

**Informe Final de la Consultoría sobre Derechos de las  
Mujeres a la Tierra**

**UNIFEM Ë Programa Paz y Seguridad - Colombia**

*TIERRA, DERECHOS Y GÉNERO  
LEYES, POLÍTICAS Y PRÁCTICAS EN CONTEXTOS DE GUERRA Y  
PAZ*

**DONNY MEERTENS**

Consultora

Profesora Universidad Nacional de Colombia\*

Con la participación de María Cristina Temmink  
y Angélica María Ordoñez

**Bogotá, enero de 2006**

\*Acualmente Asesora Regional Programa de Paz y Seguridad UNIFEM Región Andina,  
oficina de Colombia.

## CONTENIDO

<b>AGRADECIMIENTOS</b>	3
<b>1. INTRODUCCIÓN</b>	4
1.1.    Objetivos y temas	4
1.2.    Equidad de género y derechos a la tierra: reflexión conceptual	6
1.3.    Bitácora	11
<b>2. LAS MUJERES EN LA CUESTIÓN AGRARIA EN COLOMBIA</b>	12
2.1.    Ley de Reforma Agraria y luchas campesinas (1961 -1972)	12
2.1.1. Antecedentes: Ley de Tierras y luchas campesinas (1936)	12
2.1.2. La Ley 135 de Reforma Agraria (1961)	14
2.2.    Agricultura comercial y Política de Mujer Campesina (1972-1984)	17
2.3.    Equidad y diversidad: hitos en los derechos a la tierra(1984-1994)	20
2.4.    Género y patrimonio en zonas rurales	25
<b>3. TIERRA, EQUIDAD Y DERECHOS EN EL CONTEXTO DEL CONFLICTO ARMADO</b>	29
3.1.    Género, desplazamiento forzado y concentración de la propiedad	29
3.1.1. Relaciones de género en el desplazamiento y retorno	29
3.1.2. Acumulación de tierras y nuevos poderes	32
3.2.    Las mujeres en el nuevo panorama de reforma agraria (1994-2005)	35
3.2.1. La Ley 160 de Reforma Agraria (1994) y sus efectos	35
3.2.2. La Ley 731 de Mujer Rural (2002)	45
3.2.3. Las leyes de Extinción de Dominio (1996 y 2002)	48
3.2.4. Acceso a tierra de la población desplazada	50
3.3.    Protección y restitución de bienes: reflexiones desde la equidad	59
3.4.    El derecho a la tierra de las mujeres indígenas y afrocolombianas	73
3.4.1. Mujeres Indígenas	76
3.4.2. Mujeres Afrocolombianas	83
<b>4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>	90
4.1.    Conclusiones	90
4.2.    Recomendaciones	99
<b>5. BIBLIOGRAFÍA</b>	106

## ÍNDICE DE RECUADROS, TABLAS Y FOTOS

1. Recuadro 1: Las mujeres en los cultivos ilícitos	34
2. Recuadro 2: La violencia contra las mujeres en el contexto de conflicto armado	35
3. Recuadro 3: Las mujeres del Valle Encantado	56
4. Recuadro 4: Las mujeres y la informalidad de la tenencia de la tierra (Un estudio de caso de Carmen de Bolívar)	68
5. Tabla 1: Adjudicaciones INCORA entre 1995 y 1998	40
6. Tabla 2: Titulación de baldós 1996-1997	42
7. Foto: Mujeres Campesinas (FAO).	28

---

## **AGRADECIMIENTOS**

Este documento es el producto de una consultoría con el Fondo de Desarrollo de Naciones Unidas para la Mujer óUNIFEM-, Oficina del Programa de Paz y Seguridad en Colombia. El texto es de la exclusiva responsabilidad de la autora. Para el desarrollo del trabajo de consultoría se ha contado con el apoyo de muchas personas. Formó parte del equipo de trabajo María Cristina Temmink, quien aportó la información básica del Estado de Arte para la primera parte del proyecto en la cual se revisaron las fuentes bibliográficas sobre òla cuestión agrariaö de casi medio siglo, en busca del trato que se diera a las mujeres en las políticas y los debates sobre reforma agraria y desarrollo rural. Angélica Ordoñez apoyó la segunda parte, en la que se centró la atención en los impactos del conflicto armado y las necesidades de protección y reparación para las mujeres rurales y las desplazadas hacia zonas urbanas. La Fundación Mujer y Futuro, en el marco del proyecto con la Oficina del ACNUR en Barranquilla, ha colaborado en las entrevistas a algunas mujeres desplazadas y retornadas. La información y la argumentación del documento se han enriquecido con el concurso de expertos y expertas en la materia, entre académicos y académicas, funcionarios y funcionarias, mujeres desplazadas y líderes campesinas, indígenas y afrocolombianas, que compartieron generosamente sus conocimientos y opiniones en las entrevistas. Sus nombres se relacionaron en el Anexo 2. Angela Cerón, coordinadora de Iniciativas de Mujeres Colombianas por la Paz óIMP- y Olga Lucía Sánchez, consultora, han compartido su información y análisis en aras del objetivo común de promover la plena ciudadanía para las mujeres rurales. Finalmente, debo un especial reconocimiento a Magdalena León, cuya iniciativa y estímulo me han llevado a retomar esta reflexión sobre mujer y tierra, unos de mis viejos temas de investigación. Su libro conjunto con Carmen Diana Deere, *Género, Propiedad y Empoderamiento* óconsiderado una de las más importantes obras sobre las mujeres campesinas en el continente latinoamericano- ha sido punto de partida y brújula para la elaboración de este documento.

# 1. INTRODUCCIÓN

## 1.1. Objetivos y temas

Este documento ofrece una primera mirada sobre la problemática de los derechos de las mujeres a la propiedad de la tierra en Colombia, con miras a describir su devenir histórico, visibilizar las dificultades persistentes e identificar los retos tanto para la política pública como para los movimientos de mujeres que buscan ampliar y consolidar su ciudadanía. La preocupación por esta temática se enmarca dentro de los dos objetivos del Programa de Paz y Seguridad de UNIFEM en Colombia: *visibilizar el impacto diferenciado del conflicto sobre las mujeres y fortalecer los enfoques de prevención y protección para mujeres afectadas por el conflicto*<sup>1</sup>. Este doble enfoque sobre la situación de las mujeres en medio del conflicto armado, se inscribe a su vez en los debates acerca de la necesidad, no sólo de proteger, sino de *restaurar* los derechos de las mujeres vulnerados en el conflicto y *reparar* los daños y pérdidas causadas por su impacto ó debates de gran actualidad con la puesta en marcha de la controvertida Ley de Justicia y Paz que rige el proceso de desmovilización de los grupos paramilitares y la instalación, en octubre de este año, de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación<sup>2</sup>.

El objetivo de contribuir al análisis de los derechos de las mujeres a la tierra y aportar elementos para su protección y restauración, nos lleva a considerar tres dimensiones adicionales para estructurar la comprensión del tema y acercarnos lo más posible a la compleja realidad del país. La primera es la necesidad de enmarcar el análisis de derechos vulnerados de las mujeres no sólo en el contexto del conflicto armado, sino en la larga historia de la *cuestión agraria*, cuyas tensiones nunca resueltas subyacen en buena parte al conflicto de hoy. En otras palabras, las consideraciones sobre

---

<sup>1</sup> UNIFEM-Programa de Paz y Seguridad-Colombia: *Plan de Acción 2005*.

<sup>2</sup> Ley 975 de 2005 (Justicia y Paz). La Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación fue instalada el 4 de octubre de 2005.

restauración de derechos y reparación también deben tener en cuenta la *deuda histórica* con las mujeres, en términos de la desigualdad de género que ha acompañado los procesos históricos de exclusión de la población campesina, de inequidad en la distribución de la tierra y de fallidos o inconclusos intentos de reforma agraria.

La segunda dimensión se refiere a la *discrepancia* entre la igualdad formal entre hombres y mujeres, consignada en la ley, y los alcances de la igualdad real, representada no sólo en la posesión de títulos de propiedad sino en el acceso, control y uso de la tierra. La ñnaturalizaciónö de las relaciones de género que persiste en los imaginarios sociales en general, y particularmente en los del campesinado, hace que la producción agropecuaria y la administración de propiedades sigan asociadas al ámbito masculino, a pesar de los visibles aportes del trabajo femenino y las luchas de las mujeres rurales por el reconocimiento de sus derechos. Por ello incluimos en este análisis algunas breves consideraciones sobre las *prácticas sociales*, en torno a la división del trabajo por género, la herencia, y la participación en el mercado, por un lado, y en torno a los nuevos movimientos de mujeres rurales en busca de plena ciudadanía, por el otro.

Un análisis de las prácticas sociales que contextualiza la realización de los derechos de las mujeres a la tierra, no puede pasar por alto otro fenómeno, de singular gravedad para una población rural en medio del conflicto: el elevado grado de informalidad de todas las formas de acceso a la tierra, incluida la de la propiedad. Los actores armados del conflicto de hoy, particularmente los paramilitares - así como lo han hecho los señores de la guerra durante la larga historia de violencia en el país- suelen aprovechar esa informalidad y manipular los instrumentos legales para apropiarse de las tierras campesinas. La inexistencia de títulos u otra clase de documentos que acrediten la posesión de un predio rural, ponen a las mujeres, y particularmente a las viudas, en una doble desventaja frente a las posibilidades de protección o reparación, pues resulta imposible aportar pruebas de su condición de víctima ante las autoridades.

En la tercera dimensión se enfoca la mirada hacia los derechos de las mujeres pertenecientes a grupos étnicos. Tanto las comunidades negras del Pacífico como los diferentes pueblos indígenas han sido excepcionalmente golpeados por el conflicto armado, y la población tanto afrocolombiana como indígena está sobrerrepresentada entre la población desplazada en las ciudades. Una mirada a los derechos de las mujeres a la tierra en el contexto de propiedades colectivas, cambia sustancialmente el enfoque. Aquí el derecho a la propiedad se desdobra en dos direcciones: una, hacia el análisis sobre los *derechos de uso* de la tierra en equidad entre hombres y mujeres, y otra, hacia la participación de las mujeres en la defensa de los derechos colectivos sobre el territorio. Ambos tipos de análisis recogen las tensiones entre los derechos individuales y colectivos y se relacionan con el tema de la *representación* de las mujeres al interior de los grupos étnicos.

## **1.2. Equidad de género y derechos a la tierra: reflexión conceptual**

Este diagnóstico de los derechos de las mujeres a la tierra parte de un marco analítico y normativo de equidad de género. El *género como categoría de análisis* remite a un principio estructurante de las relaciones sociales que se manifiesta en dos sentidos: como una construcción cultural (identidades, roles, valores, normas de comportamiento) a partir de la diferencia sexual biológica, y como una relación social asimétrica entre hombres y mujeres. Esta definición, tomada de la historiadora Joan Scott<sup>3</sup>, pone en el centro de nuestra atención *la tensión entre la diferencia y la desigualdad*, que no sólo se expresa en el plano normativo e institucional sino en lo simbólico y en las prácticas sociales. El análisis de género entonces no sólo se dirige a señalar diferencias entre mujeres y hombres sino a cuestionar los procesos históricos a través de los cuales las diferencias se convierten en desigualdades, con la finalidad de contribuir a su transformación. Así mismo el género se entrelaza con otras categorías estructuradoras de las relaciones sociales, como la etnia, la raza o la edad, confluyendo

---

<sup>3</sup> Scott, Joan 1996.

en el concepto de *diversidad* no sólo como categoría descriptiva sino como situación deseable de convivencia en equidad.

Una importante tarea del análisis con perspectiva de género es *desnaturalizar* las relaciones sociales entre hombres y mujeres. En un diagnóstico en medio de conflicto armado y desplazamiento, esto implica poner a descubierto las relaciones de poder no sólo entre actores armados y población víctima, sino también entre hombres y mujeres pertenecientes a esta última. Significa también analizar los modelos de masculinidad y feminidad que los actores armados ponen en juego en sus organizaciones y los que imponen a las poblaciones civiles en los *modelos de convivencia*, como una forma de exacerbación de las desigualdades consideradas *normales* en la sociedad.

Así mismo, si bien partimos de un enfoque de equidad de género fundamentada en el principio básico del libre ejercicio del derecho a la igualdad, éste principio no se agota en la formalidad de la ley. Está enmarcado en un conjunto de nociones culturales y prácticas sociales que a hombres y mujeres *asignan* ciertos derechos y niegan otros o lo que Amartya Sen<sup>4</sup> ha llamado la interferencia de las *t titularidades*. El análisis de género, entonces, tomará en cuenta las nociones culturales y las prácticas sociales que motivan, justifican o legitiman el pleno disfrute o al contrario la vulneración de los derechos de hombres y mujeres. Es decir, pone el ojo en la *discrepancia* entre derecho formal y el real. El ejemplo clásico de la interferencia de las titularidades, es el papel que juega el concepto de *familia* en las políticas públicas, tendiente a invisibilizar a las mujeres como sujetos de derecho.

En efecto, las desventajas históricas, los imaginarios y las prácticas sociales persistentes han creado un contexto en que se invisibilizan los derechos específicos de las mujeres, o en que ellas no logran fácilmente ejercerlos. Una de las condiciones negativas más tajantes y más persistentes, es la dicotomía entre *lo público* y *lo privado*. Dentro de ese marco asociado a lo masculino y lo femenino respectivamente,

---

<sup>4</sup> Sen, Amartya 1989:41-58.



se han validado socialmente las desigualdades entre hombres y mujeres. Es en una esfera privada considerada bajo otros parámetros (la supuesta armonía, la emotividad, el reino del cuidado altruista), donde se invisibilizan no sólo los derechos sexuales y reproductivos o el derecho a la integridad física, sino también el *derecho a la propiedad*. En un contexto de conflicto armado es imperante la incorporación del ámbito privado como un terreno válido de análisis de los derechos, más aún si se tiene en cuenta que al interior de ello también se juegan las estrategias de guerra.

Lograr la equidad de género requiere de una estrategia compleja. Según Nancy Fraser<sup>5</sup>, esta estrategia debe incluir elementos de *reconocimiento* (valoración de la identidad diferencial) y de *distribución* (de recursos y poder), con los cuales se pretende incidir tanto en la cultura como en el campo del bienestar social y de la economía. Ya en 1998, un documento de la CEPAL reconoce como obstáculos para alcanzar la equidad de género, la división del trabajo entre productivo/reproductivo; la exclusión de las mujeres de la toma de decisiones y el acceso desigual de las mujeres a los recursos<sup>6</sup>. Para vencer esos obstáculos, se deben promover políticas estatales de igualdad de oportunidades, que no sólo generen condiciones formales de igualdad sino tomen en cuenta que hombres y mujeres tengan diferentes puntos de partida para el disfrute de esas oportunidades. En términos de política pública este tipo de medidas se traducen en lo que se conoce como *acción positiva*.

Las acciones positivas consisten en el establecimiento de medidas temporales de compensación, con el fin de lograr la igualdad de oportunidades en la práctica. Pretenden corregir aquellas situaciones en que a pesar de la igualdad formal desde el sistema legal, permanecen discriminaciones o exclusiones como resultado de prácticas o hábitos sociales discriminatorios. La acción positiva formaliza, en términos legales, las medidas de promoción, focalización o priorización tomadas a favor de un grupo poblacional determinado<sup>7</sup>. En América Latina se han desarrollado

---

<sup>5</sup> Fraser 1997:45, citada en Deere y León 2000:28.

<sup>6</sup> Ocampo 1998:311, citado en Deere y León 2000:28.

<sup>7</sup> Osborne 1995:301, Deere y León 2000:25, Meertens 2003:12.

varias acciones positivas a partir del interés de los movimientos de mujeres de promover la participación política femenina, traducándose entre otras en las leyes de cuotas<sup>8</sup>. En Colombia, las acciones más relevantes para el tema que nos atañe aquí son la Ley de Mujer Cabeza de Hogar (no. 82 de 1993), las dos Leyes de Mujer Rural (1984 y 2003) y algunos artículos de la Ley 160 de Reforma Agraria (1994).

En términos generales, el derecho a la tierra se constituye en patrón fundamental para la garantía de otros derechos. Se puede considerar un derecho humano social y económico *transversal*, pues atraviesa otros importantes derechos humanos, como el derecho al trabajo, a la alimentación, al desarrollo y a los derechos colectivos de los grupos étnicos<sup>9</sup>. Es preciso hacer la distinción entre *derecho a la tierra* óntendido como reclamación legal y socialmente reconocida y aplicable por una autoridad externa legitimadaø y el *acceso a la tierra*, como término más general e indefinido que puede incluir diferentes relaciones jurídicas como la tenencia o la posesión e incluso medios informales de uso<sup>10</sup>. La economista hindú Bina Agarwal se refiere a los *derechos efectivos* sobre la tierra cuando el reconocimiento legal va acompañado de un reconocimiento o legitimación social. Se sustenta en cuatro argumentos para resaltar la importancia de la realización del derecho efectivo sobre la tierra por parte de las mujeres: como paso hacia la igualdad de género; como proceso de empoderamiento, como forma de incrementar la eficiencia de su trabajo y como aumento de su bienestar<sup>11</sup>. El *derecho independiente* de las mujeres a la tierra, según Deere y León, es ñaquel que formalmente no está atado a una propiedad o un control masculinoö, así que excluye ñla titulación conjuntaö a nombre de la pareja, cuya aplicación se ha extendido en varios países latinoamericanos, entre ellos Colombia. Esta última trae varios problemas, entre ellos las dificultades para las mujeres para reclamar sus derechos en caso de divorcio, separación o abandono, ante la violencia

---

<sup>8</sup> León, 2005a:12.

<sup>9</sup> Mantilla Quijano 2002:160.

<sup>10</sup> Deere y León 2000:3.

<sup>11</sup> Agarwal 1994, citada en Deere y León 2000:9,11.

familiar, o frente a las prácticas culturales relacionadas con la producción e incluso con los sistemas de herencia, como veremos más adelante<sup>12</sup>.

Otro argumento a favor de la propiedad de la tierra a nombre de las mujeres se deriva de uno de sus roles tradicionales: la *producción de alimentos*. Muchos estudios sobre las economías campesinas han señalado su carácter sobresaliente de empresa familiar con altísima participación femenina. A nivel agregado se ha calculado que en Colombia la participación de las mujeres en actividades económicas rurales (agropecuarias, transformación de productos, comercio y artesanías) alcanza el 50.6% frente al 49.4% de los hombres<sup>13</sup>. Esta paridad en la participación productiva pone de manifiesta la invisibilidad del trabajo femenino a la hora de las estadísticas de producción, pues en ellas no aparecen. La participación de las mujeres en la producción de alimentos es aún más alta, pero aún menos registrada. En esta misma línea de argumentación, la propiedad efectiva de la tierra por parte de las mujeres se constituiría en una garantía de estabilidad de producción y con ella contribuiría a que se cumpla el derecho a la alimentación. Según el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Artículo 11), éste hace parte esencial del derecho a una vida digna, a partir de dos presupuestos: la protección contra el hambre como un derecho mínimo esencial que no puede ser legalmente desconocido por ningún Estado, y el deber que tienen los Estados de garantizar el mejoramiento continuo de las condiciones nutricionales y alimentarias de las personas, en consonancia con los niveles de desarrollo de cada país. Este deber implica obligaciones correlativas relacionadas con reformas a los regímenes agrarios que permitan utilizar mejor la tierra<sup>14</sup>.

Volviendo al punto de partido de este estudio, la complejidad del tema de la protección, restauración y promoción de los derechos de las mujeres a la tierra en el contexto del conflicto armado, pone un reto enorme a la formulación de políticas

---

<sup>12</sup> Deere y León 2000:10.

<sup>13</sup> Salgado 2004:131,132.

<sup>14</sup> Uribe Muñoz 2002:337.

públicas, por un lado, y a la formulación y priorización de demandas y el diseño de estrategias de acción por parte de las organizaciones sociales. En ambos casos es imperativo tener en cuenta la multiplicidad de situaciones en que se encuentran las mujeres rurales, y los procesos históricos que han configurado sus diversas formas y niveles de exclusión.

### **1.3. Bitácora**

El siguiente capítulo (capítulo 2) emprende la revisión histórica del papel de las mujeres en la cuestión agraria en Colombia, a partir de una extensa (aunque nunca completa) revisión bibliográfica. El estado de arte que así se ha constituido, se estructura según un esquema cronológico en 3 períodos históricos (1961-1972, 1972-1984, 1984-1994), mientras que el último período, 1994 ó 2005, dado su valor central para los objetivos de este trabajo, será revisado en forma separada en el capítulo 3. Para cada período se ha buscado contestar las siguientes preguntas:

¿Cuáles fueron las legislaciones y políticas agrarias en ese período; cómo se estipulaba el derecho a la tierra; se referían ó y en qué términos- a (los derechos de) las mujeres rurales?

¿Qué efectos y resultados han tenido esas políticas, a partir de su implementación, sobre el acceso de la población rural a la propiedad, y en particular, cómo han afectado la situación de las mujeres rurales?

¿Cuáles han sido las demandas de las mujeres rurales organizadas?

¿Cómo influyen las prácticas sociales y culturales en la realización de los derechos de las mujeres a la tierra?

En el capítulo 3 se recogen los anteriores niveles de análisis (las leyes, sus efectos y las prácticas sociales) para ubicarlos en la coyuntura actual del conflicto armado y los intentos de legislación para proteger o restaurar los derechos a la propiedad rural y se abordan los retos que éstos constituyen para hacer efectivas las demandas de las mujeres rurales e incorporarlas en las respuestas estatales.

## **2. LAS MUJERES EN LA CUESTIÓN AGRARIA EN COLOMBIA**

### **2.1. Ley de Reforma Agraria y luchas campesinas (1961 ó 1972)**

#### ***2.1.1. Antecedentes: Ley de Tierras y luchas campesinas en los años treinta***

La Ley 135 de 1961 ha sido considerada la primera ley de reforma agraria en Colombia que apuntaba a una redistribución de la propiedad de la tierra. Sin embargo, la legislación de aquel momento tenía antecedentes significativos. Tres décadas antes se había expedido la ley 200 de 1936, *Ley de Tierras*, en medio de un agitado período de luchas campesinas. En retrovisión, y de manera esquemática, podríamos plantear que los conflictos rurales en Colombia han persistido a lo largo del Siglo XX, pero su evolución no fue lineal. Al contrario, se pueden distinguir movimientos pendulares en las expresiones particulares del conflicto, cuyos períodos se han caracterizado, alternadamente, por luchas agrarias pacíficas de organizaciones gremiales campesinas y por manifestaciones de violencia política en las cuales grupos alzados en armas y fuerzas del orden se veían involucrados. El primer período abarca los años treinta, durante el cual los campesinos se organizaron para exigir mejores condiciones de trabajo y el derecho a la tierra en el marco de la Ley de Tierras; el segundo, el período de los años cincuenta y sesenta, conocido como *La Violencia*, en el cual la lucha por la hegemonía política entre los partidos Liberal y Conservador se libró fundamentalmente entre el campesinado; el tercero, la época de los años setenta, cuyo escenario era dominado por una nueva organización gremial campesina en busca del derecho sobre la tierra y finalmente, en las última décadas del siglo, la violencia de

nuevo, ahora en una escala, una extensión geográfica y una complejidad política nunca antes vistas<sup>15</sup>.

La Ley de Tierras de 1936, expedido por el entonces presidente liberal Alfonso López Pumarejo en el marco de su programa *Revolución en Marcha*, no era una ley de reforma agraria en el sentido redistributivo. Su objetivo básico era estimular *la función social* de la tierra, es decir, obligar a sus propietarios a hacerla producir, y reglamentar en forma clara las normas y los procedimientos jurídicos en torno a la titulación. Precisamente, uno de los instrumentos de la ley era la amenaza de *extinción de dominio* sobre el latifundio improductivo que no lograra la explotación *adecuada*, instrumento que resultó totalmente inoperativo por los interminables procesos jurídicos sobre definición de términos.

En aquella época, ni en las políticas agrarias ni en las dinámicas sociales se tomaba en cuenta a las mujeres: la mirada reposaba exclusivamente sobre los hombres campesinos, arrendatarios, aparceros, peones, colonos, detrás de cuya labor agrícola siempre se suponía unas mujeres y unos niños que aportaban, en forma subordinada, su mano de obra. Un estudio histórico de una zona cafetera en Cundinamarca de Michael Jiménez ha revelado qué implicaba para las mujeres estar dominada por las tensiones de la doble subyugación, la de los hacendados y la de sus maridos<sup>16</sup>. La participación de mujeres en los movimientos (Ligas) campesinas no era muy destacada. En aquella época apenas estaba surgiendo la primera participación femenina en el movimiento obrero, y a través de éste se generó el único caso conocido de liderazgo femenino en el movimiento agrario de la época: el de Juan Julia Guzmán, líder de los òbaluartes rojosö campesinos en Córdoba<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Meertens 1997:15,16.

<sup>16</sup> Jiménez A 1990a y 1990b.

<sup>17</sup> Meertens 2000: 122,123. Fals Borda 1986, Tomo IV: 142<sup>a</sup>, 143<sup>a</sup>,144<sup>a</sup>.

### **2.1.2. La Ley de Reforma Agraria 135 de 1961**

A comienzo de los años sesenta se da inicio a un primer proyecto de reforma agraria con fines redistributivos. En el delicado balance político a favor de ese modelo confluyeron consideraciones de carácter económico y político, como la necesidad de crear un mercado interno, la pacificación después de la época de *La Violencia*, la búsqueda de apoyo electoral de la población campesina, y presiones internacionales expresadas en la Conferencia Interamericana de Punta del Este, en la cual el gobierno de Estados Unidos condicionó su ayuda a través de la Alianza para el Progreso a la realización de reformas agrarias en el continente. Se adoptó la Ley 131 de Reforma Agraria y se creó el Instituto Colombiano de Reforma Agraria óINCORA- en 1961, durante el primer Gobierno de Frente Nacional. Su arquitecto fue el político liberal y años más tarde Presidente de la República, Carlos Lleras Restrepo.

Los objetivos de la reforma agraria eran eliminar la concentración de la propiedad, crear unidades de explotación adecuadas, fomentar el cultivo de tierras incultas, incrementar la producción y la productividad y conservar los recursos naturales. Para ello, el INCORA tenía que otorgar títulos de propiedad a colonos de tierras baldías; acelerar los procesos de extinción de dominio de tierras inexploradas por más de diez años; expropiar propiedades mayores de 100 hectáreas mediante compra forzosa al propietario; entregar parcelas a los campesinos sin tierra de la región, inicialmente con el objetivo de formar *Unidades Agrícolas Familiares*, a partir de 1969 reemplazadas por una política de empresas comunitarias. Ante el fracaso de éstas últimas, hacia finales de los años setenta, se regresó al modelo de la unidad familiar que todavía está vigente<sup>18</sup>.

Tanto esta Ley como la que la seguía en 1968, que tenía como objetivo facilitar la propiedad a pequeños arrendatarios y aparceros, fracasaron en su intento. La reforma

---

<sup>18</sup> Meertens 2000: 140, 141; Torres y Ruíz 2002:24.

quedó prácticamente paralizada ante el ambiente de resistencia terrateniente que se expresaba en un boicoteo político y en interminables pleitos jurídicos. El INCORA se dedicaba a la tarea menos conflictiva de otorgar títulos a colonos de tierras baldías (el 85% de sus acciones) y al cabo de diez años sólo logró expropiar 77.000 hectáreas óel 0,05% del área cultivable en el país, en su mayoría sobretasadas tierras de mala calidad. En 1970, la concentración de la propiedad de la tierra había aumentado.

La Ley 135/61 no discriminaba explícitamente a las mujeres como beneficiarias directas de la tierra. Establecía que los beneficiarios fueran aparceros, arrendatarios y trabajadores asalariados sin tierra. Pero fiel a su objetivo de crear explotaciones agrícolas familiares, se permitía sólo un beneficiario por familia, lo que generalmente se entendía como el jefe de hogar varón. Esta práctica se ajustaba a las costumbres de la época, que establecían que los hombres representaban al hogar en todo lo relacionado con la familia y se encargaba de administrar el patrimonio común<sup>19</sup>. Así que en ese sentido había discriminación, reforzada además por el sistema de puntaje del INCORA que favorecía factores como nivel educativo y experiencia agrícola, generalmente más presentes en los varones. Ni siquiera las viudas tenían certeza de heredar la adjudicación de su esposo fallecido, pues el INCORA determinaba cual era el heredero más calificado y en el caso de no encontrar un heredero apto, compraba la inversión de la familia en la tierra. Esta práctica demuestra la invisibilidad de las mujeres como agricultoras en la época. Finalmente, las acciones de reforma agraria y de colonización no beneficiaron significativamente a las mujeres, pues hasta 1986 sólo el 11.2% de los adjudicatarios de tierra eran mujeres<sup>20</sup>.

