

COMENTARIOS A LA HOJA DE RUTA METODOLÓGICA DE INTERVENCIÓN DEL PROGRAMA NACIONAL INTEGRAL DE SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS ILÍCITOS –PNIS¹

INSTANCIAS DE EJECUCIÓN

Tal como lo contempla uno de los principios del PNIS, “la transformación de los territorios y las alternativas para las comunidades que habitan las zonas afectadas por los cultivos de uso ilícito, estén o no directamente involucradas con estos cultivos, partirán de la construcción conjunta y participativa entre estas y las autoridades nacionales, departamentales y municipales”, razón por la cual nos gustaría señalar que, sería importante:

- Definir quienes conformarán las instancias de ejecución del PNIS, tanto a nivel nacional como local (número de integrantes, identificación de las instituciones y organizaciones que las conformarán, procedimiento o criterios para su designación), si existirá o no paridad en la participación.
- Definir los roles de las instituciones y organizaciones al interior de las instancias (junta de direccionamiento estratégico y consejo permanente de dirección), y su papel en cada una de las etapas, incluyendo los equipos locales.
- Señalar el periodo o la vigencia de las diferentes instancias, así como también, de la permanencia de sus integrantes.
- Estudiar la posibilidad de participación de la Fuerza Pública en las instancias de ejecución del nivel nacional, con el fin de coordinar las estrategias de sustitución y erradicación forzada. De esta manera, se evitarían los incidentes presentados en varias regiones como Meta, Guaviare y Nariño donde estas dos estrategias han chocado, lo que ha minado la confianza de las comunidades en el proceso de sustitución. Además, es necesaria la participación de las autoridades militares y de policía con el ánimo de dar una respuesta a los retos de seguridad que demande el proceso completo. Es necesario coordinación a todas las autoridades encargadas del tema de acuerdo con sus competencias y atribuciones legales.

¹ Este es un primer documento de reacción al borrador de la ruta compartida desde la Dirección de Sustitución de cultivos de uso ilícito. Esperamos entregar en los próximos días un documento de propuestas concretas a la Ruta.

- Dado que el PNIS es un componente de la Reforma Rural Integral, sería indispensable que la ART y la ANT haga parte de las instancias. En particular, que asuman ciertos roles a nivel territorial.

ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN

- La estrategia de comunicación debería contemplar medidas específicas que desarrollen un enfoque de género y diferencial. En especial, se debería garantizar su difusión a mujeres rurales, quienes suelen tener menos acceso a medios de comunicación.

ETAPA DE RECONOCIMIENTO ESTRATÉGICO

Participación

- Para dar aplicación al principio de construcción conjunta, participativa y concertada establecido en el punto 4.1.1 del Acuerdo Final, la ruta debería establecer mecanismos claros y concretos para promover y asegurar la participación de las comunidades, y en particular de las mujeres.

Desde Dejusticia queremos insistir en la importancia de fortalecer el sistema nacional de cuidado, desde un enfoque territorial, como garantía para la participación efectiva de las mujeres.

Definición del territorio, PNN (Punto 1)

- Dadas las especificidades de los procesos en los PNN, donde seguramente las posibilidades de sustitución son menores, se debería considerar hacer una hoja de ruta distinta para estos campesinos/as.

Análisis de la documentación secundaria (punto 2). Sería importante:

- Definir responsabilidades sobre su realización, capacidad técnica, ruta metodológica para su análisis, y categorías de análisis.
- Teniendo en cuenta el punto 4.1.2. del acuerdo final sobre impulsar y fortalecer proyectos de investigación, reflexión y análisis de la realidad de las mujeres en relación con los cultivos de uso ilícito, incluir la creación de categoría de análisis para capturar información sobre la situación de las mujeres.

Identificación de actores sociales legales (Punto 3)

- Es importante señalar con qué criterios se hará dicha identificación, para qué fin y responsables. Se debe asegurar la identificación de las organizaciones de mujeres presentes en los territorios en donde se desarrollará el PNIS.

Identificación de actores ilegales (Punto 4)

- En el mismo sentido de la anterior observación, los criterios, fines, instrumentos (consulta con la sociedad civil, rastreo de información, etc), ruta metodológica para proceder a su identificación, responsables, deberían estar establecidos en la ruta.
- Así mismo, esta identificación debería estar acompañada de la identificación de los riesgos de victimización particulares que tienen las mujeres en territorios con presencia de estos actores armados. Ejemplo, riesgo de violencia sexual.

