nacional e internacional. Justamente a ello podemos remitirnos cuando se habla del derecho a la vivienda, a la educación, al trabajo, a la recreación, a la participación, al medio ambiente sano, a una vida libre de violencias, todos ampliamente desarrollados tanto en instrumentos internacionales como en el marco normativo nacional (Min Ambiente, 2014)¹⁴.

12. El Sistema Nacional Ambiental fue creado mediante la Ley 99 de 1993.

13. En dicho artículo se obliga a que en los proyectos de reforestación se emplee por lo menos un 30 % de la mano de obra de las mujeres rurales que habitan en el territorio sujeto a restauración o recuperación ecológica.

14. Algunos de los instrumentos de derechos humanos referidos a derechos de las mujeres de los que Colombia es parte y están incorporados al bloque de constitucionalidad son Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar todas las Formas de Violencia contra la Mujer de Belém do Pará.

Ahora bien, también hay otros elementos que son fundamentales en la agenda de las mujeres rurales y que en realidad no están muy desarrollados en las Directrices, sobre todo en lo que tiene ver con la economía del cuidado y la oferta de servicios de salud sexual y reproductiva. Así mismo, en cuanto a las violencias, las Directrices enfatizan mucho más en los ámbitos de reparación y restitución ante las pérdidas acaecidas en el marco de conflictos armados y desalojos forzosos y con menos abordaje de las violencias que se dan en la esfera de lo privado como la violencia doméstica u otro tipo de violencias que también preocupan profundamente a las mujeres colombianas¹⁵.

Sin embargo, el hecho de que las Directrices voluntarias no desarrollen algunos de estos temas tampoco quiere decir que sean contrarias o no aporten a ello. Precisamente en cuanto reconocen como punto de partida la interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos y reconocen la necesidad de armonizar los derechos de tenencia con el resto de los derechos económicos, sociales, civiles, políticos, culturales le dan cabida a los otros temas que complementan las disposiciones sobre los problemas de la tenencia que apuntan a una mirada global de bienestar y de garantías amplias para las mujeres rurales.

Las Directrices voluntarias como una herramienta para la exigibilidad de los derechos de las mujeres rurales

Habiendo realizado un paneo general de los marcos legales vigentes y de los principales puntos de encuentro entre la agenda para la formulación de una política pública de mujer rural y las Directrices voluntarias, analizaremos de qué manera las Directrices aportan a la exigibilidad social, jurídica y política de una agenda que materialice los derechos de las mujeres rurales.

Para empezar, recordemos que uno de los mayores problemas de la mujer campesina ha sido su invisibilización y que eso se ha traducido en la ausencia de un enfoque de género que la tenga en cuenta en la formulación de las políticas y de los marcos normativos. Frente a esto, las Directrices aparecen como una herramienta útil para impulsar un cambio, ya que uno de sus postulados es precisamente que estos marcos deben proteger a las mujeres (Directriz 5.4). En esa medida, las Directrices se constituyen como un importante

instrumento para avanzar en la concreción de las demandas de las mujeres campesinas o rurales, pues ofrece un marco internacional de referencia que representa consensos logrados en el ámbito internacional y que, por tanto, es una herramienta para exigir avances en los desarrollos normativos pendientes a nivel interno y amplía el espectro de asuntos que deben ser considerados en relación con el sector rural.

Una segunda conclusión al revisar las Directrices desde la perspectiva de las mujeres rurales se relaciona con que en Colombia predomina el abordaje de las discusiones en torno a la tenencia de la tierra, y es ahí en donde están enfocadas la mayoría de normas y programas institucionales y los análisis, estudios y propuestas construidas desde las organizaciones o desde la academia. Sin embargo, hay muchos menos desarrollos en torno a las temáticas de bosques y pesca, pese a que

15. Sobre la incidencia e impactos económicos de la violencia doméstica en las mujeres rurales colombianas ver, por ejemplo, Iregui, Ana María; Ramírez, María Teresa y Tribín, Ana María (2015). Mujer rural y violencia doméstica en Colombia. En: Borradores de Economía, número 916. Banco de la República. Disponible en: <http://www.banrep.gov.co/es/borrador-916>

son dos aspectos estratégicos y fundamentales en un país como el nuestro, debido a la importancia de nuestro recurso forestal y a que, por nuestra ubicación geográfica e hidrografía, cientos de mujeres rurales laboran, viven y subsisten de actividades asociadas a la pesca¹⁶.

