



Análisis de elementos facilitadores y limitantes de la Política de drogas “Ruta Futuro 2018 – 2022” para la inclusión de los enfoques de género y étnico del Acuerdo de Paz, en la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), en mujeres indígenas del departamento de Putumayo – Colombia

Gloria Jannette Jojoa Jamioy (Colombia)

2023

Maestría en Género, Sociedad y Políticas. Modalidad Virtual
Programa Regional de Formación en Género y Políticas Públicas PRIGEPP
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO Argentina
Directora de tesis: Mg. Diana María Suaza Correa

RESUMEN

El presente trabajo es un ejercicio de análisis de la política pública de drogas “Ruta Futuro” del periodo de gobierno Colombiano 2018 – 2022, que incluyó la Implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), del Acuerdo de Paz de 2016 firmado entre el gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Donde la implementación de la Política Ruta Futuro, incidió directamente, en el incumplimiento de las expectativas de inclusión de los enfoques de género y étnico en la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos PNIS. De esta manera, se pretende visibilizar los elementos facilitadores y limitantes de dicha política, que incidieron en la inclusión de los enfoques étnico y de género, en la implementación del PNIS, de manera particular con mujeres indígenas del departamento de Putumayo. El análisis se realizó desde documentos como informes institucionales, producción escrita de la sociedad civil y la academia, y noticias locales, resultantes en el último año de gobierno de Ivan Duque Márquez. La metodología de análisis siguió la propuesta de Emery Roe y se apoyó en la herramienta ATLAS.ti.

Palabras clave: enfoque étnico, enfoque de género, política pública, narrativa dominante, contra-narrativa- meta-narrativa.

INDICE DE CONTENIDOS

INTRODUCCION	5
Capítulo 1. Problema de Investigación	10
Planteamiento del Problema	10
Anticipaciones hipotéticas	12
Justificación	12
Objetivo general y específicos	15
<i>Objetivo General:</i>	15
<i>Objetivos específicos:</i>	16
Capítulo 2. Antecedentes o Estado de la Cuestión	16
Capítulo 3. Referentes teóricos.....	23
Referente empírico (unidad de análisis)	23
Referente teórico	24
Capítulo 4. Consideraciones metodológicas y técnicas	33
Metodología	33
Diseño de una matriz de codificación	38
Identificación y codificación de relatos.....	39
Capítulo 5. Análisis de Resultados	40
Identificación de narrativas dominantes y narrativas alternativas o contra-narrativas.	40
Análisis Categoría: Cualidades deseadas en la política pública.....	41
Análisis Categoría: Proceso Político.....	46
Análisis Categoría: Valor Público.....	48
Construcción de meta-narrativa	50
Categoría: Cualidades deseadas en la política pública	50
Categoría: Proceso Político.....	52
Categoría: Valor público	53
Capítulo 6. Conclusiones	53
Referencias	58
Anexos 61	
Anexo No. 2. Ecuaciones de Búsqueda y resultados.....	62
Anexo No. 3. Documentos seleccionados para la línea base.....	62
Anexo No. 4. Informes de Gobierno Colombiano sobre la implementación del PNIS del Punto 4 del Acuerdo de Paz.....	66

Anexo No. 5. Informes de Sociedad Civil a la implementación del PNIS del Punto 4 del Acuerdo de Paz.....	67
Anexo No. 6. Noticias acerca de la implementación del PNIS del Punto 4 del Acuerdo de Paz.....	68
Anexo No. 7 . Narrativas Dominantes y Contranarrativas	74

INDICE DE TABLAS, FIGURAS Y ANEXOS

Tabla 1. Dimensiones, Variables e Indicadores	36
Tabla 2. Matriz de Codificación	38
Tabla 3. Matriz Coocurrencias – Categoría Cualidades deseadas en la Política.....	42
Tabla 4. Matriz coocurrencias - Categoría Proceso Político	47
Tabla 5. Matriz Coocurrencias Categoría Valor Público	49
Figura 1. Codificación en Atlas.ti	39
Figura 2. Red Narrativa dominante: Sistema Político y Nivel de Análisis de Contexto. 41	
Figura 3. Red Narrativa no dominante o Contra-narrativa: Articulación entre Diseño e Implementación, y Sencillez de la Política.	41
Figura 4. Discurso Dominante Sustitución de cultivos- vulnerabilidad vs Discurso No Dominante Actitud del Gobierno- Vulnerabilidad.	46
Figura 5. Discurso Dominante “Resultados Inclusión - Resultados Sustitución” vs Discurso No Dominante "Cumplimiento Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz"	49
Anexo 1. Constante de búsqueda, variables y palabras clave.....	61
Anexo 2. Ecuaciones de Búsqueda y resultados.	62
Anexo 3. Documentos seleccionados para la línea base.	62
Anexo 4. Informes de Gobierno Colombiano sobre la implementación del PNIS del Punto 4 del Acuerdo de Paz.....	66
Anexo 5. Informes de Sociedad Civil a la implementación del PNIS del Punto 4 del Acuerdo de Paz.....	67
Anexo 6. Noticias acerca de la implementación del PNIS del Punto 4 del Acuerdo de Paz. 68	
Anexo 7. Narrativas Dominantes y Contranarrativas.....	74

INTRODUCCION

La presente investigación, se realiza como requisito para optar al título de Magister en Género, Sociedad y Políticas, del Programa Regional de Formación en Género y Políticas Públicas, de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

El Acuerdo de Paz de 2016, firmado entre el gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia- FARC (movimiento guerrillero), incluye el compromiso tendiente a dar “solución al problema de las drogas ilícitas”, conocido como el Punto 4 del Acuerdo Final. En este punto, se hacen consideraciones importantes en cuanto a la inclusión del enfoque étnico y de género, en los planes y programas nacionales, como el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS). Y se apuesta por medidas de atención diferencial, acciones de inclusión y la efectiva participación de las mujeres desde la planeación hasta la implementación de los planes y programas.

En el Acuerdo de Paz, el enfoque de género quedo planteado como un principio transversal que reconoce:

- a) la igualdad entre mujeres y hombres en los planes y programas de la reforma rural integral y del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito – PNIS; b) los efectos desproporcionados que ha tenido el conflicto armado en las mujeres rurales, niñas y población LGBTI, en especial de las violencias en las zonas con presencia de cultivos de uso ilícito, de producción y comercialización de sustancias psicoactivas; c) tener en consideración las necesidades, intereses y barreras económicas, culturales y sociales de las comunidades rurales en especial de las mujeres que habitan en zonas de cultivos de uso ilícito; y d) la necesidad de garantizar la incorporación de medidas afirmativas y diferenciales para las mujeres. (Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, S.f, p. 5.).

El Punto 4 del Acuerdo de Paz (2016, p. 99-100) incita al Estado a diseñar una nueva política de drogas que entre otras características tenga:

“enfoque de derechos humanos y salud pública, diferenciado y de género... tratamiento especial a los eslabones más débiles de la cadena del narcotráfico que son las personas que cultivan y las que consumen ... enfoque territorial basado en la participación ciudadana y en la presencia y el fortalecimiento en términos de efectividad, eficiencia y transparencia de las instituciones responsables de la atención social, la seguridad y protección de las comunidades ... reconocimiento de los usos ancestrales y tradicionales de la hoja de coca, como parte de la identidad cultural de la comunidad indígena y la posibilidad de la utilización de cultivos de uso ilícito, para fines médicos y científicos y otros usos lícitos que se establezcan.

El Acuerdo de Paz (2016) incluye un Capítulo Étnico, que exhorta a incorporar la perspectiva étnica y cultural establecida en el marco jurídico internacional y constitucional colombiano, para la interpretación e implementación de todos los componentes del Acuerdo, de manera que se pongan en práctica los principios de: libre determinación, autonomía, gobierno propio, participación, identidad e integridad social-económica – cultural, reconocimiento de prácticas territoriales ancestrales, consulta y consentimiento previo – libre e informado. (Acuerdo de Paz, 2016, p. 206)

En ese sentido, el Capítulo Étnico, establece unas salvaguardas para la interpretación e implementación del Acuerdo, referentes a la consulta previa -libre e informada desde un carácter principal y no subsidiario, el derecho a la objeción cultural para garantizar la no repetición, la incorporación de los enfoques étnico, género, mujer, familia y generación, y que la implementación, en ningún caso vaya en detrimento de los derechos de los pueblos étnicos. En el caso de la solución al problema de las drogas, el capítulo étnico, reitera la garantía de participación y consulta en el diseño y ejecución del PNIS, la priorización de territorios según las realidades de vulnerabilidad de los pueblos étnicos.

Aunque en septiembre del 2021 se produjo el documento “Lineamientos para la implementación de una modalidad de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos en territorios colectivos o asociativos, bajo un enfoque diferencial étnico, de mujer, género, familia y generación”, hasta junio del 2022, no se había logrado consultarlo con los grupos étnicos y en particular con los pueblos indígenas en el espacio de la Mesa Permanente de Concertación (DNP, SIIPO2.0, Indicador D.E.1, 2022). Razón por la cual, para este estudio, sólo se consideró el “Protocolo para la implementación del enfoque de género del PNIS” al ser un documento técnico que da línea sobre la inclusión del enfoque de género en el PNIS, adoptado mediante Resolución 0009 de abril de 2021 por la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos, como corresponde a uno de los indicadores establecidos en el Plan Marco de Implementación PMI del Acuerdo de Paz (2016).

Para cada uno de los Puntos del Acuerdo de Paz, el Plan Marco de Implementación (PMI) contiene indicadores específicos. Los correspondientes al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) del Punto 4 del Acuerdo de Paz, sobre enfoque étnico y de género refieren a; la efectiva realización de la consulta previa al 2018, en el caso de un decreto que reglamente el PNIS para su implementación con pueblos y comunidades étnicas; la participación

efectiva, significativa y con garantías (en lo metodológico y financiero), en los espacios locales y nacionales, tanto en la planeación, el seguimiento y la evaluación de los planes; las adecuaciones mínimas en los instrumentos de registro y reporte de variables desagregados por etnia, y las adecuaciones físicas en el territorio en lo esencial como es el caso de la limpieza de MAP y MUSE los territorios priorizados concertados¹.

Los informes del gobierno nacional, de las organizaciones de la sociedad civil y de la academia, son documentos que describen el estado de esos indicadores, y son insumos para los fines de este estudio. Según el reporte del Sistema Integrado de Información para el Posconflicto SIPO 2.0. existen indicadores en mora de cumplimiento, como en el caso de la aplicación de consultas previas para contar con un decreto que reglamente los PNIS con pueblos y comunidades étnicas, la consulta de los Planes Integrales de Desarrollo Alternativo (PISDA) que se desarrollen en territorios étnicos, la aplicación del programa de desminado territorios étnicos concertados en el Acuerdo de Paz, otros indicadores que tiene fecha de cumplimiento entre el 2026 y 2031 que corresponden a temas de participación efectiva garantizada en cuanto a planeación, implementación, coordinación y seguimiento; y otros indicadores que se han cumplido en lo correspondiente a reglamentación de espacios de participación, el protocolo para un manejo incluyente con enfoque de género del PNIS, y un lineamiento para la inclusión de variables étnicas en los sistemas de información.

¹ D.E.1. Un decreto de reglamentación del PNIS consultado y concertado con los pueblos y comunidades étnicas;
 D.E.2. Los Planes Integrales de Desarrollo Alternativo PISDA que coincidan con territorios étnicos incorporan un enfoque étnico con perspectiva de género- mujer- familia y generación, producto de la consulta y/o concertación con los respectivos pueblos indígenas;
 D.E.4. Número de mujeres de pueblos y comunidades étnicas que hacen parte de la comisión municipal de planeación participativa y del consejo municipal de seguimiento y evaluación del PNIS;
 D.E.8. Al 2018 en los territorios de los pueblos y comunidades étnicas priorizadas en el punto 6.2.3 del Acuerdo de Paz se habrán surtido los procesos de consulta previa y/o concertación para hacer efectiva la priorización...;
 D.G.13. Porcentaje de instancias de planeación, seguimiento y coordinación del PNIS con participación de las mujeres;
 D.E.15. Programa de desminado y limpieza de MAP y MUSE para territorios de pueblos y comunidades étnicas priorizados en el punto 6.2.3. del Acuerdo Final de paz, concertado. (Gobierno de Colombia, 2016. p. 160, 161, 190, 194, 283, 285)
 F.E.2 Lineamientos para la inclusión de las variables de desagregación étnica en los instrumentos de captura y reporte de información de los sistemas de información de los sectores y del SIPO en el marco de la implementación de los acuerdos de paz,
 F.E.1 Convocatorias realizadas a la Alta Instancia del Alto Nivel para los Pueblos étnicos por el componente de gobierno de la secretaria técnica de la CSIVI para el seguimiento de la implementación del enfoque étnico en PM,
 F.E.6: Plan de trabajo de la Alta Instancia Étnica concertado con CSIVI contará con garantía presupuestal anual y oportuna. (Gobierno de Colombia, 2016. p. 199, 290)
 F.E.8. Porcentajes de consultas previas de medidas legislativas o administrativas para la implementación del Acuerdo que les afecten a pueblos y comunidades étnicas, de conformidad a la normatividad aplicable, con comunidades y pueblos indígenas, negros, afrocolombianos, raizales, palenqueros y Rrom, realizadas. (Gobierno de Colombia, 2016. p. 291)

Estos indicadores son incorporados implícitamente en los indicadores cualitativos construidos para este estudio, para dar cuenta de los elementos facilitadores y limitantes, de la política “Ruta Futuro - 2018-2022” que incluye el PNIS.

El Acuerdo de Paz, respaldado por el Acto Legislativo 02 (2017, p. 1), refiere la obligatoriedad de las instituciones y las autoridades del Estado, a cumplir de buena fe con lo pactado en el Acuerdo de Paz. En consecuencia, lo que se produzca en términos de política pública, debe guardar coherencia e integralidad con los compromisos, principios y el espíritu del Acuerdo.

De manera que se esperaba que la Política de drogas denominada Ruta Futuro 2018 – 2022 diseñada en el gobierno de Iván Duque Márquez, guardara coherencia con el Punto 4 del Acuerdo de Paz. Dicha Política, contempló 5 pilares, 1. Reducción del consumo de drogas; 2. Reducir la disponibilidad de drogas; 3. Desarticulación de organizaciones criminales 4. Afectar las economías y rentas criminales; 5. Transversal²; de los cuales el presente estudio pondrá su enfoque en los Pilares 2 y 5, concordantes con el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso ilícito (PNIS), este último creado mediante Decreto Ley 896 de 2017.