A los siete años de la Ley de Reforma Agraria, al calor de los debates políticos sobre la inoperancia de ésta y en medio de la preocupación por el descontento de los

---

<sup>19</sup> Aunque los derechos patrimoniales de la mujer casada se reconocieron en 1932 en el código civil cuando se estableció la libre administración y disposición de bienes de cada uno de los cónyuge.

<sup>20</sup> Deere y León 2000: 83,84, 103-112; FAO 1994: 67.



arrendatarios y aparceros, el entonces presidente Carlos Lleras dio un nuevo giro a su política reformista. Desde el mismo Estado impulsó la creación de una nueva organización campesina independiente de los partidos tradicionales, con el nombre de *Asociación Nacional de Usuarios Campesinos*, ANUC. Ante la expectativa de participación en la reforma, la ANUC creció rápidamente y en 1970 contó con más de un millón de socios. Pero la alianza entre campesinado y Estado duró poco. La inoperancia de la reforma agraria y la represión terrateniente radicalizaron rápidamente al movimiento campesino que se dividió en un ala oficialista (õlínea Armeniaö) y otra radical (õlínea Sincelejoö). Esta última ya se había adelantado a las supuestas acciones del INCORA con una avalancha de tomas de tierra, más de 600 en 1971, especialmente en la Costa Atlántica donde el latifundismo era más avasallador<sup>21</sup>. Sólo la mitad de las tomas iniciales quedó definitivamente en manos de los campesinos, después de largos y repetidos ciclos de preparación-toma-desalojo violento.

En la segunda mitad de la década de los setenta, el movimiento campesino declinó rápidamente. En ello influyeron factores como la resistencia de los grandes terratenientes, las divisiones políticas internas del movimiento, y también la dificultad de conciliar en un solo movimiento nacional las reivindicaciones de un campesinado regionalmente muy diverso. Los siguientes años de contrarreforma agraria se inspirarían en políticas opuestas a la aceptación del campesinado como factor de poder. La fragmentación del movimiento óunas líneas enfrentándose al Estado, otras cooptadas por el mismo- lo debilitó como actor político a nivel nacional, relegando su dinámica al ámbito local. Esta fragmentación sirvió de base para que años más tarde fuera evidente la desvaloración política de las organizaciones campesinas frente a otros actores rurales como guerrillas, autodefensas y narcotraficantes<sup>22</sup>.

Las mujeres campesinas habían jugado un papel importante tanto en la preparación de la toma de tierras como en los frecuentes enfrentamientos con la policía. Sin embargo,

---

<sup>21</sup> Meertens 1997: 144-149, Salgado 2004:110-111, Zámosc 1987, citado en Meertens 145.

<sup>22</sup> Machado y otros 2004c: 59; Rojas y Castillo 1991 en Salgado 2004.

esa participación no se reflejaba en posiciones de liderazgo. Aún después de haberse formado la Secretaría de la Mujer a nivel nacional (1977), el movimiento campesino seguía limitándose a destacar el papel de las mujeres como *garantes de la supervivencia*. En ese sentido se crearon un gran número de comités femeninos de apoyo económico a las invasiones y a las actividades organizativas de los hombres, mientras el acceso a cargos directivos quedaba muy restringido. Los comités desaparecieron con el receso en la organización campesina. La experiencia organizativa, sin embargo, quedó grabada en la vida de las mujeres de la base y sería capitalizada en la siguiente década<sup>23</sup>.

## **2.2. Agricultura comercial y Política de Mujer Campesina (1973-1984)**

Los años setenta se caracterizaban por un profundo cambio en el modelo de desarrollo rural. Los siguientes Gobiernos (de los presidentes conservador Misael Pastrana y liberal López Michelsen) atendieron a los grandes propietarios, presionados por el ascenso del movimiento campesino y tomaron una serie de medidas que inauguraron una nueva época de desmonte del modelo re-distributivo de tierra, a cambio de un sostenido estímulo a la producción agrícola comercial y a la modernización de la gran propiedad. Se conocían esas medidas como el «Acuerdo de Chicoral» y las leyes 4ª, 5ª y 6ª (1973-1978), que concedían amplios créditos para la gran empresa agrícola y generosas condiciones para que ésta no fuera afectada por la reforma agraria. De alguna manera esa política agraria se adelantó al modelo de desarrollo neoliberal que llegaría en los años ochenta a América Latina y cuya visión no hace referencia a problemas estructurales de tenencia de tierras sino a dificultades para competir con eficiencia en los mercados. A partir de mediados de los años setenta no habría más «política de tierras» ni implícita ni explícita, hasta 1986<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Meertens 1997: 188,189.

<sup>24</sup> León y Deere 1986: 44-45; Machado 1998: 17

Como complemento a esa estrategia de agricultura comercial, se crearon programas para estabilizar las economías campesinas y garantizar la producción de alimentos para el creciente mercado interno urbano. En 1975 se lanzó el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PAN) para atacar el problema de desnutrición y en 1976, bajo orientaciones del Banco Mundial se creó el programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI) para pequeños campesinos (con fincas menores de 20 hectáreas). El DRI pretendió aumentar ingresos de los campesinos, incentivar la producción de alimentos, mejorar su mercadeo, crear nuevas fuentes rurales de empleo, mejorar el nivel de vida y promover el desarrollo auto-sostenido<sup>25</sup>.

Tradicionalmente no se consideraba el papel productivo de las *mujeres rurales* en las iniciativas estatales, ya que ellas solían ser percibidas únicamente como responsables de lo social-doméstico, desconociendo su creciente aporte a la producción agraria. Pero con el nuevo programa de desarrollo rural y en medio de la preocupación por la producción de alimentos, las mujeres entraron en el panorama de la política agraria estatal. El DRI incorporó un "Proyecto Mujer" cuyo objetivo era asegurar la mayor eficiencia del trabajo productivo de la mujer en el campo, y la reorientación de la aplicación de los instrumentos de la política agropecuaria para facilitar el acceso de ellas a los servicios de crédito, asistencia técnica, capacitación organizacional, empresarial, técnica y a la tecnología apropiada para mejorar las condiciones del trabajo doméstico.

El reconocimiento de las mujeres como productoras agrícolas, por lo menos en la de alimentos, tuvo una influencia positiva sobre su posición social. Sin embargo, no tocaba el tema de su acceso a la propiedad de la tierra. La costumbre difundida de vivir en uniones de hecho limitaba las posibilidades jurídicas de acceder a la propiedad por parte de las mujeres. En 1982, el 41,5% de los hogares rurales (de los cuales el 20% era propietario de tierras) vivía en uniones de hecho. En todos los casos los títulos de propiedad reposaban en cabeza de varón, inclusive cuando la mujer había

---

<sup>25</sup> Torres y Ruiz 2002: 31-33, FAO 1994:62.

aportado capital propio para la compra del predio y participaba en las labores agrícolas<sup>26</sup>.

En 1984, se formalizó el reconocimiento a las mujeres como productoras agrícolas en la primera *Política Nacional para la Mujer Campesina*, que constituyó un hito en la historia de la política agraria del país. El descubrimiento de la mujer campesina fue el resultado de la conjugación de varios factores: las conferencias mundiales sobre la mujer, la crisis de alimentos que se sentía a nivel nacional e internacional y los avances de la investigación social que ponía al descubierto los aportes productivos de las mujeres del campo y criticaba su posición subordinada en la sociedad.

El objetivo principal de la Política era modificar las condiciones de la participación económica y social de las mujeres campesinas de tal manera que se asegurara la mayor eficiencia de sus labores productivas, el incremento en la oferta de alimentos y el mejoramiento de la calidad de vida de ella y su familia. A pesar de su énfasis sobre las condiciones de producción y no sobre el acceso a la tierra, la política tuvo como uno de sus efectos positivos un cierto aumento de las beneficiarias de reforma agraria en comparación con los 25 años anteriores. Su más importante efecto fue, sin embargo, su papel catalizador en la creación de la primera organización nacional de mujeres campesinas: la *Asociación Nacional de Mujeres Campesinas e Indígenas de Colombia*, ANMUCIC<sup>27</sup>. Esta creció rápidamente a nivel nacional, acogió a mujeres líderes regionales de la ANUC y asumió un papel importante en la visibilización de las mujeres rurales y su inclusión en la política agraria de la siguiente década.

---

<sup>26</sup> FAO 1994: 8 y 62

<sup>27</sup> Deere y León 1986: 47-51; Deere y León 2000: 112-3, 148-157, 175-6; Departamento Nacional de Planeación y Ministerio de Agricultura 1984.

### **2.3. Equidad y Diversidad: hitos en los derechos a la tierra (1985-1994)**

El período 1984 -1994 se caracterizó por el deterioro de la mediana, y la continua fragmentación de la pequeña propiedad, mientras que la gran propiedad avanzaba. Estos procesos se acompañaban de una continua expansión de los territorios bajo conflicto armado, particularmente ligada al surgimiento de los grupos paramilitares como ejércitos privados de los grandes propietarios y los narcotraficantes. Se inició un proceso de expansión de las tierras utilizadas en ganadería, que contrastó con el millón de desplazados y desplazadas del sector rural que al final de esa época ya se agolpaba en las ciudades. Por otro lado, los procesos de concentración de la tierra y desalojos violentos a causa del conflicto armado ejercían una presión constante para que los campesinos se internaran como colonos en los últimos vestigios del territorio en condiciones cada vez más precarias. Las tierras así incorporadas a la explotación agrícola se dedicaban cada vez más a cultivos ilícitos, lo cual comenzó a causar graves daños a los ecosistemas<sup>28</sup>.

Durante unos años, la problemática agraria quedaba olvidada y sólo reapareció en el marco de los diálogos de paz entre el gobierno y la guerrilla, cuando surgió una comisión que debatió el programa agrario y elaboró varias propuestas de ley. Finalmente se aprobó el proyecto del Gobierno que luego dio origen a la Ley 30 de 1988. Esta ley introdujo algunos cambios en la política de reforma agraria, como la eliminación de los parámetros tradicionales de explotación económica en que se había amparado el latifundio desde 1938 para no ceder sus tierras y la fijación del valor comercial de la tierra como referente de indemnización al propietario. La ejecución de estas disposiciones afrontó diversos inconvenientes, siendo el más serio, la falta de financiación del sistema de indemnización propuesto por la ley, lo cual la hacía irrealizable económicamente. Además, se intentó aplicar la ley en un momento en que la economía campesina se erosionaba por el ingreso del capital del narcotráfico, lo que

---

<sup>28</sup> Machado 1998: 55-56

encareció la tierra, dificultó la producción lícita y alentó, también por motivos económicos, la migración del campesinado a las ciudades<sup>29</sup>.

En medio del problemático contexto de esa nueva ley de reforma agraria, un aspecto crucial de la legislación quedó poco analizado en los análisis coyunturales: la Ley 30 de 1988 reconoció por primera vez explícitamente *los derechos de la mujer a la tierra*, como lo destacaron Deere y León en su estudio sobre las mujeres y la tierra en América Latina<sup>30</sup>.

La más importante novedad de la Ley era la estipulación de la expedición obligatoria de títulos de propiedad *a nombre de la pareja, sin importar su estado civil*. Lo anterior constituyó uno de los avances más grandes a favor de la igualdad de género en la historia agraria del país. Además se incluyeron disposiciones especiales para la *priorización a las mujeres jefas de hogar* para el acceso a tierras baldías de colonización y para su participación como socias de empresas comunitarias creadas bajo la reforma agraria. Se incluyeron también como potenciales beneficiarias a *mujeres solteras sin niños* y se estableció la *participación* equitativa de mujeres rurales organizadas, en la Junta Directiva del INCORA y los comités regionales de selección de beneficiarios de la reforma agraria<sup>31</sup>.

Estas nuevas disposiciones eran en buena parte el resultado de las campañas de ANMUCIC, que había dirigido la atención política hacia los aspectos discriminatorios en la reforma agraria que negaban a las mujeres el derecho a la tierra. Anmucic había comenzado a demandar que se adjudicara a las parejas, demandas que jugaron un papel importante en la redacción de la ley, gracias a las alianzas que la organización campesina pudo hacer con otras organizaciones de mujeres y con mujeres en la política y en la burocracia estatal. Además se aprovechó la reforma al código civil que

---

<sup>29</sup> Torres y Ruiz 2002: 33-34

<sup>30</sup> Deere y León 2000:112-113, 232,240-243.

<sup>31</sup> Deere y León 2000:113/240-242

dio lugar al reconocimiento de las uniones maritales de hecho y la creciente presencia en la sociedad rural del fenómeno de la jefatura femenina del hogar.

Con las reivindicaciones de la organización de mujeres campesinas no sólo se buscaba su participación en los programas de reforma agraria como beneficiarias directas, sino convertirlas en herederas naturales del predio cuando el compañero muera o la abandone. En el caso del crédito, se requerían modificaciones institucionales que permitieran ampliar los recursos disponibles y ajustar las garantías a las condiciones de trabajo y capacidad de pago de las productoras. La reorientación de la asistencia técnica era mucho más compleja e implicaba desde la contratación de personal femenino para poder romper barreras culturales en algunas zonas, hasta el desarrollo de paquetes tecnológicos para productos en donde predominaba el trabajo femenino. Estas y otras acciones previstas dentro de la política como los programas de alfabetización, el mejoramiento de los instrumentos de trabajo doméstico y el impulso a las organizaciones femeninas, se buscaba enmarcar dentro de una campaña nacional que concientizara al país sobre la gran importancia del trabajo de la mujer en el campo<sup>32</sup>. Parte de esas reivindicaciones se realizarán en leyes posteriores, particularmente la Ley 160 de Reforma Agraria (1994) y la Ley de Mujer Rural (2002).

El trabajo de Anmucic no era fácil. La creación de la organización nacional de mujeres había sido vista con sospecha por la principal organización campesina mixta, la ANUC, cuyos directivos la consideraron un elemento de división para las reivindicaciones de clase y una competencia potencial para la asignación de recursos. Se presentaban frecuentes enfrentamientos con las asociaciones de hombres que rechazaban la representación de mujeres en los comités de selección de beneficiarios de la reforma agraria. Además, Anmucic tenía que enfrentar una burocracia hostil en el INCORA, cuyos funcionarios locales se oponían en la práctica a la adjudicación conjunta. Los datos disponibles sobre el período 1988-1991 indican

---

<sup>32</sup> López, Campillo 1983, citado en Deere y León 1986: 52-53

que las disposiciones progresistas de la Ley 30 de 1988 no se estaban implementando y Anmucic seguía en la lucha para hacerla cumplir. Sus esfuerzos se reflejarían años más tarde en el texto de la *Ley 160 de Reforma Agraria de 1994*.

Los años noventa se marcaron por la *diversidad*, representada en diferentes caminos legislativos y organizativos para defender los derechos ciudadanos a partir de la Nueva Constitución de 1991. Esta no sólo formalizó la igualdad entre hombres y mujeres sino definió el país como una nación multiétnica y reconoció la autonomía de los pueblos indígenas y (por primera vez) las comunidades negras sobre sus territorios ancestrales. Al interior de los movimientos étnicos, y particularmente en el movimiento indígena se planteó *el dilema entre la defensa de los derechos colectivos al territorio y la defensa de los derechos individuales de las mujeres*, cada posición vista por sus respectivos defensores como un obstáculo al logro de la otra. Esta discusión creó una división entre las mujeres indígenas que participaban en Anmucic y defendían en primer lugar sus derechos como mujeres, y las indígenas que habían logrado liderazgos al interior de las organizaciones étnicas, priorizando las luchas colectivas junto con los hombres. Las mujeres afrocolombianas iniciarían sus procesos organizativos propios mucho más tarde, y sólo parcialmente relacionados con la titulación colectiva de sus tierras. La discusión en torno a la tensión entre derechos colectivos e individuales todavía sigue vigente aunque la participación de mujeres indígenas en la organización de mujeres campesinas ha bajado su perfil. El tema será tratado más adelante (Capítulo 3.4).

A nivel de la política agraria, la Ley 160 de Reforma Agraria de 1994 refleja los resultados de las dos presiones (mujeres y grupos étnicos) e incluye disposiciones que favorecen la equidad de género en el campo (recogiendo y ampliando el texto de la Ley 30), así como la consolidación de los territorios colectivos de los grupos étnicos.



Según los expertos<sup>33</sup>, la ley en su conjunto debe entenderse como una adecuación de la intervención de Estado para regular la estructura de la propiedad a un esquema de economía más abierta e internacionalizada. El cambio fundamental en la política está en la sustitución de la intervención directa del Estado por la operación de un esquema de compras de tierra asistidas por el mercado, basadas en iniciativas campesinas para identificar y adquirir parcelas en el mercado regular de tierras. La intervención directa se restringe a casos muy particulares de conflicto o de ubicación de desplazados por la violencia. Bajo estas dos modalidades los beneficiarios reciben un subsidio estatal del 70% del valor de la propiedad, mientras que el 30% restante debe adquirirse en términos comerciales mediante sistema bancario. Los beneficiarios potenciales no pueden ser beneficiarios anteriores de la reforma agraria, tener créditos en mora o haber dejado de pagar anteriores deudas bancarias. Para recibir el subsidio completo del Estado, deben trabajar directamente la tierra durante 12 años y sólo entonces recibirán títulos de propiedad, suponiendo que hayan cancelado sus hipotecas comerciales.

En la misma Ley se creó también la figura de Zona de Reserva Campesina, reglamentada en el Decreto 1777 de 1996. Estas se circunscribieron a áreas de colonización y predominio de baldíos, aunque posibilitaron su aplicación en zonas de amortiguación de Parques Nacionales Naturales. Su aplicación, sin embargo, ha sido difícil, debido a la violencia, la escasez de recursos para inversión pública y los problemas administrativos de la institucionalidad agraria<sup>34</sup>.

Finalmente, la Ley 160 recoge los avances formulados en el texto de la ley anterior sobre equidad de género, usa una terminología explícita de igualdad y no usa lenguaje sexista. Se reafirma entonces la *titulación conjunta*, la priorización de *mujeres jefas de hogar* y se amplía con la inclusión de un grupo especial como potenciales beneficiarias: las *mujeres desprotegidas* ó un logro más de la organización de mujeres

---

<sup>33</sup> Ver entre otros Machado 1998: 49, 136 y Machado 2004c:82.

<sup>34</sup> Fajardo 2002 en Machado 2004c:212

campesinas<sup>35</sup>. Para su efectiva aplicación se ha requerido una vigilancia continua para asegurar la implementación de estas normas favorables en el marco de reforma agraria, especialmente en cuanto a la aplicación de sistemas de puntajes y la efectiva participación de las mujeres en los comités de selección de beneficiarios.

Los efectos de la Ley 160 serán retomados en el capítulo 3.2., que analiza las acciones de reforma agraria a favor de las mujeres en el contexto de las dinámicas del conflicto armado.

#### **2.4. Género y patrimonio en zonas rurales**

La titulación conjunta a la pareja es de crucial importancia para la seguridad económica de las mujeres y constituye un gran avance en cuanto sus derechos a la tierra, pero se limita a las acciones estatales en el marco de la reforma agraria. En general, los regímenes maritales en las zonas rurales se siguen rigiendo por valores tradicionales que otorgan el derecho del manejo de la propiedad al varón, aún en matrimonios formales. Se han presentado casos en que la mujer perdió su parcela porque el marido la vendió o no pagó un préstamo, ejemplos que demuestran la brecha entre las normas y las prácticas, usos y costumbres. En el caso de una separación o divorcio, las mujeres suelen depender de la buena voluntad del marido, pues éstos frecuentemente ocultan o reducen bienes económicos comunes a través de la venta temporal a terceros o la constitución de empresas de fachada y la creación de deudas ficticias para no tener que repartir sus bienes. Con la norma de titulación conjunta a la pareja de cualquier propiedad adquirida durante el matrimonio o la convivencia, se aumenta la posibilidad de control recíproco sobre los bienes, lo cual en general favorece a las mujeres (aunque también puede convertirse en obstáculo para su autonomía).

---

<sup>35</sup> Deere y León 2000: 233

También en el caso de *herencia* se registra una discrepancia entre la legislación ó que reconoce derechos iguales a hijas e hijos- y la práctica. La herencia que reciben las mujeres muchas veces depende de su capacidad de reclamarla y en éste influye su escolaridad, conocimiento legal, acceso a recursos e instituciones e incluso la legitimidad social para hacer el reclamo. Además, frecuentemente los hombres (hermanos, hijos, tíos) pasan a representarla cuando se trata de colocar la herencia en los circuitos comerciales. Esta situación, en combinación con la alta presencia de uniones libres, indica que la igualdad formal incluida en la potestad marital poco se aplica en la realidad. Diversos estudios indican además que la mayor parte de predios rurales a nombre de las mujeres se concentran en la pequeña propiedad<sup>36</sup>.

Esta situación se inscribe en una problemática más general de la institucionalidad del derecho de propiedad. Ya en 1998 Machado escribió: "Basta indicar que tanto el catastro como el registro están atrasados en sus instrumentos operativos y tienen problemas de seguridad y transparencia, y aunque existen normas para lograr su interrelación y adecuar la función de registro a las necesidades catastrales (Decreto 1711 de 1984), ese proceso no se ha dado como se esperaba. Se considera que ello obedece en buena parte a problemas de informalidad en la tenencia (cerca del 30% de predios existentes está ocupado sin soporte legal) y a la creencia de que para acreditar propiedad lo único importante es la escritura, unido al costo relativamente alto del registro para muchos propietarios; a la no comercialización de los baldíos hasta 1994, que reducía la necesidad de registrar la propiedad, y a la creencia de que la sola posesión da lugar a la propiedad"<sup>37</sup>. Esta problemática se ha agudizado ante las necesidades de protección de bienes en el contexto del conflicto armado, como se analizará en el capítulo 3.3.

En conclusión, el acceso de las mujeres rurales a la propiedad de la tierra es muy limitado y cuando éste se da es en condiciones de minifundio, pequeña propiedad e

---

<sup>36</sup> Deere y León 2000: 73.

<sup>37</sup> Machado 1998: 61-62

informalidad de la tenencia, situación que conlleva serias implicaciones para la consecución del crédito y otros servicios necesarios para la producción<sup>38</sup>. En este contexto se requiere una activa concientización de parte de las organizaciones rurales para asegurar que las mujeres campesinas conozcan sus derechos a la tierra y se sientan apoyadas para efectivamente disfrutarlas.

---

<sup>38</sup> FAO 1994: 73



Foto: [www.fao.org](http://www.fao.org)

### **3. TIERRA, EQUIDAD Y DERECHOS EN EL CONTEXTO DEL CONFLICTO ARMADO: 1996-2005.**

#### **3.1. Género, desplazamiento forzado y concentración de la propiedad**

Este capítulo, dirigido a las consecuencias del conflicto armado para los derechos de las mujeres a la tierra, se refiere necesariamente a los procesos de desplazamiento forzado de la población rural y a los procesos de concentración de la tierra que acompañan las dinámicas del conflicto armado. Ambos procesos tienen efectos diferenciados de género.

##### ***3.1.1. Las relaciones de género en el desplazamiento y el retorno***

Entre los diferentes actores de la atención a población desplazada se presentan álgidos debates sobre la magnitud del fenómeno y sus tendencias, sobre las posibilidades de una adecuada atención e incluso sobre las cifras diferenciadas por género. La ong CODHES estima, entre 1995 y 2004, 2.6 millones de desplazados, mientras que para el mismo período la Red de Solidaridad Social (hoy Acción Social) sólo registra 1.5 millones en el Sistema Único de Registro óSUR-. La RSS y el Gobierno consideran que desde la reducción del número de desplazados en el año 2003 (de 423.000 a 220.000), la tendencia se mantiene hacia la baja (137.000 en el 2004), mientras que CODHES considera que el desplazamiento forzado ha vuelto a aumentar en el 2004 (287.000)<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> *Hechos del Callejón (1)* 2005: 2,3.

Por otro lado, la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre los derechos de la población desplazada y la falta de los mínimos de atención por parte del Gobierno, con una sentencia y varios autos de cumplimiento<sup>40</sup>, en los cuales consta que ni siquiera al número oficialmente registrado se alcanza a atender. Si se toma como más real las cifras de CODHES, los niveles de desatención de la población desplazada se tornan dramáticos, mientras que de la atención diferencial (por género, por etnia) no existen cifras.

La presencia de mujeres jefas de hogar es muy alta entre a población desplazada. La proporción de jefatura femenina también varía según las fuentes. La Red de Solidaridad Social la calcula en el 48.3% de las familias registradas en el Sistema Único de Registro (SUR); el RUT (la base de datos de Pastoral Social) presenta un promedio de 40.6% de jefatura femenina en la población desplazada entre 1990 y 2004 y CODHES encontró en la encuesta de 2003 que el 32.4% de los hogares desplazados tiene jefatura femenina<sup>41</sup>. Las diferentes modalidades del desplazamiento tienen también diferentes efectos sobre las relaciones familiares: los desplazamientos individuales y dispersas (el ògota a gotaö a las grandes ciudades) registran mayor incidencia de jefatura femenina que los desplazamientos colectivos a pueblos vecinos<sup>42</sup>. Generalmente, la jefatura femenina aumenta la vulnerabilidad de ella misma y de la familia, sobre todo cuando hay hijos pequeños. Pero también es interesante mirar la otra cara de la moneda y ver la jefatura femenina como un factor de *seguridad*, pues se reduce el riesgo de maltrato conyugal que es muy frecuente en medio de las tensiones de la guerra y el desarraigo<sup>43</sup>.

---

<sup>40</sup> Sentencia T045 (2004) y Autos 176, 177, 178, 179 (2005) de la Corte Constitucional.

<sup>41</sup> Conferencia Episcopal de Colombia, 2006:68.

<sup>42</sup> Comité Internacional de la Cruz Roja 2001.

<sup>43</sup> En ese sentido es importante comenzar a reconocer la diversidad entre las mujeres, tanto entre las jefas y las no-jefas, en términos de riesgos y seguridades. Al respecto, la inglesa Sylvia Chant, investigadora reconocida del tema, ha cuestionado fuertemente la casi automática ecuación entre òfeminización de la pobrezaö y òfeminización de la jefatura del hogarö. (Chant, 2003)

El balance de los efectos diferenciados del desplazamiento sobre hombres y mujeres, se registra de múltiples maneras. En el momento de los hechos violentos y la huida, es decir el polo de la destrucción y el desarraigo, las rupturas y las pérdidas suelen ser más fuertes para las mujeres rurales y particularmente las campesinas, cuyo mundo había estado más restringido a las relaciones primarias de la familia, lo doméstico, la vecindad, con movilidad geográfica y participación en lo público más bajas que las de los hombres. En ese sentido, los efectos traumáticos del desarraigo son mayores para ella, especialmente cuando son viudas y cuando el desplazamiento implica la desintegración familiar.

Al iniciarse el proceso de reconstrucción de la vida cotidiana en el sitio de desplazamiento, el balance muestra tendencias a la inversa: el desempleo afecta de manera más profunda a los hombres que a las mujeres, ellos pierden su status de proveedores y sienten la pérdida de dignidad más fuerte que las mujeres ante las irregulares e informales actividades del rebusque. (La diferencial concepción de lo que se considera "trabajo" por parte de hombres y mujeres se manifiesta aquí claramente). Las mujeres desplazadas generalmente tienen la primera responsabilidad de la supervivencia sobre sus hombros. En ella muestran más flexibilidad que los hombres al asumir labores de rebusque, son más recursivas y pueden apoyarse en su larga experiencia de trabajo doméstico, ahora un recurso vendible.

Hombres y mujeres tienen diferentes perspectivas frente a las "opciones" (reales o soñadas) de retorno, reubicación rural o integración urbana. Ellas suelen preferir mucho más que los hombres, la integración urbana sobre el retorno<sup>44</sup>. (En general sólo el 11.3% de la población desplazada prefiere el retorno, según un estudio de Pastoral Social ). Desde su experiencia cotidiana, no se acogen a una perspectiva de retorno que no garantice seguridad personal, ni acceso al empleo o la propiedad y, en cambio, remita a los dolorosos momentos vividos, al miedo, y particularmente para las viudas,

---

<sup>44</sup> Meertens, Donny y Nora Segura 1999.



a los procesos de duelo generalmente aplazados ante las necesidades inminentes de la supervivencia y las enormes dificultades para recuperar la tierra que abandonó. Todo eso nos plantea una cuidadosa revisión *diferenciada*, en el contexto de las comunidades y las organizaciones de la población desplazada, de los principios internacionales de voluntariedad, seguridad y dignidad que deben regir las políticas y acciones de retorno<sup>45</sup>.