En ese sentido, las Directrices también nos invitan a reflexionar sobre la desconexión que hay en Colombia entre diversos ámbitos de las políticas públicas asociadas a los recursos naturales. Los asuntos de tierras marchan por un lado, los de bosques por otro, y los de pesca van igualmente desarticulados. No obstante, la realidad nos muestra que hay muchos puntos de encuentro entre estas temáticas y, justamente, parte de los conflictos de tenencia vigentes están asociados a la falta de armonización entre cada una de estas materias¹⁷.

Algo similar ocurre respecto a otras políticas como la minero-energética o la de biodiversidad, pues no dialogan adecuadamente con la política de tierras. Acontece igualmente con la restitución de tierras para víctimas, porque aunque estrechamente vinculada, no logra la necesaria articulación con las políticas generales de acceso a la tierra, o la de generación de ingresos y vivienda rural e incluso con el resto de las medidas de reparación establecidas a favor de las víctimas. En ese sentido, la conclusión apunta a que, si todas estas políticas no se gestionan conjuntamente, se imposibilita la reparación integral y sostenible.

A partir de lo que está muy bien desarrollado en las Directrices y poco en el ámbito nacional, queda en evidencia que uno de los aspectos en donde es necesario avanzar en mayor medida en los marcos normativos y de política es en lo que tiene que ver con las mujeres rurales indígenas y afrocolombianas. Ellas están actualmente cobijadas por los marcos generales para los territorios colectivos de sus comunidades, pero allí no hay desarrollos específicos que reconozcan de manera especial las cuestiones de género¹⁸. Lo mismo puede decirse en relación con la legislación sobre bosques, que poco ha avanzado con la previsión de aspectos correspondientes a la condición especial de las mujeres en este ámbito y, de la misma manera, en materia de pesca, pese a que buena parte de esta se hace en el Pacífico, en donde precisamente vive una buena parte de la población afrocolombiana del país.

Las Directrices también ponen en evidencia que el privilegio de los aspectos relacionados con la tenencia de tierras se expresa, sobre todo, en términos de la definición de los derechos de propiedad y seguridad jurídica, por ejemplo, se hace hincapié en los desarrollos sobre acceso a tierras, titulación conjunta, programas de formalización o en la misma restitución de tierras, pero hay mucho menos énfasis en lo referido a los programas nacionales o en lo relacionado con resolver otros asuntos como los que atañen al derecho a la educación, la vivienda rural, las oportunidades de empleo, la protección de la economía campesina, entre otros.

16. Piénsese por ejemplo en las cientos de mujeres que recolectan piangüa en los manglares del Pacífico colombiano, las pescadoras del Vi-chada y muchos otros casos. De acuerdo con un informe de la FAO (2016), Colombia cuenta con tres espacios pesqueros: el océano Pacífico, el mar Caribe y las áreas continentales, y en el año 2013 el área dedicada a la piscicultura era de 2130 hectáreas de espejo de agua según la Autoridad Nacional de Acuicultura y la FAO. Otro informe afirma además que hay actividades de la piscicultura realizadas por mujeres que no son reconocidas como el marisqueo, el buceo, la elaboración poscaptura y la venta, pero que generan un alto impacto económico y contribuyen al desarrollo de las regiones (FAO, 2014).

17. Un ejemplo de ello es el conflicto latente entre las necesidades de garantizar formalización derechos de tenencia de campesinos asentados en áreas cuya destinación legal es la de reserva forestal.