Los informes de seguimiento al cumplimiento del Punto 4 del Acuerdo de Paz, dan cuenta de las dificultades tanto internas de los implementadores del programa PNIS, como externas del contexto en las regiones, que inciden en la implementación de la política antidrogas; sin referirse a sus elementos facilitadores o limitantes que pudieron haber intervenido en la inclusión efectiva de los enfoques étnico y de género. En particular cuando se trata de comunidades indígenas, beneficiarias de un programa nacional como el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS).

De manera que, los informes realizados por el Centro de Investigación y Educación Popular/ Programa Por la Paz y el Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CINEP/PPP – CERAC, en su papel de Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación), la Procuraduría General de la Nación (Instancia de control del Estado -Gobierno) la Instancia Especial de Mujeres para contribuir a garantizar el Enfoque de Género (Instancia de la sociedad civil integrada por organizaciones de mujeres), y la Instancia Especial de Alto Nivel de los Pueblos Étnicos

² La política Ruta Futuro expresa “Estos cuatro pilares descansan sobre un quinto pilar transversal referido a la transformación del territorio y el tránsito a las economías lícitas”. (p.9).

de Colombia, aportan al análisis de los elementos facilitadores o limitantes de la inclusión efectiva de los enfoques étnico y género, que permitan una efectiva participación de la mujeres indígenas del Putumayo, en la implementación del PNIS durante la vigencia del anterior periodo de gobierno en Colombia.

De ahí el interés de la presente investigación, que tiene el objetivo de, analizar la inclusión de los enfoques étnico y de género del Acuerdo de Paz, en el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) desarrollado con mujeres indígenas del departamento de Putumayo, para visibilizar los elementos facilitadores y limitantes de la política de drogas “Ruta Futuro 2018 - 2022”, aplicando la metodología de análisis narrativo del discurso de Emery Roe, a los informes (del Gobierno y Sociedad Civil) y las manifestaciones de los medios de comunicación, en el último año de gobierno de Iván Duque Márquez.

Esta investigación de corte cualitativo se guiará por la pregunta: En los Pilares 2 y 5 de la política Ruta Futuro concordantes con el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito PNIS del Acuerdo de Paz, ¿cuáles son los elementos que facilitan o limitan la inclusión de los enfoques étnico y de género tomando como guía el Protocolo para la incorporación del enfoque de género en la implementación del PNIS, en mujeres indígenas beneficiarias de dicho programa en el departamento de Putumayo (Colombia)?

Desde el método hermenéutico se aplicará la metodología de análisis narrativo del discurso de Emery Roe, buscando identificar discursos dominantes y no dominantes, narrativas y contra-narrativas en el corpus de documentos oficiales como los informes de seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz, específicamente la parte de implementación del PNIS del Punto 4 y documentos producidos en el último año del periodo de gobierno del presidente Iván Duque Marques, 2018 – 2022.

En particular se tomarán, los documentos de autoría de CINEP/PPP – CERAC, en su papel de Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación del Acuerdo de Paz, la Procuraduría General de la Nación por ser instancia de control del Estado -Gobierno, la Instancia Especial de Mujeres para contribuir a garantizar el Enfoque de Género, la Instancia Especial de Alto Nivel de los Pueblos Étnicos de Colombia, la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación como ente directivo para la implementación del PNIS, los informes sobre la implementación de la Política Ruta Futuro y la normatividad vigente sobre política de drogas, los que serán contrastados con las narrativas de los medios de comunicación presentes en el

departamento de Putumayo, que tengan en su página de internet noticias referentes a la implementación del PNIS en el Putumayo.

Esta investigación está conformada por seis capítulos; Capítulo 1- Problema de investigación, Capítulo 2- Estado de la Cuestión, Capítulo 3 - Referentes teóricos, Capítulo 4 - Consideraciones metodológicas y técnicas, Capítulo 5 - Análisis de resultados, Capítulo 6 - Conclusiones y Recomendaciones.

Capítulo 1. Problema de Investigación

Planteamiento del Problema

La implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), inicio hace aproximadamente cinco años en diferentes departamentos del país, seleccionados obedeciendo a criterios de: zonas priorizadas en el Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET³, densidad de cultivos de uso ilícito y población, parques nacionales y comunidades que se acojan al tratamiento penal diferencial; y tiene un balance poco favorable al cabo de ese tiempo según expresan los diferentes actores.

La promesa de un cambio favorable para todos los actores del proceso de paz, anunciada con el PNIS como estrategia principal para la sustitución de cultivos de uso ilícito, no tuvo en cuenta las fallas de diseño del programa: la desfinanciación, la centralidad en la toma de decisiones, la falta de coordinación entre agencias y burocracias nacionales en particular entre el PNIS con la Agencia Nacional de Tierras ART, Parques Nacionales y Organización de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito UNODC; el escaso personal en relación con el número de familias beneficiarias; la exclusión social y las barreras de acceso a la institucionalidad (Gutiérrez, S. y otros. 2019), situaciones que incidieron en el incumplimiento de compromisos de la operación general del programa. Sin embargo, poco se sabe de manera específica, cuáles fueron los elementos de la Política de drogas Ruta Futuro y la utilidad del Protocolo de Género, para la inclusión del enfoque de género y étnico en la implementación diferencial del

³ “Según el Decreto Ley 893 de 2017, los PDET son un instrumento de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria los planes sectoriales y programas en el marco de la Reforma Rural Integral (RRI) y las medidas pertinentes que establece el Acuerdo Final, en articulación con los planes de desarrollo territoriales. Los PDET se formularán por una sola vez y tendrán una vigencia de diez años”. (Gobierno de Colombia, Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, p. 48).

PNIS en concordancia con los compromisos con las comunidades indígenas en el marco del Acuerdo de Paz.

Cabe mencionar que los enfoques de género y diferencial étnico no son temas nuevos y que existen documentos⁴ con orientaciones técnicas institucionales como Planeación Nacional, Consejería para la Equidad de Género, entre otras, que han dado línea técnica en esos asuntos. Además, para la aplicación del enfoque de género se construyó en el marco del Acuerdo de Paz, un Protocolo de Género del PNIS. Pese a ello, los documentos de seguimiento de CINEP/PPP – CERAC, en su papel de Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación del Acuerdo de Paz, la Procuraduría General de la Nación por ser instancia de control del Estado -Gobierno, la Instancia Especial de Mujeres para contribuir a garantizar el Enfoque de Género y la Instancia Especial de Alto Nivel de los Pueblos Étnicos de Colombia, exponen reiterados incumplimientos de la política en lo que atañe a las mujeres y los grupos étnicos a saber:

La Instancia Especial de Alto Nivel de los Pueblos Étnicos de Colombia (IEANPE) expreso en su informe de seguimiento, el desconocimiento del enfoque de género, mujer, familia y generación y la escasa o nula participación de las mujeres indígenas en la implementación del Punto 4 del Acuerdo, además de la ausencia del componente étnico en el PNIS, que ya había sido manifestado por la Contraloría en un informe del año 2020 y por la Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz en su informe de 2019. Por otra parte, IEANPE señala que no hay articulación entre los programas derivados del Punto 4 con los PDET, PISDA y los Planes de Vida Indígenas; y reitera que persisten retrasos en pagos, asistencia técnica, y demás medidas del programa PNIS. (2021, p. 116-117)

La Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –CINEP-CERAC, por su parte manifestó que la inclusión de zonas de manejo especial, áreas de ley segunda, parques nacionales, resguardos indígenas y tierras de comunidades negras, en la política Ruta Futuro, era una amenaza para el patrimonio biológico y cultural de

⁴ Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, Lineamientos de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las mujeres; Ley 21 de marzo 4 de 1991, “Por medio de la cual se prueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes”; Decreto 1088 de 1993, “Por el cual se reconoce el gobierno indígena mediante la creación de asociaciones de Cabildos y/o autoridades tradicionales indígenas; Decreto 1953 de 2014 “Por el cual se crea un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas hasta que el Congreso expida la ley de qué trata el artículo 329 de la Constitución Política”; Departamento Nacional de Planeación Colombia, Lineamientos Enfoque Diferencial Étnico- Kit Planeación Territorial.

las comunidades étnicas. Además, que no se cuenta con una ruta étnica para la implementación del PNIS que correspondan a las salvaguardas étnicas establecidas en el Capítulo Étnico del Acuerdo Final de Paz. (2021, p. 65 y 68).

La Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –CINEP-CERAC, alerta sobre la importancia de visibilizar la población de la implementación del Punto 4, considerando cifras desagregadas por orientación sexual e identidad de género, como también por edad y etnia, tanto en el Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos PNIS como en lo relacionado con la prevención del consumo. (2021, p. 79).

Anticipaciones hipotéticas

- La política de drogas no desarrolla de manera clara los enfoques étnico y de género, que permitan una implementación diferencial del PNIS, en mujeres indígenas.
- El discurso de diferentes informes de seguimiento coincide en señalar más perjuicios que beneficios como resultado de la implementación del PNIS, y las recomendaciones o alternativas de mejoramiento, apuntan a cambios en el diseño e implementación del programa.
- Falta armonización entre los desarrollos normativos relacionados con los enfoques étnico y de género y la política de drogas, posiblemente atribuible a la existencia de elementos facilitadores y limitantes de esta última.
- Debido a la falta de voluntad y comprensión pertinente por la institucionalidad del Estado la implementación del enfoque de género se redujo a un concepto de igualdad y no discriminación para las mujeres y escasamente incluye la población LGTBI y las poblaciones étnicas.

Justificación

En el Plan Nacional de Desarrollo de Colombia que abarca los años 2018 a 2022 y en el Acuerdo de Paz, existen compromisos que apuntan a la inclusión de los grupos étnicos (indígenas, afrocolombianos, “Rom” o gitanos), en los diferentes planes, programas y proyectos que contribuyan a su bienestar, siendo el Programa PNIS uno de estos. Sin embargo, el seguimiento al cumplimiento del Acuerdo de Paz pone en conocimiento poco avance en la inclusión de los enfoques étnico y de género en la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso

Ilícito PNIS del Punto 4 del Acuerdo de Paz, tal como lo refiere La Instancia Especial de Género para la Paz (2021, p. 27-28):

...El Programa está marchando sin saber cómo atender a las mujeres en el territorio, y no se tiene conocimiento de cómo incluir el enfoque de género en la asistencia técnica y lo demás... Recordemos que las mujeres son importantes para el programa de sustitución. Este ha tenido muchos problemas, no solo en Puerto Guzmán sino en todo el departamento. Las mujeres perciben que el gobierno está cambiando muchas cosas y no está cumpliendo con lo que se estableció en el acuerdo. Por ejemplo, se dijo que el mismo campesino tenía que decidir en qué trabajar, pero ahora resulta que los proyectos están imponiéndose y en algunos momentos la misma población tiene algún grado de responsabilidad.

El Acuerdo de Paz está direccionado por el Plan Marco de Implementación que incluye un capítulo sobre enfoque de género y otro sobre enfoque étnico. En el capítulo sobre enfoque de género se hace énfasis en el fortalecimiento de la participación y de las capacidades de las organizaciones campesinas incluyendo las de mujeres rurales, y la incorporación de mujeres como sujetos activos en los procesos de concertación. Lo que en la práctica escasamente se ha cumplido, tal como señala CINEP-CERAC, en un informe del 2018, y recuerda 8 medidas afirmativas acordadas en la mesa de negociación para que se materialice el enfoque de género en el Acuerdo de Paz:

“(1) el acceso y formalización de la propiedad rural en igualdad de condiciones; (2) la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres y personas con énfasis en el sector rural; (3) la promoción de la participación de las mujeres en espacios de representación, toma de decisiones y resolución de conflictos; (4) las medidas de prevención y protección que atiendan los riesgos específicos de las mujeres; (5) el acceso a la verdad, a la justicia y a las garantías de no repetición; (6) el reconocimiento público, no estigmatización y difusión de la labor realizada por mujeres como sujetas políticas; (7) la gestión institucional para el fortalecimiento de las organizaciones de mujeres para su participación política y social; y (8) los sistemas de información desagregados” (Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –CINEP-CERAC, 2018. (p. 109).

Pese a la existencia de un marco normativo⁵ importante que reconoce derechos a los pueblos y comunidades indígenas, y a las mujeres; el cual ordena a la

⁵ Constitución Política de Colombia de 1991, Art. 1. Reconoce a Colombia como un Estado Social de Derecho, que se levanta sobre la base de la dignidad humana. Art. 13. Reconoce la igualdad y libertad de todas las personas ante la ley, por lo tanto, deberán recibir igual la misma protección, trato y goce de derechos, libertades y oportunidades, sin ningún tipo de discriminación, y el Estado deberá adoptar medidas apropiadas en favor de los grupos discriminados o marginados. Art. 43. Dice expresamente “la mujer y el hombre, tienen iguales derechos y oportunidades”, puntualiza que “la mujer no podrá ser objeto de discriminación” y precisa que el “Estado deberá apoyar a la mujer cabeza de hogar”.

Ley 1257 del 4 de diciembre de 2008. “Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres”. (República de Colombia, 2008).

institucionalidad, la adopción de mecanismos, estrategias y acciones afirmativas que favorezcan a las poblaciones históricamente excluidas, parece que ello no es suficiente para que esto se dé en la práctica.

De acuerdo con estudios realizados al respecto, el enfoque de género se redujo a su uso, como un concepto aludiendo a la igualdad y la no discriminación en particular de las mujeres y escasamente del colectivo LGBTI, en consecuencia “no tuvo el impacto esperado por la falta de voluntad y comprensión pertinente del enfoque de género por la institucionalidad del Estado... los sistemas de información desagregados por sexo, género y etnia se dice que ha sido prácticamente olvidado, siendo un tema crucial para visibilizar la implementación del Acuerdo desde los enfoques de género y etnia”. (Caufepé. S. Pg. 2. 2018).