Definición de estrategia de entrada a territorio o “ruta de intervención para el acercamiento con las comunidades”. (Punto 5)

- Consideramos importante conocer cómo será definida, con qué criterios, quienes participarán en su construcción; pero ante todo, consideramos que en este proceso, deberían participar representantes de las organizaciones y comunidades donde se va a intervenir.

ETAPA DE ALISTAMIENTO

Participación

- En términos generales, y con el fin de dar aplicación al principio de construcción conjunta, participativa y concertada establecido en el punto 4.1.1 del Acuerdo Final, sería importante establecer mecanismos claros y concretos para promover y asegurar la participación de las comunidades, y en particular de las mujeres.
- Es fundamental, que las mujeres participen y hagan parte en las etapas donde se formularán y firmarán los acuerdos municipales, departamentales y regionales; para lo cual es importante que se incluya la paridad dentro de los criterios de conformación de las diferentes instancias asesoras o directivas.

Beneficiarios/as

- Consideramos que a esta ruta se debería traer lo establecido en el artículo 6 del Decreto 896 en relación a los beneficiarios, una vez se cuente con el fallo de la Corte.
- De igual manera, deben considerarse las familias monoparentales.

Primera reunión de socialización con autoridades locales y regionales sector Defensa, Gobierno Nacional y FARC-EP (Punto 1)

- El estudio de las condiciones de seguridad, debe realizarse con un enfoque de género que permita dar cuenta de los factores de riesgo extraordinario de las violencias contra las mujeres en el territorio a intervenir, violencias que deben ser

analizadas atendiendo el continuo de violencia y por lo tanto la relación entre las violencias ejercidas por actores armados y las violencias consideradas “privadas”.

- Teniendo en cuenta que en este espacio se socializará la ruta de articulación con la RRI, sería necesario identificar las etapas y procedimientos de tal ruta.
- No es claro en la Ruta que en aquellos territorios en donde no exista articulación con los PDET deberán llevarse a cabo los PISDA.

Reunión con Alcaldía y Líderes (JAC, organizaciones) (Punto 2)

- Uno de los objetivos de la reunión con las autoridades locales, es la socialización y escucha de posiciones. Sin embargo, la ruta señala que en esta se adquieren compromisos. Valdría la pena definir por qué a partir de aquí se adquieren, y de qué clase de compromisos se trata. ¿Son labores logísticas de preparación del acuerdo, o por el contrario son labores que atañen el programa mismo?

Jornadas de socialización conjunta (gobierno, FARC-EP, Organizaciones reconocidas en el territorio y organizaciones del CPD con presencia en el territorio) (Punto 3)

- Es importante que las comunidades conozcan un cronograma en materia de articulación interinstitucional, teniendo en cuenta que los PDET terminarán de formularse en julio de 2018 y que su ejecución comenzaría aproximadamente en agosto del año entrante.
- De otra parte, para garantizar la presencia física y adecuada de las mujeres y sus organizaciones.

Firma del Acuerdo Colectivo (Punto 4)

- Es fundamental determinar la naturaleza jurídica de los acuerdos colectivo en la presente ruta. Consideramos que los compromisos del PAI, así como los compromisos que se adopten en el marco del PISDA o PDET, deben tener la naturaleza jurídica de actos administrativos. Como en los Acuerdos hay compromisos por parte de varias autoridades, sería posible que a partir de la firma del Acuerdo colectivo se derive la obligación de expedir los respectivos actos administrativos por parte de las diferentes entidades involucradas, y colocar un término para el cumplimiento de dicha obligación.
- Valdría la pena establecer los mecanismos para el cumplimiento de dichos acuerdos por las diferentes partes que los suscriben. Además, en aras de generar confianza con las comunidades es importante que se expliciten las consecuencias que tiene el incumplimiento de los acuerdos por parte de la institucionalidad. La preocupación de muchas personas en territorio consiste en que hay sanciones fuertes para los ciudadanos que incumplen, pero no para el Estado. La historia de las negociaciones

colectivas entre el movimiento social y el Estado presenta evidencias de incumplimientos reiterados. ¿Cómo se podría manejar esa percepción de incumplimiento? ¿Qué pasa si el Estado incumple? ¿Cuáles instituciones deberían verificar si se están o no cumpliendo con los compromisos derivados de acuerdos familiares, municipales y regionales? Lo anterior aplica también para el componente de seguimiento y evaluación.