### **3.1.2. Acumulación de tierras y nuevos poderes.**

La Contraloría General de la República ha advertido, en junio del 2005, sobre un proceso que ya se conocía desde hace más de una década: el de la òaberrante concentración de tierras y contrarreforma agrariaö adelantado por narcotraficantes y grupos paramilitares y que alcanzaría entre 1 y 4.4 millones de hectáreas<sup>46</sup>. Según las encuestas anuales realizadas por CODHES se elevaría la cifra a 5 millones de hectáreas entre 1997 y 2003<sup>47</sup>. El INCORA considera que los grupos ilegales se han apropiado de casi el 50% de las mejores tierras, mientras que los pequeños campesinos sólo poseen el 5 % de la tierra cultivable. A raíz de ese proceso, el índice de la concentración de la propiedad (GINI) de Colombia subió de 0,74 en 1974 a 0,81 en 1996, uno de los más altos del continente. Además, el mismo índice de concentración de tierras, en el contexto del conflicto armado, nos remite al grado de desplazamiento forzado de la población rural. En efecto, según los datos de la encuesta CODHES-SISDHES, un 13% de la población desplazada alcanzó a vender su tierra (probablemente a menosprecio), mientras que el 72% simplemente tuvo que dejarla abandonada. Con esos nuevos ritmos de concentración también se contrarrestaron los efímeros esfuerzos de reforma agraria que en 42 años afectó 4 millones de hectáreas (irónicamente, casi el mismo área), aunque sólo un 25% (un millón de hectáreas) fue parcelado y redistribuido. En el resto de òáreas afectadasö por el INCORA se trató

---

<sup>45</sup> Principio 28 de los Principios Rectores sobre Desplazamientos Internos. Este párrafo ha sido tomado de: Meertens 2005. Ver también Mesa Mujer y Conflicto Armado 2005.

<sup>46</sup> Palabras del Vice-Contraor General de la Nación, Luis Bernardo Flórez (Flórez 2005: 9).

<sup>47</sup> CODHES citado en Boletín *Hechos del Callejón* (6) 2005:2.

simplemente del otorgamiento de títulos de propiedad a colonos que trabajaban óa veces hace más de medio siglo- tierras baldías de la nación<sup>48</sup>.

La presencia del narcotráfico, los paramilitares y la guerrilla en el sector rural ha generado un ñeofeodalismoö en el campo, en que las organizaciones armadas condicionan el acceso a la tierra a la pertenencia y lealtad a sus redes sociales, restringiendo la libre llegada o salida de campesinos a la zona de su influencia<sup>49</sup>. Los procesos de acumulación de tierras por parte de narcotraficantes y paramilitares se realizan a través de diversas modalidades, muchas de ellas formas de ñlegalizarö lo que se ha obtenido mediante la fuerza. Primero, despojos violentos, ventas de fincas a menosprecio, o escrituras sin registro, celebradas a través de pactos informales, todos basados en la intimidación y el miedo. Luego siguen acciones para despistar la trayectoria de propiedad: el testaferrato, la alta rotación de dueños o la fragmentación en minifundios<sup>50</sup>. Se utiliza también mecanismos conocidos de la ñviejaö Violencia: los actores armados coaccionan a los dueños de fincas para que nombren como mayordomos a los hombres de confianza de ellos. Según Absalón Machado, ñes ilusorio pensar que los altos índices de concentración de la propiedad se eliminan definitivamente con el sólo hecho de redistribuir la gran propiedad. Si no se actúa sobre los factores que conducen a esa concentración, a la vuelta de la esquina la propiedad estará nuevamente concentrándose, como lo demuestra la experiencia colombiana y de otros países. Y los factores que intervienen en el proceso y que conducen a la acumulación de tierras, no para la producción sino para otros fines, son muy variados, no todos son de índole económicaö<sup>51</sup>.

En efecto, los impactos de esa acumulación son múltiples: tanto políticos, en los ámbitos locales, regionales y nacional, como económicos y sociales. Muchas

---

<sup>48</sup> Flórez 2005:10

<sup>49</sup> Machado 1998:90-91

<sup>50</sup> Boletín *Hechos del Callejón* (6) 2005:3.

<sup>51</sup> Machado 2005:69

haciendas se han convertido en terrenos improductivos o se han dedicados a cultivos ilícitos. Se afecta la seguridad alimentaria y se agudiza la pobreza rural, al tiempo que el precio de la tierra se dispara. Una primera mirada al registro de tierras abandonadas indica que los más afectados por el despojo y el desplazamiento son los propietarios medianos. Miles de personas, mujeres y hombres, han sido despojados de sus tierras. Los que se quedan en esas zonas de rápida acumulación de tierras, se ven casi inevitablemente involucrados en la producción de narcóticos, por necesidad económica, presión de los actores armados o razones de seguridad. En una economía ilegal, asociada al poder de las armas, la complicidad no es cuestión de libre opción, sino de supervivencia. La participación de las mujeres en los cultivos ilícitos, si bien puede mejorar su independencia económica, por otro lado las sumerge en un mundo regido por los patrones tradicionales de subordinación.

#### **Las mujeres en los cultivo ilícitos**

La participación de las mujeres campesinas en las actividades relacionadas con los cultivos ilícitos trae varios efectos. La economía ilícita, violenta y de òdinero fácilø refuerza la prostitución, la violencia intra-familiar, el aumento de la jornada laboral y el trabajo no-remunerado de las mujeres en el cultivo del esposo<sup>52</sup>, aunque también algunas mujeres manejan sus propios ñplantesø son buenas ñquimerasø y logran algún nivel de independencia económica. El nomadismo laboral, característico de la actividad, aumenta la incidencia de uniones familiares temporales y de embarazos adolescentes<sup>53</sup>. Las mujeres, como responsables tradicionales de la salud familiar y de la seguridad alimentaria, son las más afectadas y las primeras desplazadas por las fumigaciones aéreas. La fumigación no es reconocida oficialmente como causa de desplazamiento, lo cual hace que las mujeres desplazadas por esta causa queden por fuera del sistema nacional de atención integral a población desplazada.

Pero los efectos para las mujeres van más allá de sus derechos sobre la tierra o su participación en los procesos de producción ilícita. Se han acumulado poderes locales con el uso de todas las formas de violencia, incluso la de género y dentro de ella particularmente la violencia sexual. De esta manera se imponen y legitiman modelos

---

<sup>52</sup> Proyecto IICA/GTZ 1997.

<sup>53</sup> Uribe 2000.

de convivencia basados en masculinidades autoritarias y la subyugación total de las mujeres y niñas<sup>54</sup>.

#### **La violencia contra las mujeres en el contexto de conflicto armado**

Se han desarrollado nuevas formas de violencia de género, que se reviste de múltiples formas: violaciones, relaciones sexuales y noviazgos forzados, servicios domésticos obligados, abortos forzados, control de afecto, de movilidad, de vestimenta, a veces formalizadas en un cuerpo público de normas de convivencia. El cuerpo de la mujer sigue siendo vehículo para atacar el honor de toda una comunidad y lograr su subyugación, castigo y disciplinamiento por parte de los actores armados. Pero cada vez más, se convierte en mecanismo de controlar *a las mujeres mismas*, con el objetivo de controlar su amenazante ciudadanía. Lo vemos en la persecución de mujeres líderes de organizaciones sociales, cuya autonomía pone en tela de juicio los roles de género tradicionales.

En el contexto ó o a la sombra- de esos procesos, no precisamente democráticos ni sensibles al género, ¿cuáles han sido las acciones del Estado para contrarrestarlos? ¿Y cuáles los esfuerzos oficiales para fomentar la equidad de género? ¿Cómo se han organizado las mujeres en un medio tan hostil? ¿Qué significa retornar a ese medio rural con un proyecto productivo de mujeres, basado en relaciones democráticas?

A continuación revisamos, con lente de género, las diversas acciones de la política agraria de la última década, marcada en la intensificación del conflicto armado: (1) la Ley 160 de Reforma Agraria (1994) y sus efectos para las mujeres; (2) la Ley de Mujer Rural de 2002; (3) la adquisición de tierras por las leyes de extinción de dominio y (4) los programas especiales para dotar de tierra a la población desplazada.

### **3.2. Las mujeres en el nuevo panorama de Reforma Agraria (1994-2005)**

#### **3.2.1. *La Ley 160 de Reforma Agraria (1994) y sus efectos para las mujeres.***

---

<sup>54</sup> Mesa Mujer y Conflicto Armado 2004, 2005 y Meertens 2004

Las experiencias de las reformas agrarias hasta mediados de los años noventa se recogen en la siguiente cita de dos expertas en la temática:

“La experiencia en reforma agraria en América Latina lleva a una gran conclusión general: a las mujeres rurales se les excluyó en gran medida como beneficiarias de las reformas. Estas reformas tenían como propósito beneficiar a las familias campesinas, pero al suponer que los procesos eran neutros con respecto al género, terminaron siendo sesgados y beneficiaron principalmente a los jefes de hogar varones<sup>55</sup>.”

Como hemos visto en el Capítulo 2.3., la ley 160 de Reforma Agraria que se expide en 1994, pretende cambiar este panorama y recoge y amplía las disposiciones de la ley 30 de 1988, con potencialidad de mejorar la inclusión de las mujeres en términos equitativos en las acciones de reforma agraria. Esto ha sido reconocido como el resultado de la presión ejercida por las organizaciones de mujeres rurales, especialmente Anmucic, y las alianzas que éstas pudieron hacer con otros sectores sociales, con las mujeres en la política y con las que ocupaban puestos importantes en la burocracia estatal, conformando lo que se ha llamado un *triángulo de empoderamiento*<sup>56</sup>.

La Ley, sin embargo, se caracteriza por una orientación dominante de corte neoliberal, a pesar de presentar una mezcla entre acciones de mercado “asistido” (léase con el otorgamiento de subsidios), también llamadas acciones de “negociación voluntaria” e intervención directa por parte del INCORA (ahora INCODER). La idea detrás de la ley era que las acciones de mercado asistido paulatinamente reemplazaran la intervención directa. Sin embargo, aunque no ha cambiado su perfil de baja gestión, la acción estatal no ha desaparecido del todo y más bien se ha concentrado en la recepción de tierras en procesos de extinción y la adjudicación a poblaciones afectas por el conflicto armado. En ambas modalidades, la ley establece un procedimiento de adjudicación en el cual el Estado subsidia el 70% del valor de la tierra, y los

---

<sup>55</sup> Deere y León 2000: 128.

<sup>56</sup> Deere y León 2000:243-247

adjudicatarios adquieren una deuda del 30% de su valor. Este esquema, como veremos más adelante, resulta un tema crítico, particularmente para las beneficiarias mujeres.

La ley incluye varios artículos que hacen referencia explícita al tema de la inclusión de las mujeres como beneficiarias: establece dotar de tierras a hombres y mujeres campesinas de escasos recursos, a *mujeres campesinas jefas de hogar o solas* por causa de violencia, abandono o viudez (Cap. II y III). También establece la *obligatoriedad* que los títulos de propiedad (tanto en las adjudicaciones como en las titulaciones de baldíos) se hagan conjuntamente a nombre de los cónyuges o compañero(a)s permanentes (Cap. IV), lo cual significa un avance con respecto a la Ley 30 de 1988 que sólo se refería a las parejas formalmente casadas. Se establece que se debe garantizar a la mujer campesina las condiciones y oportunidades de participación equitativa en los planes, programas y proyectos de desarrollo agropecuario y se hace expreso que dentro de los criterios de selección que establezca la junta directiva del INCORA, deberá darse atención preferencial a la situación de mujeres campesinas *jefas de hogar* y a las que se encuentren en *estado de desprotección* social y económica por causa de la violencia, el abandono o la viudez. Finalmente, se incluye un artículo donde se establece la participación de ANMUCIC en la junta directiva del INCORA.

En años recientes, la Ley 160 ha sufrido dos grandes modificaciones: uno a raíz de la liquidación del INCORA y su reemplazo por una institución con una misión más amplia (INCODER ó Instituto Colombiano de Desarrollo Rural), y otro con respecto al sistema de subsidio de tierra. Ambas modificaciones traen consecuencias específicas para las mujeres rurales. El Decreto 1300 de 2003 mediante el cual se crea el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, no incluye la participación de las organizaciones de mujeres con voz y voto en su consejo directivo, sino únicamente como suplente sin voto, lo cual significa un retroceso en comparación con lo que se logró en 1994.

En la Ley 812 de 2003, el Plan de Desarrollo 2003-2006 del Gobierno del presidente Uribe *Hacia un Estado Comunitario*, modifica el esquema de subsidio para la dotación de tierras a campesinos y campesinas, aumentándolo del 70% sobre el valor de la tierra a un subsidio integral que incluya inversiones complementarios hasta el 100% del valor del predio (art. 24, 25, 26). El nuevo esquema, que podría ser un beneficio para los adjudicatarios y adjudicatarias de tierras, se inscribe sin embargo en un modelo de modernización del campesinado, cumple con objetivos de producción de carácter empresarial y está sujeto a *condiciones de viabilidad técnica, económica y social que garanticen su competitividad, equidad y sostenibilidad* ó condiciones que no siempre pueden ser alcanzables en regiones de conflicto, o donde es necesario reestablecer primero la seguridad alimentaria, o fortalecer - como en muchos casos de adjudicatarias mujeres ó los programas de capacitación y formación empresarial. Los beneficiarios suscriben un contrato operativo y de tenencia provisional por al menos cinco años. *El incumplimiento del contrato generará el retiro inmediato del subsidio y la pérdida de sus derechos patrimoniales generados dentro del proyecto productivo* (Art. 26). La propiedad de la tierra, entonces, como en el esquema de subsidio anterior pero ahora más explícita y directamente ligada al éxito empresarial, estará sujeta a las metas de producción competitiva y por ende no es concebido como un derecho en sí para la población rural, y aún menos, dadas sus ya conocidas desventajas en el ámbito empresarial, para las mujeres rurales. La ley genera, además, una nueva inequidad entre los beneficiarios de la Reforma Agraria, pues los y las que ya tienen tierras adjudicadas siguen pagando la deuda del 30%.

Ahora bien, desde la promulgación de la Ley, los procesos de contrarreforma que describimos al inicio se han agudizado. En ese juego de poderes y violencias que se reflejan en los procesos de concentración de la tierra, ¿cómo ha sido la verdadera aplicación de la ley, y qué ha significado para las mujeres? En general, los expertos en la materia consideran que la ley no ha afectado la gran propiedad. Según Absalón Machado<sup>57</sup> óla tendencia predominante del mercado asistido ha sido la transferencia

---

<sup>57</sup> Machado 1998

horizontal de tierra entre pequeños y medianos propietarios, más no entre grandes y pequeños. En cuanto a la participación de las mujeres en la transferencia de la propiedad, no disponemos de mucha más información de la que Deere y León ya analizaron en su libro.

Después de las estadísticas recogidas en Deere y León hasta 1998, la información sobre la participación de las mujeres en las diferentes acciones de la Ley 160 ha sido errática, incompleta y a partir del 2001, inexistente. Se inscriben en una ruptura total en las ya precarias estadísticas con la liquidación del INCORA y la creación del INCODER. La total ausencia de estadísticas desagregadas por género constituye un claro incumplimiento con la norma establecida en la Ley 731 del 2002, Ley de Mujer Rural, que establece que *“El Gobierno Nacional, a través de los organismos competentes, promoverá la ampliación tanto de registros estadísticos sobre la condición de la mujer rural como de indicadores de evaluación de las políticas, planes, programas y proyectos del sector rural discriminados por hombre y mujer”* (Art.30).

A continuación haremos un breve resumen de la situación en 1998 y algunas observaciones sobre los posibles avances y retrocesos de la reforma agraria con respecto a las mujeres, según tipo de acción.

*a. Adjudicaciones por negociación voluntaria (mercado) o intervención directa*

Como hemos visto, la participación de las mujeres como beneficiarias de la reforma agraria en Colombia, antes de la Ley 160, sólo alcanzaba el 11% en 1991<sup>58</sup>, siendo este porcentaje incluso muy inferior a la cifra de jefatura femenina del hogar en el medio rural que para aquella época se calculaba en 19%.

La ley 160 describe explícitamente a los beneficiarios como hombres o mujeres campesinas que sean jefes o jefas de hogar y vivan en condiciones de pobreza y que

---

<sup>58</sup> Deere y León 2000:129



no tengan una propiedad. Pero la legislación reglamentaria establece que no sólo a las mujeres jefas de hogar, sino también a otras mujeres solas y desprotegidas, por abandono o por violencia, se les debe asignar el máximo puntaje al determinar su condición de beneficiaria (Acuerdo no. 012 de 1995). Sin embargo, la información que se tiene de 1995 a 1998 muestra *una fuerte tendencia a la baja* de la adjudicación a mujeres, a favor de la titulación a la pareja.

El promedio de ese período arroja una participación de mujeres beneficiarias del 13.4% en las adjudicaciones ó que significa un aumento con respecto al 11% de antes de la ley 160- , pero este resultado se debe principalmente al auge de adjudicaciones a mujeres en el primer año de la aplicación de la Ley 160, es decir en 1995: 19.1% de 4172 adjudicaciones. En 1998, nuestro último año de referencia porque no hay más datos, la participación femenina ha bajado al 7.6% de un total de 1359 adjudicaciones. En ese año, no sólo el número total de adjudicaciones ha disminuido, sino en las pocas que se realizaron, el aumento de las acciones de mercado asistido ha sido notorio (de 957 a 1278), frente a las intervenciones directas, que bajaron de 3215 a 81 casos<sup>59</sup>.

**Tabla no. 1: Adjudicaciones INCORA entre 1995 y 1998**

<b>Año</b>	<b>Mujeres beneficiarias</b>	<b>Hombres beneficiarios</b>	<b>Parejas beneficiarias</b>	<b>Total adjudicaciones</b>
<b>1995</b>	796 ó 19.1%	2632 ó 63.1%	744 ó 17.8%	4172 ó 100%
<b>1998</b>	103 ó 7.6%	198 ó 14.6%	1058 ó 77.8%	1359 ó 100%

*Fuente: elaborado con base en el cuadro de Deere y León 2000:246/7*

Esta tendencia a la baja de adjudicaciones a mujeres, al confirmarse para los años más recientes, iría en contra-corriente de los efectos sociales del conflicto armado, señalados por muchos como un incremento de las mujeres cabeza de hogar entre la población desplazada por la violencia. Casi la mitad de los hogares desplazados (49%), según la Red de Solidaridad Social, se encuentran encabezados por una

<sup>59</sup> Deere y León 200:246/7.

mujer<sup>60</sup>. El sistema RUT de Pastoral Social ha registrado el 43.3% para los hogares desplazados que antes no tenían acceso a la tierra y un porcentaje más bajo, pero todavía significativo, el 34.4%, en los hogares campesinos, es decir los que antes tenían alguna forma de tenencia de la tierra<sup>61</sup>.

En cuanto a la asignación de tierra con prioridad a mujeres jefas de hogar, que debe ser vista como una medida de acción positiva acorde con la Ley sobre Mujeres Jefas de Hogar, en la práctica cuenta con dificultades que merecen ser discutidas. Según las directivas de Anmucic<sup>62</sup>, el hecho que la ley ordene priorizar a mujeres jefas de hogar, no garantiza que las medidas realmente favorezcan a las más necesitadas o las más vulnerables. Para el puntaje que hay que reunir para el derecho de asignación, se suele descartar las mujeres jefas con niños pequeños (menores de 12 años), con el argumento de que éstas no estarían en capacidad de asumir a cabalidad las labores agropecuarias. Así al interior de la misma categoría mujeres jefas de hogar, se instala un nuevo elemento de discriminación. Sería importante, entonces, pensar en medidas compensatorias que permitan a las mujeres con niños pequeños contratar mano de obra adicional.

#### *b. Titulación de baldíos*

Un estudio del IICA revela, aunque con datos pocos precisos<sup>63</sup>, que la titulación de tierras a nombre de la mujer ha aumentado significativamente entre 1999 y 2001. Para una información más detallada tenemos que regresar al período 1996-1997.

---

<sup>60</sup> Red de Solidaridad Social 2001:13 y Conferencia Episcopal 2006:68. La RSS probablemente ha sobredimensionado este porcentaje, pues frecuentemente se asume que las mujeres declarantes también son jefas de hogar. (Ver Meertens 2002:23,24).

<sup>61</sup> Ibáñez y Querubín 2004:66

<sup>62</sup> Reunión con líderes nacionales de Anmucic, septiembre de 2005.

<sup>63</sup> No hay claridad en los porcentajes y faltan totales de titulación en cifras absolutas. Ver para éstos y siguientes datos: Gutiérrez y Peña 2004:48

**Tabla no. 2: Titulación de baldíos 1996-1997**

<b>DestinatarioTitulación</b>	<b>No. de predios</b>	<b>% de predios</b>	<b>% de hectáreas</b>
<b>Hombre</b>	9620	44%	47%
<b>Pareja</b>	6247	28%	30%
<b>Mujer</b>	6152	27%	23%

*Fuente: cálculos IICA sobre datos del INCORA (Gutiérrez y Peña 2004:46-48)*

El cuadro anterior muestra no sólo que la titulación a mujeres ocupa el lugar menor dentro de las titulaciones de baldíos, sino que el área que se titula en promedio a las mujeres es menor que a las parejas o a los hombres, pues mientras las mujeres participan con el 27% en el número de predios, lo hacen sólo con el 23% en el número de hectáreas. Por otro lado, si comparamos la tendencia en aumento de las *titulaciones* de baldíos a mujeres, con el ya señalado declive en las *adjudicaciones* a mujeres, nos preguntamos ¿será que en las acciones de titulación de baldíos el INCODER se ha encontrado con una realidad ineludible de jefatura femenina en el campo, realidad que no se ha querido asumir en los programas de adjudicación, sea por mercado asistido sea por intervención directa de la institución?

Para los años más recientes no se dispone de información a nivel nacional ni regional sobre titulación de baldíos, ni parcelaciones en el marco del programa de asignación de subsidio por mercado de tierras o intervenciones directas del INCORA/INCODER. La anterior situación de desinformación se ha agravado con la liquidación del INCORA y la conformación del INCODER en el año 2003 (por medio del Decreto 1300), al perderse continuidad en el sistema de información lo cual imposibilita el seguimiento a la política pública.

Con respecto a los escasos logros de la política de reforma agraria bajo la Ley 160, el Banco Mundial ha formulado varias críticas de índole político, presupuestal y técnico. Considera que la base financiera del Estado ha sido afectada por la violencia, pues los

propietarios pagan protección a fuerzas paramilitares y guerrilleras en vez de impuestos. Las asignaciones presupuestales a las acciones de mercado asistido han sido demasiado variables y reactivas, buscando soluciones a corto plazo y sin coordinarse con los planes de desarrollo locales. No se evaluaron los proyectos productivos para determinar si los ingresos generados cubrían el pago de la deuda y sostendrían al productor a lo largo de la vida. El alto nivel de endeudamiento ha generado sentimiento de engaño, altas tasas de deserción y la aparición de hogares òsustituidosö con precarios derechos de propiedad. En algunos casos la definición de Unidades Agrícolas Familiares (UAF) llevó a que los beneficiarios adquirieran más tierras de las que podían cultivar, llevando a una sub-explotación ante la prohibición de arrendar las tierras<sup>64</sup>.

El único dato desagregado por género del cual disponemos en este momento, no se refiere al acceso a tierras sino al crédito. Las solicitudes de crédito agropecuario por parte de las mujeres rurales muestran un pequeño incremento relativo, del 23% del total de solicitudes en el 2001 al 26% en el 2003<sup>65</sup>. Se supone que en el momento de registrar estos datos todavía no se cuenta con la efectiva aplicación de la Ley 731 de Mujer Rural, expedida apenas en el 2002, y que busca generar, entre otras, unas condiciones más favorables para que las mujeres rurales accedan al crédito agropecuario. Estas disposiciones, sin embargo, deben ser analizarlas en el marco de la problemática general de las mujeres que son beneficiarias de la reforma agraria, problemática que gira entorno al subsidio de tierra, el crédito para proyecto productivo y el endeudamiento con el sector financiero.

Varios estudios de caso realizados por Anmucic, entre ellos el del grupo asociativo El Valle Encantado en Córdoba, al cual nos referimos más adelante, muestran cómo muchas mujeres que tanto individual como colectivamente habían accedido al subsidio de tierras del 70%, después de muchos años siguen endeudadas por el monto restante con el Banco Agrario sin lograr título de propiedad. Algunas se han acogido al

---

<sup>64</sup> Banco Mundial, 2004, *Colombia: una política de tierras en transición*, Bogotá: 65-67.

<sup>65</sup> Gutierrez y Peña 2004:46.

Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria óPRAN- que les ha permitido refinanciar la deuda, pero aún así sigue persistiendo el riesgo de perder la tierra, su único medio de subsistencia, vida, techo y refugio<sup>66</sup>. En esa situación de deuda morosa que parece ser generalizada, han incidido problemas como la mala calidad de la tierra asignada a la reforma agraria, la brecha temporal ó muchas veces de años- entre la asignación de la tierra y la aprobación del plan productivo con su respectivo crédito, la falta de capacitación y de asistencia técnica que deberían brindar las instituciones, pero por encima de todo, *la mala concepción de los proyectos productivos para mujeres* por parte de los funcionarios acompañantes, pues parece que a pesar de su denuncia como práctica obsoleta y discriminatoria de desarrollo sigue predominando la idea de proyectos femeninos como òcomplementariosö, òsemi-domésticosö de poco impacto, de baja tecnología y de restringida comercialización, llegándose así a las consabidas actividades de huevos, gallinas, cerdos, huertas y manualidades ó a veces importantes para la seguridad alimentaria pero insuficientes a la luz de los niveles de endeudamiento. En estas circunstancias, en que el riesgo de perder la tierra por embargo y remate es real, el haber accedido a la tierra no es una garantía para ejercer el *derecho efectivo sobre ella*.

También en este punto sería importante poder contar con información oficial que sistematice los éxitos y dificultades de los grupos asociativos en general y de las mujeres en particular, en materia de resultados productivos, estados de endeudamiento, entrega de títulos definitivos o, al contrario, casos de embargo, remate y pérdida de la propiedad.

Los avances legislativos en cuanto a los derechos a la propiedad de la tierra por parte de las mujeres, se ven entonces no sólo limitados por el bajo nivel de implementación de la reforma agraria, sino por otros factores que hacen parte integral de la problemática de género en el contexto rural y condicionan el derecho *efectivo* y el disfrute *real* de ese derecho. Nos referimos a las desventajas de las mujeres rurales en

---

<sup>66</sup> Documento IMP, ASODEMUC, ANMUCIC 2005.

materia de su valoración y autovaloración en el medio de la producción agropecuaria; a su limitado acceso a la educación, capacitación técnica y seguridad social, que a su vez restringen sus posibilidades de endeudamiento y de inversión y a los obstáculos que todavía existen para su participación e incidencia en los espacios de decisión. Varios de estos factores serían luego abordados en la Ley 731 de 2002.

### **3.2.2. Ley 731 de Mujer Rural (2002)**

Esta ley específica para la mujer rural, que conjuntamente con la Ley sobre Mujeres Cabeza de Hogar (82 de 1993) y la Ley de Quotas (581 de 2000) se ha convertido en pieza formal de *acciones positivas* a favor de las mujeres en Colombia, constituye, a la vez, ñuno de los mayores logros del trabajo realizado por parte de las organizaciones de mujeres durante mucho tiempo y su incidencia en los espacios de decisión. Por cerca de un año varias organizaciones de mujeres participaron en reuniones y talleres con las instituciones oficiales y lograron que se recogieran algunas de sus propuestas y planteamiento, pues no todas las propuestas fueron finalmente aprobados<sup>67</sup>.

Los avances de la ley con respecto a la promoción de los derechos de las mujeres rurales se establecen en varios campos:

1. Ampliación del concepto de ruralidad incluyendo actividades artesanales, forestales, pesqueras, mineras, comerciales, varias de las cuales suelen ser predominio tradicional del trabajo de las mujeres
2. Creación de mejores condiciones de crédito agropecuario para las mujeres (cupos y líneas con tasa preferencial; acceso prioritario al Fondo Agropecuario de Garantías, creación del Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales (FOMMUR), mediante Resolución 127 de 2003.

---

<sup>67</sup> IMP, ANMUCIC, ASODEMUC 2005.