El Plan Marco para la implementación del Acuerdo de Paz, identifica 96 indicadores para evaluar el cumplimiento de compromisos con poblaciones étnicas (indígenas, negros). Uno de los indicadores se refiere a la consulta y construcción de todo lo relacionado al PNIS en las poblaciones étnicas que asientan participar. Los pueblos y comunidades indígenas plantearon desde el inicio del PNIS, una implementación gradual, con participación activa de los Cabildos en la orientación política y técnica, y un abordaje colectivo no individual, para que toda la comunidad o pueblo sea beneficiada, no solo cultivadores y recolectores de cultivos de uso ilícito. Pero la respuesta del gobierno fue negativa, justificando que el programa PNIS estaba planteado de manera individual⁶. Así las cosas, hoy en día solo han participado de este programa, de manera colectiva algunas comunidades y pueblos indígenas y otros lo han hecho a nombre personal o individual; pues, los indígenas y los negros insisten en un trato diferencial y gradual que contribuya a consolidar un sistema económico propio y adecuado en armonía con sus cosmovisiones. (VerdadAbierta.com, 2019).

Conpes Social 161 de marzo de 2013, sobre Equidad de Género para las mujeres.

Decreto 1930 de septiembre de 2013, Por el cual se adopta la Política Pública Nacional de Equidad de Género y se crea una Comisión Intersectorial para su implementación

Ley 21 de 1991, Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.

Decreto Ley 4633 de 2011, Define, determina y establece el acceso especial y prioritario, el conjunto de medidas, programas de política pública y recursos financieros e institucionales, dirigidos a asegurar el goce efectivo de los derechos fundamentales y colectivos de las víctimas pertenecientes a los pueblos indígenas.

⁶ “el Programa PNIS no cuenta con un enfoque étnico y el Decreto Ley 896 de 2017 que creó el PNIS, y fue apenas hasta diciembre de 2020 que durante una sesión de la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas (MPC) se acordó una consulta con las comunidades indígenas para la ejecución del PNIS en sus territorios; sin embargo, el Gobierno manifestó su voluntad de implementar el programa en territorios que no han sido formalizados como resguardos, por lo que no se consultaría con las comunidades que habitan estos espacios (MPC, 2020 Comisión Étnica, 2021)”. (Procuraduría General de la Nación- delegada para Asuntos Étnicos, 2021, p. 64)

Estas situaciones denotan el incumplimiento en la implementación del PNIS desde un enfoque de género y étnico, que se ven reflejados en los informes de seguimiento, pero hacen falta explicaciones desde las limitaciones de la política de drogas, y el Protocolo para incluir el enfoque de género en la implementación del PNIS, para lo cual es necesario el análisis de las narrativas que hay en los informes de seguimiento al Punto 4 del Acuerdo de Paz en lo referente al PNIS, el Protocolo para la inclusión del enfoque de género y en la normatividad vigente sobre política de droga en Colombia. Esta información será contrastada con noticias referentes a la implementación del PNIS en el Putumayo divulgadas durante el último año del gobierno de Iván Duque Márquez (agosto 7 de 2021 a agosto 7 de 2022), publicadas en internet a través de los medios locales del departamento de Putumayo y dos medios nacionales de prensa escrita más conocidos como El Espectador y El Tiempo.

Esta investigación es muy importante, en este momento coyuntural de cambio de gobierno (2022 – 2026), principalmente por su compromiso de inclusión, fortalecimiento de las regiones e impulso al cumplimiento del Acuerdo de Paz. Esta investigación podrá aportar elementos reflexivos que permitan contribuir al análisis de la política de drogas implementada teniendo en cuenta el enfoque diferencial étnico y de género en el marco de discursos de inclusión y de reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas y sus mujeres, para identificar lecciones aprendidas y mejorar en este sentido el abordaje de la política pública.

Objetivo general y específicos

Objetivo General:

Analizar la inclusión de los enfoques étnico y de género del Acuerdo de Paz, en el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) desarrollado con mujeres indígenas del departamento de Putumayo, para Visibilizar los elementos facilitadores y limitantes de la política de drogas “Ruta Futuro 2018 - 2022”, aplicando la metodología de análisis narrativo del discurso de Emery Roe, a los informes (del Gobierno y Sociedad Civil) y las manifestaciones de los medios de comunicación, en el último año de gobierno de Iván Duque Márquez.

Objetivos específicos:

1. Identificar las historias o narrativas dominantes, presentes en los informes institucionales del gobierno y en los informes de las organizaciones sociales encargadas del seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz.
2. Identificar los relatos alternativos o contranarrativas sobre la inclusión de los enfoques étnico y de género en la implementación del PNIS en comunidades y pueblos indígenas del Putumayo, a través de noticias publicadas en internet por los medios locales del departamento de Putumayo y dos medios nacionales (El Espectador y El Tiempo), durante el último año de gobierno de Iván Duque Márquez,
3. Construir una metanarrativa a partir de la identificación de los elementos facilitadores y limitantes de la inclusión de los enfoques étnico y de género con población indígena del Putumayo, en la implementación del PNIS de la Política Ruta Futuro.

Capítulo 2. Antecedentes o Estado de la Cuestión

La implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) ha merecido varios estudios, algunos de los cuales indagan sobre la relación erradicación y sustitución de cultivos de uso ilícito, con el institucionalismo denso, es decir con las instituciones y sus capacidades reales de respuesta en términos de sus funciones, recursos, infraestructura física y operativa y los cambios en términos de nuevas políticas públicas. (Aragón, 2020, p. 56).

Desde esta mirada, se concluyó que la institucionalidad del programa PNIS estaría generando imposición de reglas formales, que ocasionaron resultados poco alentadores en lo revisado entre los años 2016 a 2018, en el caso concreto del municipio de Montañita – Caquetá. La estandarización del programa da pie para señalar que tuvo un curso similar en otros municipios donde se implementó el mismo. En resumen, los resultados encontrados destacan, escasa generación de espacios de desarrollo deliberativo, retrasos en la ejecución del programa y limitados alcances por el énfasis en el desarrollo económico. (Aragón, 2020)

Coincidiendo con Aragón (2020), Mantilla, Sastoque y Quintero (2021), señalan que la prevalencia de programas estandarizados de desarrollo alternativo como

respuesta al problema de las drogas, lo que deja ver es un abordaje “top down”, es decir de arriba hacia abajo.

Otra investigación desarrollada en Caquetá- Colombia, señala que la implementación del PNIS implica retos en lo institucional, que den respuesta a variables como: Formalización de la propiedad, condiciones de seguridad para la sustitución, acuerdos con las comunidades, apoyo financiero a las comunidades, sistema de recolección- seguimiento y control, armonización de las acciones institucionales con políticas existentes tanto nacionales como internacionales, situaciones dinámicas del contexto regional y local, presupuestos para la ejecución de programas. (Babilonia Barrios, Z. D., y Blanco Bravo, B. F. 2020)

De manera que los retos institucionales frente al programa PNIS tiene que ver con fenómenos multicausales que implican procesos de renovación interna que respondan a factores externos dinámicos. Por lo que, la institucionalidad del programa PNIS, debió tener un claro contexto de la dinámica de grupos armados, la Reforma Rural Integral (RRI), los problemas ambientales como la deforestación y los reclamos de la población, la viabilidad de los proyectos productivos y los antecedentes de éxito o fracaso en las regiones, la garantía del derecho a servicios estatales como educación, salud, trabajo y alimentación, la articulación institucional y de las organizaciones en lo comunitario.

Investigaciones sobre la eficacia del PNIS en el departamento del Putumayo, coinciden en señalar, entre otros problemas, el incremento de la inseguridad, la institucionalidad “laxa” que ocasiono deficiencias en el funcionamiento del programa como el incremento de cultivos de uso ilícito y la falta de compromiso del gobierno de Iván Duque que influyó negativamente en el avance del Acuerdo de Paz. (Sánchez, S.f.). Respecto a esto último, se señala que, el PNIS debía constituirse en un capítulo especial ajustado al Acuerdo de Paz. No obstante, el gobierno de Iván Duque incorporó de manera selectiva algunas medidas del Acuerdo, adecuándolas a su proyecto político. De manera que el PNIS fue integrado a los principios de seguridad y consolidación territorial en el eje “Pacto por la Legalidad” del Plan Nacional de Desarrollo PND 2018 - 2022. (Centro de Pensamiento y Dialogo Político 2019, Departamento Nacional de Planeación de Colombia 2018, citados por Estrada, 2019. p. 155).

Por otra parte, el gobierno de Iván Duque buscando acelerar la erradicación propuso la focalización de su intervención en lo que llamo las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII) o Zonas Futuro que según la Política Ruta Futuro 2018 –

2022 serían una estrategia de desmantelamiento de las infraestructuras de producción de cultivos de uso ilícito que mejorarían las condiciones de seguridad en las zonas de mayor conflicto armado de acuerdo con su propuesta de Plan de Desarrollo⁷. Las ZEII no estuvieron en sincronía con el Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) que, obedeciendo a los criterios de altos niveles de pobreza, afectación por el conflicto armado, baja capacidad institucional, presencia de cultivos de uso ilícito y otras economías ilegales, priorizaría los territorios en el marco de la Reforma Rural Integral. (Estrada, 2019, p. 156).

Las ZEII tampoco se alinearon con los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA) que serían formulados con acompañamiento técnico en las asambleas comunitarias y municipales en el marco de la planeación participativa. De manera que las ZEII debían estar en consonancia con los PDET y los PISDA propuestos en el Acuerdo de Paz. A esta desarticulación, se suma que tampoco se articuló con otros programas ya existentes como el Programa de desminado, que de manera particular se concertó con los pueblos étnicos y sus organizaciones. (Estrada, 2019, p. 156).

Al final del periodo de gobierno de Iván Duque los cultivos de coca aumentaron en las regiones donde prevalecen condiciones de vulnerabilidad socioeconómica, pobreza, insatisfacción de necesidades básicas, presencia de actores armados ilegales, redes de narcotráfico y poca presencia del Estado, tal es el caso de los departamentos de Cauca, Nariño, Norte de Santander y el corredor Meta- Caquetá- Putumayo, lo que conlleva a la violación de derechos humanos. De tal forma, el PNIS subsumido a principios de seguridad y consolidación territorial en el marco del “Pacto por la Legalidad” ocasiono la marginación de la sustitución voluntaria por erradicación forzosa, en ese sentido son urgentes cambios en el programa, en el marco del desarrollo rural diferenciado, respetando los previos compromisos del Estado con las comunidades y fortaleciendo la cooperación internacional articulada con las agendas de seguridad y desarrollo. (Estrada, 2019. Pág. 157 - 159).

Por otra parte, frente a la expectativa de participación de las mujeres en todos los planes y programas del Acuerdo, siendo uno de ellos el PNIS, lleva a preguntarse por las políticas públicas dirigidas hacia las mujeres rurales. Al respecto, la investigación de

⁷ Ley 1955 de 2019, Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”) y Decreto 2278 de 2019 (“Considerando:...Que el artículo 2° de la Ley 1941 de 2018, por la cual se adiciona el artículo 6 de la Ley 418 de 1997, establece que “el Consejo de Seguridad Nacional podrá declarar Zonas Estratégicas de Intervención Integral a regiones afectadas por la criminalidad que afecte la seguridad nacional, con el fin de proteger a la población y garantizar una acción unificada, coordinada, interagencial, sostenida e integral del Estado”).

Parada Hernández (2018), revisa documentos de política en beneficio de las mujeres rurales proferidos en el periodo 1984 a 2016, y concluye que los Estados y las organizaciones internacionales abordaron la equidad de género de manera distinta, iniciando por buscar una igualdad formal entre hombres y mujeres a través de normatividad, y posteriormente se adoptaron mecanismos de inclusión como la de incorporar la categoría de género en todos los sistemas y procesos de política, enfatizando en la inclusión de las mujeres en la toma de decisiones.

En consecuencia, la transversalización de género en Colombia, pese a contar con desarrollos importantes desde la academia, en la práctica institucional de la implementación de planes y programas; esta, se circunscribe al reconocimiento formal de normas, y no a la comprensión de los fenómenos de desigualdad y lectura de la dinámica de los contextos, que debería ser el insumo principal para la transformación de las desigualdades con mecanismos y/o estrategias concretas y pertinentes a las regiones.

Parada Hernández (2018), advierte que, si bien se reconoce como acción positiva, la creación de leyes y programas orientados a la atención preferencial de la mujer, en muchos casos la atención se dirige a un tipo de mujeres como, cabeza de hogar, víctimas del conflicto, mujer rural; que resultan insuficientes frente a las desigualdades de género. Y lo que se pensó como medida provisional, se convirtió en norma general, dejando de lado, el análisis de las desigualdades en los contextos locales.

Por otra parte, las iniciativas promovidas en favor la mujer, son parte de una agenda paralela a la agenda de desarrollo rural en su conjunto, y se queda corta como mecanismo para garantizar la participación de las mujeres rurales, dejándolas aisladas en su propio proceso y espacio rural. Persistiendo las barreras para el tratamiento diferenciado de las mujeres rurales, como, la incomprensión de distribución de activos y de las dinámicas propias del mundo rural, el orden de género que subsiste en las instituciones y que reproduce estereotipos de desigualdad, la creación de programas sin el fortalecimiento de capacidades ni sostenibilidad, entre otras. (Parada Hernández, 2018).

Mendivil (2020) hace un análisis del discurso y la categoría de género en las políticas públicas de mujer y equidad en Colombia, desde la propuesta de Frank Fischer sobre un marco multimetodológico para la comprensión del análisis crítico del discurso en políticas públicas, y concluye; “enfocar políticas públicas solo a mujeres deja por fuera al género como categoría de análisis sociocultural, los planes de igualdad con promesas de cambio social deben ser revisados desde sus ideas cognitivo-rationales que

incluyan ejercicios deliberativos y centren su atención en el concepto de ciudadanía plena”. (Mendivel, 2020. Pág. 66).

En el caso de aplicación de políticas públicas a mujeres indígenas, la investigación realizada por Jiménez M. (2019), analizó políticas públicas desde el componente de planificación y participación de las mujeres indígenas entre los años 2003 a 2019 en el municipio de Puerto Carreño – Colombia, refiriendo que la percepción de las mujeres indígenas basada en la problematización de sus necesidades y condiciones, como la desnutrición, mortalidad neonatal, la pobreza, enfermedad, explotación sexual, recolectoras de residuos, invasoras de lugares reservados para la recreación, etc. tienen una raíz colonial que influye en la dificultad de promover cambios significativos para revertir las formas de opresión sobre las mujeres. una de las dificultades, es que las mujeres sean o no indígenas, no son nombradas explícitamente en los documentos de política municipal.

Según Figueroa y Franco Novoa (2019), el uso y aplicación del enfoque diferencial en las políticas dirigidas a mujeres indígenas, en particular frente al Acuerdo de Paz, señala, es un “mero mecanismo de implementación, vacío de contenido procesal... no incluye un enfoque de género en el llamado enfoque territorial, ni tampoco establece medidas especiales de protección a las sexualidades diversas en la implementación de las medidas relacionadas con pueblos étnicos”. (Pág. 85).