- El compromiso del gobierno en los acuerdos, debería incorporar más allá de la puesta en marcha del proceso de construcción el PISDA, el proceso mismo de implementación y su articulación con la RRI.
- Debería determinarse las entidades convocadas por la Dirección del PNIS que se vincularán al proceso participativo en cada municipio y territorio para el diseño de los PISDA. ¿De qué manera en que se vincularán al proceso? ¿Cuáles son sus responsabilidades?

Asambleas comunitarias (Punto 5)

- En cuanto a la elección de delegados/as a la Comisión Municipal de Planeación Participativa y el Consejo Municipal de Seguimiento y Evaluación, deberían estar previamente fijados los lineamientos para establecer el número de miembros de estas instancias. A su vez, y en aras de garantizar una representación equitativa de mujeres y organizaciones, proponemos que la designación de delegados y delegadas sea paritaria en razón del género.

Conformación de las instancias regionales

- Reiterando lo señalado en la conformación de las instancias nacionales, a nivel local: i) Definir quienes conformarán dichas instancias, (número de integrantes, identificación de las instituciones y organizaciones que las conformarán, procedimiento o criterios para su designación); ii) Definir los roles de las instituciones y organizaciones al interior de las, y su papel en cada una de las etapas; iii) señalar el periodo o la vigencia de las diferentes instancias, así como también, de la permanencia de sus integrantes; iv) garantizar presencia de organizaciones de mujeres y sus organizaciones, y garantizar la evaluación y seguimiento al enfoque de género como parte de las tareas de estas instancias.

Comisión Municipal de Planeación Participativa (Punto 6)

- Dentro de las actividades, debería ampliarse la realización del protocolo de vinculación a los beneficiarios contemplados en el Decreto 896, y no solo a los recolectores. De igual manera, consideramos que deben promoverse aquellas actividades dirigidas a la prevención de violencias contra las mujeres, o a fortalecer mecanismos que permitan disminuir el tiempo de cuidado no remunerado a cargo de

mujeres rural con el objetivo de garantizar su participación efectiva dentro del PNIS.

Consejo Municipal de Evaluación y Seguimiento (Punto 7)

- Proponemos que la sociedad civil y personas de la comunidad internacional sean parte de esta instancia, en donde estén representantes de las comunidades involucradas, pero también expertos/as independientes. Dentro de sus funciones, deberá contemplarse i) construir indicadores de seguimiento que permita evaluar de manera objetiva el cumplimiento de los acuerdos; ii) a crear mecanismos que permitan llamar la atención a las entidades en materia de seguimiento. Por ejemplo, que presenten informes cada seis meses; iii) y un mecanismo de reacción por parte de las entidades a dichos informes. Uno de los aspectos a evaluar tendría que ser la efectiva aplicación del enfoque de género.

Recolección y análisis de información de cultivadores y recolectores a vincular al programa (Punto 9)

- Este es un tema que está generando riesgos extraordinarios en las regiones, actualmente. Este proceso debería ser llevado a cabo de manera paralela a la implementación de la estrategia de seguridad y protección. En lugar de un listado de familias, podría realizarse un censo y caracterización de las potenciales familias beneficiarias con el fin de que se pueda contar con una línea base para posteriormente definir los tipos de proyectos y las demás estrategias del PNIS. La información recogida en esta fase, debe ser protegida, puesto que contiene datos sensibles de personas que se acogerán al Tratamiento Penal Diferenciado (TPD). Se sugiere incorporar desde aquí un mecanismo para que esta información no pueda ser usada por el gobierno para ningún otro fin distinto de la caracterización de las familias potenciales beneficiarias del PNIS.

Asambleas de verificación y elaboración de actas para actividades de recolectores (Punto 11)

- Es necesario establecer quienes estarán en estas asambleas comunitarias, así como también, garantizar la presencia de mujeres y de sus organizaciones.