3. Fomento de la igualdad de condiciones laborales y de remuneración y acceso al sistema de seguridad social (derecho al subsidio familiar, afiliación de mujeres sin vínculos laborales al sistema general de riesgos profesionales)
4. Fomento de la educación y capacitación técnica (garantía de acceso a programas del SENA)
5. Participación en algunos órganos de decisión (sobre todo del orden territorial y sin incluir el INCORA/INCODER).
6. Divulgación de la legislación a favor de las mujeres rurales
7. Reglamentación de algunos aspectos relacionados con el *acceso de las mujeres a la propiedad de la tierra y a la vivienda rural*. Esta parte incluye temas de envergadura en el contexto del conflicto armado y desplazamiento:
  - a) titulación de predios de reforma agraria a nombre del cónyuge o compañera(o) permanente *dejado en estado de abandono* (Artículo 24). Este artículo recoge aspectos que se refieren a varias situaciones de hecho. Vale la pena transcribirlo, ya que su aplicación puede ser de gran importancia en el contexto de violencia, en que se producen no sólo asesinatos y homicidios registrados, sino también desapariciones o muertes no comprobadas y abandonos de la pareja en medio de inseguridades políticas y económicas ó todo ello en su gran mayoría aplicable a los hombres. La titulación en estos casos favorece entonces también a las mujeres que no tenían título de propiedad a su nombre, a las que no tenían vínculos maritales formalizados, o a las que no podían comprobar formalmente su estado de viudez. Veamos: *“En los casos donde el predio esté titulado o en proceso de serlo, bien sea, conjuntamente a nombre de los cónyuges o de las compañeras (os) permanentes o, tan sólo a nombre de uno de los cónyuges o de uno de los compañeros permanentes, en el evento en que uno de ellos abandonara al otro, sus derechos sobre el predio en proceso de titulación o ya titulado, deberán quedar en cabeza del cónyuge o compañera (o) permanente que demuestre la situación de abandono y reúna*

*los requisitos para alegar la prescripción* (Capítulo VI, Artículo 24). Este artículo ha sido reglamentado mediante Decreto 2998 de 2003.

- b) titulación de predios de reforma agraria a *empresas comunitarias o grupos asociativos de mujeres*. En este mismo artículo (25) se reitera el acceso preferencial de las mujeres jefas de hogar y de aquellas que se encuentren en situación de desprotección social y económica por causa de la violencia (Capítulo VI, Artículo 25).
- c) Participación equitativa de las mujeres rurales en los procedimientos de adjudicación y uso de los predios de reforma agraria. El artículo se refiere a decisiones de adjudicación, capacitación, asistencia técnica y negociación de los predios, pero no establece procedimientos o mecanismos concretos. Varias organizaciones de mujeres se han quejado de la no-colaboración de los funcionarios cuando se trata de conseguir cupo para mujeres en los Comités Departamentales de Selección de Beneficiarios. Muchos funcionarios todavía piensan que las mujeres no son capaces de sacar adelante una parcela<sup>68</sup>
- d) Prioridad de mujeres cabeza de hogar en los subsidios para vivienda rural, mediante puntaje preferencial. Esta prioridad luego es subsumida en las ya mencionadas disposiciones del Plan Nacional de Desarrollo (Ley 812 de 2003) sobre *subsidio integral para beneficiarias (os) de la reforma agraria*, reglamentado mediante Decreto 1250 de 2004.

La aplicación de la ley 731 sin embargo ha quedado muy atrás de la buena intención de sus disposiciones, debido a una variedad de factores que tienen que ver con la falta de conocimiento de sus alcances entre las mujeres rurales (a pesar del artículo sobre divulgación), las condiciones de violencia en las zonas rurales en que se deben realizar las acciones a favor de las mujeres, el conjunto de factores que se resume bajo el rótulo de la crisis del sector agropecuario, y también al nivel de *resistencia* al interior de las instituciones que de una u otra manera hayan retrasado o envuelto las necesarias reglamentaciones de la ley. Un ejemplo de ello es el no-funcionamiento

---

<sup>68</sup> Entrevista a Omayra Alvarez, presidenta de Federación de Mujeres de Cundinamarca (Fedemuc).



del FOMMUR, cuyo presupuesto ópor lo demás irrisorio- de 500 millones de pesos (para 30 municipios en 10 departamentos), por segunda vez no ha podido ejecutarse por obstáculos burocráticos y falta de gestión<sup>69</sup>.

### **3.2.3. *Las Leyes de Extinción de Dominio (1996, 2002).***

Una de las medidas de índole judicial que han adoptado los últimos gobiernos para frenar el proceso incontrolado de acumulación y de ñmal usoö de tierras, ha sido la de revivir la figura de extinción de dominio. A diferencia de las fórmulas adoptadas en la Ley de Tierras de 1936 o en la Ley de Reforma Agraria de 1961, los causales de extinción esta vez no se definieron en términos de producción (latifundio ocioso o inadecuada explotación) sino en términos de su dedicación a cultivos ilícitos y de los procesos violentos o fraudulentos de adquisición, asociados a ellos. El artículo 34, inciso 2, de la Constitución Política de 1991 establece que *ñpor sentencia judicial, se declarará extinguido el dominio sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del Tesoro Público o con grave deterioro de la moral socialö*. La primera ley que reglamentó el artículo de la Constitución se emitió en 1996, sin embargo, dados sus amplios e ineficientes términos procesales y excesivos trámites, su aplicación no era eficiente<sup>70</sup>. Las leyes 785 y 793 de 2002 y el Plan de Desarrollo del Gobierno Uribe (Ley 812 de 2003) tratan de mejorar la acción, al reducir los términos procesales de contestación y prácticas de pruebas, reglamentar la administración de bienes incautados y mejorar los sistemas de información.

Sin embargo, según varios informes de la Controlaría en el año 2005, la acción hasta el momento ha sido extremadamente deficiente, en primer lugar por los problemas de rastrear el lavado de activos y comprobar las prácticas de testaferrato. En segundo lugar, debido al laberinto jurídico y burocrático de los procesos de incautación, extinción, ingreso a fondos de inversión, administración y adjudicación. La labor de la

---

<sup>69</sup> Ver Documento IMP, ASODEMUC, ANMUCIC 2005.

<sup>70</sup> Controlaría Delegada Sector Defensa, Justicia y Seguridad 2005:6.

Dirección Nacional de Estupefacientes registra grandes restricciones. De los bienes rurales registrados, el 55% no cuenta con información referente a extensión ni características agrológicas. Las estadísticas son inconsistentes, pero aún en el mejor de los casos (441.262 hectáreas incautadas) no representa sino el 10% del área en posesión de narcotraficantes. Si se compara este estimado con el número de hectáreas que han sido extinguidas a favor del Estado (17.581 has.), el porcentaje baja al 4%. Y no parece que va a subir mucho más, pues el 35% de los bienes incautados ha sido devuelto a sus dueños por orden judicial. Además, a la ineficiencia de la Dirección Nacional de Estupefacientes y la falta de efectividad del aparato judicial, se suma la baja capacidad de gestión del INCODER. De los 437 bienes recibidos entre 2000 y 2004 (de los cuales sólo la mitad reporta la extensión por un total de 25.000 hectáreas), se han destinado con fines de reforma agraria 5.257 hectáreas, o sea el 1.2% del área incautada<sup>71</sup>.

En el marco de los procesos de desmovilización paramilitar y la ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005), se presenta otro reto. En los procesos de extinción de dominio en los que estén vinculados miembros de las autodefensas que se hayan desmovilizado, *se debería facilitar la restitución de los bienes*. Para ello es necesario reglamentar el ingreso de los bienes al Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen óFRISCO- para su posterior entrega a personas a título de reparación<sup>72</sup>. Los marcos políticos, jurídicos y técnicos de esa restitución no han sido elaborados aún. Tendrá especial relevancia pensar, en este marco, cuáles serían *las condiciones justas de restitución de bienes a las mujeres*. Este tema se elaborará más adelante.

Los criterios para los beneficiarios de las tierras incautadas nunca han sido claros. Se sabe que algunas han sido destinadas a proyectos con familias desplazadas<sup>73</sup>. Sin

---

<sup>71</sup> Controlaría Delegada Sector Defensa, Justicia y Seguridad 2005:10-16.

<sup>72</sup> Procuraduría General de la Nación 2005

<sup>73</sup> Por ejemplo, la Resolución 14 de 2002 destina el predio La Tenaza en La Dorada (Caldas) para el desarrollo de un proyecto asociativo con familias desplazadas.

embargo, en el balance de la política pública de desplazamiento que realizó el ACNUR a finales de 2004, se informa que hasta esa fecha no se había adjudicado ningún predio de extinción de dominio a hogares desplazados<sup>74</sup>. No se conoce la participación de mujeres desplazadas jefas de hogar, o desprotegidas a causa de la violencia. Dada la ubicación de los predios incautados -en zonas que bajo apariencias de tranquilidad siguen sujetas a la dinámica del narcotráfico y del conflicto armado-, los proyectos de reubicación de esas familias, y particularmente si están encabezadas por mujeres, no constituyen tarea fácil y requieren, además de la firmeza del tejido social del grupo, un intensivo acompañamiento en lo social, lo económico y lo técnico por parte de las instituciones.

#### ***3.2.4. Acceso a tierra de población desplazada por violencia: ¿enfoque diferencial?***

La atención a población desplazada por la violencia en cuanto al acceso a tierras, se enmarca en las disposiciones de la Ley 387 de 1997, que a su vez se refiere a Los Principios Rectores para el Desplazamiento Forzado, divulgado en 1998 por la ONU. El enfoque diferencial por género, edad y etnia está, aunque débilmente, presente en el artículo 17 sobre restablecimiento económico y social (Atención social en salud, educación y vivienda urbana u rural, la niñez, la mujer y las personas de tercera edad). Sin embargo, en la práctica este enfoque ha encontrado muy poco desarrollo<sup>75</sup>. La dotación de tierras para población desplazada se ha sólo considerado en la opción de *reubicación rural*, pues el tema de la *restitución* de tierras para población que quiere retornar a su zona de origen, sólo muy recientemente se ha comenzado a discutir.

Durante diez años se ha desarrollado la política de dotación de tierras a población desplazada mediante el Acuerdo 018 de 1995, el Acuerdo 06 de 1996 del INCORA y el Decreto 2217 del mismo año. En este último se estableció un programa especial de

---

<sup>74</sup> ACNUR 2004: 252.

<sup>75</sup> ACNUR 2004: 103-114. Meertens 2002.

adquisición de tierras en beneficio de hombres y mujeres campesinos de escasos recursos que hubieren sido desplazados del campo por causa de la violencia, los que tengan la condición de deportados de países limítrofes y los afectados por calamidades públicas naturales, con arreglo a las disposiciones de la Ley 160 (Cap. VI y VIII), es decir, según las modalidades de negociación voluntaria e intervención directa ó la última cada vez más concentrada en los escasos procesos de extinción de dominio que revisamos en el capítulo anterior. Durante ese período, la selección de beneficiarios se hacía a través de un comité en el cual, aparte de los funcionarios y autoridades regionales, sólo se preveía un representante de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos, ANUC, y dos representantes de los campesinos desplazados aspirantes a la tierra (que podrían ser mujeres, según el caso). Nunca se dispuso de representación de organizaciones de mujeres campesinas en el Comité.

En la actualidad la dotación de tierras por parte de la población desplazada se rige por el Decreto 250 de febrero de 2005, por el cual se expidió un nuevo Plan Nacional para la Atención a la Población Desplazada por la Violencia. El Plan Nacional parte de cinco principios orientadores que constituyen los Enfoques Diferencial, Territorial, Humanitario, Restitutivo y de Derechos. En cuanto al Enfoque Diferencial, se plantea que *Para la formulación y desarrollo de las actividades que operan el presente Plan, se tendrán en consideración las características de la población sujeto o grupos involucrados en la atención, en términos de género, edad y etnia, así como sus patrones socioculturales. Lo anterior permitirá reconocer y promover ofertas institucionales acordes a los intereses de desarrollo de los grupos e individuos afectados*. Y en los Objetivos del Plan figuran el no. 7 *Brindar atención especial a las mujeres y niños, preferencialmente a las viudas, mujeres cabeza de familia y huérfanos*, así como el no. 8: *Garantizar atención especial a las comunidades negras*

e indígenas sometidas al desplazamiento en correspondencia con sus usos y costumbres, y propiciando el retorno a sus territorios<sup>76</sup>.

La compleja trama del Plan, que consiste de fases, líneas estratégicas de atención y ejes transversales, incorpora en tres momentos temas relacionados con la propiedad rural: con respecto a la *protección de bienes patrimoniales* ótema que tratamos en el capítulo siguiente- , con respecto a la *seguridad alimentaria* a través del programa RESA, y con respecto a *acceso a tierras*, que hace parte de la fase de estabilización socioeconómica.

La seguridad alimentaria se considera un programa para *propiciar el arraigo y prevenir el desplazamiento* (p.13) que pretende cambiar la actitud de los pequeños productores rurales frente al uso de la tierra, impulsándolos a sembrar para no comprar los productos alimenticios que la tierra pueda producir. Se concibe bajo un enfoque de suficiencia, estabilidad y *acceso*. Sin embargo, no se hace referencia a cuáles se considerarían las formas más estables de acceso y cuál podría ser el papel específico de las mujeres en cuanto a la realización de la seguridad alimentaria.

En el acceso a tierras se plantean, entre otras, las acciones en el marco de la Ley 160, 812 y el Decreto 2007 (este último será objeto de análisis en el capítulo siguiente); el saneamiento del Fondo Nacional Agrario, la agilización de los procesos de extinción de dominio, un diagnóstico de los predios de paso para la *re-adjudicación* de cupos y la normativización de predios abandonados por la violencia.

---

<sup>76</sup> Es de anotar que la formulación del Enfoque Diferencial se plantea estrictamente en términos de diferencia, sin referirse a problemas de iniquidad o plantear su motivación en términos de realización de derechos efectivos. En coherencia con ese enfoque, la mención de mujeres y niños en los objetivos sigue enmarcado ósegún puede inferirse- en términos de grupos vulnerables, más que en la preocupación por la realización de derechos diferenciales.

### *Reubicación rural*

Desde 1997, se han desarrollado proyectos de reubicación de población desplazada en el marco de la política nacional de atención a población desplazada prevista en la Ley 387. Con excepción del caso de la reubicación en La Miel (Tolima)<sup>77</sup>, sus experiencias se han muy poco documentado y ningún análisis ha empleado un enfoque de género. Sin embargo, se pueden identificar dos grandes tipos de obstáculos a las reubicaciones: primero, los desplazados no constituyen un grupo homogéneo, y el entorno social y político así como sus propios miedos han dificultado la generación de ambientes de suficiente confianza para emprender un procesos de reubicación que en todas sus modalidades implica algún grado de colectividad, la cual a su vez requiere tiempo y acompañamiento. Por otro lado, las opciones de reubicación a nivel local imponen siempre soluciones negociadas con todos los actores políticos y armados - y en términos realistas también con los desmovilizados ó presentes en la región. En muchos casos conocidos estos procesos terminan enredándose en líos políticos y nuevas violencias. En otros, parecen desarrollarse con relativo éxito.

Es por lo tanto, una tarea urgente *sistematizar esas experiencias* de reubicación, tanto en predios de extinción de dominio como en otros de reforma agraria, con especial atención al papel de las mujeres en la manera en que se realicen los derechos de todo la comunidad. La revisión debería incluir *tres procesos*:

los de adjudicación de la tierra y en particular la realización de los derechos a la propiedad de mujeres cabeza de hogar y mujeres afectadas por la violencia

los de construcción de tejido social, y los avances y retrocesos en términos de democracia de género

los de acompañamiento institucional y exigibilidad de derechos económicos, sociales y culturales.

---

<sup>77</sup> Ver por ejemplo Rojas, Jorge y Diana Sánchez 2000: 189-232.

Sobre las diferentes acciones de atención a población desplazada por la violencia, se dispone de un listado del INCORA/INCODER que cubre un período de 9 años, pero no desagrega los datos de las familias beneficiarias. Así que no conocemos el número de mujeres jefas de hogar ni de mujeres que por otras circunstancias hayan sido beneficiarias.

El INCORA y después el INCODER han otorgado, entre 1996 y 2005, tierras a 3814 familias desplazadas, a un promedio de 10.6 hectáreas por familia, para un total de 40.665 hectáreas<sup>78</sup>. Lo anterior constituye una muy baja gestión institucional, aún si se toma en cuenta que la mayoría de la población desplazada no quiere retornar al campo. Partimos de las cifras más bajas con respecto al total de población desplazada, la oficialmente registrada en el SUR (Sistema Único de Registro), que según la Red de Solidaridad (ahora Acción Social) alcanza en 2005 1.6 millones de personas, aproximadamente 350.000 familias. Varios estudios<sup>79</sup> han señalado que sólo un reducido porcentaje, el 11%, ha manifestado su deseo de retornar a su sitio de origen, mientras un grupo un poco mayor, el 18%, desea reubicarse en el campo para dedicarse a las actividades agrícolas. Con base en este último grupo - y dejando de lado que las familias que quieren retornar muchas veces no pueden recuperar sus propias tierras y aumentarían el grupo necesitado de tierras - podríamos estimar un mínimo aproximado de 75.000 familias interesadas en recibir tierra. La gestión institucional, entonces, no alcanza a cubrir sino el 5% del potencial de población desplazada interesada en retomar actividades agropecuarias y necesitada de tierras para cumplir su deseo. La Red de Solidaridad Social estima en el 2004 que aproximadamente la tercera parte de la población desplazada era propietaria o poseedora de tierras, y que existen 35.386 hogares inscritos en el SUR (Sistema de Registro Único) que deben ser resarcidos con entrega de tierras. En otro momento estima que existen 42.124 hogares desplazados no atendidos mediante asignación de

---

<sup>78</sup> INCORA/INCODER 2005

<sup>79</sup> CODHES, RUT citado por Strouss de Samper 2005:29, Ibáñez y Querubín 2004:76

tierras<sup>80</sup>. Aún en la más baja de estas estimaciones, la ejecución del INCODER no alcanza a superar el 12% de la población necesitada.

Pero en ello no se agota la problemática. Los predios han sido entregados bajo tres modalidades: Intervención directa (63%), Negociación voluntaria (11%) y Predios de Paso (26%), este último como fórmula de atención temporal prevista en el Decreto 2007 de 2001. El carácter de temporalidad ha sido una de las grandes frustraciones de las familias ubicadas en ellos. En efecto, ante la negativa de muchas familias de abandonar nuevamente lo que consideran un serio intento de reconstruir su proyecto de vida en un lugar, el INCODER se ha visto obligado a reconsiderar la filosofía detrás de esta modalidad y a proponerse la adjudicación de los predios de paso en su totalidad a sus ocupantes. Este propósito, sin embargo, se ve en muchos casos obstaculizado por las dificultades jurídicas en que se encuentran aquellos predios que habían surgido de los débiles y deficientes procesos de extinción de dominio a los cuales nos referimos antes. De los 139 predios entregados y parcelados, sólo 8 han sido adjudicados formalmente con el subsidio de tierra al 70%, y sólo tres predios han sido adjudicados bajo la nueva modalidad del subsidio integral al 100% con plan productivo aprobado. En conclusión, la gran mayoría de las 3814 familias desplazadas que recibieron tierra para la reconstrucción de su proyecto de vida después del desplazamiento, se debate entre la incertidumbre legal respecto a la tenencia y la amenaza de perder la parcela por incapacidad económica de pagar la deuda.

Qué significa eso para las mujeres? No disponemos de cifras desagregadas por sexo, por mujeres jefas de hogar o por mujeres en situación de desprotección, a pesar de ser éstas las categorías especiales que considera la Ley 160.

Algunos estudios de caso, sin embargo, particularmente el del grupo de mujeres del *Valle Encantado*, aportan experiencias importantes para pensar en la protección y promoción de los derechos a la tierra de las mujeres, y las limitaciones de las medidas

---

<sup>80</sup> ACNUR, 2004:248 y 252.



de reforma agraria en el contexto del conflicto armado. Las mujeres del Valle Encantado consiguieron en 1998 que el INCORA por primera vez les adjudicara tierra bajo la modalidad de Mujeres con jefatura de hogar desplazadas por la violencia. Sin embargo, en el 2005 están cerca de perder nuevamente esa propiedad por la imposibilidad de pagar las cuotas de la deuda por el 30% de la tierra, adquirida con el INCORA. La experiencia, que describimos en detalle en el recuadro, deja una serie de lecciones que resumimos al final. El recuadro resume, entre otras, las descripciones y reflexiones de una tesis de grado sobre el caso.

#### **Las mujeres del Valle Encantado**

El proceso de organización y lucha por la tierra, lo inició un grupo de 15 mujeres desplazadas por la violencia y que vivían en uno de los barrios de Montería (Córdoba).

Habían sido desplazadas de las zonas rurales de La Guajira, Antioquia, Chocó y Córdoba. La líder del grupo, María Eugenia Zabala ganó en 2004 el premio *Mujer CAFAM*.

*“Nosotras la buscamos (la finca), la negociamos con el dueño y la llamamos Valle Encantado ó-La pusieron así porque no podía ser menos que un encanto una tierra donde las dueñas iban a ser las mujeres”\**

*“Antes del desplazamiento, el núcleo familiar de diez de las mujeres disponía de tierra, a través de la propiedad de su cónyuge o de bienes familiares englobados; una de ellas poseía una casa-parcela de media hectárea y tres poseían casa-lote, una en zona urbana y dos en zona rural, y sólo una de esas mujeres no disponía de vivienda propia dado que hacía parte de un grupo de familia extensa que la cobijaba.”\*\**

*“El acontecer de sus vidas en estos lugares de los que proceden es, en la actualidad, un entramado de recuerdos que combinan la nostalgia y el dolor. En general no desean hablar ya de la tragedia que cada una de ellas y sus familiares afrontaron en el momento del desplazamiento, sólo plantean que tuvieron una vida allí que se interrumpió abruptamente que salir forzosamente las dejó con las manos vacías, con miedos y con mucha tristeza, pero que siempre tendrán presente que en esos lugares fueron, independientemente de los bienes materiales que poseían, señoras que gozaban de reconocimiento y respeto.”\*\**

El proceso colectivo no se desarrolló sin tropiezos. Primero, las que iniciaron la experiencia se encontraron con dos adjudicatarias más, ya instaladas por el INCORA. Luego tuvieron que afrontarse también a las diferencias entre las mujeres que consiguieron compañero permanente y las que se quedaron solas. Sin embargo:

*“La adjudicación, que fue su primera y gran conquista, las empoderó, en términos de afirmar sus capacidades, de proyectar su liderazgo y de convertirlas en el único grupo de mujeres en Córdoba y el primero de mujeres desplazadas y jefas de hogar en Colombia que, hasta ese momento, diciembre de 1997, había logrado la tenencia.”*

En la segunda fase del proyecto las mujeres experimentan con más fuerza las tensiones entre ellas mismas y con los hombres presentes en el grupo. Se toma la decisión de parcelar la finca y formar una cooperativa, *“truncando el sueño inicial de las mujeres (de legalizarse como asociación) y colocando a las jefas de hogar que no disponían de fuerza de trabajo, porque tenían hijos pequeños y no tenían compañero, en una situación desventajosa frente a las demás familias.”\*\**

Las tensiones, sin embargo, se manejan cada vez mejor a través de espacios formales de diálogo y concertación, entre las mujeres, y con los hombres, la ong acompañante y el INCORA mismo.

õEn cuanto a los hombres (í ), el cambio de contexto (de desplazados en la ciudad al campo) les restableció lo que ellos llaman su dignidad de campesinos al brindarles la posibilidad de sentirse útiles y productivos. Sin embargo, y con respecto a su vida antes del desplazamiento, su posición no volvió a ser la misma en tanto ahora les ha tocado desenvolverse en una comunidad liderada por mujeres, en que son ellas, y no ellos, las propietarias directas de los medios de la producción (í ). Es evidente (í ) que los hombres adultos han experimentado una situación de crisis de poder en el ámbito familiar que incide en su participación en el ámbito comunitarioö.

õLa experiencia también muestra que la tenencia independiente (en cuanto a titulación no-conjunta con los hombres) , si bien es un factor de poder, por sí sola no garantiza en control efectivo sobre la tierra; para ello también es importante, por lo menos en el caso de las mujeres desplazadas, la conciencia que tengan de sus derechos específicos, la recuperación de la autoestima y la acción colectiva de las mujeres frente a la construcción de lo público en la comunidad y frente a los proyectos y procesos de desarrollo.ö. \*\*

Las cosechas de arroz y plátano no alcanzaron a pagar la deuda de la tierra, que había subido a más de 325 millones de pesos. Las mujeres se acogieron a un plan refinanciación del crédito a través del PRAN (Programa de Reactivación Agropecuaria Nacional), con el cual bajaron la deuda a 120 millones de pesos en el 2005, con un plazo de pago hasta el 2007.

õEl sueño más grande es pagar la tierra ódice María- que sea un modelo de reforma agraria. Que nadie nos puede sacar de ellaö. \*

Lo justo, sin embargo, según la asociación de mujeres campesinas ANMUCIC e Iniciativas de Mujeres por la Paz, sería condonar la deuda como gesto de reparación por las pérdidas de tierra sufridas en el desplazamiento.

\* El Tiempo, 2004, *La historia detrás de la Mujer Cafam* marzo 8.

\*\* Rodríguez, Angela María, 2001, *Las Mujeres de Valle Encantado, una experiencia de reubicación con acceso a tierra, de familias desplazadas*. Tesis de Grado de la Maestría en Desarrollo Rural de la Universidad Javeriana: 9, 19, 57, 58, 59, 67

Con base en las anteriores reflexiones y los escasos datos y experiencias que hemos podido reunir, podríamos intentar algunas primeras conclusiones sobre la situación de las mujeres beneficiarias de acciones de reforma agraria en general, y en particular la de las mujeres desplazadas:

1. Las mujeres jefas de familia y particularmente las viudas tienen mayor vulnerabilidad frente a la incertidumbre de la tenencia, así como frente a las amenazas de perder la parcela por deudas, debido a su menor capacidad de movilizar fuerza de trabajo familiar, su falta de capacitación técnica en los procesos de producción y su falta de experiencia en el manejo de crédito óporque siempre les había sido negada esa posibilidad. En términos del derecho efectivo a la tierra, la sola asignación o adjudicación de tierra, sin capacitación y acompañamiento, no cumple con los objetivos de equidad que debe perseguir la acción positiva consignada en la ley.

2. El uso de la categoría "mujeres jefas de hogar" como única condición de vulnerabilidad que da derecho a un trato especial, desconoce a las mujeres como sujetos de derecho, pues supone que la vulnerabilidad desaparece del todo con la presencia de un hombre. Esa misma situación crea desigualdades entre las mismas mujeres en cuanto al acceso en derecho propio a tierra y otros recursos.

3. El mismo argumento aplica a las mujeres que viven en pareja. Con la titulación a nombre de los dos, no se debilitan en nada las prácticas culturales que desconocen la autonomía de las mujeres, no sólo al interior de las comunidades, sino a nivel de *las instituciones* (INCODER, Banco Agrario, FINAGRO, etc.), en las cuales se suele pedir autorización del marido para decisiones productivas o solicitudes de crédito de las mujeres, más nunca al revés<sup>81</sup>.

4. El proceso de empoderamiento de las mujeres, la lucha por sus derechos y su organización para la incidencia política, sólo son sostenibles si ellas abordan las relaciones intrafamiliares y de pareja, es decir, si los hombres también forman parte del proceso de construcción democrática.

5. En las adjudicaciones de tierra a mujeres desplazadas por la violencia no se toman en cuenta el acceso (mediante propiedad, posesión o tenencia) que ellas y sus parejas tuvieran antes del desplazamiento. Aunque el Decreto 2007 de protección de bienes patrimoniales se refiere a permutas y otras transacciones que se asemejen a una forma de compensación o reparación, éstas no se han desarrollado en la práctica y de todos modos sólo se refieren a los casos en los cuales se puede comprobar la propiedad formal de la tierra. Al convertirse las mujeres desplazadas en beneficiarias de reforma agraria sin ningún reconocimiento por las pérdidas que hayan sufrido, y al tener que asumir sin embargo una deuda por la tierra, se les desconoce el *derecho a la reparación*.

---

<sup>81</sup> Entrevista a Myriam Gutiérrez, IICA, septiembre 2005.

### 3.3. Protección y restitución de bienes: reflexiones desde la equidad

La protección de las propiedades abandonadas por la población desplazada y de la población en riesgo de desplazamiento, por un lado, y la recuperación efectiva o la compensación de la pérdida, por el otro, constituyen, según el ACNUR, los aspectos más críticos de la política pública y a la vez la que menos avances ha tenido<sup>82</sup>.