En el tema de cultivos de uso ilícito, la cadena productiva de la coca ha mostrado que facilita el acceso de las mujeres a recursos productivos como la tierra, el crédito y el mercado laboral agrario, traducido en posibilidades de movilidad social. El acceso se da por dos condiciones: Uno por que la producción de hoja de coca se ajusta al sistema de agricultura familiar permitiendo que las mujeres tengan sus propios cultivos sin renunciar a sus actividades reproductivas y de cuidado, y dos, por la alta demanda de bienes primarios como, la hoja de coca y la mano de obra. (Parada y Marín, 2019)

Valga decir, que la producción de drogas ilícitas lleva una larga trayectoria en Colombia, que inicio en los años 70 con marihuana y posteriormente cocaína. La respuesta a esto ha sido la implementación de políticas antinarcóticos y contrainsurgentes, caracterizadas por medidas de contención, erradicación y criminalización de los factores asociados a los cultivos de uso ilícito, en un marco represivo, intervencionista y prohibicionista con dominancia de Estados Unidos. (Mantilla, Sastoque y Quintero, 2021).

En el 2010, en el marco del foro “¿Fracasaron las políticas antidrogas en el continente americano?”, se había concluido la alta demanda de recursos y limitados resultados además de ineficaces y contraproducentes, de las políticas de lucha contra las drogas. En estos debates sobre política contra las drogas habría choques de paradigmas y creencias al parecer irreconciliables unidas a la resistencia al cambio que han conllevado a un asunto difícil de solucionar. Según concluye el foro, en Colombia la constante ha sido referir problemas estructurales e institucionales, como el problema de “concentración de la tierra, la violencia asociada a las actividades económicas ilegales altamente rentables, la descomposición familiar, la educación extremadamente individualista, la falta de ciudadanía moderna y sentido de pertenencia, la carencia de un proyecto de nación y la falta de confianza, solidaridad, respeto mutuo y muchos más”. (Universidad Nacional, 2011. Ensayo de Francisco E. Thoumi. Pág. 138).

El concepto de desarrollo alternativo como elemento integrador y constitutivo de cambio y el concepto de participación ciudadana como mecanismo de primer orden de la política pública de drogas, revisados por Vargas Tangua (2021), han sido las constantes en las cuatro últimas décadas, y no han sido eficaces en la gestión de la política pública de drogas. Vargas Tangua (2021) señala que “los gobiernos caen presa de presiones, incumplen acuerdos, actúan con doble moral cuando negocian acciones de sustitución y arremeten dando prioridad en uso de fuerza contra las comunidades. No se logra por esta vía resultados que puedan contar con aceptación de comunidades cultivadoras de plantas de coca para abandonar la condición ilícita ...”. (Pág. 46)

Se pensó que el PNIS cambiaría la situación con nuevas prácticas, pero no fue así, Mantilla, Sastoque y Quintero (2021) expresan que “en el marco de los lineamientos democráticos, atención y desarrollo de proyectos productivos a través de la asignación monetaria —focalización neoliberal de recursos— y la lógica de la participación legitimadora, el PNIS ha reproducido homogéneamente la concepción neoliberal sobre el rol del Estado en la superación de la problemática de los cultivos ilícitos en Colombia; por una parte, la política de focalización del gasto ha evidenciado los desfases técnicos, presupuestales y temporales, así como la lógica asistencialista del programa de sustitución pacífica de los cultivos ilícitos”. (Pág. 27).

Gutiérrez, Machuca y Cristancho (2019) sobre la implementación del PNIS concluyen que, este ambicioso programa, que pretendía convertir la economía cocalera en economías legales, unido a la transformación territorial participativa y de inclusión social; incumplió en varios aspectos debido a tres deficiencias del programa: 1)

incapacidad burocrática-administrativa; 2) descoordinación entre agencias del Estado, y 3) exclusiones.

Según Gutiérrez, Machuca y Cristancho (2019), pese a la apariencia favorable del sistema de incentivos del PNIS, las fallas operacionales pueden deberse a la perspectiva del proceso político especialmente la injerencia de coaliciones (gobierno – mayoría parlamentaria). La coalición uribista estuvo a favor de la guerra contra las drogas unida a una dinámica contrainsurgente. Mientras el gobierno de Juan Manuel Santos (2010 – 2018) orientó sus reformas hacia el abandono de la guerra contrainsurgente y de la fumigación con glifosato, materializadas en el Acuerdo de Paz con propuestas concertadas para enfrentar el problema de las drogas en Colombia, como el Programa PNIS. El gobierno de Iván tomó otro rumbo sin demostrar o garantizar una voluntad política frente a lo pactado en el Acuerdo y, específicamente en la implementación del PNIS.

Con este contexto, algunos pueblos indígenas decidieron no vincularse al PNIS, porque el enfoque diferencial no fue claro, quedando las comunidades en situación de vulnerabilidad al aplicarles estrategias forzadas de erradicación. De ahí que algunas comunidades indígenas Nasa del Putumayo hayan expresado que, en lugar de erradicar los cultivos de coca, debería apoyarse su uso alimentario y medicinal, es decir, cambiar el destino final de la coca de un uso ilícito a un uso lícito. (Rubiano, Vélez y Arenas, 2022).

En definitiva, es primordial la recuperación de la confianza en todos los componentes del PNIS por ejemplo, en Putumayo y Guaviare, la actividad de conservación y usos de maderables y no maderables no está arraigada a la cultura de campesinos agricultores de coca, y se necesita cambiar algunas actividades hacia actividades productivas sostenibles, dirigiendo la mirada y los esfuerzos hacia el cambio estructural desde un enfoque integral del PNIS en consideración con las zonas de manejo especial como son los resguardos indígenas. Se señala que, además, se necesitan avances en el catastro multipropósito, coordinación entre las entidades de diferentes sectores (tierras, uso del suelo, ambiente, etc.) y definición de lineamientos diferenciales del PNIS dirigidos a comunidades indígenas y afros, quienes deberían tener asiento en las instancias decisorias del PNIS. (Rubiano, Vélez y Arenas, 2022).

De esta manera, la pretensión de este trabajo es afianzar en la comprensión del componente diferencial de las políticas públicas desde el contexto de la diversidad étnica y cultural del territorio colombiano, visibilizando los factores que facilitaron o

limitaron la inclusión de los enfoques de género y étnico, en la implementación del PNIS, con los pueblos indígenas del Putumayo - Colombia.

Capítulo 3. Referentes teóricos

Referente empírico (unidad de análisis)

Se considera que las transformaciones de las relaciones de género no solo corresponden a la voluntad y acción de los actores, sino que también se deben a oportunidades y restricciones de la normatividad institucional, las que a su vez resultan de procesos históricos, y no son determinantes, pues son los actores quienes las reproducen y otorgan sentido. De ahí que, “Las reglas no son solo rutinas, procedimientos, convenciones y roles en torno a los cuales se construye la actividad política sino también creencias, paradigmas, códigos culturales, saberes movilizados por los actores que sostienen, elaboran o contradicen estas reglas”. (Muller y Surel, 1998; citado por Guzmán y Montaña, 2012. Pág. 6).

Los movimientos feministas se han interesado por esclarecer “el papel del Estado en la reproducción del orden de género y mostraron el complejo vínculo que existe entre el orden de género y el orden institucional estatal en la medida en que el género es una dimensión constitutiva de las instituciones y, a la vez, una realidad jurídicamente constituida” (Ballmer-Cao y Bonvin, 2008; citado por Guzmán y Montaña, 2012. Pág. 13).

Se dice que “el feminismo latinoamericano no se limitó a la transformación de los marcos jurídicos y su vínculo con la política fue temprano participando activamente en la lucha contra las dictaduras, en los procesos de paz y de recuperación de la democracia”. (Guzmán y Montaña, 2012. Pág. 14).

También se reconoce que “la mayor legitimidad y reconocimiento que tienen otros tipos de injusticias por sobre las desigualdades de género tiende a subordinar y difuminar la desigualdad de género en otras desigualdades, sociales, étnicas o raciales. La diversidad y diferencias entre las mujeres de acuerdo con su procedencia, etnia o edad, puede hacer más difícil construir la noción de la justicia de género y la construcción de agendas de género de carácter plural que respondan a las necesidades de los distintos grupos”. (Guzmán y Montaña, 2012. Pág. 14).

Referente teórico

Toda política es una hipótesis o una teoría causal que introduce procesos en la sociedad que pueden ir en otra dirección y sin la eficacia esperada desatando relaciones de causa -efecto que producen otros problemas o agudizan los existentes, por lo cual el proceso de implementación debe contar con una teoría causal que permita establecer de manera directa la relación causa y efecto, sin que medien muchos eslabones. (Aguilar, 1992. p.17).

En consecuencia, una de las cualidades deseadas de las políticas públicas es su sencillez. Es decir que existan menos pasos para llevar a cabo un programa, puede asegurar que se logren las metas, lo que estaría en directa relación con el menor número de decisiones para lograr el objetivo de la política. Lo que lleva a plantearse la necesidad de articulación entre diseño e implementación de las políticas. (Aguilar, 1992, p. 17).

Según Aguilar (1992) en la implementación es importante prever las características de la dimensión política y organizativa y los problemas que aparecerán al momento de poner en práctica la política. Además de tener en cuenta que dependiendo del sistema político administrativo se deciden y efectúan las políticas, lo que incluye la definición de la línea jerárquica *top-down* (de arriba hacia abajo) o *bottom-up* (de abajo hacia arriba).

Resulta muy importante comprender que existen dos niveles de implementación de las políticas, uno conocido como macroimplementación, que se refiere al proceso de generación y cumplimiento de condiciones para poner en marcha una política; y el otro denominado microimplementación, que es el proceso concreto de aplicación de la política para una población, por unos agentes locales específicos. Estos dos procesos deben acoplarse o armonizarse, para que exista una coherencia entre el diseño y la implementación de la política. (Aguilar 1992, p. 26)

Teniendo en cuenta que una política pública resulta de una serie de decisiones y acciones intencionalmente coherentes, de diferentes actores, algunos públicos y otros no, con concepciones e interpretaciones de una problemática o de una necesidad, que pueden variar, lo mismo que sus intereses, sin embargo, interactúan con el propósito de pensar y definir una solución al problema o la necesidad considerada de carácter público. En este proceso de interacción, se va dando forma al problema o necesidad, con sus causas, consecuencias, y soluciones, en un contexto particular. (Guzmán y Montaña, 2012. p. 21).

En general, la inclusión de nuevos problemas en la agenda institucional está influida positiva o negativamente por ciclos políticos globales, alternancias parlamentarias, coyunturas electorales, realineamiento de fuerzas políticas y crisis, de ahí el concepto de “ventana política” caracterizada por el “periodo de gran receptividad de los actores políticos a nuevas problemáticas”. En este sentido, las políticas públicas son un proceso donde interactúan diferentes actores (principalmente colectivos que movilizan las políticas, grupos de veto u opositores, y la institucionalidad) en el marco de una estructura de relaciones y de estrategias en un contexto institucional. (Guzmán y Montaña, 2012, p. 23).

Las políticas públicas surgen en un proceso político y se deciden políticamente, de ahí que las decisiones que se toman son incrementales y obedecen a factores críticos de la contingencia política y en el marco conceptual del pluralismo el criterio de decisión sería la racionalidad social que es la integración de intereses diversos. Entonces la motivación para una intervención de política pública está dada por la categoría de problema público que le otorgan los actores de poder. (Olavarría, 2007).

Olavarría, señala que los elementos centrales que definen una política pública son: “a. Estado (actor privilegiado), b. ... decisión fundamental sobre hacer o no hacerlo, c. finalidad pública, d. se activan a través de decisiones de autoridades con poder público, e. involucran ... decisiones interrelacionadas, f. afectan positiva o negativamente intereses, g. requieren instrumentos, definiciones institucionales, organizaciones y recursos para ser implementadas”. (2007, p. 17-18).

El aparato administrativo del Estado implementa las políticas públicas a través de organismos públicos regidos por normas según el contexto institucional al que se inscriben. De ahí la relación entre política y gestión pública donde los administradores públicos traducen en acciones, las decisiones de los políticos, muestran los objetivos y resultados a lograr según criterios, maneras y principios señaladas por el mandato político, para abordar un problema concreto; en esta tarea el administrador público debe conectar el problema público, la política pública y la gestión pública, para crear valor público, este último entendido como la acción del Estado que satisface las aspiraciones de los ciudadanos, es decir aminora o resuelve el problema público.

De tal modo, Olavarría, dice que la gestión pública tiene la finalidad de crear valor público y “generar fuentes de apoyo y legitimidad a la gestión de la organización pública”, y la gestión política consiste en los “esfuerzos del Administrador público para

orientar y conducir a todos los involucrados, al cumplimiento del mandato político”.
(2007, p. 47-48)

De ahí, la importancia del concepto de la ciudadanía, como ese reconocimiento social y jurídico que otorga derechos y deberes a una persona, reconociendo la igualdad en derechos, libertades y obligaciones. Concepto que nos lleve a comprender que, contar con derechos, no garantiza que se puedan lograr; porque en la sociedad existen grupos con privilegios y grupos marginados, por lo que es preciso conocer y comprender los contextos y particularidades, para no caer en generaciones positivistas.

Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD (2008) citado por Torres Melo y Santander A (2013), “en las democracias donde la calidad está más sujeta a dudas, el alcance y cobertura de los derechos es característicamente inestable y volátil”, lo que estaría indicando que la desconfianza y baja credibilidad en las instituciones gubernamentales es un factor que influye negativamente en el cumplimiento de los derechos y el ejercicio ciudadano, pues los ciudadanos están llamados a “decidir que fines debe perseguir la sociedad a la que pertenecen”. (Torres Melo y Santander A. 2013, pág. 167).

De ahí que, citando a Lowi (1995), desde los intereses que están en juego en las políticas públicas, se identifican:

“políticas con orientación distributiva que se refieren a actividades o problemas que deben ser abordados con recursos públicos por ejemplo educación y salud; políticas con orientación regulatoria donde hay intereses contrapuestos por ejemplo en el caso de regular el transporte urbano, la contaminación, las telecomunicaciones; y las políticas con orientación redistributiva que aborda temas de propiedad, poder, prestigio social, por lo que se considera la más tensa y conflictiva de las políticas, destacan la intervención de liderazgos permanentes y organizados en defensa de intereses vitales, es el caso de las políticas de reforma agraria”. (Olavarría, 2007, p. 21).