Vinculación al programa (Punto 12)

- Teniendo en cuenta que deberá suscribirse la vinculación individual, tanto para familias cultivadoras como para aquellas que no lo son, es necesario determinar quién será la institución responsable de tal tarea, así como también la coordinación de la presencia de las partes.
- Dentro de las organizaciones que harán presencia en el momento de la suscripción, debe garantizarse la presencia de organizaciones de mujeres.
- Es importante tener en cuenta la definición de beneficiarios que contempla el decreto 896.

- Es oportuno contar con la presencia Defensoría del Pueblo.

ETAPA DE IMPLEMENTACION

Caracterización socioeconómica (punto 13)

- Consideramos que, dada la necesidad de esta información para alimentar los acuerdos colectivos, la caracterización de los beneficiarios debería establecerse de manera previa a la formulación de los acuerdos, y no en la fase de implementación. Todo con el fin de responder efectivamente a las necesidades de las comunidades.
- Sugerimos que la hoja de ruta acoja la definición de beneficiarios establecida en el Artículo 6 del Decreto 896, puesto que no es claro quiénes serán los beneficiarios del programa. Esta definición deberá ajustarse a lo que establezca la Corte, en el marco del proceso de revisión de constitucionalidad que se adelanta.
- De igual manera, nos parece importante determinar de qué tipo de instrumento se trata, cuáles son sus criterios, categorías, metodologías, así como también, con quién se va a concertar este instrumento.
- La línea base no debe ser solo de cultivos, sino de la situación de las personas vinculadas a los cultivos de la coca. Sugerimos que se incluyan variables más concretas para esta caracterización. Por ejemplo, si es población migrante, si se trata de poblaciones negras o indígenas, cuáles son los aspectos básicos de la vivienda, aspectos relacionados con el acceso a derechos como la salud, la educación o la situación de posesión/tenencia de la tierra que trabajan.
- En dicha caracterización es clave que se incluyan preguntas relacionadas con la situación de las mujeres y de la comunidad LGBTI, que puedan servir de línea base para la definición de medidas concretas en el PAI que tengan enfoque de género.
- En dicho diagnóstico se prestará especial atención a la situación de precariedad en la relación de tenencia y propiedad de las mujeres con la tierra, especialmente porque dicha relación ha estado históricamente mediada por los varones. En la aplicación de la ruta de formalización, titulación y acceso a tierra se implementarán medidas dirigidas a proteger de manera reforzada los derechos de las mujeres campesinas como sujetos de especial protección, en su relación con la tierra.

Asamblea comunitaria para definición de componente del PAI comunitario (Punto 15)

- De las Asambleas deben surgir compromisos claros en materia de tiempos y responsables de llevar a cabo las actividades contempladas en el PAI comunitario; así como también, deberá garantizarse la presencia de mujeres y de sus organizaciones, y un enfoque de género en la priorización de elementos del PAI.

Pago a las familias (Punto 16)

- Es menester considerar explícitamente las familias monoparentales en dicho beneficio.
- Sugerimos considerar que para cada núcleo familiar, el pago se realice dividido 50/50.
- Incluso una propuesta que se puede manejar para promover el empoderamiento de las mujeres, es considerar a las mujeres como las titulares de la familia ante el programa, de manera que los dineros sean consignados a su nombre.

Adecuación del terreno y/o levantamiento de los cultivos de coca

- Para garantizar la no reincidencia es importante que antes de terminar el año, ya existan medidas de transformación territorial ejecutadas en la zona, especialmente en materia de infraestructura y construcción de mercados para la comercialización de los nuevos productos.
- Es necesario establecer cuándo serán definidos estos proyectos por familia, cuál es el presupuesto para ello.
- Es fundamental que las mujeres puedan participar en la toma de decisión sobre el proyecto productivo al interior de las familias.