El Gobierno emitió en 2001 el Decreto 2007 mediante el cual se reglamentan algunos artículos de la Ley 387 que se refieren a la protección y al restablecimiento socioeconómico de la población desplazada (artículos 7, 17 y 19). Las medidas que se anuncian en el Decreto se agrupan en cuatro áreas:

- a) la protección de bienes de la población desplazada y de la población en riesgo de desplazamiento mediante Declaratoria de Inminencia de Riesgo y la congelación de transacciones que conciernen bienes rurales.
- b) la estabilización socioeconómica transitoria de la población desplazada que quiere reubicarse en el campo mediante su ubicación provisional en terrenos adquiridos por el INCODER, los que se han conocido como *predios de paso* (ver también el capítulo anterior).
- c) el reconocimiento del tiempo que las personas han vivido en situación de desplazamiento, para agregarlo al tiempo acumulado requerido para la titulación de baldíos, en caso de ocupantes de baldíos que deseen retornar a su tierra. (No se dispone de información sobre la aplicación de este mecanismo, pues hasta el momento no hay datos del INCODER sobre población retornada, acciones de titulación o la participación de las mujeres en ellas.
- d) establecimiento de mecanismos de *permuta* y compensación por tierras que no se pueden recuperar. Después de cuatro años, estos mecanismos todavía no se han

---

<sup>82</sup> ACNUR 2004:248.

concretado en ninguna acción ni han tenido eco en otras formulaciones de la política pública. Más adelante regresaremos con unas reflexiones sobre ellas<sup>83</sup>.

Nuestro análisis se concentrará en los primeros dos aspectos, de cuya aplicación existen algunos registros. El principal mecanismo de protección de tierras adoptado por el Gobierno es la *congelación* de las operaciones de compra - venta y en general de enajenación de las tierras abandonadas o localizadas en zonas de riesgo. El Decreto 2007 establece como función de los Comités Territoriales de Atención a Población Desplazada la emisión de *Declaratorias de Inminencia de Riesgo* de desplazamiento o de desplazamiento ya ocurrido. El Proyecto de Protección de Bienes Patrimoniales de la Población Rural Desplazada<sup>84</sup> ha elaborado un extenso material metodológico e instrumental para lo que se ha conocido en estos casos como la ruta colectiva de protección. Según estos procedimientos, la Declaratoria debe hacerse previo análisis situacional de las dinámicas del conflicto y con la determinación geo-referenciada de la zona en riesgo. Una vez emitida la Declaratoria, los bienes rurales ubicados en la zona quedan congelados. El Comité dispone luego de 30 días para realizar, y luego avalar total o parcialmente, un *informe de predios* en cuya elaboración participan tanto las instituciones (Catastro, Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, INCODER, Umatas) como la comunidad. En este informe quedan registradas *todas las formas de acceso a la tierra*: propietarios, poseedores, tenedores y ocupantes. Copia de él se envía al INCODER; a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos; a la Superintendencia de Notariado y Registro; a las Notarías del círculo notarial más cercano y a la Procuraduría Judicial Ambiental y Agraria. A cargo del Comité Territorial queda su seguimiento y eventual levantamiento.

La ruta colectiva de protección de bienes deja varias preguntas en el camino, tanto a nivel formal como en cuanto a su aplicabilidad real. Primero, ¿qué pasa si no hay

---

<sup>83</sup> Según el INCORA, en el 2002 se habían inscrito 92 predios para permuta, la gran mayoría (69) en el Antioqueño (departamentos de Caldas, Risaralda y Quindío), los otros en Caquetá, Tolima, Nariño y Magdalena. (Strauss 2005:77,78). No se conoce ningún dato sobre permuta efectuadas.

<sup>84</sup> Acción Social 2005

unanimidad sobre la inminencia de riesgo al interior del Comité Territorial? Los y las representantes de la comunidad constituyen una minoría al interior de éste y pueden tener una visión distinta a la de las autoridades sobre los riesgos, especialmente en los casos donde el desplazamiento todavía no se ha producido. Segundo, ¿cómo se realiza un informe de predios en una zona bajo el yugo del conflicto armado? Dada la reconocida informalidad de la tenencia de la tierra en zonas campesinas, el informe no sólo puede alimentarse de datos de catastro y oficinas de registro, sino necesita inspecciones oculares de terreno, lo cual no siempre va a ser viable, dejando el informe sin contenido real. Tercero, si bien el informe de predios recoge, además de las propiedades con títulos registrados, las modalidades no-formalizadas de tenencia de la tierra, la acción de congelación es un procedimiento jurídico-administrativo que no afecta las situaciones de hecho. ¿Cómo se protegen entonces las posesiones, ocupaciones y otras tenencias del cambio de mano? Por último, y relacionado con lo anterior, ¿qué pasa con el informe de predios una vez levantada la Declaratoria de Riesgo? ¿Se confrontará con las transacciones de predios que se reinicien?

Según el Decreto, el INCORA / INCODER puede entrar a titular y formalizar en lo posible la tenencia de la tierra en la antigua zona de declaratoria. Aunque el saneamiento y la formalización de la propiedad de la tierra es una necesidad urgente, no constituye ninguna garantía frente a las amenazas de despojo violento. O más bien al contrario, como comentan Ibáñez y Querubín<sup>85</sup>:

*La propiedad legal de la tierra no parece prevenir el desplazamiento. Por el contrario, la estructura de tenencia de la tierra se concentra en los propietarios: cerca del 54% de los hogares desplazados son propietarios y los datos revelan un incremento sostenido de la expulsión de propietarios agrícolas desde 1997ö.*

Los pequeños propietarios de tierra conforman el grueso de los hogares desplazados con algún tipo de tenencia de la tierra. Los resultados del estudio estadístico de los mencionados autores sobre las cifras del sistema de información RUT (Pastoral

---

<sup>85</sup> Ibáñez y Querubín 2004:63.

Social) muestran que *“La estrategia reiterativa para expulsar a los hogares con tenencia de tierras es la amenaza. De otro lado, los asesinatos selectivos suceden con más frecuencia a hogares sin acceso a la tierra. Ello puede reflejar la decisión de los grupos armados de amenazar hogares, sin necesidad de asesinarlos, para acaparar sus propiedades”*<sup>86</sup>.

Las dudas que aquí expresamos sobre los procedimientos y su efectividad de protección tienen significado especial para la situación de las mujeres en la compleja trama de medidas legales y situaciones de hecho. Hemos identificado algunos puntos álgidos para la equidad de género en el proceso:

-La participación de las mujeres en los Comités Territoriales de Atención a Población Desplazada en representación de las organizaciones de desplazados, organizaciones campesinas u organizaciones de mujeres rurales. Esta participación plantea un reto especial por las situaciones de debilitamiento del tejido social en medio del conflicto y por la necesidad de establecer canales de comunicación entre la población que huyó (generalmente más allá de la cabecera municipal) y la que se quedó. Las mujeres podrían jugar un papel especial en hacer funcionar esos canales de comunicación.

-La participación de las mujeres de la comunidad en la elaboración de los *informes de predios*. El conocimiento de las mujeres sobre situaciones de hecho de la tenencia de la tierra podría ser muy valioso aquí y permitir incorporar información sobre los accesos informales a la tierra, particularmente de las mujeres, en la zona. Además, es conocido desde la Violencia *“clásica”* de los años cincuenta y sesenta, que los actores armados suelen presionar más a las mujeres, particularmente a las viudas, o ejercer violencia (sexual) contra ellas, para lograr el abandono o la venta a menosprecio de su tierra<sup>87</sup>.

---

<sup>86</sup> Idem:65

<sup>87</sup> Ver Meertens 2000: 195-208 y 214, sobre los Tribunales de Conciliación y Equidad que funcionaron en 1960.

-La elaboración de mecanismos de protección del acceso a la tierra, con validez jurídica, que tengan en cuenta las situaciones de hecho de las mujeres viudas, o cuyo marido o compañero haya desaparecido, o quienes hayan sido abandonadas. Es en estos casos que se manifiesta la *dobles desventaja* de las mujeres en el sentido jurídico: sin papeles para comprobar la relación marital y sin papeles para comprobar la posesión de éste sobre la tierra.

Por otro lado, se abrió también la posibilidad individual de solicitar el registro de los bienes abandonados, conocido como *õla ruta individualõ* en la metodología del proyecto de tierras. Esta funciona a manera análoga a la *õdeclaraciónõ* para acceder al status de persona desplazada, con una declaración ante el Ministerio Público o el INCODER, institución que abrió para tal efecto el *Registro Único de Predios* (RUP). Una vez aceptada la solicitud, el INCODER ingresa el bien en el RUP y en caso de ser el solicitante un propietario (o propietaria), la institución solicita al Registrador Local efectuar la medida de congelación sobre el predio específico.

El registro único de predios podría jugar un papel extraordinario en las estrategias de *permuta, restitución o compensación* de la tierra perdida, si éstas lograsen concretarse. Pero también quedan dudas por resolver. ¿Cómo comprobar por ejemplo que quien solicita la protección para el predio, siendo mujer viuda o abandonada, es efectivamente *õel titular de derechosõ* según reza el procedimiento? En los procedimientos legales se reconocen como titulares a los propietarios, tenedores, poseedores u ocupantes<sup>88</sup>, pero no se han incluido disposiciones para reconocer la titularidad a las *compañeras o viudas deí*. ¿Y cómo constatar que al solicitar el levantamiento de la medida de congelamiento, ésta se haga libre de cualquier presión? El Decreto 2007 ha recibido críticas de muchos lados. El Banco Mundial, y también la Red de Solidaridad Social, mencionan las restricciones presupuestales a la hora de su aplicación y la necesidad de resolver una cantidad de problemas operativos como por ejemplo la necesidad de utilizar testimonios orales, aclarar deudas de los dueños de

---

<sup>88</sup> Hernández, 2004: 362-363 y Acción Social 2005



predios, incluir derechos sobre mejoras o derechos de usufructo, problemas que surgieron del primer pilotaje en Landázuri<sup>89</sup>. En efecto, en el pilotaje adelantado en el municipio de Landázuri, se encontró un problema severo de subregistro de predios en el catastro, lo cual lleva a la necesidad de actualización del mismo, algo no previsto en el Decreto, difícil de realizar ante una inminencia de riesgo y que le quita eficacia a la medida de congelación. Con respecto a esa eficacia, el mismo estudio piloto señala que cerca de 30 hogares solicitaron con posterioridad a la elaboración del inventario de predios, el levantamiento de la congelación de bienes para la venta voluntaria. Parece haber evidencia de que en muchos casos la solicitud del levantamiento del inventario respondía a la presión de algunos actores para la apropiación de la tierra de los campesinos<sup>90</sup>. Según la Procuraduría General de la Nación, en una carta al Vicepresidente de la República en septiembre de 2005, los escasos eventos de protección que se originan en la declaratoria de inminencia de riesgo de desplazamiento, tienen como una de sus causas la oposición recurrente de la fuerza pública<sup>91</sup>.

Jaquin Strouss, en documento elaborado con base en información hasta 2003 y publicado por la Procuraduría General en 2005, considera que la medida es poco aplicable por varias razones, entre ellas la no-convocación del Comité Territorial de Atención al Desplazamiento y el desconocimiento total del Decreto por parte de los funcionarios públicos. Los datos sobre predios abandonados del INCORA (julio 2002) muestran que el INCORA registró 1804 predios, pertenecientes a 2975 familias con un total de 116.140.377 hectáreas, lo cual arroja un promedio de 39 hectáreas por familia, mientras que el Sistema de Información de Pastoral Social encuentra en 2003 un total de 587.786 hectáreas abandonadas por 33.903 familias, con un promedio de 17.34 hectáreas por familia. La conclusión de la autora es que el INCORA registró apenas el 20% de las hectáreas abandonadas y que las personas que declararon sus predios en abandono son aquellos propietarios de clase media campesina que no se registraron el

---

<sup>89</sup> Banco Mundial 2004: 36-41.

<sup>90</sup> Ibáñez y Querubín 2004: 21.

<sup>91</sup> Procuraduría General de la Nación 2005.

en el Sistema Único de Registro de población desplazada<sup>92</sup>. Vale la pena agregar que la Contraloría General estimó las tierras abandonadas en el 2005 en más de un millón de hectáreas<sup>93</sup>.

El mayor número de abandonos registrados por el INCORA se dio en el período 1996-1998, particularmente en los departamentos de Córdoba (56 predios con información validada y 783 predios cuya información el INCORA no pudo validar), Antioquia, Norte de Santander y Cesar. En la Encuesta del 2003 del Sistema de Información de Pastoral Social se reportó que el 34% de los despojados eran propietarios, el 20% tenía otra forma de tenencia, de los cuales el 5% en propiedad colectiva. *El 39% de las familias era encabezado por una mujer*<sup>94</sup>.

Durante los años más recientes, el "Proyecto Protección de Bienes Patrimoniales de la Población Rural Desplazada"<sup>95</sup> ha validado la metodología en varios pilotajes en seis departamentos, el primer estudio de caso que se pudo concluir con éxito fue, como ya se ha mencionado, en Landázuri (Santander). El estudio en el municipio de Carmen de Bolívar (Montes de María en el departamento de Sucre) no se pudo llevar a cabo. Según información del proyecto, hasta octubre de 2005 se han protegido 6629 derechos, 4483 de propietarios y los otros poseedores y ocupantes para un total de casi 70.000 hectáreas (p. 29). A pesar de las ya más de 25 Declaratorios de Riesgo, no se ha conocido una sistematización o evaluación de todas las experiencias. Aunque se sabe que las mujeres, y particularmente las viudas de la violencia, tienen dificultades especiales para acreditar su propiedad o posesión de la tierra, el proyecto no ha incorporado un enfoque sistemático de género y éste apenas se va a tomar en consideración en la segunda fase del mismo<sup>96</sup>.

---

<sup>92</sup> Strouss de Samper, Jacquin, 2005: 38.

<sup>93</sup> *El Tiempo*, "Alerta por tierra de desplazados" octubre 3: 3.

<sup>94</sup> Cálculos propios basados en los cuadros presentados en el documento de Strouss, 2005:73,74.

<sup>95</sup> Acción Social 2005: 29.

<sup>96</sup> Comunicación personal de Myriam Hernández, gerente del proyecto,

Esta perspectiva de género, con especial atención al registro de situaciones de hecho que viven las mujeres en estado de abandono o viudas, debe estar presente también en el *Observatorio de Tierras* y otros mecanismos de sistematización y seguimiento que haya adoptado la Procuraduría.

Si bien desde un punto de vista de los logros de la *protección* es importante registrar las estadísticas de los predios abandonados, desde un punto de vista de la *reparación* es importante cruzar estos datos con otra información y profundizar en el conocimiento de qué significa la pérdida para los hombres y las mujeres despojadas. Para ello será necesario reforzar el análisis diferenciado de los datos de los sistemas de información (RUT-Pastoral Social, CODHES, SUR e INCODER) y de los trabajos que se realizan con base en sus estadísticas. La última encuesta que ha realizado la Universidad de los Andes con Pastoral Social, y cuyos resultados están por salir, han dado como resultado preliminar un promedio de *10 millones de pesos* en pérdidas de vivienda, enseres y animales, es decir *sin tener en cuenta el valor de la tierra*<sup>97</sup>. Las pérdidas de bienes por parte de las mujeres, tanto jefas de hogar como no-jefas, deben investigarse en varios niveles, tanto cuantitativo como cualitativo, que exploren a través de estudios de caso sus propias subjetividades frente al tema de la reparación, mediante la restitución de la tierra u otras formas de restauración de sus derechos.

Esta situación lleva al Banco Mundial a insistir en un enfoque diferencial que tome en cuenta las diferentes necesidades, particularmente de las mujeres viudas y en general de las que son cabezas de hogar. Para las viudas, quienes tienen menos posibilidades y menor deseo de retorno, pues los costos y riesgos para ellas son mayores, se recomienda una política de integración a mercados laborales de las ciudades y *facilitar la transferencia de sus activos a otros*, es decir, enajenar sus activos en vez de perderlos<sup>98</sup>. Esta propuesta es interesante a la luz del debate sobre *reparación* a la población desplazada y particularmente a las viudas y mujeres cabezas de hogar. No sólo la recuperación de tierras abandonadas sino también la *indemnización*

---

<sup>97</sup> Comunicación personal de Ana María Ibáñez.

<sup>98</sup> Banco Mundial 2004: 8,9.

correspondiente a la pérdida definitiva, a cargo de quien realizó el despojo o en su defecto a cargo del Estado, es tema clave para la discusión de las diferentes modalidades de restablecimiento<sup>99</sup>.

Lo anterior nos lleva a la discusión de varios temas:

- a) La Declaratoria de Inminencia de Riesgo debe incluir no sólo los predios rurales sino las viviendas ubicadas en los cascos urbanos de los pueblos, pues con frecuencia las mujeres campesinas son las propietarias o poseedoras de ellas.
- b) Entre las medidas de protección post-declaratoria encaminadas hacia la regularización de la tenencia de la tierra se debe buscar facilidades especiales (nuevas disposiciones legales, bajar costos de escritura, brigadas de registro móviles para aumentar rapidez y cobertura<sup>100</sup>, capacitación a funcionarios) para que las mujeres viudas, jefas de familia o solas, tengan acceso a títulos de propiedad a partir de su tradición de usufructo.
- c) Es primordial calcular las *pérdidas* de tierra y otros activos de las viudas y mujeres cabezas de hogar, para ser tomado en cuenta en cualquier plan de restablecimiento, de acuerdo a sus intereses
- d) En caso de reubicación y adjudicación de tierras de mujeres jefas de hogar, la acción positiva no sólo debe consistir en priorizarlas en puntaje para la adjudicación, sino en un subsidio para completar la mano de obra necesitada para trabajar la tierra
- e) La política de restitución o permuta, que adelante el INCODER o un banco agrario también debe contemplar acciones positivas. En el Decreto 2007 se establece la posibilidad de asignar unidades agrícolas sub-familiares en cuanto a su extensión, a personas de tercera edad o a *mujeres jefas de familia*. Esta disposición, positiva desde la necesidad de vivienda para personas en situación de vulnerabilidad, es sumamente *discriminatoria desde el punto de vista del derecho a la tierra de las mujeres*.

---

<sup>99</sup> Forero 2004: 356-357.

<sup>100</sup> Una de las propuestas de Ibañez y Querubín 2004: 95-104.

La realidad compleja de la situación de las mujeres campesinas, las desplazadas y las retornadas sólo se puede apreciar desde los estudios de caso que reflejen las diferentes aproximaciones que se pueden y deben hacer de la problemática. Aportamos aquí un breve estudio de los Montes de María, que de alguna forma muestra la *doble desventaja de las mujeres* en un situación de extrema informalidad de la tenencia de la tierra. Hay que tener en cuenta que la situación descrita a nivel micro hace parte de procesos regionales en los cuales la presión de actores armados y la apropiación continuo de tierras están en un primer plano, según los diversos estudios que hemos consultado.

**Las mujeres y la informalidad de la tenencia de la tierra: un estudio de caso de Carmen de Bolívar (región Montes de María ó Departamento de Sucre)**

El municipio de Carmen de Bolívar se hizo tristemente célebre por las masacres cometidas por los paramilitares en el corregimiento de El Salado. La población de éste corregimiento ha sido obligada a desplazarse en dos ocasiones, luego de las masacres perpetradas el 23 de marzo de 1997 y el 17,18 y 19 de febrero de 2000. En ambas masacres no sólo hubo muchas muertes, sino torturas y violaciones. Sin embargo, una parte de la población (450 familias) decidió retornar entre febrero 2002 y junio 2003, el 24% del total de población que habitaba el corregimiento antes de la primera masacre<sup>101</sup>. Las otras familias se han quedado viviendo en el casco urbano de Carmen de Bolívar, o en Sincelejo, Cartagena o Barranquilla\*.

Sobre el tema de derechos a la tierra se realizaron entrevistas grupales e individuales con dos grupos de mujeres de Carmen de Bolívar, y con algunas mujeres desplazadas de éste y de otros lugares de la Costa Atlántica, en Barranquilla\*\*.

El primer grupo *Mujeres Unidas de El Salado*, es conformado por 31 mujeres retornadas, dos de ellas, ambas viudas, asumen solas la responsabilidad familiar. Hacen parte de la Asociación de Desplazados de El Salado Bolívar óAsodesbol- conformada en el año 2001 para organizar el retorno. A través de la Asociación, las familias que retornaron al corregimiento han participado en los proyectos de restablecimiento económico de la Red de Solidaridad Social, pero tan sólo las dos mujeres viudas han recibido el crédito para la siembra a nombre propio.

El segundo grupo, *Esperanza Viva por la Paz*, es conformado por 31 mujeres desplazadas de otras veredas del municipio. Ellas habitan asentamientos recientes en la periferia del casco urbano. De este grupo, cuatro están a cargo de sus hogares y sólo tres tuvieron una experiencia (no exitosa) de un proyecto económico con Pastoral Social. Han participado en un programa de radio comunitaria con la Corporación Colectiva de Comunicaciones Montes de María Línea XXI y ahora participan en un proyecto de alfabetización para adultos.

Las mujeres de ambos grupos reconocieron que *la familia* cultivaba un pedazo de tierra, pero tuvieron muchas dudas con respecto a la forma de tenencia y más aún sobre la existencia de documentos que constataran la propiedad o la posesión. Para ello hay dos razones, la primera porque en las zonas campesinas de la Costa se trabaja las tierras *por tradición*, es decir la familia la ha trabajado siempre y se considera dueña, aún sin papeles, o porque alguien conocido (familiar, padrino, vecino) la ha *cedido*.

*“Es que así se hacía antes uno tomaba la tierra y la sembraba decía una mujer y otra contaba [mi papá] decía que eso era de él pero nunca le vi las escrituras bueno él decía que eso era de él, ahí, y uno siempre trabajaba ahí porque nadie nunca nos dijo nada ni nunca nadie vino a que esto es mío nada siempre ha trabajado ahí, toda la vida ( ) [Mi esposo] trabajaba ahí junto con papi, él cedió para que trabajara ahí, o sea, como que le prestan para que trabaje, eso, porque no es alquiler ni nada sino que él cogía un pedazo para trabajar y él trabajaba ahí”.*

La cesión (por un propietario con papeles o por un poseedor con tradición) se hace por contrato verbal, sin que medie pago ni documento. Hasta hoy en día priman los contratos verbales para ceder una casa, o tierra para trabajar, o préstamos con los comerciantes que compran las cosechas. Ni quien cede, ni quien recibe se preocupa por legalizar la acción, pues quien trabaja la tierra reconoce el derecho del dueño sobre ella.

Esta modalidad aplica también en los casos donde se ha realizado una acción de compra-venta de la tierra: *“[mi esposo] pagó \$700.000 hace diez años al suegro por tres hectáreas pero el suegro nunca le dio escritura o constancia”*. e incluso para la ocupación de una vivienda: *“yo no tenía casa, vivíamos en casa que uno se la daban para vivir, uno pagaba servicios, pero casa propia mía, nunca”*.

La otra razón es que las mujeres no sienten la tierra como *“propia”*, cuando se refieren a las parcelas, sino pertenecientes a los hombres de su familia, quienes la trabajaban y donde ellas sólo *“ayudaban”*. El término de propiedad de la tierra, desde la mirada de las mujeres, está más asociado a los hombres. Ellas no se piensan como *“propietarias”*, aunque manifiestan una relación mucho más cercana, con más *“sentido de propiedad”* frente al *solar, la casa y los enseres*. Los solares eran terrenos más cercanos al pueblo donde *ellas* cultivaban. *“Yo criaba animales y tenía huerta, disponía del dinero que cogía cuando vendía”*. Sin embargo, también en cuanto a la vivienda funcionaba el mismo sistema de cesión, que no sólo se basaba en la palabra sino que se consideraba algo de la familia, no de la mujer quien la mantenía, como lo muestra la cita en que *“daban una casa para vivir”*. Es notorio que los terrenos de propiedad o posesión familiar siempre se ceden *por la línea masculina*, es decir a través de los suegros, directamente a los maridos o compañeros de las mujeres. Incluso cuando una mujer tiene posibilidad de acceder a la tierra de su propia familia, su esposo o compañero resulta el beneficiario directo. En las entrevistas, en resumen, se notaba que con excepción de los solares, ninguna mujer había tenido el *control sobre la tierra*.

Las relaciones jurídicas informales con la tierra de los dos grupos de mujeres, antes del desplazamiento, se resumen en los siguientes cuadros. Se entrevistaron 10 mujeres del Grupo Mujeres Unidas de El Salado y 24 mujeres del grupo de Mujeres Esperanza Viva por la Paz. El Grupo de El Salado eran minifundistas con parcelas menores de tres hectáreas, mientras las del Grupo Esperanza Viva contaban con parcelas que se acercaban más a lo que el INCODER considera el mínimo familiar.

A continuación miramos la situación de la tenencia de la tierra en los dos grupos de mujeres.

**Tamaño de la parcela en hectáreas**

No. hectáreas	Mujeres Unidas del Salado		Esperanza Viva por la Paz		TOTAL	
	No.	%	No.	%	No.	%
Menos de 3 hs.	9	90%	8	33%	17	50%
3 a 14 hs.	1	10%	14	59%	15	44%
Sin registro			2	8%	2	6%
<b>TOTALES</b>	<b>10</b>	<b>100%</b>	<b>24</b>	<b>100%</b>	<b>34</b>	<b>100%</b>

**Formas de tenencia de la tierra**

Tipo Tenencia	Mujeres Unidas del Salado		Esperanza Viva por la P.		TOTAL	
	No.	%	No.	%	No.	%
Cedida	5	46%	2	8%	7	20%
Posesión *	3	27%	5	22%	8	23%
Propiedad Familiar**	3	27%	7	29%	10	28%
Reforma Agraria			2	8%	2	6%
Invasión			2	8%	2	6%
Arrendamiento			4	17%	4	11%
Compra sin documento			2	8%	2	6%
<b>TOTALES</b>	<b>11</b>	<b>100%</b>	<b>24</b>	<b>100%</b>	<b>35</b>	<b>100%</b>

\* En muchos casos, la posesión corresponde a tradición familiar.

\*\*Se toma como propiedad familiar cuando existe algún tipo de documento o escritura.

**Tipo de documento**

Tipo de documento	Mujeres Unidas del Salado		Esperanza Viva por la Paz		TOTAL	
	No.	%	No.	%	No.	%
Ninguno	6	55%	11	46%	17	49%
Escritura	2	18%	10	42%	12	34%
Título de Propiedad	1	9%	2	8%	3	8%
Documento	1	9%	1	4%	2	6%
No Sabe	1	9%			1	3%
<b>TOTALES</b>	<b>11</b>	<b>100%</b>	<b>24</b>	<b>100%</b>	<b>35</b>	<b>100%</b>

**Situación de la tierra y la casa después del desplazamiento**

Situación	Mujeres Unidas del Salado		Esperanza Viva por la Paz		TOTAL	
	No.	%	No.	%	No.	%
Abandono	9	90%	14	59%	23	67%
Venta	1	10%	0	0%	1	3%
Habitada por familiares			6	25%	6	18%
Habitada otras personas			1	4%	1	3%
Dueños			2	8%	2	6%
No Sabe			1	4%	1	3%
<b>TOTALES</b>	<b>10</b>	<b>100%</b>	<b>24</b>	<b>100%</b>	<b>34</b>	<b>100%</b>

De los pocos documentos de propiedad (títulos o documento de posesión), el 50% está a nombre de un hombre de la familia, especialmente el suegro. Sólo en un caso existe un documento de propiedad a nombre de una mujer y otro caso a nombre de la pareja; en este último se trata de beneficiarios del INCORA (Grupo de Esperanza). *“Conocí un documento que [un señor] le dio a mi papá cuando entregó la tierra (í ) cuando se quemó el rancho, se quemó el documento.”* *“El documento de posesión a nombre mío [casa y solar] se perdió con la casa en el primer desplazamiento”* .

Con excepción de las dos beneficiarias de parcelación, entre las mujeres existe un gran desconocimiento de las acciones del INCODER, e incluso de su existencia institucional.

Para calcular las pérdidas sufridas por el conflicto y el desplazamiento, las mujeres, de acuerdo al sentido de *“su”* propiedad, entonces no han tenido en cuenta las tierras, sino las cosechas (en que ellas trabajaban), los animales (que ellas cuidaban) y las casas (que ellas mantienen). Las que más conciencia tenían de las pérdidas eran las mujeres desplazadas en Barranquilla, quizás por estar afrontándose a las dificultades de la gran ciudad, donde todo (comida, agua, luz, combustible, transporte) se paga caro. Ellas calcularon sus pérdidas, entre el rancho y las cosechas, en un monto entre 5 y 7 millones.