En las políticas públicas, cabe diferenciar resultado e impacto; resultado son las metas cuantificables logradas por la política, y el impacto se refiere a los efectos permanentes y amplios deducidos de la aplicación de la política. Según Olavarría (2007) el impacto busca responder a las preguntas, “¿Cómo cambio la realidad por la aplicación de la política?, ¿hay incrementos en el bienestar de las personas que recibieron los bienes y/o servicios de la política pública?, ¿es el incremento en el bienestar de las personas una consecuencia de la implementación de la política? (pág. 86).

Por otra parte, frente al análisis de política pública, Olavarría (2007) señala que este permite:

“describir la situación que está siendo abordada por la política pública, establecer si hay correspondencia entre el problema y la política que busca resolverlo o minorarlo, e identificar las consecuencias de la implementación de la política pública en la forma de resultados, impactos y si fue efectiva, eficaz y/o eficiente”. (2007, p. 30).

Hacia los años 70, el lenguaje se convierte en un eje de análisis desde diversas áreas del conocimiento, y el estudio de la política pública se ve influenciado por la perspectiva crítica y la acción comunicativa, a lo que se conoce según López R. (2017) citando a Parsons (2007) como “giro argumentativo” y citando a Majone (2000), “el lenguaje se constituye en eje clave en cómo éste configura el mundo y el sentido de los que hacen parte de los procesos de política pública y cómo éstos logran procesos de argumentación y de persuasión”. (pág. 73).

Así mismo, López R. refiere que “desde el construccionismo propuesto por Peter Berger y Luckman, la realidad y, en ese sentido, las políticas públicas son construcciones sociales. Por lo tanto, el reconocimiento de diferentes sujetos se constituye en un elemento fundamental de identificación de los diferentes discursos sobre políticas públicas. En este sentido, la capacidad argumentativa de los diferentes actores juega un papel fundamental en la comprensión, no sólo de lo que se constituyen en problemas de política pública sino de su contenido y transformación en la definición y en la operación”. (2017, p.73).

Fontaine refiere que “en continuidad con la tradición de la teoría crítica, Fischer y Forester (1993b), denuncian múltiples oportunidades de uso de las políticas al servicio de intereses burocráticos e ideológicos, en el funcionamiento de la administración pública. La legitimación de ciertas acciones del Estado pasa por una manipulación de sentido y de grupos de actores usuarios”. Por lo que Fontaine citando a Fischer (2003), dice que el análisis discursivo de políticas privilegia el rol del analista, cuya deliberación en el momento inicial de una política puede intervenir en la elaboración de una agenda, o en el momento de evaluar los resultados de la política, evaluar la percepción de los actores principalmente de los afectados por la decisión, y evaluar los beneficios y desventajas de la política. De ahí que Fontaine, refiere que el planteamiento de Roe (1994) considera que el análisis de las políticas públicas debe servir a los actores que no toman la decisión, lo que conduce a los asuntos de la participación, el control social, el rol de la participación de los actores no estatales y el fortalecimiento de capacidades de incidencia política, de esta forma destaca que Roe se centra en la

interpretación de argumentos y posturas de quien participa en la deliberación. (2015, p. 157-158).

Citando a Roth (2015) Zorro Melo, refiere que los enfoques interpretativistas realizan el análisis de políticas públicas desde el paradigma constructivista, entendiendo las políticas públicas como construcciones discursivas, y en esa medida destacando la importancia de los argumentos de los ciudadanos, los saberes locales y los contextos.

Uno de los autores representantes del interpretativismo es Emery Roe que hace énfasis en el argumento y discurso que se encuentra en la base de la política pública, en este sentido Quintero G. (2021) dice que Roe advierte que “el analista debe tender puentes entre posturas y argumentos aparentemente opuestos...y aprovechar la teoría literaria para entender los problemas que tienen como característica la incertidumbre, la complejidad y la polarización”. (2021, p. 20).

Según López R, el núcleo del análisis de Emery Roe es la controversia que se puede indagar por la vía de la identificación de las narrativas, contranarrativas o a través del análisis intertextual propuesto por Michael Riffaterre (1990). Estas dos vías conducen a la posibilidad de construir meta-narrativas para develar lo que no ha sido expresado y “generar escenarios de tolerancia, que no siempre implica consensos sino también se aborda la alternativa de la exacerbación de las controversias como camino a la generación de meta-narrativas”. (2017, pág. 75).

Cabe destacar que el análisis de género en las políticas públicas permitió incorporar en la agenda institucional, temas considerados del ámbito privado como, la violencia contra la mujer, la autonomía reproductiva, la dependencia económica de las mujeres, la autoridad del jefe de familia, los derechos individuales entre otros. Visibilizando también, desigualdades de género en el mercado laboral, en la educación y en la representación política, y ha incluido en la esfera de lo público, problemas como la demanda de políticas de cuidado para las mujeres y el respeto de los derechos de las mujeres como una responsabilidad de los Estados. (Guzmán y Montaña, 2012).

Según Álvarez (2010) “la categoría de género permite comprender la realidad social y distinguir las diferencias entre los sexos, así como sus expectativas, estereotipos y roles” para apartar la idea o la actitud considerada natural de los patrones de género como una “realidad ajena a la intervención humana, irrenunciable e indiscutible”. Expresa, que dada la amplitud y generalidad del término “género” se debería hacer distinciones para un análisis adecuado y destaca estos aspectos concretos “roles de género, orientación sexual o la identidad de género”. (p. 84-85).

Álvarez (2010) señala que “el género está conectado con la gestión de la diversidad, con los planteamientos multiculturales o interculturales, con los grupos minoritarios y las mujeres”, lo que obedece a las consideraciones sobre la vulnerabilidad, la discriminación y la multidiscriminación, esta última entendida como la superposición o intersección de causas de discriminación; y advierte que no todos los hombres ni todas las mujeres se comportan según el género asignado culturalmente, dice también hay que considerar que “aunque las pautas de género perjudican la posición global de las mujeres como grupo, situándolas sistemáticamente en una posición social de inferioridad, a menudo puede producir resultados perjudiciales e incluso opresivos para los varones”, en este sentido expresa que “la perspectiva de género debe incluir los problemas que afectan a los hombres”. (p. 92 y 97).

De esta manera y pensando en las particularidades del concepto de género de las comunidades y pueblos indígenas, conviene tener en cuenta el concepto de pluralismo histórico, entendido como:

un abordaje más comprensivo y capaz de contener las relatividades de la cultura y rebalsarlas, cuando es necesario, para no perder de vista lo único que es insustituible desde el punto de vista de los pueblos: su voluntad de existir como sujetos colectivos de la historia y de permanecer bajo el sol remontando los tiempos. (Segato, 2010, p. 38).

Scott propone una definición de género que contiene dos partes interrelacionadas -aunque distintas- y cuatro elementos donde lo central es la "conexión integral" entre dos ideas; "el género es un elemento constitutivo de las relaciones sociales basadas en las diferencias que distinguen los sexos" y "el género es una forma primaria de relaciones significantes de poder". (Scott, 1990, p.24).

Lamas refiere que Scott, distingue 4 elementos principales que constituyen el género:

1. Los símbolos y los mitos culturalmente disponibles que evocan representaciones múltiples.
2. Los conceptos normativos que manifiestan las interpretaciones de los significados de los símbolos. Que se expresan en doctrinas religiosas, educativas, científicas, legales y políticas, que afirman categóricamente y unívocamente los significados de varón y mujer; masculino y femenino.
3. Las instituciones y organizaciones sociales de las relaciones de género: el sistema de parentesco, la familia, el mercado de trabajo segregado por sexos, las instituciones educativas, la política.
- 4; La identidad. Que, aunque destaquen los análisis individuales -las biografías- también hay posibilidad de tratamientos colectivos que estudien la construcción de la identidad genérica en grupos... el género es el campo primario dentro del cual o por medio del cual se articula el poder. (Lamas, 2002, p.90-91).

El principal aporte de la teoría feminista al género, es demostrar que las “relaciones de género son parte integral de cualquier teoría social”. Es decir que las “relaciones de género no son un simple hecho natural, sino que son una categoría social” o sea “unas relaciones construidas desde el punto de vista social, histórico y cultural”. De esta manera, se dice que “el género representa las formas en las que las relaciones y los roles de cada individuo son socialmente construidos siempre en relación con el mundo material y productivo” (CONKEY y GERO, 1991, Citado por Falcó Martí, 2003, p. 45).

Se dice que existen diferencias en cada sociedad sobre lo que se considera femenino o masculino, y el género se concreta en la experiencia que resulta de variadas prácticas sociales ocurridas en diferentes tiempos, de manera que al ser construcciones sociales son susceptibles de modificación, reinterpretación y reconstrucción. De manera que la categoría de género en el marco de un ordenamiento social, se refiere a “significaciones sociales y simbólicas en relación con un deber ser de los hombres y las mujeres”. Cabe anotar que en la sociedad moderna las relaciones entre hombres y mujeres tienen “las marcas del poder, generando discriminaciones, cargas, funciones y roles”, y aunque la vida de un sujeto no sólo se determina con el género, sino también por elementos sociales, étnicos y económicos; el género si impacta de entrada en las ventajas o desventajas de un sujeto. (Falcó Martí, 2003, p. 71).

Al respecto cabe tener presente el concepto sobre discriminación contra la mujer; “la expresión "discriminación contra la mujer" denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”. (Naciones Unidas, 1979, p. 2)

Toda interacción social está constituida de poder, y abarca relaciones de dependencia y autonomía, de modo que todos los actores sociales tienen poder en su interior y el poder no solo es dominación sino también resistencia, así mismo se dice que el poder es un proceso que consiste en construir, mantener o transformar las relaciones de poder, el poder se ejerce al interactuar. Con todo lo cual se puede decir que las relaciones de poder son desiguales y dificultan un desarrollo equitativo de hombres y mujeres, evidenciándose subordinación y falta de acceso a recursos para las

mujeres como resultado de las condiciones sociales, culturales y políticas, en que viven. (Falcó Martí, 2003, p. 99).

En general, los investigadores coinciden en reconocer la necesidad de poner énfasis en la dimensión política del género en la historia porque permite repensar lo político desde otras perspectivas, es decir desde una historia política renovada, es decir supone incorporar a las mujeres en calidad de actoras reales. (Falcó Martí, 2003, p. 111).

En el caso de las mujeres indígenas, la dimensión política del género nos remite a la memoria de recuperar, sanar y liberar el territorio y la tierra junto con los hombres, con algunas particularidades. En el caso de las feministas comunitarias, dicen que “la descolonización de los pueblos es impensable sin la despatriarcalización tanto del territorio cuerpo como del territorio-tierra (Asociación IDIE, 2014, p. 451)”, planteamiento que es comprensible desde la mirada comunitaria es decir de la “corporalidad extensa” no desde el individualismo. (Moore Torres, 2018, p. 13-14)

La centralidad del cuerpo nombrado como territorialidad en el feminismo comunitario tiene una perspectiva ecofeminista especialmente a partir de la Cumbre de los Pueblos sobre el Cambio Climático y los Derechos de la Madre Tierra realizado en Cochabamba en abril de 2010; donde se planteó “la absoluta no-propiedad” del cuerpo y la tierra, “El cuerpo de la comunidad está constituido por mujeres y hombres como dos mitades imprescindibles, no jerárquicas, recíprocas y autónomas una de la otra, pero en permanente coordinación”. (Gargallo, 2013. p.169)

Considerando el rol de las mujeres indígenas de cuidadoras y reproductoras, las feministas comunitarias refieren la existencia de un “entronque patriarcal” entendido como el entrecruzamiento de patriarcados, un patriarcado ancestral indígena y el patriarcado capitalista, que exacerbo al primero. De esta manera, las representantes de estos postulados, reconocen que “las relaciones desiguales e injustas entre hombres y mujeres no solo son una herencia colonial”; por ejemplo, Julieta Paredes (2014)⁸ dice: «hay también un patriarcado y un machismo boliviano, indígena y popular. Descolonizar el género, en este sentido, significa recuperar la memoria de las luchas de nuestras tatarabuelas contra un patriarcado que se instauró antes de la invasión colonial». (Moore Torres, 2018, p.15 -16).

⁸ Aymara, feminista comunitaria.

Al lado del concepto de “entronque patriarcal”, Rita Laura Segato (2016) plantea que en el mundo precolonial existió el patriarcado, la jerarquía de género, el prestigio de los hombres y de las tareas masculinas, y la violencia, esta última según Segato derivada de mantener la jerarquía. Sin embargo, dice, había comunidad, y “donde hay comunidad, la mujer está más protegida”. Al patriarcado precolonial, lo denominó “patriarcado de bajo impacto o de baja intensidad”, porque, aunque existía un orden con predominancia de los varones, las mujeres estaban incluidas en ese orden, tenían un lugar y un papel reconocido y valorado. Pero con el tránsito de la colonialidad a la modernidad, Segato dice, se captura al “hombre no banco” (indígena), y tiene lugar “una caída abrupta del espacio domestico en valor y en politicidad”; a lo que denomina patriarcado de “alto impacto” porque este patriarcado de los no indígenas impacta negativamente y con mayor fuerza a las mujeres indígenas, principalmente en el sentido de ser vistas como cosa. (Segato, 2016. p. 169)

Lorena Cabnal (2010) en el orden del “entronque de patriarcados”, refiere “el patriarcado originario ancestral se refuncionaliza con toda la penetración del patriarcado occidental, y en esa coyuntura histórica se contextualizan, y van configurando manifestaciones y expresiones propias que son cuna para que se manifieste el nacimiento de la perversidad del racismo, luego el capitalismo, neoliberalismo, globalización y más”. (Cabnal, 2010. p. 3). En ese sentido Cabnal (2010) dice que no se podría hablar de “armonización cósmica”⁹ si continúan “las relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres o una dualidad opresiva dentro de las comunidades indígenas”. (Moore Torres, 2018, p.15 -16).