18. En términos generales se hace referencia para el caso de las comunidades indígenas a la Ley 160 de 1994 y los decretos que la desarrollan en lo referente a los territorios indígenas y en el caso de las comunidades afrocolombianas, negras, raizales y palenqueras a la Ley 70 de 1993 y sus decretos reglamentarios.

Por el contrario, políticas impulsadas por el Gobierno nacional desconocen y atacan la economía campesina y privilegian los agronegocios, como ocurre con el modelo de las denominadas Zonas de Interés de Desarrollo Rural Económico y Social (Zidres)¹⁹ y otras iniciativas que otorgan privilegios a los actores privados con grandes capitales en detrimento de los pequeños productores. En ese contexto, las Directrices, al ser un documento no solo formulado para los Estados, sino también para otro tipo de instancias, aparecen como una oportunidad para exigir de los actores no estatales el respeto por los derechos de los usuarios de las tierras, los bosques y la pesca, a través de su participación en las decisiones y la consideración de sus costumbres y cultura propia.

Finalmente, las Directrices también invitan a trabajar en materia de derecho a la alimentación, el cual, en Colombia, tiene un marco legal y unas políticas bastante deficientes, expresadas en que la alimentación no es un derecho debidamente reconocido de acuerdo con los estándares internacionales y cientos de niños y niñas sufren de desnutrición. Por ello, las Directrices se convierten en una alerta y en un llamado para avanzar igualmente en desarrollos referidos a la garantía de este derecho.

Así pues, concluimos que las Directrices, su conocimiento y divulgación en Colombia plantean un escenario interesante para las mujeres rurales, pues, aunque hay algunos temas que ya tienen un fuerte impulso en el país, y no están presentes en las Directrices, como ocurre con la economía del cuidado o el papel de las mujeres en resistencia frente a las actividades extractivas, hay otros aspectos que sí están en las Directrices y aún no tienen un buen desarrollo en el país. En esa medida, las Directrices representan una buena oportunidad para avanzar en la exigibilidad de los derechos de las mujeres rurales desde una comprensión muy amplia, asociada tanto al plano normativo —en donde hay bastantes temas aún por desarrollar, sobre todo en lo referente a bosques y pesca—, como al plano de las políticas públicas, no solo a las netamente agrarias o forestales, sino también a las ambientales, de acceso a la justicia para habitantes del campo, de lucha anticorrupción y transparencia. Dichos aspectos son vitales en la Directrices y nos recuerdan la deuda histórica que tenemos con la población rural y, más enfáticamente, con las mujeres rurales. Por lo anterior, las Directrices se convierten en un derrotero útil para alcanzar la plena garantía de los derechos de las mujeres rurales en un escenario libre de todas las violencias.

Referencias

- Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. (2016). Presentación en la Audiencia Pública sobre Mujer Rural realizada en el Congreso de la República. Capitolio Nacional, Salón Boyacá. Bogotá.
- Guzmán, Diana Esther y Chaparro, Nina. (2013). *Restitución de tierras y enfoque de género. Serie documentos No.12*. Bogotá: Dejusticia.
- Iregui, Ana María; Ramirez María Teresa y Tribín Ana María. (2015). Mujer rural y violencia doméstica en Colombia. *Borradores de Economía*, 916. Recuperado de <http://www.banrep.gov.co/es/borrador-916>
- Mesa de Incidencia Política de las Mujeres Rurales Colombianas. (2015). *La tierra más que un sueño. Documento lineamientos de la política pública para el acceso a tierras de las mujeres rurales*. Recuperado de <http://www.>

19. Estas zonas fueron creadas mediante la Ley 1776 de 2016.

mujeresruralescolombianas.org

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2016). *Lineamientos para la presentación de proyectos de restauración (restauración ecológica, rehabilitación, recuperación) de áreas degradadas a ser financiados con recursos públicos del Fondo Nacional Ambiental – FONAM y Fondo de Compensación Ambiental - FCA. Documento compilación*. Bogotá. Recuperado de http://www.minambiente.gov.co/images/BosquesBiodiversidadyServiciosEcosistemicos/pdf/plan_nacional_restauracion/Lineamientos_Proyectos_Restauraci%C3%B3n_DBBSE_SEPT_2016.pdf