Pero para ellas las pérdidas materiales no representan sino una parte de lo que sufrieron a causa del conflicto y el desplazamiento. Otros daños son irreparables, no sólo por la violencia misma sino por las secuelas que les toca sufrir: *“antes yo tenía una mente libreí ahora me da miedo a salirí uno trae una mancha de sangreí incluso da miedo a reclamar los derechos de ser mujer desplazadaí uno se siente siempre discriminadoí ”*.

Ante la pregunta por la reparación, varias piden un terreno para cultivar, aunque absolutamente todas coinciden en que lo más importante es tener una vivienda digna para vivir y luego un empleo (para las que están en la ciudad): *“yo le pediría al gobierno tierra para uno cultivar, que uno pueda para una casita, así es lo que yo [quiero] o que nos dieran tierra para trabajar”* (mujer en Carmen de Bolívar) y *“una casa digna”* (Mujer desplazada en Barranquilla). Y otras: *“Si no es casa o terreno todavía, que por lo menos un empleo digno, como en primer lugar”*.

La relación con la tierra, sin embargo sigue siendo importante, aunque ya no como relación mediada por un hombre: *“No he dejado de ser campesina, yo cultivo en los alrededores y en el patio de mi casa.. Pero no soy la misma campesina de antes, la de lavar, planchar y cocinar. Ahora quiero superarme”*.

En las medidas de protección, restablecimiento y reparación a las mujeres campesinas, ese deseo de superación de ellas, debe estar reflejado en el pleno reconocimiento de sus derechos.

---

\*Meertens, Donny y María Eugenia Vásquez, 2004, *“Las mujeres retornadas en el contexto de la Política de Seguridad Democrática”* en *Mujer y Conflicto Armado: Cuarto Informe sobre violencia sociopolítica contra mujeres, jóvenes y niñas en Colombia*, Mesa Mujer y Conflicto Armado, Bogotá: 15-30.

\*\* Para las entrevistas en Carmen de Bolívar se contó con la colaboración de Isabel Ortiz, directora de la Fundación Mujer y Futuro, María Eugenia Vásquez, coordinadora por la Fundación Mujer y Futuro del proyecto *Mujeres y Derechos con ACNUR en la Costa Atlántica* y dos asesoras del mismo proyecto: Carolina Buitrago y Gloria Araque. En Barranquilla, la autora entrevistó a tres mujeres.



Después de elaborar este estudio de caso, nos asaltan unas preguntas apremiantes: ¿Para qué sirve una Declaratoria de Inminencia de Riesgo en esta situación? ¿Qué es lo que se congela en estos casos? Ante las acciones violentas de los actores armados, desvanecen las buenas tradiciones del valor de la palabra. Ante la informalidad de las transacciones y usufructos de la propiedad, no son efectivas las acciones formales de protección. Ante las tradiciones familiares de *ceder* solidariamente sus posesiones a nuevas generaciones, se desconocen los derechos efectivos de las mujeres a la tierra. Ante la inmensa pobreza de estas mujeres y hombres, no bastan unas acciones de formalización costosa de sus predios.

Más que la protección de derechos sobre la tierra, lo que se requiere son acciones de *constitución de derechos*, a partir de a) una labor de divulgación y capacitación en derechos a las mujeres<sup>102</sup>; b) una realidad de tradiciones consultadas con la comunidad; c) una acción de reforma agraria que lleve a una recomposición de la pequeña propiedad, en la cual participen equitativamente las mujeres campesinas. Para lo anterior se requiere ampliar la perspectiva regional y tener en cuenta los latifundios circundantes, los tradicionales y los que han sido acumulados recientemente. Consideramos que la declaratoria de riesgo podría tener una función importante, si detrás de ella vengan acciones de reforma agraria con una perspectiva *regional e integral* ó algo en que han insistido varios autores<sup>103</sup>-, y no sólo una acción de formalización de la tenencia, sino de extinción de dominio, de proyectos productivos acordes a los planes de desarrollo establecidos e incluso de posibilidades de permuta e indemnización para los y las que no quieren volver.

Si bien lo anterior suene utópico, puede servir de horizonte para las reglamentaciones y acciones concretas en el marco de la Ley 160, el Decreto 2007, el Decreto 250 y todo el instrumental que se siga desarrollando en el proyecto de protección de tierras. Las Oficinas de Enlace Territorial (OET) del INCODER y los Comités Territoriales de Atención a Población Desplazada deberían jugar un papel importante en esa mirada

---

<sup>102</sup> En ese sentido se está trabajando en el mencionado proyecto ACNUR-Fundación Mujer y Futuro

<sup>103</sup> Machado 1998, 2004, 2005. Fajardo 2000, 2005, Banco Mundial 2004.

integral y regional. Es de anotar que la desaparición de una Oficina de Mujer Rural en el INCODER dificulta la promoción de las acciones positivas hacia las mujeres y la veeduría sobre su ejecución.

Las mujeres de Barranquilla y Carmen de Bolívar hablan con mucho sentido de la realidad de la *reparación*. Aunque lo formulan en términos de peticiones y no de restauración de derechos, sienten que lo justo es que les den òtierra para trabajarö, pero sobre todo y mientras el escenario de guerra se aclare y el Gobierno óen sus palabras- reúna el dinero para la redistribución de tierras, piden una õcasita para vivirö y un õtrabajo dignoö como mínima reparación de los daños y pérdidas sufridas. No da para menos.

#### **3.4. El derecho a la tierra de las mujeres indígenas y afro-colombianas**

El ejercicio de los derechos a la tierra por parte de las mujeres pertenecientes a grupos étnicos óindígenas y afrocolombianos- se enmarca en dos tensiones particulares que han sido objeto de grandes debates en el seno de los movimientos sociales y defensores de derechos humanos. La primera es la tensión entre *derechos individuales* y *derechos colectivos*. Esta tensión se relaciona con un debate más general sobre el carácter universal de los derechos humanos, carácter que ha sido criticado tanto por feministas como por defensores del relativismo cultural y por los grupos étnicos mismos. La crítica feminista a los derechos humanos universales hace énfasis en la necesidad de romper la dicotomía entre los dominios público y privado con dos demandas básicas: la inclusión de las mujeres en la esfera pública, de la cual tradicionalmente habían sido excluidas, y la extensión de los derechos a las relaciones privadas. La crítica culturalista, por otro lado, cuestiona la existencia de una moralidad universal y argumenta que ésta debe interpretarse en su contexto cultural e histórico específico, otorgándole con este argumento un status especial a las leyes

consuetudinarias de los diferentes grupos étnicos<sup>104</sup>. Sin embargo, frecuentemente estos argumentos han llevado a la «congelación» de costumbres y tradiciones en un pasado idealizado, sin tomar en cuenta que las culturas son dinámicas y se reconstruyen permanentemente en las interacciones intra- e interétnicas. De esta manera se ocultan muchas veces las inequidades existentes en el interior de las comunidades, particularmente las de género. Un ejemplo es la visión ó muy generalizada entre los pueblos indígenas de América Latina- de las mujeres como *guardianes de la cultura*. El hecho de que las mujeres tengan una responsabilidad especial con respecto a la preservación y transmisión de la cultura a las futuras generaciones no constituye necesariamente una situación de subordinación. Pero se convierte en la práctica en fuente de inequidad al utilizarse como argumento para negarles a las mujeres participación en los espacios públicos de sus comunidades, interacción con la sociedad mayor de manera independiente o voz propia para reclamar equidad y respeto en los espacios privados. A la luz de esta tensión, el derecho de las mujeres a la propiedad se desdobra en dos direcciones: el acceso en forma equitativa al *usufructo* de la tierra, sea por herencia o por prácticas de asignación o redistribución familiar, y la participación de las mujeres en la conservación y defensa de los territorios colectivos.

La segunda tensión se ubica en el significado de la tierra misma. Más allá de la tierra como medio de producción y subsistencia, los grupos étnicos prefieren referirse a su *territorio*. El territorio no sólo provee un espacio físico para la subsistencia, sino también constituye una base para el ejercicio de autonomía política, jurídica, social y espiritual. La *territorialidad* se entiende entonces como el conjunto de estas formas de apropiación del territorio. En ese sentido, el derecho a la tierra implica más que el acceso y control sobre un bien económico y abarca también las dimensiones políticas, sociales y culturales. Las mujeres ocupan un lugar ambiguo en el ejercicio de la territorialidad. Por un lado, mantienen una relación privilegiada con el territorio en tanto guardianes de la cultura, cuidanderas de la naturaleza y ó en el caso de muchos

---

<sup>104</sup> Deere y León 2000: 285-288.

pueblos indígenas- representantes simbólicas de la òmadre tierraö. Por otro lado, su participación como mujeres en la administración, representación política y defensa de los territorios suele ser mínima y de poca visibilidad.

El desplazamiento forzado afecta de manera desproporcional<sup>105</sup> a las comunidades indígenas y afrocolombianos y su impacto es complejo precisamente porque al perderse las tierras colectivas también se pierde el ejercicio de su territorialidad y su autonomía<sup>106</sup>. Es el territorio a partir del cual òse fundamentan y edifican la integridad étnica y cultural, la autonomía y el desarrollo propioö<sup>107</sup>. Al perder el territorio, las comunidades pierden el control sobre sus planes colectivos de vida, los sistemas de justicia consuetudinaria y las expresiones culturales y espirituales ligadas al territorio que habitaban ó todas ellas expresiones de la identidad colectiva e individual. El desplazamiento también rompe el tejido social que sostiene las actividades colectivas. Según un estudio del Banco Mundial, una parte importante de los hogares de grupos étnicos pertenecía a una organización antes del desplazamiento, lo cual sugiere que los actores armados focalizan sus acciones especialmente en dañar el tejido social<sup>108</sup>. La desestructuración de las redes sociales personales, familiares y comunitarias (a través de las cuales se garantizaba la seguridad alimentaria, la etnoeducación y la medicina tradicional) ha afectado especialmente a las mujeres, por su importante papel en esos procesos<sup>109</sup>.

Las mujeres indígenas y afrocolombianas sufren de manera especial la situación del desplazamiento: por ser ellas quienes tradicionalmente mantenían las redes sociales que ahora se disgregan; por no poder cumplir con la responsabilidad en la seguridad alimentaria de la familia y de la comunidad, ni con su papel de guardián de la cultura

---

<sup>105</sup> Los 84 pueblos indígenas constituyen el 2% de la población nacional (700.000 personas según el censo de 1993, un millón según las organizaciones indígenas), pero alcanzan el 8 % de la población desplazada.

<sup>106</sup> ACNUR, 2004: 114.

<sup>107</sup> Arias, 2003: 74.

<sup>108</sup> Banco Mundial 2004: 30

<sup>109</sup> Suárez y Henao 2002.

ligada al territorio ancestral y por la discriminación no sólo étnico-racial sino de género que enfrentn en los entornos urbanos de llegada. Además, los contextos de conflicto armado y desplazamiento han agudizado los procesos de descomposición de culturas, comunidades y familias, aumentando la incidencia de violencia intrafamiliar y la violencia sexual y de género. Las mujeres pertenecientes a los grupos étnicos, entonces, han perdido inclusive las viejas formas de participación en sus colectividades basadas en su tradicional relación con la naturaleza. La realización de derechos a la tierra de esas mujeres, en contextos peri-urbanos o mediante la reubicación en otras zonas rurales, si bien podría ofrecer una solución temporal de supervivencia, pasa por alto las dimensiones culturales y espirituales que hacen parte de su identidad. Desafortunadamente, en los lineamientos de La Red de Solidaridad Social para la atención específico de grupos étnicos (como la *Directriz para la Atención a Población Indígena en Riesgo o en Situación de Desplazamiento* del 2003) estas situaciones y condiciones específicas de las mujeres no se abordan, pues no se incorpora un enfoque diferencial de género. A continuación miramos brevemente la situación particular de cada grupo: mujeres indígenas y mujeres afrocolombianas.

#### ***3.4.1. Mujeres indígenas***

Los derechos territoriales indígenas están consignadas en la Constitución del 1991 y la Ley 21 de 1991, mediante el cual el Gobierno colombiano ratificó el Convenio 169 de la OIT que establece los fundamentos de los derechos indígenas sobre sus territorios colectivos. Un elemento crucial en esta legislación es que los resguardos constituyen propiedad colectiva *inalienable, imprescriptible e inembargable*. El Decreto reglamentario 2164 de 1995 establece además que los territorios *indígenas* no sólo serán los resguardos sino las posesiones tradicionales en tierras pobladas por otros, otorgándole legitimidad a las luchas indígena para ampliar sus resguardos ó muchas veces, según sus organizaciones, demasiado reducidos y en sitios de tierras improductivas- con referencia a ocupaciones ancestrales. La Ley 160 de Reforma

Agraria es fundamental en materia de dotación de tierras a comunidades indígenas, pues establece los mecanismos de adquisición, adjudicación y saneamiento de títulos a través del INCORA (hoy INCODER). Finalmente, el Decreto 250 de 2005 ordena consolidar la constitución de resguardos en aquellos territorios indígenas donde ésta todavía no se ha llevado a cabo. Pero según las organizaciones indígenas el INCORA durante los últimos diez años no ha cumplido con las metas establecidas de dotación de tierras. En octubre de 2005, el consejo Regional Indígena del Cauca alegó que el INCORA, en 1996, tasó en 162.164 hectáreas la carencia de tierras de comunidades indígenas del Cauca, pero sólo les ha entregado el diez por ciento (16.000 hectáreas)<sup>110</sup>, razón por la cual durante los últimos meses de 2005 las comunidades indígenas en Caloto y Miranda (Cauca) tomaron varias haciendas en esos municipios. Las tomas y posteriores desalojos por parte de la fuerza pública causaron álgidos debates con los Ministros del Interior, de Defensa y de Agricultura, a los cuales nos referimos más adelante. Por otro lado, la distribución *interna* de la tierra en los resguardos, es asunto de cada autoridad indígena, pues la Ley 89 de 1990 establece que corresponde a cada Cabildo procurar que cada familia sea respetada en la posesión que tenga.

En la legislación que revisamos hay tres temas de especial interés para analizar los derechos de las mujeres indígenas: la importancia de las luchas colectivas para la defensa, consolidación y ampliación de los resguardos; la responsabilidad de los cabildos en la equitativa distribución de las tierras entre las familias y el hecho que las tierras sean inembargables y por consiguiente no pueden ser prenda de garantía para créditos. ¿Cuál ha sido la posición de las mujeres indígenas con respecto a esos temas?

Los pueblos indígenas siempre han dado prioridad a la defensa de los Derechos Colectivos como expresión de unidad y resistencia que garantiza su cohesión y sentido. Aunque las diversas comunidades indígenas reconocen el papel fundamental que las mujeres tienen en la supervivencia de sus culturas, esta reflexión no ha

---

<sup>110</sup> *El Tiempo*, 2005, «Una disputa de tierras aplazada durante 10 años», octubre 19.

llegado más allá de una simple manifestación y la discusión sobre sus derechos termina relegada a un segundo plano. En torno a su ciclo vital se constituyen asociaciones míticas y referentes simbólicos y rituales que determinan su posición dentro de la sociedad y en algunos casos implican grandes desventajas para ellas<sup>111</sup>.

El Observatorio de Asuntos de Género de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, del cual tomamos la anterior cita, señala además que el nivel de desarrollo humano de las mujeres (educación, nutrición, salud, entre otros), está por debajo del nivel de los hombres indígenas y de la población indígena en general. Sin embargo, en todos los espacios de expresión de mujeres indígenas consultados, y a pesar de la gran heterogeneidad de los pueblos, *el tema prioritario es su participación junto con los hombres en la defensa del territorio.*

Las mujeres líderes y participantes en las organizaciones indígenas consideran todas que la prioridad está en luchar conjuntamente con los hombres por el territorio y promover la participación de las mujeres en las organizaciones, desde la base, y como una estrategia programática a largo plazo<sup>112</sup>. La defensa, consolidación y las metas de ampliación de los territorios implica también un trabajo de seguimiento a los acuerdos que se han realizado con el Gobierno. La instancia central para el establecimiento y la priorización de necesidades territoriales regionales, así como la celebración y seguimiento de acuerdos, constituye la Mesa Nacional de Territorios. La participación en ésta por parte de las mujeres es todavía limitada, precisamente por ser un espacio político de interlocución, reservado tradicionalmente para los hombres.

Parte de esta estrategia de promoción de participación y liderazgo femenino desde la base, está en la inclusión de las mujeres en las *autoridades tradicionales* y organizaciones regionales. Al respecto hay situaciones muy disímiles, en general los aportes de las mujeres son más bien puntuales en áreas como educación y salud, pero

---

<sup>111</sup> Presidencia de la República, Consejería para la Equidad de la Mujer, 2004.

<sup>112</sup> Entrevistas a Leonor Zalabata, líder Arhuaca, Victoria Neuta, responsable Area Mujer de la ONIC (organización Nacional Indígena de Colombia) y Encuentro Nacional de Mujeres Indígenas, noviembre 2005, organizado por la Consejería Presidencial para la Equidad de las Mujeres.

hay una presidenta regional en el Huila y varios ejemplos de participación en los Cabildos (Caldas, Cundinamarca) en incluso algunas Cabildo-Gobernadoras mujeres (Tolima, Cauca). La participación formal de mujeres en los Cabildos constituye un tema estratégico, pues es allí donde se restringe el sistema jurídico nacional y en cambio se ejerce la autonomía político-administrativa y jurisdiccional sobre el propio territorio, con base en leyes consuetudinarias -o la ñley de Orígenö como la llaman los pueblos de la Sierra Nevada-. Las leyes consuetudinarias no están escritas, sino consignadas únicamente en la tradición oral. Muchas veces, las mujeres desempeñan un papel informal de ñconsejerasø de los hombres y algunas de ellas (por ejemplo mujeres de Orewa (Chocó) y de la Organización Indígena de Antioquia) consideran que precisamente en esta función de consejería radica su poder. Por ello, la *formalización* de la voz de las mujeres en las instancias tradicionales es de gran importancia para defender sus intereses al interior de su propia comunidad y costumbres.

Al interior de las comunidades, las decisiones sobre reparto de tierras en situaciones especiales las toman las autoridades tradicionales. El usufructo de un terreno pasa normalmente de padres a hijos por herencia, pero cuando la tierra no alcanza para todos, se acude al cabildo para pedir ampliación. Es de anotar que algunos sistemas de herencia son patrilineales y otros matrilineales. Sin profundizar en ello se puede plantear la hipótesis que aún en los últimos casos el poder de decisión sobre el uso de la tierra sigue residiendo más en los hombres. Sin embargo, para ninguna de las mujeres indígenas consultadas el reparto interno de tierras constituye un tema de demanda o de queja. La problemática de la parcela se engloba dentro del asunto común de *escasez* de tierras para trabajar y la necesidad de ampliar los resguardos. ñQué sacamos con la equidad de las mujeres si no hay tierraö es la posición de la ONIC, organización que considera que las ampliaciones de los resguardos hasta el momento se han dado en tierras que no sirven para la producción. Desde la Sierra Nevada hasta las Amazonas, se prioriza el tema tierras ligado a la necesaria ampliación de los territorios. ñPor carencia de tierras no se pueden hacer chagras



*todos los años* dicen las mujeres de la OPIAC en el Laboratorio Regional de Mujeres Indígenas de Amazonas.

La producción agrícola es un tema importante para las mujeres: *ellas deciden cuánto se va a sembrar, en qué época y cómo se vende* plantea Victoria Neuta<sup>113</sup> de la ONIC. Dos temas que hoy en día se discuten en la Mesa Nacional de Territorios son muy cercanos al ámbito de vida de las mujeres indígenas y en los cuales ellas suelen tomar las decisiones en la cotidianidad: cómo dar un mejor uso a la tierra y cómo decidir el balance entre producción para el autoconsumo y producción para el mercado. En ese campo se requiere un trabajo de *capacitación* de las mujeres ó particularmente de la viudas y jefas de hogar- que combine tanto el intercambio de experiencias y saberes tradicionales como el acceso a conocimientos occidentales en, por ejemplo, los estudios de suelos. Una eficaz participación de ellas en las instancias de decisión ó desde los cabildos pasando por las organizaciones hasta en la Mesa Nacional de Territorios, requiere también que ellas al igual que los hombres se preparen en los derechos de los pueblos.

Para las mujeres indígenas, la producción agrícola no se puede desligar de las problemáticas de la extensión y la calidad de las parcelas o chagras, de la seguridad alimentaria de la comunidad y de la situación de salud, especialmente la de las mujeres. Significa, como dice la líder Arhuaca Leonor Zalabata<sup>114</sup>, tener la garantía para seguir vivienda de la tierra de acuerdo a sus costumbres y educar a los hijos como nuevos productores de la tierra. Constituye una visión holística que marca profundas diferencias tanto con la política agraria del Gobierno como con las demandas de la organización de mujeres campesinas, ANMUCIC.

En un reciente debate en la Cámara de Representantes (diciembre de 2005) con motivo de las tomas de haciendas en el Cauca, tanto el Ministro del Interior como el de Agricultura afirmaron *el uso productivo* de la tierra como un postulado central,

---

<sup>113</sup> Entrevista noviembre 2005.

<sup>114</sup> Entrevista noviembre 2005.

refiriéndose a la producción para el mercado capitalista (como la de las haciendas de caña de azúcar del Cauca invadidas por los indígenas) y haciendo entender que los indígenas aunque privilegiados con tantas tierras<sup>115</sup>, no son productivos en ese sentido; por ello se necesitaría de un modelo ñinter-étnicoö de producción (con agricultores mestizos y afrocolombianos) en que la tierra deje de ser *un fin en sí*. Estos planteamientos parecen ir en contravía de la concepción indígena del problema de tierras en términos más integrales de derechos al territorio, autonomía, seguridad alimentaria y bienestar general de los pueblos indígenas, y del papel que pudieran desempeñar las mujeres en todo ello.

Por otro lado, la Ley 731 de Mujer Rural, que analizamos en el capítulo anterior, ha causado gran resistencia en las organizaciones indígenas por la centralidad del tema del *crédito*. Según éstas, la entrada a comunidades con tierras colectivas de líneas de crédito para mujeres indígenas a título individual, acarrea el peligro de que los bancos se queden con las parcelas en caso de no cumplir con el pago, lo que amenaza la integridad de las propiedades colectivas pues éstas son indivisibles e inembargables. Se mencionan algunas experiencias negativas en ese sentido en el Putumayo, en Caquetá y en el eje cafetero. Se buscan mecanismos para evaluar más a fondo esa política pública y elaborar criterios claros frente a la participación o no en los espacios creados por el actual gobierno. Sin embargo, a tal punto ha llegado la controversia, que las organizaciones ONIC (nacional), OPIAC (Amazonas) y AICO (Autoridades Indígenas de Colombia) han decidido elaborar un comunicado al Ministerio de Agricultura (Área de Mujer Rural) para manifestarle que ANMUCIC no representa en forma colectiva a las mujeres indígenas pertenecientes a sus colectividades.

Ambas controversias ó la de la productividad vs. seguridad alimentaria y la del crédito individual vs. otro tipo de estímulo a la producción - requieren de la conformación de mesas de concertación y de la participación de mujeres indígenas capacitadas en temas económicos y productivos, que permitan formular reglamentación y aplicación

---

<sup>115</sup> Según información del DANE los pueblos indígenas poseen 33 millones de hectáreas de tierras en el país, aunque sólo el 10% tiene condiciones agrológicas productivas.

*diferenciada* de la mujer rural. Por otro lado, la formulación e implementación de una política pública concertada con las mujeres indígenas, requiere de más información. La Consejería Presidencial para la Equidad ha constatado que los sistemas de recolección de información para identificación y clasificación de población indígena son desagregados por sexo, mientras que para *la aplicación de recursos del Sistema General de Participaciones y para acceso a servicios sociales no se usa información desagregada*. Esta grave falla en la distribución de recursos puede ser corregido capacitando a las mismas mujeres indígenas para recolectar la información con enfoque diferencial.

Finalmente, caben dos observaciones sobre los derechos de las mujeres indígenas en el contexto del conflicto armado y el desplazamiento. La reubicación en otras tierras o la indemnización por tierras perdidas como prevé la ley, no constituyen sino soluciones *transitorias* para las mujeres indígenas desplazadas, no restablecen los derechos a la relación política y espiritual con el territorio propio y sólo apuntan al tema de la mera supervivencia (y aún ésta se lleva a cabo con mucha dificultad como se ve en el caso de las mujeres Kankuamo desplazadas en Bogotá que se enfrentan a producir en unas parcelas peri-urbanas de Ciudad Bolívar).

Las mujeres indígenas sufren múltiples formas de violencia sexual en medio del conflicto, pero su documentación cuenta con dos obstáculos: el tema sigue siendo un gran tabú al interior de las comunidades y su conocimiento y trato correctivo hace parte de las leyes consuetudinarias a discreción de las autoridades tradicionales. La capacitación de mujeres indígenas en derechos humanos, para ellas mismas poder formar comités locales de documentación, sería un proceso clave para vencer esos obstáculos.

El fomento de su inclusión en las instancias de autoridad tradicional, para que ellas tengan voz y voto en la aplicación de la jurisdicción indígena (denuncia, castigo,

prevención), se perfila como una estrategia central para articular la defensa de los derechos individuales con los derechos colectivos.

Las mujeres indígenas generalmente no tienen conocimientos profundos de los principios de *unidad, autonomía, territorio y cultura* y por ello no participan en su defensa activa hacia la sociedad mayor, hacia el Gobierno y hacia los actores armados. La capacitación de las mujeres en los derechos colectivos debe ser el fundamento para promover su participación en los diversos campos e instancias del poder tradicional, de organización y de concertación. La rica mitología indígena sobre el papel protagónico de sus mujeres en la historia de los pueblos, puede ayudar a legitimar el nuevo liderazgo de ellas.

La defensa de los derechos de las mujeres indígenas a la tierra está íntimamente ligada a su formación y participación en los espacios de decisión tradicionales, en las organizaciones y en los organismos de concertación. En ese sentido es importante coordinar acciones con los procesos de formación de mujeres indígenas desde sus bases diversas y pluriculturales, tal como se han emprendido por parte de la Consejería Presidencial<sup>116</sup> y evaluar las diferentes experiencias internas de las organizaciones regionales como, entre otros, el Programa Mujer de la ACIN<sup>117</sup>.

### **3.4.2. Mujeres Afrocolombianas**

Los derechos territoriales de las comunidades negras se reconocen por primera vez en la Constitución de 1991 (Artículo Transitorio 55) , desarrollados luego en la Ley 70 de

---

<sup>116</sup> El Programa de formación de la Consejería, iniciado a través de unos laboratorios regionales y un encuentro nacional plantea realizar una primera aproximación al tema de género como elemento diferenciador que permita considerar desde la historia de los pueblos indígenas los siguientes aspectos: 1) Mujer indígena y poder, en sus diferentes manifestaciones: mitología, sabiduría, conocimientos, dominio del entorno, lugar que ocupa en la familia y en la comunidad; 2) Formas de organización y ejercicio del poder local. Participación Política en gobiernos internos ó de las comunidades. Planes de vida y políticas públicas. Participación en la vida política del país y en las instancias del Gobierno. 3) Violencia intra-comunitaria e intra-familiar. (Consejería Presidencial para la Equidad de las Mujeres, 2004, presentación en power point en Encuentro Nacional de Mujeres Indígenas, noviembre 23 y 24 de 2005).

<sup>117</sup> Muñoz y otras, 2005, p.18 -20.

1993. Esta Ley, resultado de procesos múltiples de movilización social, combina dos enfoques: territorial (el reconocimiento de los derechos territoriales a la población rural del Pacífico) y étnico (el reconocimiento de un status especial a las poblaciones negras y medidas especiales en los campos de la etnoeducación, representación política y desarrollo regional). El doble enfoque constituye unos de los aspectos más complejos de la Ley, pues en la práctica su énfasis territorial rural excluye a la mayoría (70%) de la población negra que es urbana y vive fuera del Pacífico. Estas controvertidas cifras demuestran la gran diferencia entre lo que es la población negra en general y aquella susceptible a movilizarse alrededor de la Ley 70 para beneficiarse de los derechos territoriales<sup>118</sup>. Esta situación también afecta las demandas de las organizaciones de las mujeres afrocolombianas. En efecto, la mayoría de ellas (Red Nacional de Mujeres Afrocolombianas, Red de Mujeres Chocoanas, Fundación Akina Zaji Sauda, Fundación para la Formación de Líderes Afrocolombianos y otras) se movilizan en torno a temas étnico-identitarios de corte más urbano que rural. La organización que ha acompañado el proceso de titulación colectiva de las tierras y la constitución de los Consejos Comunitarios para su administración es la Asociación Campesina Integral del Atrato, ACIA. Es en torno a esta organización que analizaremos el papel de las mujeres negras y sus derechos a la tierra.