Las tres pensadoras citadas en los anteriores párrafos representan al feminismo comunitario, y volviendo a Paredes (2014) señala que la base para el ejercicio de los derechos de las mujeres es descolonizar el género es decir reconocer que la opresión por cuestiones de genero no vino con los colonizadores, sino que ya existía previamente una propia opresión y, al juntarse con la visión opresora de los españoles, se intensifico “para desgracia de las mujeres”; esto es lo que fue nombrado como “entronque patriarcal”. En ese sentido se propone descolonizar y desneoliberalizar el género, es decir: “ubicarlo geográfica y culturalmente en las relaciones de poder internacionales

⁹ El Tawantinsuyo es un modelo de convivencia y organización de los pueblos Incas, cuya base de desarrollo fueron los Ayllus, que era una unidad comunitaria compuesta por varias familias, entre quienes el trabajo comunitario realizado por varones y mujeres era en igualdad de condiciones y reciprocidad para el bien común. Sin embargo, existieron ordenamientos cosmogónicos de mayor reconocimiento del rol del varón que de la mujer, que dan cuenta de una dualidad opresiva. (Cabnal, 2010. p. 4-5).

planteadas entre el norte rico y el sur empobrecido... y después desmontar el patriarcado que es más antiguo que la colonización y el neoliberalismo”. (Paredes, 2014. p. 38).

El feminismo comunitario es pensarse “hombres y mujeres en relación a la comunidad... en una relación de complementariedad horizontal sin jerarquías, armónico y recíproco, de presencia, existencia, representación y decisión... plantea la comunidad como el punto de partida y el punto de llegada para la transformación”. (Paredes, 2014. p. 39). Siguiendo a Segato (2016) esa relación en el mundo comunal crea “sororidades” en el sentido de “blindajes” que han sido “desalojados por la captura de toda asociación, representación y tarea de gestión en una esfera que ha totalizado la política y que se encuentra modelada «a imagen y semejanza» de las instituciones del mundo de los hombres”. (Segato, 2016. p. 28)

Las instituciones entonces, permeadas por el orden patriarcal del Estado juegan un importante papel en la comprensión de los feminismos y la perspectiva de género; señalándose que existe una relación bidireccional entre género e instituciones, porque tanto estas últimas como las políticas tienen una dimensión de género que podrían impulsar cambios, mediante iniciativas equitativas e inclusivas. En este sentido, se dice que “No son, por lo tanto, las mujeres el sujeto principal del cambio, sino que son las propias estructuras las que deben convertirse en menos excluyentes y no generar sistemáticamente desigualdad y subordinación”. (Alfama G., 2015, p. 6-7).

Capítulo 4. Consideraciones metodológicas y técnicas

Metodología

Este estudio, se basa en el análisis documental, entendido como las operaciones que se dirigen para representar o comprender contenidos, bien sea para facilitar la consulta y recuperación o para generar otro producto. Existen dos tendencias del análisis documental, una que considera varias fases descriptivas del documento desde lo externo (descripción bibliográfica, catalogación, etc.), y otra que se refiere exclusivamente a la descripción del contenido desde lo interno. En este sentido, el documento es susceptible de ser analizado desde lo formal (externo) y por supuesto desde su contenido (interno). (Clausó G. 1993. p. 1)

El objeto del análisis documental es la información que estos contienen, que es la base de la estructura documental, que enuncia el abordaje que transmitirá el documento por la forma como está organizado. Existen tres tipos de documentos, primarios u originales, que son los que reflejan resultados directos; de tipo secundarios, son los que han sufrido alguna transformación; y los terciarios, que corresponden a los documentos con delimitación conceptual según las interpretaciones que hayan afectado su originalidad. (Pinto, M. 1989. p. 9).

Los documentos analizados en este trabajo, corresponden a los tres tipos de esta clasificación. Están los informes institucionales de las instituciones implementadoras de planes o programas correspondientes al Acuerdo, las que a través de los registros institucionales dan cuenta de la implementación, y producen documentos de tipo primario u original; también se tomaron los informes producidos por las instancias con reconocimiento institucional para realizar el seguimiento a la implementación de Acuerdo, que hacen sus informes con base en documentos producidos por las instituciones de gobierno, interpretando los sentires de los beneficiarios en contraste con lo expresado por el gobierno y los indicadores de seguimiento al Acuerdo, en este caso son documentos de tipo secundario; y los documentos de tipo terciario, del que harían parte, los documentos producidos por la academia con fines producción de conocimiento, como también los contenidos producidos por los medios de comunicación local cuyo fin es informar.

De manera que, en el proceso de comprender los documentos, juegan un papel importante cuatro elementos, a saber: “1. el significado tal como es expresado en el texto, 2. la información derivada del modelo contextual..., 3. información derivada de nuestro conocimiento general..., 4. información derivada de... nuestras experiencias previas”. En este sentido, el significado explícito del texto, es lo que se ve a simple vista, y el significado implícito, la mayor parte es invisible. (Dijk, Prólogo, 1996. p. 8).

Así las cosas, el análisis documental da cuenta del juego, por un lado, entre las estructuras discursivas y los significados, y, por otro lado, de las representaciones mentales (conocimiento general) y los modelos subjetivos. En tal sentido, la interpretación de contexto proporciona el “interfase entre las situaciones sociales y las estructuras sociales, de un lado, y las estructuras discursivas, del otro: la pertenencia a un grupo... o una relación de poder entre grupos puede incidir en la selección del contenido de modelos de sucesos e influir ...en el estilo u ...formas variables del texto”. (Dijk, Prólogo, 1996. p. 8).

En consonancia con lo anterior, los documentos primarios u originales son el insumo de partida pues es la fuente de los datos, condensan la producción de los datos y la información original de manera explícita, tiene un mínimo de mención a los contextos. Mientras que los informes de tipo secundario confrontan los documentos anteriores con otros documentos producidos por actores como la sociedad civil e instituciones de control como la Procuraduría o la defensoría del Pueblo, etc. por lo que el contenido tiene gran riqueza contextual, expresada de manera implícita.

De ahí que, el proceso de comprender los documentos, primarios, secundarios y terciarios, se ve atravesado, principalmente por los procesos, 3 (conocimientos generales) y tipo 4 (experiencias previas), de los autores de las fuentes principalmente secundarias y terciarias, que refieren contenidos, producto de interpretaciones y análisis, con el objetivo de informar, producir conocimiento y comunicar, o una combinación implícita de estos.

Esta investigación desarrolló, como primera medida, una revisión de documentos identificando variables y palabras clave (ver Anexo No. 1) que estructuraron una sintaxis y booleans en ecuaciones cortas de búsqueda (ver Anexo No. 2) que condujo a consultar repositorios virtuales y a la selección de documentos (ver Anexo No. 3) para la construcción de la línea base.

Posteriormente se identificaron conceptos teóricos, dimensiones, variables e indicadores del asunto a investigar (ver Tabla 1.), para los que se aplicaría la técnica de análisis del discurso propuesta por Emery Roe (1994), que según Roth Deubel (2008), se concibe como un complemento a un análisis convencional, que parte de describir y analizar controversias de políticas públicas que en sí mismas representan una fuerza, que debe ser considerada explícitamente, pues corresponden a relatos que subyacen y persisten en las creencias de los actores y decisores, y son particulares en casos de incertidumbre, complejidad y polarización. Según Roe (1994) resulta pertinente realizar un análisis narrativo de las políticas públicas, cuando faltan evidencias y conocimientos científicos, cuando intervienen muchas variables interdependientes y cuando hay una polarización extrema entre los actores participantes de la controversia. (Roth Deubel, 2008).

Tabla 1. Dimensiones, Variables e Indicadores

Concepto teórico	Dimensiones	Variables	Indicadores
<p>Inclusión étnica y de género en la política pública de drogas</p> <p><i>Elementos facilitadores o limitantes de la inclusión étnica (indígena) y de género (mujer indígena) en la política "Ruta Futuro" (Gobierno de Colombia 2018 _ 2022)</i></p>	Cualidades deseadas en una política pública	<p><i>Articulación entre diseño e implementación.</i> Implica prever las características de la dimensión política y organizativa y los problemas que aparecerán en el momento de ponerla en práctica.</p>	<p><i>¿Como influyó la omisión de los compromisos pactados en el Capítulo étnico del Acuerdo de Paz, en la implementación del PNIS con las mujeres indígenas en Putumayo – Colombia?</i></p>
		<p><i>Sencillez de la política pública.</i> Menos pasos, menor número de decisiones, llevan a mayor probabilidad de alcanzar las metas y el objetivo de la política.</p>	<p>El proceso de la política "Ruta Futuro" ¿permitió el cumplimiento o avance significativo del compromiso de sustitución de cultivos ilícitos del Acuerdo de Paz, en el caso de las mujeres indígenas del Putumayo?</p>
		<p><i>Sistema político administrativo - Línea jerárquica.</i> Abordaje top-down (De arriba hacia abajo) / Abordaje bottom-up (De abajo hacia arriba).</p>	<p><i>¿Cómo el abordaje top-down facilitó la participación de las mujeres indígenas cultivadoras o recolectoras de hoja de coca vinculadas al programa PNIS en el Putumayo – Colombia?</i></p>
		<p><i>Nivel de análisis del contexto local.</i> Determinante del desarrollo y resultado de una política. Macroimplementación (generación y cumplimiento de condiciones necesarias para poner en práctica una política) y Microimplementación (aplicación de la política por los agentes locales para una población específica – agencia local armonizada con la política diseñada). Institucionalismo denso (nuevas instituciones, capacidad de respuesta y comprensión de la política) – El género como dimensión constitutiva de las instituciones y, a la vez, una realidad jurídicamente constituida.</p>	<p><i>¿El Protocolo de Género permitió a las instituciones lograr la inclusión y participación de las mujeres indígenas en las diferentes etapas del PNIS como parte de la Política Ruta Futuro?</i></p>
	Proceso político	<p><i>Problema público.</i> <i>Cultivos ilícitos en zonas de manejo especial (Resguardos) con falta de Inclusión Étnica en el PNIS (más allá del reconocimiento el ejercicio de la ciudadanía indígena), y Equidad de género (más allá de la igualdad formal entre hombres y mujeres a través de la normatividad).</i> <i>Posición política del gobierno al problema público.</i></p>	<p><i>¿Cuáles son las limitantes para la participación efectiva con inclusión desde los enfoques de género y étnico en el PNIS, de las mujeres indígenas de Putumayo - Colombia?</i></p>
	Valor público	<p><i>Conexión problema - política y gestión pública Vs Aspiraciones de ciudadanos indígenas:</i> Sustitución de cultivos ilícitos, teniendo en cuenta el Capítulo étnico del Acuerdo de Paz.</p>	<p><i>¿Cuáles son inconformidades de las mujeres indígenas de Putumayo – Colombia, frente a la implementación del PNIS como parte de la Política Ruta Futuro?</i></p>

Fuente: Elaboración propia.

Siguiendo la propuesta metodológica de Emery Roe (1994), el análisis narrativo se desarrolla en cuatro etapas resumidas de la siguiente forma por Roth Deubel (2008): "Primero se trata de identificar las principales historias o relatos en relación con la controversia de política, cada una con su particular inicio, desarrollo y final, es decir su guion. Luego, es necesario identificar relatos alternativos a los que dominan en la controversia, que son los *contra-relatos*. En la tercera etapa, se trata de comparar estas

dos series de relatos con el fin de generar un *meta-relato*. Finalmente, el analista debe determinar en qué medida este meta-relato permite replantear el problema de la manera más amena que le consienten hacer las tradicionales herramientas del análisis de las políticas públicas obtenidas desde la microeconomía, el derecho o la gestión pública”. (Roth Deubel, 2008, p. 20).

Zorro Melo (2021) citando a Arrubla (2010) señala que “la metanarrativa toma en cuenta las construcciones dominantes al tiempo que devela la asimetría en las fuerzas discursivas, permitiendo que emerjan las historias ocultas”. Así, la meta-narrativa permitirá “visibilizar, validar y dar importancia a los discursos no hegemónicos relacionados con el problema”, así mismo citando a Roe (1994) expresa, “la meta-narrativa debe contribuir a definir el problema de política, identificar datos e información necesarios para analizar el problema, seleccionar criterios para analizar el problema, formular alternativas, proyectar consecuencias asociadas a cada alternativa, evaluar compensaciones entre las alternativas, decidir las alternativas”. (Zorro Melo, 2021, p. 22-23).

Las narrativas y las contranarrativas fueron extraídas de los informes de seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz (ver Tabla 2), específicamente de la parte de implementación del Punto 4. Estos documentos corresponden al último año de gobierno del presidente Iván Duque Márquez. En particular a documentos de autoría de CINEP/PPP – CERAC, en su papel de Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación del Acuerdo de Paz, la Procuraduría General de la Nación por ser instancia de control del Estado -Gobierno, la Instancia Especial de Mujeres para contribuir a garantizar el Enfoque de Género, la Instancia Especial de Alto Nivel de los Pueblos Étnicos de Colombia, la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación como ente directivo para la implementación del PNIS y las noticias de medios de comunicación presentes en el departamento de Putumayo y dos medios nacionales de prensa escrita más conocidos como El Espectador y El Tiempo, que tienen en su página de internet noticias referentes a la implementación del PNIS en el Putumayo, publicadas entre agosto 7 de 2021 a agosto 7 de 2022 (ver Anexos 4, 5, 6).

De esta forma, el análisis del corpus (documentos) antes señalados, se realizó a través de Atlas.ti, desarrollando los siguientes pasos:

1. Diseño de una matriz
2. Realizar codificación del material siguiendo la matriz

3. Identificar relatos o narrativas dominantes y narrativas alternativas o contra-narrativas.

4. Construcción de meta-narrativa

Este proceso permite por una parte identificar las historias de la controversia desde una mirada de lecciones aprendidas y propositiva de la política y desde allí construir una nueva narrativa señalando los elementos facilitadores y limitantes de la política en cuestión que puedan constituirse en el punto de partida de nuevas reformulaciones de la política deseada por la población de mujeres indígenas, que anhelan la inclusión y el disfrute de sus derechos desde el reconocimiento como sujetos políticos activos.

Diseño de una matriz de codificación

Para cada una de las categorías y variables de la investigación se elaboraron un código y un subcódigo a excepción del código *actitud del gobierno*, por ser una proposición específica. En la tabla que sigue se observan los códigos y subcódigos que se utilizarán en el siguiente paso para hacer la codificación de los documentos (informes y noticias).