Verificación del levantamiento de los cultivos de uso ilícito

- Sería importante establecer qué mecanismos y criterios se tendrán en cuenta para verificar el cumplimiento de los compromisos, cuál será el procedimiento para analizar si hubo incumplimiento por parte de los beneficiarios, así como también, cuáles serían las consecuencias del incumplimiento.
- Incluir lo establecido en el Acuerdo con respecto a los incumplimientos que se presenten por parte de los beneficiarios en caso de fuerza mayor, es fundamental. En el mismo sentido, desarrollar los criterios que se deberán tener en cuenta en estos casos, como factores de contexto e individuales como, por ejemplo, la presencia de grupos armados que presionen a las comunidades a resembrar, y situaciones de vulnerabilidad económica extrema.
- Aquí retomamos el aspecto relacionado con las consecuencias que tiene el incumplimiento de los acuerdos por parte de la institucionalidad misma, puesto que persiste la percepción por parte de muchas personas en el territorio, que hay sanciones fuertes para los beneficiarios que incumplen, pero no para el Estado. ¿Debería la UNODC verificar también qué entidades están o no cumpliendo con los compromisos derivados de acuerdos familiares, municipales y regionales?

Asistencia Técnica Integral - ATI

- En las jornadas de capacitación deberán garantizar la participación activa de las mujeres; así como también, debe su presencia física y de sus organizaciones en los procesos de concertación.
- Es necesario establecer cómo se va a llevar a cabo este proceso de concertación y quienes lo van a liderar.
- Teniendo en cuenta que la asistencia técnica integral debe contribuir a los procesos de organización comunitaria, al mejoramiento de la capacidad de diálogo con las autoridades locales, a la articulación de esfuerzos interinstitucionales, comercialización, alianzas comerciales y productivas, al fortalecimiento organizacional, a la promoción del uso y manejo adecuado de los recursos, a la cultura de la legalidad y a la puesta en marcha de las actividades del sistema productivo, es indispensable determinar quién o quiénes serán los responsables de su puesta en marcha.
- En ese sentido, sugerimos agregar como objetivo de la asistencia técnica lo siguiente: “..., superación de las inequidades de género, aumento de la participación de las mujeres en la capacitación técnica y la adquisición de conocimientos para la producción,...”.
- En materia de generación de ingreso y trabajo digno para las comunidades afectadas por los cultivos de uso ilícito, debería desarrollarse la manera como se promoverá e cooperativismo, las diferentes medidas contempladas, así como también los responsables de implementarlas.
- Debe tenerse en cuenta las particularidades de las comunidades que viven en las zonas PNN para recibir la asistencia técnica.

Implementación del componente de auto sostenimiento (Punto 21)

- Deberá garantizarse la participación de las mujeres en la toma de decisiones para definir el uso de los recursos.

Proyecto productivo con visión a largo plazo (Punto 22)

- Sobre los componentes productivos, es necesario determinar a cuáles proyectos productivos hace referencia, quién es el responsable de desarrollarlos; e incluir dentro de las actividades de servicios, aquellas relacionadas con los servicios ambientales, conservación y uso sostenible de ecosistemas (reforestación, cuidado de bosques, etc).

Asambleas comunitarias (Punto 23)

- Como lo hemos venido reiterando, es necesario garantizar la presencia física de las mujeres y de sus organizaciones.

Implementación del PISDA (Punto 26)

- Proponemos que la Dirección General del PNIS “garantice la presencia e intervención de entidades responsables de la financiación y ejecuciones de las inversiones priorizadas en el PISDA...”, en lugar de referirse a la “gestión”. Todo esto en aras de darle más fuerza a la implementación.
- Además, teniendo en cuenta que el PNIS es parte integral de la RRI, la ART debería jugar un rol más activo.

Seguimiento y evaluación del PNIS (Punto 27)

- Insistimos en la necesidad de una instancia con terceros, que pueda hacer el seguimiento a partir de indicadores de resultado.
- Es importante definir qué entidad realizará esta evaluación y con qué periodicidad. Preferiblemente deberá ser una entidad/organización externa con experiencia en evaluación de programas. Adicionalmente la evaluación deberá ser periódica con el fin de que se pueden adoptar los correctivos necesarios durante la implementación.
- En esta fase de seguimiento y evaluación se debe incorporar también un sistema de alertas tempranas sobre i) situaciones de riesgo e inseguridad en los territorios por cuenta de presencia de grupos armados al margen de la ley; ii) situaciones de vulnerabilidad económica extrema, o iii) situaciones de fumigación, erradicación forzada. Todo ello para poder dar cuenta de los posibles escenarios de incumplimiento de gobierno, y por consecuencia, de los campesinos.