Como ha sido señalado por muchos<sup>119</sup>, a la par de los nuevos derechos adquiridos, del proceso de titulación colectiva a cargo del INCORA y de la organización de la población en Consejos Comunitarios para la administración de su colectividad, se arreció el conflicto armado en la región del Pacífico, no desligado de los intereses territoriales, el poder y los recursos naturales (madera, minería, cultivos de palma africana y cultivos ilícitos) allí presentes, por parte de los diferentes actores armados y no-armados. Según Odile Hoffmann, cuatro tipos de conflictos relacionados con el territorio se agudizaron en el proceso de titulación: los internos de la organización (nuevas jerarquías y nuevos liderazgos), los conflictos con vecinos que a veces adquiere el carácter de conflicto inter-étnico con las comunidades indígenas, conflictos

---

<sup>118</sup> Hoffman, 2002:354.

<sup>119</sup> Ver entre otros Wouters, 2002: 369-397.

basados en la dimensión geopolítica del territorio como fuente de poder y como base militar y finalmente los conflictos que se derivan de las ambiciones territoriales de los grandes agentes económicos<sup>120</sup>. Un ejemplo de estos últimos conflictos es el que se desató en los valles de Jiguaminadó y Curvaradó (Chocó), donde las familias de las tierras colectivas fueron desplazadas. Y aunque el INCORA les tituló las tierras según la Ley 70 como ñinembargables e inajenablesö, al volver tiempos después las familias ñencontraron que en sus tierras se habían asentado empresas que estaban desarrollando megaproyectos agrícolas. Los antiguos dueños tuvieron que emplearse como jornaleros para poder quedarse con lo que es suyo. Hoy temen que los cultivadores les reclamen las mejoras que han hecho en las tierras y los obliguen a ceder los títulosö<sup>121</sup>. El INCODER, que primero había reaccionado críticamente contra la masiva compra de predios por empresarios, consideró en octubre de 2005 que los títulos privados fueron adquiridos legalmente y que las 10.000 hectáreas correspondientes habrían que ser descontadas de la propiedad colectiva. Más de 1000 personas afrodescendientes protestaron en Bogotá, por el despojo de sus tierras, por la discriminación en general y por la Resolución 1516 del INCODER que permite establecer alianzas productivas entre las comunidades negras y particulares o entidades públicas óuna resolución no consultada con las comunidades y que según las organizaciones afrocolombianas puede facilitar el paso al despojo de tierras, dado que la ñalianzaö no es entre iguales<sup>122</sup>. Aunque la protesta no fuera ñen situö y tuviera más bien el carácter de solidaridad desde los grupos urbanos, la participación de las mujeres en ella fue muy alta, constituyendo tal vez una de las primeras manifestaciones de las mujeres negras en torno al tema de la tierra.

En la Ley 70 se definen a las comunidades negras así: ñuna comunidad negra es el conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbres dentro de la

---

<sup>120</sup> Hoffmann, 2002:357-361.

<sup>121</sup> *Revista Semana*, 2004, ñLos señores de las tierrasöEdición no. 1152, mayo 31 a junio 7: 224-229. Citado en ACNUR 2004: 249,250.

<sup>122</sup> *El Tiempo*, 2005, ñReversazo de INCODER les quitó 10 mil hectáreas a negritudesö, octubre 23. *Revista Semana*, 2005, ñNegritudes alertaö edición 1228, noviembre 14 a 21:82,83.

relación campo-poblado, que revelan y conservan conciencia e identidad que las distinguen de otros grupos étnicos<sup>123</sup>. Con la titulación de territorios a esas comunidades se inició un proceso de formalización de su organización social mediante la conformación de Consejos Comunitarios que se encargan de administrar los territorios y garantizar la persistencia de sus recursos. Este proceso difiere de las instancias de autoridades tradicionales de los pueblos indígenas por su estructura nueva, escrita, explícitamente creada para la titulación de tierras y como producto de un debate reciente y continuo sobre la identidad colectiva de población ñegraö, ñafrocolombianaö o ñafrodescendienteö ó cada término con sus connotaciones históricas y culturales respectivas. Su máximo órgano de decisión es la Asamblea General que se encarga, entre otros, de aprobar la delimitación de los territorios, elaborar el Plan de Manejo Cultural y Ambiental del Territorio, el Plan de Ordenamiento Territorial y los Planes de Vida o Etnodesarrollo, proponer mecanismos y estrategias de resolución de conflictos de acuerdo con las costumbres, velar por el aprovechamiento y conservación de los recursos naturales y reglamentar y velar por la aplicación de normas del sistema de derecho propio de las comunidades negras, elaborando un *Reglamento Interno*. En forma resumida se podría decir que los reglamentos internos se ocupan de dos grandes frentes: el de la *supervivencia* y el de la *convivencia*. En ellos, debe garantizarse, además, el derecho al territorio de las familias desplazadas. Con respecto a la distribución de la tierra entre las familias, se concretan los derechos que surgen de los usos tradicionales, en cuanto a sus mecanismos de reconocimiento, formas de traspaso por herencia y traspaso de derecho de usufructo entre los *truncos familiares* ó un concepto muy importante en las tradiciones de las comunidades negras<sup>124</sup>.

La pertenencia a un grupo de personas con pasado común africano ha hecho una apropiación territorial especial de las comunidades negras. ñEl concepto de territorialidad se extiende mas allá del límite de un espacio físico donde construir una vivienda y mas allá de una parcela donde cultivar lo necesario para subsistir. El

---

<sup>123</sup> Proyecto Protección de Bienes Patrimoniales, 2005:17

<sup>124</sup> Idem, pp.40-60.

territorio abarca también el conjunto de los recursos naturales renovables y no renovables, lo mismo que las fuerzas sobrenaturales que rigen el conjunto de la naturaleza y viven en su interior<sup>125</sup>. Los hijos heredan de sus padres pero también pueden heredar los hijos de crianza, los familiares que hayan velado por un anciano o enfermo, quien haya asumido gastos de mortuoria o los ahijados si sus padrinos expresan dicha voluntad. Cuando muere una persona soltera, la tierra regresa a su familia.

La posesión de la tierra no se fundamenta en valores económicos de apropiación, sino en valores familiares que permite que cada miembro tenga un sitio donde trabajar. La tierra es imprescriptible: su posesión no se pierde por ausencia, ni se gana por ocupación si no se pertenece a ella. Cada comunidad reconoce la totalidad del territorio como propia, fijando con exactitud el área de influencia y el límite con otra. Existe una delimitación legal de corregimientos y veredas cercanas a las cabeceras municipales. El área de propiedad familiar se delimita frente a un río, caño o quebrada; este lindero se llama frente. Por otra parte, el fondo o centro, es un área de bosque que es compartida por dos o más comunidades para aprovechar sus recursos. Para cada comunidad, los bosques, las minas, las ciénagas y el río son de propiedad colectiva, mientras que la casa de habitación, los instrumentos de trabajo y el terreno de cultivo son de propiedad familiar y las cosas de uso personal, de propiedad individual. Las parcelas se cultivan en forma rotativa para dejar descansar la tierra.

La forma tradicional de conseguir tierra ocurre cuando un joven se independiza: se le entrega un lote de herencia o ñplanteö. Todo hijo, sea hombre o mujer, tiene derecho a heredar de la tierra de sus padres, además pueden heredar los ahijados y los hijos y hijas de crianza. La venta interna de terrenos, según la norma consuetudinaria, depende del grado de parentesco de los posibles compradores y de la aprobación de los colindantes, sin la cual no se puede realizar la venta. Así la propiedad de la tierra descansa sobre la estructura familiar o comunitaria, frenando el acceso a la propiedad de personas no vinculadas y evita la apropiación por personas que podrían reclamar

---

<sup>125</sup> Consejo Comunitario de ACIA y Red de Solidaridad Social, 2002: 61-64.



propiedad privada, desconociendo principios comunitarios que rigen las comunidades. La compra y venta de terrenos entre miembros de la misma comunidad es frecuente e incluso entre comunidades distintas siempre y cuando exista *emparentamiento*. El arrendamiento se da generalmente en cultivos transitorios, pues la siembra de plátano, frutales o maderables (cultivos permanentes) puede traer reclamos del arrendatario sobre mejoras y configurar una forma de apropiación<sup>126</sup>.

Dentro de estas tradiciones, la situación de las mujeres depende más del tronco familiar al cual pertenece que a su situación matrimonial. Establecer pareja (hombre o mujer) asigna derecho a participar del beneficio de la tierra del cónyuge pero no de posesión, pues una vez disuelta la unión no se tiene derecho alguno. Los hijos de la unión, hombres o mujeres, si tendrán derecho. A la luz de estos arreglos sociales tan particulares, será de gran importancia conocer las prácticas reales que regulen el acceso efectivo de las mujeres afrocolombianas a la tierra.

Una de las primeras y mayores experiencias de titulación de tierras colectivas fue en el Medio Atrato (experiencia piloto en titulación comunidades negras, 120 comunidades y 695.254 hectáreas por Resolución 4566 de 1997 del INCORA), con la ACIA (Asociación Campesina integral del Atrato), en cuyo Consejo Comunitario Mayor (Cocomacia) participa sólo una mujer. Aunque de las asambleas de ACIA hacen parte, explícitamente, hombres y mujeres y la organización se encarga de implementar una perspectiva de género y promover participación en actividades y en la estructura organizativa, la participación de las mujeres en los Concejos Comunitarios es reducida.

Promover la participación de las mujeres en las Asambleas y en los Concejos Comunitarios tiene una importancia estratégica dado el *proceso de construcción de los reglamentos internos*, donde la voz de las mujeres puede incidir no sólo en las estrategias de supervivencia y conservación de recursos naturales, sino en las formas

---

<sup>126</sup> Idem: 237-8.

como se realiza el derecho de usufructo de las mujeres pertenecientes a un tronco familiar, en cualquier condición (casada, sola, jefa de hogar, viuda). Vemos entonces que en el proceso de las comunidades negras del Pacífico, y a diferencia de las comunidades indígenas, la realización de los derechos de las mujeres a la tierra y su usufructo, cuenta con estructuras normativas de participación democrática dentro de cuyo marco se puede promover la inclusión de las mujeres en términos de equidad.

## 4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### 4.1. Conclusiones

#### 1. Antecedentes (1961-1994)

Desde la ley de reforma agraria de 1961 hasta mediados de los años ochenta, la política agraria se basaba exclusivamente en un modelo tradicional de la *familia con jefe masculino* como unidad beneficiaria de la dotación de tierras, pero el auge de las luchas campesinas impulsó la participación de las mujeres campesinas en las tomas de tierras y en la base de la organización rural, generando experiencias valiosas que más adelante serían capitalizadas.

Contradictoriamente, los primeros avances de visibilización de las mujeres rurales se dieron cuando el fracaso de la reforma agraria ya fuera un hecho, con la Política Nacional para la Mujer Campesina en 1984, que estimuló la organización propia de las mujeres rurales. Mientras las organizaciones campesinas por varias razones habían entrado en declive, se creó la Asociación Nacional de Mujeres Campesinas e Indígenas de Colombia óANMUCIC-, primera organización propia a nivel nacional, cuya incidencia se haría sentir en la política agraria posterior.

Los años noventa se marcaron por la *diversidad*, representada en diferentes caminos legislativos y organizativos para defender los derechos ciudadanos a partir de la Constitución de 1991: derechos colectivos al territorio reclamados por las organizaciones étnicas con poca participación femenina; derechos de las mujeres a la tierra, impulsados por ANMUCIC en alianza con otras organizaciones de mujeres. La Ley 160 de Reforma Agraria de 1994 refleja los resultados de esas dos presiones e incluye disposiciones que favorecen la equidad de género en el campo (recogiendo y ampliando el texto de la Ley 30 de 1988), tanto como la consolidación de los territorios colectivos de los grupos étnicos.

## **2. El impacto del conflicto armado**

El recrudecimiento del conflicto armado durante los mismo años noventa, disminuyó fuertemente las posibilidades de hacer efectivas esas nuevas disposiciones de ley. Las dinámicas de violencia, su extensión hacia prácticamente todas las zonas rurales del país, su articulación con los cultivos ilícitos y el narcotráfico y la implantación de poder locales armados, han generado cuatro efectos específicos sobre los derechos de las mujeres a la tierra:

- a) Se han debilitado hasta su casi-paralización, las acciones de reforma agraria y en cambio se han generado procesos de concentración de la tierra por vía de hechos violentos, particularmente en zonas dominadas por los paramilitares.
- b) La acumulación de poderes locales por actores armados ha impactado negativamente en el empoderamiento de las mujeres, al imponerse modelos autoritarios y patriarcales de control social y el uso de diferentes formas de violencia, incluso la sexual y de género.
- c) Los procesos organizativos en el campo más democráticos se han debilitado, especialmente los de las mujeres rurales. Estas se han visto afectadas en su seguridad física, psicológica y organizativa a causa del conflicto armado, situación que ha llevado a una disminución de su influencia y representación en el territorio nacional.
- d) A raíz del conflicto armado han surgido nuevas categorías de mujeres que se posicionan de diferentes maneras frente a sus derechos a la tierra: adjudicatarias de reforma agraria; desplazadas por la violencia; mujeres en situación de riesgo quienes requieren protección, restitución o indemnización de sus tierras; mujeres indígenas y afrocolombianas que participan en la defensa de sus territorios colectivos.

## **3. La Ley 160 de Reforma Agraria (1994).**

La Ley 160 de Reforma Agraria -de corte neoliberal pues se apoya en las fuerzas del mercado aún para efectos distributivos de la tierra- significó un gran avance (recogido del texto de la anterior Ley 30 de 1988) por visibilizar a la mujer al interior de la

pareja a través de la *titulación conjunta*, el reconocimiento de las *mujeres jefas de hogar* como beneficiarias de adjudicaciones de tierra y la priorización de mujeres en condiciones de *vulnerabilidad* (mujeres desprotegidas), particularmente las viudas y desplazadas por el conflicto armado. Sin embargo, en la aplicación de la Ley por el INCORA (ahora INCODER) entre 1995 y 2000, sólo se ha visto avance en el aspecto menos radical -otorgamiento de títulos a nombre de la pareja (tanto en titulación de baldíos como en adjudicación de predios de reforma agraria), mientras que se ha registrado *una tendencia a la baja* en adjudicaciones a mujeres jefas de familia. Estas tendencias parecen haberse continuado en períodos más recientes, aunque falta información precisa al respecto por parte del INCODER.

Por otro lado, aún la titulación conjunta a la pareja no ha arrojado los resultados esperados de garantizar a las mujeres el derecho efectivo sobre la propiedad en condiciones de equidad con su pareja. Las arraigadas tradiciones culturales que desconocen la autonomía de las mujeres y otorgan el poder de decisión en la esfera productiva al varón, han sido resistentes a las intenciones de la política pública. Así, los procesos de empoderamiento de las mujeres con base en el título compartido de propiedad se han visto atravesados por prácticas institucionales (crédito, asistencia técnica) y sociales (división del trabajo, restricción de espacios) que siguen rigiéndose por un enfoque patriarcal.

#### **4. La Ley 731 de Mujer Rural (2002)**

La Ley de Mujer Rural se ha considerado uno de los mayores logros de organizaciones de mujeres rurales, en los aspectos de fondos para crédito rural a mujeres y participación de las mujeres rurales en las instituciones. Sin embargo, el balance de los resultados de la ley es pobre, pues ha quedado muy atrás en su aplicación, en la reglamentación de sus fondos y en la participación real en las instituciones. Además, las mujeres de las organizaciones indígenas se han pronunciado en contra de la Ley, al considerarla peligrosa (por su énfasis en crédito individual para mujeres) para los derechos colectivos sobre la tierra de sus comunidades. Por otro lado, en esta ley se

amplían también unos aspectos del derecho a la propiedad con la disposición de titular predios de reforma agraria a nombre de mujeres *abandonadas*; con la posibilidad de titulación a grupos asociativos de mujeres y con la priorización de mujeres jefas de hogar para subsidios de vivienda rural ó aspectos que deben ser fortalecidos en la práctica, dada su relevancia en el contexto del conflicto armado.

### **5. La problemática de las mujeres adjudicatarias de la reforma agraria**

En los casos que se conocen de mujeres adjudicatarias de reforma agraria, su primer problema constituye el nivel de *endeudamiento*, que pone en peligro su derecho efectivo a la propiedad de la tierra. La deuda morosa parece afectar especialmente a las mujeres por una conjugación de factores generales (calidad de la tierra, falta de asistencia técnica) y específicos de género (falta de valoración de la capacidad de las mujeres). Aunque la Ley 812 de 2003 (Plan de Desarrollo) eleva el subsidio del 70% a la adquisición de tierra al 100% sobre la inversión integral, su condicionamiento al éxito productivo empresarial tiende a crear situaciones aún más desventajosas para las mujeres.

La sola adjudicación de la tierra, sin capacitación ni acompañamiento, no cumple con los objetivos de equidad que debe perseguir la acción positiva consignada en la ley. También se deben remover otros obstáculos que acondicionan el disfrute real de sus derechos. Las desventajas de las mujeres rurales en materia de (auto) valoración en el ámbito productivo, su limitado acceso a la educación, capacitación técnica y seguridad social, y la restricción a su capacidad de endeudamiento e inversión empresarial, hacen parte integral de la problemática de los derechos a la tierra.

Otra problemática constituye el uso que se da en la práctica a la categoría *mujer jefa de familia*. En primer lugar, si bien la priorización de mujeres jefas de hogar para beneficiarse con la adjudicación de tierras ha sido un paso adelante, el uso restrictivo de esa condición para el acceso autónomo a la propiedad se convierte en una injusticia con las mujeres que viven o vuelven a vivir en pareja, pues desconoce a las mujeres

como sujeto de derecho. Por otro lado, las mujeres jefas con niños pequeños tienen menor capacidad de movilizar fuerza de trabajo familiar, lo cual les ha generado discriminación en el puntaje por parte de INCODER o presiones al interior del proyecto colectivo. Por ello, su inclusión como adjudicataria debería completarse con medidas compensatorias que permitan que ellas contraten mano de obra adicional. Este subsidio para el trabajo también podría regular la situación de mujeres jefas que vuelven a vivir en pareja: se otorga o se quita según capacidad de aportar trabajo familiar sin afectar el título de propiedad a nombre de ella.

## **6. La atención a mujeres desplazadas**

La dotación de tierras a población desplazada se ha realizado en mínima parte y sólo por la vía de *reubicación* en zonas rurales. Algunos de los obstáculos más grandes han sido la reubicación temporal de familias en los predios de paso que se han convertido en soluciones permanentes pero cuyo estatus jurídico es confuso. Otros problemas son la lenta adjudicación de predios de Extinción de Dominio por parte del INCODER, la falta de clara definición de beneficiarios y de coordinación entre las instituciones involucradas con esos procesos.

No hay información sistematizada sobre la proporción de tierras adjudicadas a mujeres desplazadas en proyectos colectivos o individuales. Aunque existen estudios de caso, la situación de las mujeres en cuanto a sus planes productivos, niveles de endeudamiento, reconstrucción de tejido social o acompañamiento institucional no ha sido estudiado comparativamente. Se desconoce también el acceso a la tierra (mediante propiedad, posesión o tenencia) que las mujeres desplazadas tuvieron *antes* del desplazamiento. Al convertirse en beneficiarias de reforma agraria y asumir la deuda por la tierra, sin ningún reconocimiento por las pérdidas que hayan sufrido, se les desconoce, por lo tanto, el derecho a la reparación. El estudio sistemático de esas condiciones y experiencias recobra especial importancia en el marco del nuevo Plan de Atención a Población Desplazada (Decreto 520 de 2005), que ha sido formulado

con la intención de emplear un enfoque diferencial de género, edad y etnia y que necesita articularse con las acciones previstas en la Ley de Justicia y Paz.

### **7. La protección de bienes patrimoniales de las mujeres**

Las mujeres rurales o desplazadas y particularmente las viudas y jefas de hogar, sufren de una *doble desventaja* frente a las posibilidades de protección de sus tierras, debido a la informalidad de la tenencia y la falta de reconocimiento de sus relaciones propias con la tierra. En cuanto a la Ruta Individual de protección (Decreto 2007 y Proyecto Protección de Bienes Patrimoniales de la Población Desplazada), esa doble desventaja se expresa en las dificultades de las viudas de acreditar su derecho a la propiedad cuando había vivido en unión libre y su pareja carecía de títulos de propiedad. En la Ruta Colectiva de protección, que pasa por las Declaratorias de Inminencia de Riesgo, las desventajas de las mujeres se expresan además en sus más reducidas posibilidades de participar en el Comité Territorial que debe formular la declaratoria o en la posterior elaboración del Informe de Predios. Existen aquí varios temas de equidad de género que deben ser abordados en la segunda fase del Proyecto de Protección a Bienes Patrimoniales de la Población Desplazada.

### **8. La reparación y la restitución de bienes a las mujeres**

La Ley de Justicia y Paz contempla la restitución de bienes y la reparación a las víctimas del conflicto armado, como parte integral del proceso de desmovilización que actualmente se adelanta con los paramilitares. Sin embargo, desde diversos sectores sociales e institucionales a nivel nacional e internacional, se ha criticado la tendencia de la Ley a favorecer a los victimarios sobre las víctimas. Particularmente, las disposiciones de la Ley para que se declaren todos los delitos cometidos y se devuelvan los bienes obtenidos ilícitamente, no parecen contar con suficientes garantías. Los procedimientos jurídicos y técnicos de las *Comisiones Regionales para la Restitución de Bienes* todavía no han sido elaborados con precisión, con lo cual se aumenta el riesgo de que los desmovilizados no declaren todo; las víctimas no



denuncien por miedo y las transacciones de tierra no se detecten por la informalidad de la tenencia entre los y las campesinas.

En este contexto la desventaja de las mujeres no es doble sino *triple*: por la informalidad de la tenencia, por el desconocimiento de su relación propia con la tierra y por las amenazas de agresión sexual específicamente dirigidas hacia ellas. Sobre este último punto las organizaciones de mujeres han logrado algunas disposiciones favorables a las mujeres: la inclusión de violencia sexual y de género en los delitos, la protección especial de víctimas y testigos de agresión sexual y la atención específica a mujeres, niños y niñas. Se han incorporado dos mujeres (de cinco personalidades) en la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, nombrado en noviembre de 2005. Sin embargo, no se han incorporado medidas especiales para la reparación de los derechos a la tierra de las mujeres, ni su participación en las Comisiones Regionales de Restitución de Bienes. Estas medidas con enfoque de género deben proveerse en la reglamentación de la Ley sobre estos puntos y desembocar en un cuerpo de acción jurídica coordinada con el Decreto 2007 (Protección de bienes), el Proyecto de Protección de Bienes de Población Desplazada y el Decreto 250 (Atención a Población Desplazada).

## **9. Los derechos a la tierra de las mujeres indígenas y afrocolombianas**

Los derechos a la tierra de las mujeres indígenas y afrocolombianas se enmarcan en dos ámbitos: la defensa colectiva del territorio y el usufructo integral de las parcelas al interior de las comunidades.

La mayoría de las mujeres líderes de los diferentes pueblos indígenas, consideran que la lucha colectiva por el territorio es un asunto prioritario que debe llevarse a cabo junto con los hombres. Sin embargo, su representación en los cabildos indígenas, Consejos Comunitarios de las Comunidades Negras, organizaciones étnicas y organismos de concertación con el Gobierno, como la Mesa de Territorios, es marginal. La realización de sus derechos en el ámbito colectivo, tanto de las mujeres

indígenas como afrocolombianas, pasa en primer lugar por la elevación de su participación en todas las instancias y su capacitación en temas relacionados con los derechos colectivos.

Tanto las mujeres indígenas como las afrocolombianas, enfatizan una *visión holística* sobre el usufructo de la tierra, que incluye no sólo la parte productiva, sino la de manejo de recursos naturales, seguridad alimentaria, salud y espiritualidad, visión que difiere tanto de las políticas de Gobierno en mera función de la productividad, como de las demandas de las organizaciones de mujeres rurales en términos de créditos productivos individuales. En este ámbito, el fomento a la equidad de género implica capacitación de las mujeres desde esa visión, que permita combinar saberes tradicionales con el acceso a conocimientos occidentales. También aquí, es fundamental que las mujeres logren formalizar su participación en las instancias de autoridad tradicional (indígenas) y en la elaboración y aplicación de los reglamentos internos (comunidades negras).

Por otro lado, la equidad de género al interior de las comunidades étnicas con respecto a acceso a tierras, alimentación y salud, también está relacionada con la distribución de recursos del Estado, particularmente con los del *Sistema General de Participaciones*. Como hemos observado anteriormente, este sistema todavía no ha adoptado un criterio de información y distribución desagregado por sexo.

En el caso de mujeres indígenas desplazadas, dada su relación más integral con un determinado territorio, la reubicación en otras tierras o la indemnización por tierras perdidas no pueden ser sino soluciones *transitorias*. Para las mujeres afrocolombianas existen más opciones culturales de realizar sus derechos a la propiedad en el ámbito urbano, pues el 70% de esa población ha vivido en las ciudades desde más de una generación, lo cual convierte la indemnización en una opción viable, alternativa al retorno a sus tierras.

## **10. El papel de las organizaciones de mujeres rurales**

Las organizaciones de mujeres rurales, particularmente Anmucic, han jugado, durante los últimos veinte años, un papel catalizador en la concientización de las mujeres campesinas, en la visibilización de su problemática y en la introducción de disposiciones favorables a la equidad de género en la legislación agraria nacional. Durante los últimos diez años y debido a los efectos de la violencia y la semi-paralización de reforma agraria, el papel de la organización de mujeres rurales se ha concentrado en la defensa de sus derechos de organización, el impulso de acciones de reforma agraria para colectivos de mujeres y el seguimiento crítico a las condiciones adversas de las adjudicatarias ya establecidas, mientras que se ha perdido la representación en el instituto de reforma agraria con la transformación, en el 2003, del INCORA a INCODER, una nueva entidad que combina reforma asistida por el mercado con acciones de desarrollo rural. El seguimiento crítico al cumplimiento del INCODER con los derechos de las mujeres a la tierra es de especial relevancia en la coyuntura actual, particularmente ante las acciones de extinción de dominio. Así mismo, el papel concientizador y de liderazgo de las organizaciones de mujeres rurales resulta doblemente importante ante el avance de modelos autoritarios en medio de la violencia.

La conformación y el fortalecimiento de organizaciones étnicas, a partir de la Constitución de 1991, y de organizaciones de población desplazada, a partir de mediados de las noventas, han significado una *diversificación* organizativa en zonas rurales, una multiplicidad de demandas con respecto a los derechos a la tierra y una variedad de estrategias para lograrlos. En ese sentido, la promoción, protección o reparación de los derechos de las mujeres a la tierra requieren de acciones de abogacía que van más allá del marco de la reforma agraria tradicional; necesitan de alianzas regionales con población desplazada y espacios de concertación con organizaciones étnicas y por ende apuntan a estrategias múltiples de incidencia política en el marco no sólo de las leyes de reforma agraria y de mujer rural, sino de las políticas públicas de

atención a población desplazada, de protección de bienes patrimoniales afectados por el conflicto y de justicia y reparación a las víctimas.

#### **4.2. Recomendaciones**

- **Recomendaciones dirigidas a las instancias de reforma agraria y desarrollo rural, particularmente el INCODER, para mejorar las acciones de reforma agraria a favor de las mujeres:**

1. Diseñar programas especiales de acompañamiento institucional, asistencia técnica y capacitación empresarial dirigida específicamente a mujeres adjudicatarias, para garantizar el éxito de sus planes productivos y evitar la pérdida de tierra por deudas.

2. Hacer seguimiento a los efectos del otorgamiento de subsidio integral (Ley 812 Plan de Desarrollo) sobre la situación empresarial y de seguridad alimentaria de mujeres adjudicatarias de reforma agraria.

3. Destinar un subsidio para la contratación de mano de obra como medida de acción positiva hacia las mujeres jefas de hogar con niños pequeños. Igualmente debe equipararse el puntaje de éstas al de las otras mujeres jefas de hogar.

4. Agilizar la adjudicación de predios de extinción de dominio e incluir de manera prioritaria a las mujeres jefas de hogar y mujeres desprotegidas a causa del conflicto armado en los criterios y procedimientos para la adjudicación.