Tabla 2. Matriz de Codificación

CATEGORIAS	VARIABLES	CODIGO	SUBCODIGO
Cualidades deseadas en la Política Pública	Articulación entre diseño e implementación	Diseño Política Ruta Futuro	Capitulo Étnico A.P.
			Enfoque Étnico
		Enfoque Género	
		Implementación PNIS	Protocolo de Género
	Consulta Previa		
	Sencillez de la política pública	Objetivo 1. Reducir Cultivos Ilícitos	Promover PNIS
			Ruta PNIS indígena
		Proceso	Diagnóstico indígena
			Articulación
	Sistema Político administrativo (Línea Jerárquica)	Abordaje top-down	Decisiones
			Estructura
			Comunicación
Nivel de análisis del contexto local	Macroimplementación	Institucionalidad Central	
		Planificación	
	Microimplementación	Institucionalidad Local	
		Implementación	
Proceso Político	Problema público: Cultivos ilícitos en zonas de manejo especial (Resguardos)	Inclusión Indígena	Cosmovisión Indígena
			Discriminación
		Sustitución de cultivos	Significado de la coca
	Posición de movimientos políticos al problema público.	Actitud del gobierno	Vulnerabilidades

Valor Público	Conexión problema - política y gestión pública Vs Aspiraciones ciudadanos indígenas	Cumplimiento Objetivo 1	Resultados Sustitución
		Principio de inclusión	Resultados Inclusión
		Acuerdos Capítulo Étnico A.P.	Cumplimiento C.E.A.P.

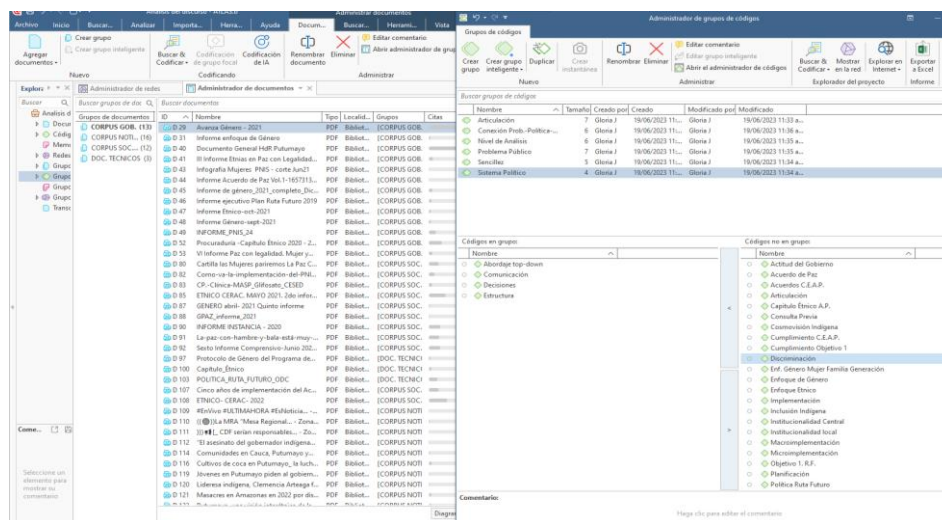
Fuente: Elaboración propia.

Esta matriz es la base para los pasos que siguen, y la que permitió direccionar toda la investigación, ya que condensa elementos teóricos junto con los elementos para analizar.

Identificación y codificación de relatos

Los documentos que conforman el corpus del análisis, fueron ingresados al programa Atlas.ti, y organizados en grupos de documentos de informes del gobierno, de las instancias de seguimiento y de noticias. Enseguida se procedió a la codificación siguiendo los códigos organizados en la matriz presentada anteriormente. Los códigos también fueron agrupados en las variables y categorías descritas en la matriz anterior.

Figura 1. Codificación en Atlas.ti



Fuente: Unidad de Análisis. Atlas.ti

Así, esta metodología enmarcada en el análisis documental, apoyada en la herramienta ATLAS.ti, logro identificar contenidos explícitos e implícitos, sobre el tema en cuestión, en el marco de modelos contextuales diversos (institucionales, académicos, organizativos), que daban cuenta de conocimientos generales sobre el tema y de experiencias previas al respecto. Esta metodología de análisis documental, fue

conducida por los pasos propuestos por Emery Roe, que hace foco en las narrativas para analizar específicamente los contenidos de las políticas públicas, destacando la importancia de identificar discursos dominantes y no dominantes; con la intención de construir nuevos discursos, que permitan aportes de análisis, si es el caso para reformular las políticas.

Capítulo 5. Análisis de Resultados

Siguiendo la metodología presentada en el capítulo anterior, a continuación, se muestran los resultados de los pasos desarrollados.

Identificación de narrativas dominantes y narrativas alternativas o contra-narrativas.

Para la identificación de la narrativa dominante y la contra-narrativa, se tuvo como parámetro, el enraizamiento (frecuencia del código en el conjunto de documentos), la densidad (relaciones con otros códigos del conjunto de documentos) y la coocurrencia (coexistencia de dos códigos en una misma cita).

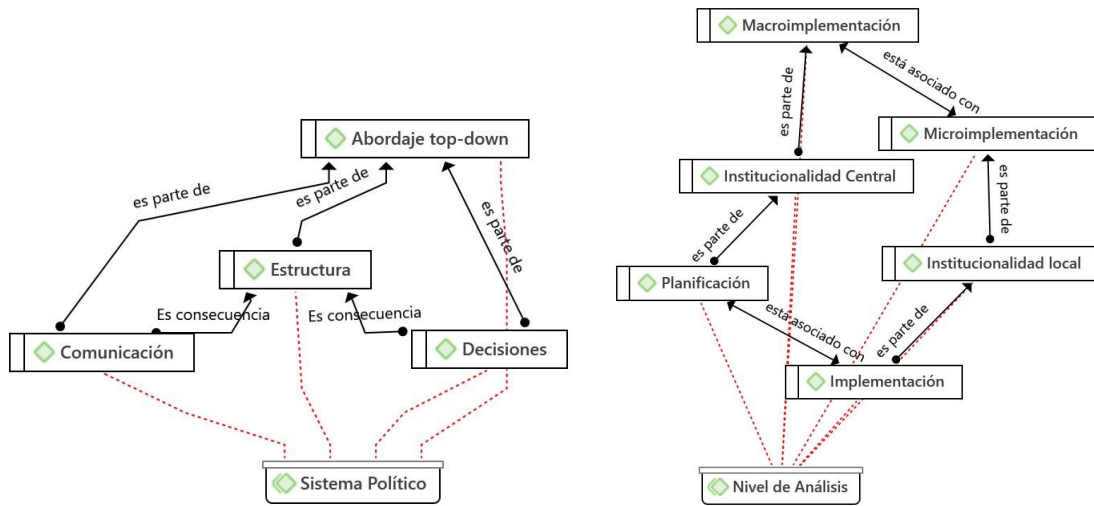
De este modo, y dando mayor peso a la coocurrencia, a continuación, se presentan cada una de las categorías con las redes de las variables y sus códigos, y la correspondiente tabla de coocurrencias por categoría de análisis.

La categoría *cualidades deseadas en la política*, comprende cuatro variables: *Articulación entre diseño e implementación*, *Sencillez de la política*, *Sistema político*, y *Nivel de análisis de contexto*.

La tabla de coocurrencias de la categoría *cualidades deseadas en la política*, muestra que el código *Abordaje top-down* coocurre 10 veces con el código *Macroimplementación*. Y que el código *Política Ruta Futuro* coocurre 9 veces con el código *Objetivo 1 de la Política Ruta Futuro (R.F.)*, referente a reducir cultivos de uso ilícito. De este modo, la narrativa dominante atañe a las variables *Sistema político* y *Nivel de análisis*, donde se encuentran los códigos con mayor coocurrencia; y la contra-narrativa corresponde a las variables *Articulación entre diseño e implementación* y *Sencillez de la política*. A continuación, las gráficas y la tabla coocurrencias de la categoría *cualidades deseadas en la política*.

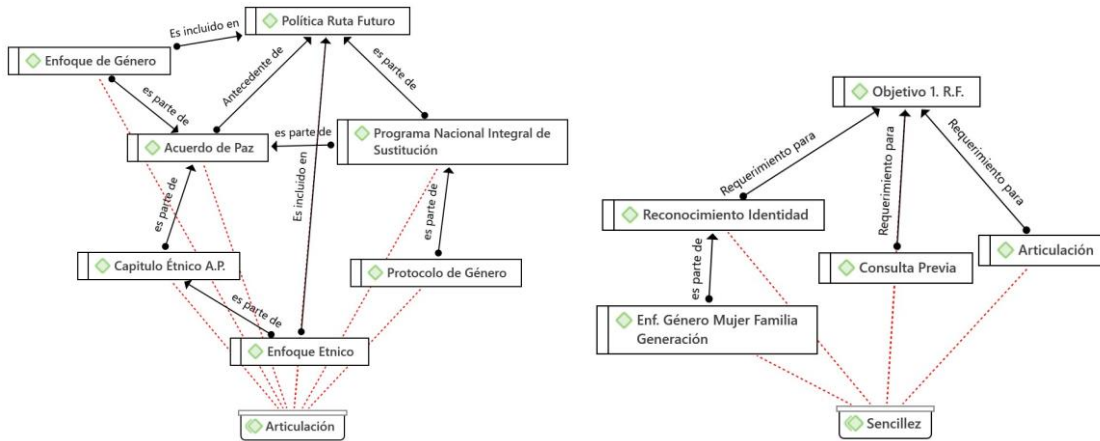
Análisis Categoría: Cualidades deseadas en la política pública.

Figura 2. Red Narrativa dominante: Sistema Político y Nivel de Análisis de Contexto.



Fuente: Unidad de Análisis. Atlas.ti

Figura 3. Red Narrativa no dominante o Contra-narrativa: Articulación entre Diseño e Implementación, y Sencillez de la Política.



Fuente: Unidad de Análisis. Atlas.ti

Tabla 3. Matriz Coocurrencias – Categoría Cualidades deseadas en la Política

	Abor...	Acue...	Articul...	Capit...	Com...	Cons...	Decisi...	Enf. G...	Enfo...	Enfoq...	Estruc...	Imple...	Instituci...	Instituc...	Macrol...	Micro...	Objet...	Planific...	Pol...	Progr...	Protoc...	Reconoci...
Abordaje L.	28		1		3	4	5				4		7	1	10	1		2	2	2		
Acuerdo d.	4		2	1													1			2		
Articulación	128	1	2		3	3	1		1		2		4	4	1		1	2		1		1
Capítulo E.	19		1	3						1							1		1		1	
Comunica...	8	3		3		1	1				3		3	1				2				1
Consulta P.	35	4		1		1			2	1					1				2	2		5
Decisiones	13	3			1						2		3		5		1	1		2		
Enf. Génec...	1												1					1				
Enfoque d.	8		1						3		3								1	2		
Enfoque E.	10			1		2		3					1					2	1			
Estructura	12	4		2		3	1	2					2					1		1		1
Implement...	9													2				3		1	1	
Institucion...	42	7		4		3		3	1		1	2		5	3		2	4	1	2		1
Institucion...	15	1		4		1						2	5		1	2		1		1		1
Macrompl...	22	10		1		1	5						3	1		1		2		2		
Microspl...	4	1											2	1				2				
Objetivo L.	19	1	1	1	1			1					2							3	2	
Planificac...	20	2		2		2		1	1		1	3	4	1	2					2	1	
Política Ru.	43	2		1		2			2				1					3		4		
Programa...	35	2	2	1		2	2		1	1	1	1	2	1	2			2	2	4		1
Protocolo...	7			1					2			1						1			1	1
Reconoci...	15			1		1	5				1		1	1								1

Fuente: Unidad de Análisis. Atlas.ti

La narrativa dominante tiene que ver con sistema político y el nivel de análisis del contexto, que según lo expresado por el gobierno, en el documento de Política Ruta Futuro 2018 - 2022, configura un discurso del desconocimiento de las regiones y de sus problemáticas, un discurso que alude a la eliminación de la desigualdad, la discriminación y la exclusión social, pero centra su política de drogas en la disminución de hectáreas de coca en el país, proponiendo estrategias como “Hecho a la medida”, con la intención de apoyar proyectos productivos, que a la larga debilitaron el programa PNIS que ya se venía implementado.

De ahí que el sistema político, deja ver una débil estructura, falta de comunicación, que repercute en sus decisiones. Por ejemplo, la decisión normativa de establecer una Hoja de Ruta, que representa una decisiones desde un abordaje top-down, sin un adecuado análisis de lo avanzado por el gobierno anterior, pretendiendo articular diferentes planes y programas, como las Zonas estratégicas de Intervención Integral ZEII, Programas con Enfoque Territorial PDET, Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo PISDA, Planes Nacionales Sectoriales PNS, el programa PNIS, quedando prácticamente la Política Ruta Futuro, desarticulado de los mencionados planes y programas. De tal manera, el norte del proceso que era el cumplimiento de los puntos de los puntos del Acuerdo de Paz, fue quedando a un lado.

Desde el nivel de análisis, que es otra cualidad de la política, la Política Ruta Futuro, que contiene el programa PNIS, simplemente lo incluyó en el cuerpo de la política, pero no hizo un desarrollo al respecto, observándose la falta de coherencia entre el diseño de la política Ruta Futuro y su implementación en armonización con el Acuerdo de Paz. En consecuencia, la desarticulación entre la institucionalidad del nivel central con la institucionalidad local, fue notoria, y se expresó en los informes de seguimiento al Acuerdo de Paz.

La narrativa dominante deja ver que, el Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz incluyó expectativas de indígenas y afrocolombianos, en cuanto a la sustitución de cultivos de uso ilícito mediante el PNIS, en el marco de un proceso consultado y consentido de implementación del PNIS, articulado con la consulta de los PISDA que se desarrollaran en territorios étnicos, así como la participación efectiva en todo el proceso desde la planeación, la implementación, el seguimiento, hasta la evaluación, tal como dice la consulta, de planes y programas que los afecten. Tal como está recogido en los indicadores referentes a consulta previa, para que se ponga en práctica el principio de participación y reconocimiento de la identidad cultural en el marco de las afectaciones interseccionales causadas por el narcotráfico.

Dichas expectativas, en el gobierno del presidente Iván Duque Márquez (2018 – 2022) sufrieron cambios que contrariaron lo acordado con los grupos étnicos, percibiéndose como si se aplicara un “Plan Colombia dos”¹⁰ (INFORME INSTANCIA – 2020. 90:58 p 30), el que es recordado como una experiencia negativa. De ahí que, la yuxtaposición de estrategias planteadas en la política Ruta Futuro, desviaron la prioridad de sustitución, en detrimento de la implementación del PNIS y de su objetivo fundamental de superar la desigualdad y las brechas sociales que motivaron la producción de cultivos ilícitos.