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (2012). *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. Roma: FAO.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Grupo de Alto Nivel de Expertos en Seguridad Alimentaria y Nutrición del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (High Level Panel of Experts). (2014). *La pesca y la acuicultura sostenibles para la seguridad alimentaria y la nutrición*. Roma. Recuperado de <http://www.fao.org/3/a-i3844s.pdf>

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (2016). *El rol de la mujer en la pesca y la acuicultura en Chile, Colombia, Paraguay y Perú. Integración, sistematización y análisis de estudios nacionales. Informe final*. Santiago de Chile. Recuperado de <http://www.fao.org/3/a-i5774s.pdf>

Oxfam (2013). *Informe Mujer rural en Colombia: avances, obstáculos y desafíos*. Bogotá.

Oxfam. (s. f.) *Mujeres Rurales Agentes de cambio. Propuestas políticas de las mujeres rurales colombianas para avanzar en igualdad hacia la paz y el desarrollo*. Programa Igualdad y Desarrollo Serie Aprendizajes, Vol. 4.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2011). *Mujeres rurales, gestoras de esperanza. Cuadernos complementarios del Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011 “Colombia rural, razones para la esperanza”*. Bogotá.

Salinas, Yamile (2011). *Mujeres y restitución de tierras. Apoyo en la investigación de Juan Manuel Zarama*. Bogotá: Indepaz.

UNFPA y ONU Habitat. (2016). *Mujeres y tierras. Recuperación temprana y género en la ley de víctimas y tierras en Colombia*. Bogotá. Recuperado de <http://colombia.unfpa.org/publicaciones/mujeres-y-tierra>

Vargas, Carlos y Villareal, Norma. (2014). *Programa de Mujer Rural: avances, obstáculos y desafíos*. Bogotá: Oxfam. Recuperado de http://www.observatoriodeltierras.org/wp-content/uploads/2014/04/Oxfam_An%23U00e1lisis-del-Programa-Mujer-Rural.pdf

Legislación y jurisprudencia

Congreso de la República. Ley 28 de 1932. “Sobre reformas civiles y régimen patrimonial en el matrimonio”.

Congreso de la República. Ley 30 de 1988. “Por la cual se modifican y adicionan las Leyes 135 de 1961, 1a. de 1968 y 4a. de 1973 y se otorgan unas facultades al presidente de la República”.

Congreso de la República. Ley 13 de 1990. “Por la cual se dicta el Estatuto General de Pesca”.

Congreso de la República. Ley 70 de 1993. **“Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política”.**

Congreso de la República. Ley 160 de 1994. “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones”.

Congreso de la República. Ley 731 de 2002. “Por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales”.

Congreso de la República. Ley 1257 de 2008. “Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones”.

Congreso de la República. Ley 1413 de 2010. “Por medio de la cual se regula la inclusión de la economía del cuidado en el sistema de cuentas nacionales con el objeto de medir la contribución de la mujer al desarrollo económico y social del país y como herramienta fundamental para la definición e implementación de políticas públicas”.

Congreso de la República. Ley 1448 de 2011. “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”.

Congreso de la República. Ley 1753 de 2015. “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 ‘Todos por un nuevo país’”.

Congreso de la República. Ley 1776 de 2016. “Por la cual se crean y se desarrollan las zonas de interés de desarrollo rural, económico y social – Zidres”.

Congreso de la República. Ley 1900 de 2018. “Por medio de la cual se establecen criterios de equidad de géneros en la adjudicación de las tierras baldías, vivienda rural, proyectos productivos, se modifica la ley 160 de 1994 y se dictan otras disposiciones”

Presidencia de la República. Decreto Ley 902 de 2017. “Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras”

Corte Constitucional. Auto 092 de 2008 de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, M. P. Manuel Cepeda Espinoza.

Sitios web

<http://mujeresruralescolombianas.org/>

<http://congresovisible.org>