5. Incorporar a los programas de titulación dirigidos a regularizar la tenencia informal o mal-habida de tierras campesinas, las siguientes acciones:

- a) divulgación y capacitación en legislación agraria y de mujer rural, dirigidas a la comunidad campesina y específicamente a las mujeres
- b) realizar consultas comunitarias sobre tradiciones de tenencia e incluir explícitamente a las mujeres (desplazadas y no-desplazadas) en ellas.

6. Destinar recursos humanos y financieros del presupuesto institucional para la implementación de las medidas, acciones y programas recomendados anteriormente.

- **Recomendación dirigida a la Consejería Presidencial para la Equidad de las Mujeres:**

7. Impulsar, orientar y evaluar la transversalización de la perspectiva de género en el quehacer institucional así como las acciones a favor de los derechos de las mujeres a la tierra al interior de las instancias de reforma agraria y desarrollo rural.

- **Recomendaciones dirigidas a la formulación, implementación y control de políticas públicas de protección o restitución de bienes (Acción Social de la Presidencia de la República, Sistema Nacional de Atención Integral a Población Desplazada por la Violencia; INCODER; Proyecto Protección de Bienes Patrimoniales Defensoría del Pueblo; Procuraduría General de la Nación; Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación):**

8. Garantizar la participación de las mujeres en los Comités Territoriales de Atención a Población Desplazada en representación de las organizaciones de mujeres rurales y las organizaciones de población desplazada. Las mujeres deben jugar un papel especial en hacer funcionar los canales de comunicación entre población rural y la desplazada.

9. Promover la participación de las mujeres en la elaboración de los *informes de predios*. El conocimiento de las mujeres permitirá incorporar información sobre los accesos informales a la tierra, particularmente de las mujeres, en la zona.

10. Elaborar mecanismos de protección del acceso informal a la tierra, con validez jurídica, que tengan en cuenta las situaciones de hecho de las mujeres desplazadas o en riesgo de desplazamiento: viudas, o cuyo marido o compañero haya desaparecido, o quienes hayan sido abandonadas. Ellas sufren una doble desventaja en sentido jurídico: sin papeles para comprobar la relación marital y sin papeles para comprobar la posesión de éste sobre la tierra.

11. Incorporar (Proyecto Protección de Bienes Patrimoniales de la Población Desplazada) la perspectiva de género en la segunda fase del Proyecto y destinar recursos humanos y financieros para tal efecto. Desarrollar instrumentos de política pública que permitan proteger (y restaurar) efectivamente los derechos sobre la tierra de las mujeres en situaciones de hecho no previstas en la ley.

12. Complementar las medidas jurídicas anteriores con facilidades especiales (bajar costos de escritura, brigadas de registro móviles para aumentar cobertura, capacitación a funcionarios), para que las mujeres viudas, jefas de familia o solas, tengan acceso a títulos de propiedad a partir de su tradición de usufructo.

13. Incluir indicadores de género en el Sistema de Alertas Tempranas, particularmente con respecto al registro de los procesos de control forzado y expropiación de bienes o tierras de las mujeres.

14. Promover que la Declaratoria de Inminencia de Riesgo incluya no sólo los predios rurales sino las viviendas ubicadas en los cascos urbanos de los pueblos, pues con frecuencia las mujeres campesinas son las propietarias o poseedoras de ellas.

- **Recomendación a la Consejería Presidencial para la Equidad de las Mujeres:**

15. Acompañar, orientar y hacer seguimiento a la transversalización de la perspectiva de género en la formulación, reglamentación e implementación de la política pública dirigida a la protección o restitución de bienes de la población víctima del conflicto armado, con particular atención a la protección de derechos de las mujeres.

- **Recomendaciones para mejorar la disponibilidad de información desagregada por sexo, dirigidas al INCODER, DANE, Observatorio de Asuntos de Género de la Consejería Presidencial para la Equidad de las Mujeres, centros de investigación y organizaciones de mujeres rurales:**

16. Cumplir con la obligación señalada en la Ley 731 de Mujer Rural y el Decreto 1300 que crea el INCODER, de presentar estadísticas sobre la población (potencialmente) beneficiaria de reforma agraria y todas las acciones institucionales en forma desagregada por sexo.

17. Actualizar con ello la información sobre adjudicación a parejas y a mujeres jefas, que se recogió en el INCORA (1995-1998) y que se suspendió con el cambio institucional de éste al INCODER, para el período 2000 a 2005.

18. Presentar (INCODER) estadísticas de predios abandonados, por sexo de quien solicite su registro.

19. Desarrollar (INCODER, DANE, Observatorio de Asuntos de Género y Centros de Investigación) proyectos de investigación que combinen los esfuerzos institucionales internos con recursos humanos y técnicos externos para recolectar, sistematizar y analizar las diferentes acciones de reforma agraria de manera desagregada por mujeres jefas de hogar y mujeres desprotegidas, en los programas de adjudicación

asistida por el mercado o de intervención directa e extinción de dominio), titulación, atención a población desplazada.

20. Fortalecer (Observatorio de Asuntos de Género, Centros de investigación) el análisis diferenciada por género, de las bases de datos sobre población desplazada (SUR, CODHES, RUT), sobre las pérdidas de tierra y otros activos por viudas y mujeres cabeza de hogar.

21. Realizar, sistematizar y analizar (centros de investigación, organizaciones de mujeres rurales), los estudios de caso de los proyectos productivos grupales de mujeres.

• **Recomendaciones a las organizaciones de mujeres rurales y a las iniciativas de las mujeres a favor de la paz:**

22. Ampliar las acciones de incidencia política en torno a la reforma agraria con los temas relacionados con la protección y restitución de bienes patrimoniales para las mujeres, ante la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación y otras instancias.

23. Fortalecer el papel de concientización y empoderamiento de las mujeres rurales para influir en el cambio de los modelos patriarcales reinantes y contrarrestar su fortalecimiento a causa del conflicto armado. Para ello deben abordarse las relaciones intrafamiliares y de pareja, y formularse acciones que incorporen a los hombres en el proceso de construcción democrática.

24. Impulsar la reglamentación completa de la Ley de Mujer Rural y fortalecer su divulgación, particularmente de las disposiciones relacionadas con la adjudicación de tierras a mujeres abandonadas y a grupos de mujeres.



25. Promover espacios de concertación con organizaciones de mujeres desplazadas o con mujeres desplazadas en organizaciones mixtas y con mujeres indígenas y afrocolombianas.

26. Participar en la recolección, sistematización y análisis de las experiencias colectivas de mujeres adjudicatarias de reforma agraria.

- **Recomendaciones para la promoción de los derechos a la tierra de las mujeres indígenas y afrocolombianas:**

27. Promover su participación en cabildos y consejos comunitarios, organizaciones étnicas y en espacios de concertación con el Gobierno en torno a la defensa de su territorialidad.

28. Fomentar la capacitación en derechos colectivos, legislación étnica y temas relacionados con la autonomía, territorialidad y planes de vida, incluyendo derechos de las mujeres.

29. Apoyar proyectos productivos para mujeres con capital semilla o fondos rotativos que no arriesguen la propiedad colectiva.

30. Promover el usufructo equitativo de la tierra apoyando a las mujeres con proyectos integrales (salud, seguridad alimentaria, conservación de recursos naturales, tecnología), que combinen saberes tradicionales con conocimientos occidentales.

31. Promover al interior de sus comunidades medidas de protección solidaria a mujeres viudas y jefas de hogar.

Recomendaciones para las líneas de trabajo de UNIFEM:

32. Apoyar acciones de capacitación y divulgación de los derechos a la tierra entre mujeres campesinas, desplazadas y retornadas, con especial énfasis en los temas de protección y restitución de bienes patrimoniales, además de las leyes 160 y 731. Fortalecer su incidencia política en estos temas a través de su participación en los Comités Territoriales y en los Comités Regionales de Restitución de Bienes.

33. Apoyar la capacitación a las mujeres indígenas y afrocolombianas en derechos colectivos étnicos; el fomento de su participación en las instancias comunales, organizaciones étnicas y de interlocución con el Gobierno; los proyectos especiales e integrales para mejorar el usufructo de la tierra y el fortalecimiento de espacios de concertación entre las mujeres de grupos étnicos y campesinas.

34. Promover el desarrollo de instrumentos de política pública que permitan proteger y restaurar efectivamente los derechos sobre la tierra de las mujeres en situaciones de hecho no previstas en la ley.

35. Fortalecer la capacidad de sistematización de la información desagregada del INCODER y apoyar líneas de investigación con base a esa información, especialmente en torno al análisis de los proyectos colectivos de mujeres, de las pérdidas de tierra de las mujeres desplazadas y de la situación de mujeres en zonas de declaratoria de riesgo.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

Acción Social. Presidencia de la República. Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la población desplazada, 2005. *Brújula Legal para la protección de las tierras y patrimonio de la población desplazada o en riesgo de desplazamiento*. Bogotá: Acción Social. Presidencia de la República.

Acción Social. Presidencia de la República. Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la población desplazada, 2005. *Derechos Territoriales de los Pueblos Indígenas. Elementos de la legislación especial indígena en materia de derechos territoriales*. Bogotá: Acción Social. Presidencia de la República.

Acción Social. Presidencia de la República. Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la población desplazada, 2005. *Guía de Sensibilización y Formación para la protección de los derechos sobre la tierra*. Bogotá: Acción Social. Presidencia de la República.

Acción Social. Presidencia de la República. Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la población desplazada, 2005. *Manual General de Procedimientos. Protección de los derechos sobre bienes inmuebles de la población en riesgo de desplazamiento o desplazada*. Bogotá: Acción Social. Presidencia de la República.

Acción Social. Presidencia de la República. Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la población desplazada, 2005. *Protección de Territorios étnicos. Las comunidades negras y su derecho al territorio*. Bogotá: Acción Social. Presidencia de la República.

Acción Social. Presidencia de la República. Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la población desplazada, 2005. *Rutas de procedimiento para orientar la protección colectiva e individual de los derechos sobre la tierra de la población desplazada*. Bogotá: Acción Social. Presidencia de la República.

ACNUR, 2004. *Balance de la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado en Colombia. Agosto 2002 ó Agosto 2004*. Bogotá.

ACNUR y otros, 2005, *Taller sobre el derecho de restitución de vivienda y propiedad de la población desplazada*, Bogotá: Publicaciones ILSA (cd).

Álvarez óCorrea G., Miguel, Carlos Moreno, Martha Gutiérrez, Arturo Soler, 2003 *Cosechas de Viento. Reubicación rural de comunidades desplazadas por la violencia*. Bogotá: Procuraduría General de la Nación y Ministerio de la Protección Social.

Arias, Jaime Enrique, 2003. "El territorio como elemento fundamental de la resistencia al desplazamiento forzado de los pueblos indígenas de Colombia" en CODHES, OIM. *Destierros y Desarraigos. Memorias del II Seminario internacional del Desplazamiento: implicaciones y retos para la gobernabilidad, la democracia y los derechos humanos*, Bogotá.

Autos 176, 177, 178, 179, 2005, de la Corte Constitucional de Colombia

Banco Mundial, 2004. *Colombia: una política de tierras en transición*, Bogotá: Documento CEDE No. 2004-29. Universidad de Los Andes.

Bello, Martha Nubia, 2004. "La política para el restablecimiento de la población desplazada" en Martha Nubia Bello (editora) *Desplazamiento forzado. Dinámicas de guerra, exclusión y desarraigo*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia: 311-330.

*Boletín Hechos del Callejón (1)*, 2005: "La polémica por las cifras de desplazamiento" Bogotá: PNUD.

*Boletín Hechos del Callejón (6)*, 2005: "El òtterreroö de la propiedad rural en Colombia" Bogotá: PNUD.

Castellanos Sierra, Magdalena, 2000. "Mujeres en la colonización amazónica" en

Corporación Mujer, Ser y Renacer. *Caquetá, Nuevo Milenio con corazón de Mujer. Agenda 2000*.

Castillo, Alfonso, 2004. "El desplazamiento como fenómeno socioeconómico ligado a la concentración del poder sobre la tierra" en Martha Nubia Bello (editora) *Desplazamiento forzado. Dinámicas de guerra, exclusión y desarraigo*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia: 155-162.

Chant, Sylvia, 2003. "Female Household Headship and the Feminisation of Poverty: Facts, Fictions and Forward Strategies" London: London School of Economics, Gender Institute. New Working Paper Series

CODHES, 2004. "Encuesta Nacional de Caracterización de la población desplazada ENADE 2003" Bogotá.

Comité Internacional de la Cruz Roja, 2001. *Asistencia Humanitaria del CICR en Colombia ó Reporte 2001*. Bogotá.

Conferencia Episcopal de Colombia, Secretariado Nacional de Pastoral Social, 2006. *Desafíos para construir nación. El país ante el desplazamiento, el conflicto armado y la crisis humanitaria 1995-2005*, Bogotá: Secretariado Nacional de Pastoral Social, Codhes, ACNUR, PNUD, Consejo Noruego de Refugiados.

Congreso Nacional Agrario, 2004. «Mandato Agrario» y «Propuestas de Política Pública Agraria para Colombia» en *Políticas agrarias para Colombia*. Bogotá: Publicaciones ILSA.

Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, Observatorio de Asuntos de Género, 2004, «Estado del Arte sobre la situación de reconocimiento de los Derechos de la Mujer Indígena en Colombia» Bogotá, diciembre (presentación en power point).

Contraloría General de la República, 2005. «La gestión de la Reforma Agraria y el proceso de Incautación y Extinción de bienes rurales» Ponencia de la Contraloría Delegada para el sector Defensa, Justicia y Seguridad, en el Foro «La Extinción de la propiedad ilícita. Una vía para la Reforma Agraria?». Bogotá. Julio de 2005

Consejo Comunitario Mayor de la Asociación Campesina Integral del Atrato, ACIA. Red de Solidaridad Social, 2002. *Medio Atrato. Territorio de Vida*. Bogotá

Deere, Carmen Diana y Magdalena León, 2000. *Género, Propiedad y Empoderamiento: Tierra, Estado y mercado en América Latina*, Bogotá: Editores Tercer Mundo, Universidad Nacional de Colombia.

Díaz Susa, Dora Isabel, 2002. *Cuadernos Tierra y Justicia No. 9. Situación de la Mujer Rural Colombiana. Perspectiva de Género*. Bogotá: ILSA, diciembre de 2002.

*El Tiempo* 2004, «Premio. Maria Eugenia Zabala, la del Valle Encantado. La historia detrás de la Mujer Cafam» Bogotá, marzo 8.

*El Tiempo* 2005, «Alerta por tierra de desplazados» Bogotá, octubre 3.

*El Tiempo*, «Reversazo de Incoder les quitó 10 mil hectáreas a negritudes» Bogotá, octubre 22.

Fajardo, Darío y Héctor Mondragón, 1997. *Colonización y estrategias de desarrollo*, Bogotá: IICA, Ministerio del Medio Ambiente e Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (Iepri), Universidad Nacional de Colombia.

Fajardo Montana, Darío, 2002. *Cuadernos Tierra y Justicia No. 1. Tierra, poder político y reformas agraria y rural*. Bogotá: ILSA, agosto de 2002.

Fajardo Montana, Darío, 2002. *Para sembrar la Paz hay que aflojar la tierra*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Instituto de Estudios Ambientales IDEA.

Flórez Enciso, Luis Bernardo, 2005. «Extinción de dominio, reforma agraria, democracia y paz» en *Economía Colombiana. Revista de la Contraloría General de la República*. Bogotá: Contraloría General de la República

Forero Alvarez, Jaime, 2002. *Cuadernos Tierra y Justicia No. 2. La Economía Campesina colombiana 1990-2001*. Bogotá: ILSA, agosto de 2002.

Forero Pardo, Edgar, 2004. "Apreciaciones acerca de los desarrollos recientes de la política pública de restablecimiento de la PSD" en Martha Nubia Bello (editora) *Desplazamiento forzado. Dinámicas de guerra, exclusión y desarraigo*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia: 331-360.

Gutiérrez, Myriam y Marcela Peña, 2004. *Observatorio de Desarrollo Rural. Una mirada de género al sector rural colombiano. Recopilación y Análisis 2003*. Bogotá: Instituto Interamericano para la Agricultura, IICA.

Gutiérrez, Myriam y Jorge Zapp, 1995. *Mujer, Semilla, Alimento. Participación de la Mujer en el Sistema Agroalimentario en Colombia*. Bogotá: UNIFEM.

Hernández Sabogal, Myriam, 2004. "La protección de los bienes patrimoniales de la población rural desplazada: decreto 2007 de 2001" en Martha Nubia Bello (editora) *Desplazamiento forzado. Dinámicas de guerra, exclusión y desarraigo*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia:361-366.

Hoffmann, Odile, 2002. "Conflictos territoriales y territorialidad negra. El caso de las comunidades afrocolombianas" en Mosquera, Claudia, Pardo, Mauricio y Odile,

Hoffmann (editores) *Afrodescendientes en las Américas. Trayectorias sociales e identitarias. 150 años de la abolición de la esclavitud en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, ICANH, IRD e ILSA: 351-366.

Ibáñez, Ana María y Pablo Querubín, 2004. *Acceso a tierras y desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: Documento CEDE No. 2004-23. Universidad de Los Andes.

ILSA, 2004. *Derecho a la Tierra: conceptos, experiencias y desafíos*, Bogotá.

Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz IMP, 2005. "Verdad, Justicia y Reparación: Derechos también para las mujeres" Bogotá (cartilla).

Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz IMP, 2005. Mesa Nacional de Incidencia. "Por el derecho a la Verdad, la Justicia y la Reparación con perspectiva de Género". Documento público No. 1. Bogotá, julio.

Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz IMP, ASODEMUC, ANMUCIC, 2005. "Mujer y Tierras. Revisión de la Legislación sobre el Derecho de la Mujer a la Propiedad sobre la Tierra" (documento).

INCORA/INCODER, 2005, "Atención a Población Desplazada por causa de la violencia, año 1996-2005" (listado División Acceso a Tierras).

León, Magdalena. (compiladora) 1980. *Mujer y Capitalismo Agrario*. Bogotá: ACEP.

León, Magdalena y Carmen Diana Deere (editoras) 1986. *La mujer y la política agraria en América Latina*, Bogotá: Siglo XXI editores de Colombia, Ltda.

León, Magdalena, Prieto, Patricia y María Cristina Salazar, 1994. "Acceso de la mujer a la tierra en América Latina ó Panorama general y estudios de casos en Honduras y Colombia" en *Mujeres campesinas en América Latina. Desarrollo rural, acceso a la tierra, migraciones y legislación*. Roma: FAO.

León Gómez Zuluaga, Alberto, 2002. *Cuadernos Tierra y Justicia No. 10. Campesinado y Derechos Humanos*. Bogotá: ILSA, diciembre de 2002.

Machado, Absalón, 1998. *La cuestión agraria en Colombia a fines del milenio*, Bogotá: El Áncora Editores.

Machado, Absalón y Ruth Suárez (coordinadores) 1999. *El mercado de tierras en Colombia. ¿Una alternativa viable?*, Bogotá: Tercer Mundo Editores en coedición con el CEGA y el IICA

Machado, Absalón, 2004<sup>a</sup>. "La academia y el sector rural: sus vínculos, sus interpretaciones, sus retos" en Absalón Machado (coordinador), *La academia y el Sector rural 1*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia Facultad de Ciencias Económicas, Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID):16-38.

Machado, Absalón, 2004b. "Tenencia de tierras, problema agrario y conflicto" en Martha Nubia Bello (editora) *Desplazamiento forzado. Dinámicas de guerra, exclusión y desarraigo*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia: 81-96.

Machado, Absalón, 2004c. "Colonización y academia. Estudios e incidencia en la formulación de políticas" en Absalón Machado (coordinador) *La academia y el Sector rural 1*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia Facultad de Ciencias Económicas, Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID): 151-222.

Machado, Absalón, Vásquez, Rafael y Carlos Salgado, 2004. "Análisis institucional y de las instituciones del sector agropecuario 1986-2003" en Absalón Machado (coordinador) *La academia y el Sector rural 1*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia Facultad de Ciencias Económicas, Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID): 39-104.

Machado, Absalón 2005. "Apreciaciones no ortodoxas sobre la reforma agraria" en *Economía Colombiana. Revista de la Contraloría General de la República*. Bogotá: Contraloría General de la República: 66-74

Mantilla Quijano, Alejandro, 2002. -Consideraciones sobre la exigibilidad política del derecho a la tierra. ¿Hacia la superación de la reforma agraria?, en Plataforma Colombiana de derechos humanos, Democracia y Desarrollo *Por el Derecho a la Tierra*, Bogotá.

Meertens, Donny, 1997. *Tierra, violencia y género: Hombres y mujeres en la historia rural de Colombia*. Tesis de Doctorado, Universidad Católica de Nijmegen: Centro de Estudios de Desarrollo del Tercer Mundo.

Meertens, Donny, 2004. -Género, desplazamiento, derechos en Martha Nubia Bello (editora) *Desplazamiento forzado. Dinámicas de guerra, exclusión y desarraigo*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia: 197-204.

Meertens, Donny, 2004. -Transversalización de género desde un Enfoque Diferencial. Experiencias, lecciones y recomendaciones Bogotá: ACNUR (documento interno).

Meertens, Donny , 2005, -El género en la seguridad humana: paradigmas, políticas y dinámicas sociales en torno al desplazamiento forzado ponencia próxima a publicarse en las memorias del Seminario "Género, Mujeres y Saberes en América Latina", Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

Meertens, Donny 2004, -Mujeres en la guerra y la paz: cambios y permanencias en los imaginarios sociales ponencia a publicarse próximamente en las memorias del IX Cátedra de Historia *Mujer, Nación, Identidad y Ciudadanía: siglos XIX y XX*, Museo Nacional, Bogotá, octubre.

Meertens, Donny y Nora Segura, 1999. -Exodo, violencia y proyectos de vida Informe presentado a Colciencias, Bogotá.

Mesa de Trabajo Mujer y Conflicto Armado, 2004. Cuarto Informe sobre Violencia sociopolítica contra mujeres y niñas en Colombia, -Impacto del conflicto armado en la seguridad de las mujeres indígenas en 2003 y primer semestre de 2004 Bogotá.

Mesa de Trabajo Mujer y Conflicto armado, 2005. Quinto Informe sobre Violencia sociopolítica contra mujeres y niñas en Colombia, Cap. 5. -Llenándose de Valor. Situación actual y estrategias de resistencia de las mujeres indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta y el Norte del Cauca frente al conflicto armado Bogotá.

Mondragón Báez, Héctor Hernán, 2002. *Cuadernos Tierra y Justicia No. 7. La organización campesina en un ambiente de terror*. Bogotá: ILSA, agosto de 2002.

Muyuy Jacanamijoy, Gabriel, 2004. -Conflicto Armado y Desplazamiento Forzado de los Pueblos Indígenas en Martha Nubia Bello (editora) *Desplazamiento forzado*.



*Dinámicas de guerra, exclusión y desarraigo*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia:205-214.

Muñoz, Margarita, Ramírez, Maria Eugenia y Janneth Lozano, 2005. *“Sistematización de tres experiencias de resistencia de organizaciones de mujeres frente al conflicto armado en Colombia”* Bogotá, documento presentado a UNIFEM.  
Osborne, Raquel, 1995. *“Acción Positiva”* en Celia Amoros (ed), *10 palabras claves sobre mujer*, Navarra: Ed. Verbo Divino: 297-329.

Ospina Robledo, Rosa Inés, 1998. *“Para Empoderar las Mujeres Rurales”* En: *Misión Rural*, Vol.8. Bogotá: IICA y TM Editores.

Presidencia de la República. Red de Solidaridad Social, 2001. *“Directriz para la atención a población indígena en riesgo o en situación de desplazamiento”*

Procuraduría General de la Nación, 2005. *“Control preventivo y seguimiento a las políticas públicas en materia de reinserción y desmovilización”* informe del

Procurador General, José Edgardo Maya, al vicepresidente de la República, septiembre 13.

Proyecto IICA/GTZ, 1997. *“Situación de la Mujer en Zonas de Cultivos Ilícitos”* en *Informe Final del Taller Desarrollo Alternativo y Perspectiva de Género en Colombia*.

Ramírez, Ana Carolina, 2004. *“Desplazamiento Interno en Colombia. Producción Académica y Política Pública”* en Absalón Machado (coordinador) *La academia y el Sector rural 2*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia Facultad de Ciencias Económicas, Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID): 84-126.

Red de Solidaridad Social y Presidencia de la República, 1999. *Atención a población desplazada por el conflicto armado*. Bogotá.

Red de Solidaridad Social, 2001, *Atención a Población Desplazada por la Violencia en Colombia. Informe de Gestión enero 2000 ó junio 2001*. Bogotá.

*Revista Semana*, 2005. *“Negritudes alerta. Más de 1.000 afrodescendientes protestaron en la capital para reclamar, entre otras cosas, el respeto a sus tierras. El proyecto de ley forestal es una amenaza a su cultura”* Bogotá, noviembre 14.

Rodríguez, Angela María, 2001. *“Las Mujeres de Valle Encantado, una experiencia de reubicación, con acceso a tierra, de familias desplazadas”* Montería, Tesis de Maestría en Desarrollo Rural. Pontificia Universidad Javeriana, diciembre de 2001.

Rojas, Jorge y Diana Sánchez, 2000, "En La Miel no todo es dulzura: el caso de los campesinos de la hacienda Bellacruz en William Partridge (ed), *Reasentamiento en Colombia*, Bogotá: Banco Mundial, ACNUR, Red de Solidaridad Social, Corp. Antioquia Presente: 189-232.

Rubio Serrano, Rocío, 2002. *Cuadernos Tierra y Justicia No. 8. Actores Políticos frente al Agro Colombiano*. Bogotá: ILSA, noviembre.

Salgado Araméndez, Carlos, 2004. "Economías campesinas" en Absalón Machado (coordinador) *La academia y el Sector rural 1*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia Facultad de Ciencias Económicas, Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID): 105-150.

Salgado Araméndez, Carlos, 2002. *Cuadernos Tierra y Justicia No. 6. Los campesinos Imaginados*. Bogotá, ILSA, agosto.

Scott, Joan, 1996, "El género: una categoría útil para el análisis histórico" en Marta Lamas (comp.) *El género. La construcción cultural de la diferencia sexual*, Mexico, Pueg.

Sen, Amartya, 1989, "Development as capability expansion" *Development Planning* 19:41-58.

Strouss de Samper, Jacquin, 2005. *Protección de Bienes Patrimoniales de la Población Desplazada*. Bogotá: Procuraduría General de la Nación.

Suárez, Gonzalo, 2004. "Reforma agraria en Colombia: una aproximación desde la academia 1986-2002" en Absalón Machado (coordinador) *La academia y el Sector rural 2*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas, Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID).

Suárez, Harvey Danilo, 2003. "Aplazados y desplazados óViolencia, guerra y desplazamiento: El trasfondo cultural del destierro y la exclusión" en CODHES, OIM. *Destierros y Desarraigos. Memorias del II Seminario internacional del Desplazamiento: implicaciones y retos para la gobernabilidad, la democracia y los derechos humanos*, Bogotá.

Suárez, Harvey Danilo y Diego Fernando Henao, 2002. "El desplazamiento forzado indígena en Colombia. La ley del silencio y la tristeza" Bogotá: ACNUR (documento).

Torres, José Martínez y Janet Ruiz, 2002. "Economía y Política de la Reforma Agraria en Colombia" en Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, *Por el Derecho a la Tierra*, Bogotá.

UNIFEM-Programa de Paz y Seguridad-Colombia: *Plan de Acción 2005*.

Uribe Muñoz; Alirio, 2002. «La Tierra y el Derecho Humano a la Alimentación» en Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, *Por el Derecho a la Tierra*, Bogotá.

Uribe Ramón, Graciela, 2000. «Los cultivos de coca y la perspectiva de género» en Corporación Mujer, Ser y Renacer. *Caquetá, Nuevo Milenio con corazón de Mujer. Agenda 2000*.

Valencia Vargas, Carolina, 2002. «Comunidades Afrocolombianas: Exclusión, Propiedad y Legislación de Tierras (1819-1994)», en Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, *Por el Derecho a la Tierra*, Bogotá.

Wouters, Mieke, 2002. «Comunidades negras, derechos étnicos y desplazamiento forzado en el Atrato Medio: Respuestas organizativas en medio de la Guerra» en Mosquera, Claudia, Mauricio Pardo y Odile Hoffmann (editores) *Afrodescendientes en las Américas. Trayectorias sociales e identitarias. 150 años de la abolición de la esclavitud en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, ICANH, IRD e ILSA: 369-397.