La narrativa dominante recoge eventos que claramente son consecuencia de la indiferencia del gobierno 2018 – 2022, a la aplicación del Acuerdo de Paz (2016)

¹⁰ Entre los gobiernos de Colombia y EE. UU. (siendo presidentes Pastrana y Clinton), en 1999 se realizó un acuerdo bilateral para terminar el conflicto y crear una estrategia antinarcóticos. De manera que en el periodo 1998 – 2002, Colombia diseñó un Plan que tuviera ayuda económica externa para combatir el narcotráfico y las organizaciones al margen de la ley, que se llamó “Plan Colombia”. El Plan tuvo estos componentes: Proyectos productivos rurales, atención humanitaria, promoción y protección del capital humano, desarrollo institucional y fortalecimiento del capital social, infraestructura para la paz, promoción de la sostenibilidad ambiental. El Plan diseñado para 6 años, se prolongó un año más, corría el periodo de gobierno de Álvaro Uribe, y tuvo una segunda fase en el segundo periodo (2007 -2013) de mandato de este. Los resultados del Plan Colombia, según Rojas (2007) se terminaron por tres rasgos, 1. Ambigüedad, pues se evoca el Plan Colombia y los resultados aparecen en la Política de seguridad democrática; 2. El Plan Colombia II es la continuación del Plan Colombia I; 3. Se enfatizan logros del Plan Colombia I que sirvan de sustento a la demanda de apoyo de la Fase II.

construido participativamente con diferentes sectores sociales incluidos los grupos étnicos. Además del empeño de dicho gobierno, por imponer otras disposiciones que ciertamente perjudicaron la implementación desde el enfoque diferencial étnico y de género, del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos. De tal modo, con las decisiones del gobierno de Iván Duque Márquez, señaladas en los documentos revisados, como ajenas al diseño del Programa PNIS y al Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz, se produjo un retroceso en términos del reconocimiento de los derechos de los pueblos y comunidades étnicas como interlocutores válidos en la apuesta por la sustitución de cultivos de uso ilícito, que había tenido algunos avances en el gobierno de Juan Manuel Santos.

En las narrativas no dominantes, se encuentran las cualidades de la políticas referentes a, articulación entre Diseño e Implementación, y sencillez de la política. La articulación entre diseño e implementación, prácticamente condujo a la inviabilidad de la política Ruta Futuro, que no tuvo en cuenta lo esencial que fue el Acuerdo de Paz, como antecedente de los planes y programas que estaban en marcha, en el cambio de gobierno y una serie de normas relacionadas a los anteriores, que también se encontraban implementándose.

Sobre la sencillez de la política Ruta Futuro, esta política, le dio un giro a los compromisos del Punto 4 del Acuerdo de Paz, perdiendo el impulso que se esperaba para el programa PNIS, y enfocándose en acciones que no conducían al objetivo de dicho programa, ni avanzaban en las metas pendientes en términos de compromisos con los grupos étnicos; por el contrario complejizando lo que fue construido en el Acuerdo con la participación de la representación de los grupos étnicos y de las víctimas del conflicto armado.

En la narrativa no dominante o contranarrativa los informes analizados desconocen la Política Ruta Futuro, aunque esta integra al PNIS como una de las estrategias. Esta situación en lugar de favorecer al programa PNIS, por el contrario, lo afecta notoriamente, al opacarlo con otras medidas o estrategias que desvirtúan la sustitución voluntaria y generan desconfianza en el proceso, pues las personas que se someten a las estrategias del gobierno, según las disposiciones de la política Ruta Futuro, se aplica la erradicación forzada de cultivos ilícitos. Así esta expresado por el gobierno:

"El Gobierno del presidente Duque diseñó y habilitó la estrategia alterna llamada "Colombia Sustituye" con unos modelos de sustitución como: 1) Formalizar para Sustituir 2) Sustitución con Legalidad 3) Pago por servicios Ambientales." ATLAS.TI: 48:2 p 10 en Informe Género-sept-2021

"Erradicación manual forzosa: Erradicación de cultivos ilícitos por parte de Grupos Móviles de Erradicación, con acompañamiento de la Fuerza Pública. De manera complementaria, erradicación de cultivos ilícitos por la Fuerza Pública en el marco de operativos de recuperación de la seguridad o patrullaje en cualquier punto del territorio nacional." ATLAS.TI: 103:112 p 43 en POLITICA_RUTA_FUTURO_ODC

La política Ruta Futuro, según los actores sociales, fue percibida como un reencauche de lo que fue el *Plan Colombia*, y que mereció toda suerte de críticas negativas. Por una parte, por la cantidad de proyectos productivos para sustituir por cultivos ilícitos, sin un desarrollo adecuado de toda la cadena productiva además de incumplimientos, engaños, y la amenaza y aplicación de erradicación con fumigación. Así expresado, "Con la entrada del gobierno Duque, la situación de incumplimiento al PNIS se ha agudizado aún más, no solo por el continuo desconocimiento del AFP¹¹, sino por sus intenciones explícitas de reanudar la aspersión aérea." (ATLAS.ti. 91:21 p 37 en La-paz-con-hambre-y-bala-está-muy-difícil)

Y por otra parte, porque no se consideraron los enfoques, étnico ni de género, que la Política Ruta Futuro dice considerar en el marco de la inclusión y el reconocimiento de la diferencia, pero sin unas condiciones mínimas como haber tenido listo el Protocolo de Género para la implementación del PNIS, y haber respetado y aplicado la consulta previa conforme a las consideraciones hechas en el Capítulo étnico del Acuerdo de Paz, que entre otros compromisos dice que en todos los programas, planes o proyectos del Estado, se implementara el enfoque de género, mujer, familia y generación.

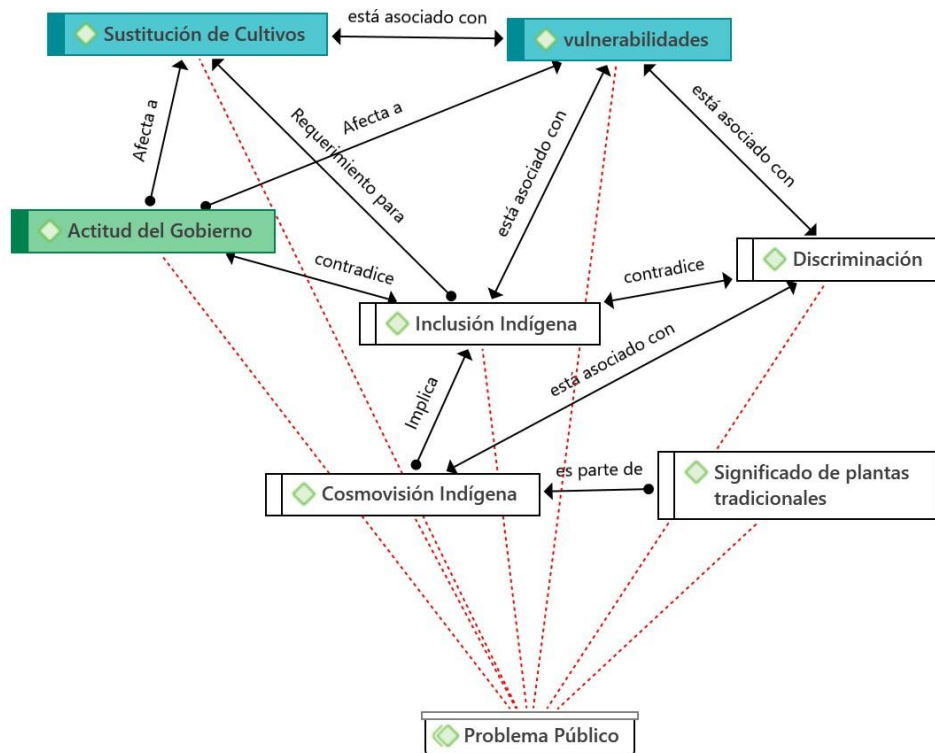
De modo que las diversas estrategias y procedimientos de la Política Ruta Futuro y su aplicación paralela al PNIS derivado del Acuerdo de Paz, resulto en incumplimientos sucesivos y acrecentamiento de la vulneración a los derechos humanos, en un marco de crisis por la Pandemia COVID -19, y movilización en contra de la reforma tributaria y otras decisiones del gobierno de Ivan Duque Márquez.

¹¹ Acuerdo Final de Paz AFP

Análisis Categoría: Proceso Político.

La categoría *Proceso político*, contiene la variable denominada *problema público*, y una menor cantidad de códigos en comparación con la anterior categoría. Para la identificación de la narrativa dominante y no dominante, se realizó el mismo procedimiento que en la anterior categoría, con la diferencia que la narrativa dominante y contra-narrativa están determinadas por los códigos de mayor coocurrencia. Se encontró una coocurrencia de 11, entre el código *Sustitución de cultivos* y el código *Vulnerabilidades*, lo que determina que en la variable *Problema Publico*, la narrativa dominante, se guía por dichos códigos. Y la contra-narrativa se rige por los códigos *Actitud del gobierno* y *vulnerabilidad*, que tienen una coocurrencia de 9. En lo que sigue, se observa lo descrito.

Figura 4. Discurso Dominante Sustitución de cultivos- vulnerabilidad vs Discurso No Dominante Actitud del Gobierno- Vulnerabilidad.



Fuente: Unidad de Análisis. Atlas.ti

Tabla 4. Matriz coocurrencias - Categoría Proceso Político

	◇ Actitud del... ① 21	◇ Cosmovisió... ① 19	◇ Discriminac... ① 19	◇ Inclusión In... ① 26	◇ Significado... ① 5	◇ Sustitución... ① 20	◇ vulnerabilid... ① 93
◇ Actitud del... ① 21			1	5	1	5	9
◇ Cosmovisió... ① 19			1	4			2
◇ Discrimina... ① 19	1	1		3		2	7
◇ Inclusión I... ① 26	5	4	3		1	2	3
◇ Significad... ① 5	1			1		1	
◇ Sustitució... ① 20	5		2	2	1		11
◇ vulnerabili... ① 93	9	2	7	3		11	

Fuente: Unidad de Análisis. Atlas.ti

Siguiendo a Olavarría (2007), las políticas públicas surgen por la motivación de resolver un problema público, categoría otorgada por los actores de poder, lo que configura un proceso donde interviene el Estado (actor principal), involucra una decisión, una finalidad pública que son los ciudadanos destinatarios de la política, unas decisiones de las autoridades con poder público, unas decisiones interrelacionadas, unos intereses afectados positiva o negativamente, y unos instrumentos- definiciones- organizaciones y recursos. En este marco, el problema público referente a la inclusión de las poblaciones étnicas viene de un largo proceso de movilización de los pueblos indígenas que tuvo su mayor hito con la Constitución de 1991, que reconoce derechos como el de consulta y consentimiento sobre toda decisión administrativa que les afecte.

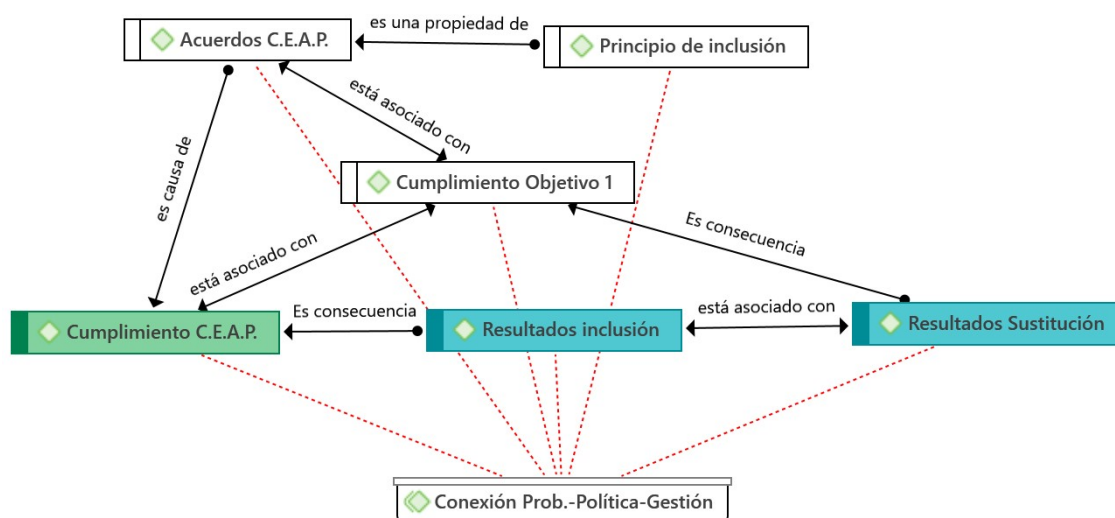
La Política Ruta Futuro no es fruto de un ejercicio participativo de construcción política. Diferente al PNIS que si es reconocido como producto del proceso participativo del que hicieron parte los pueblos indígenas en el marco de la construcción del Acuerdo de Paz y posteriores desarrollos como el Plan Marco de Implementación. En este sentido, la apuesta de los pueblos indígenas es por el ejercicio de los derechos colectivos, sin desconocer los derechos individuales, por lo cual los instrumentos de política como el Protocolo de Género, que se constituyen en marcos generales para todas las poblaciones, es preciso que tengan adaptaciones con la participación eficiente de las interesadas/os.

Al igual que el enfoque étnico, la inclusión del enfoque de género, mujer, familia y generación, hicieron parte de lo acordado en el Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz. Así como de los indicadores del Punto 4 del Acuerdo de Paz, sobre sustitución de cultivos de uso ilícito; algunos se refieren a la inclusión del enfoque de género en el PNIS, y uno de esos indicadores tiene que ver con la construcción del Protocolo de Género para la implementación del PNIS. Pero ni estos, ni los indicadores del Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz, han logrado generar la inclusión significativa de la población históricamente excluida como lo son las mujeres indígenas en particular del Putumayo. En el periodo de gobierno 2018- 2022, el gobierno limitó el cumplimiento de la inclusión, al reporte de cifras de mujeres que “participaron” de sus actividades como capacitaciones, reuniones etc., sin tener en cuenta el enfoque interseccional frente a la discriminación hacia las mujeres indígenas en las regiones, como el Putumayo.

Análisis Categoría: Valor Público.

En la categoría *Valor público* se tiene la variable *Conexión problema- política- gestión*, que en la matriz de coocurrencia se observa que los códigos *Resultados inclusión* y *Resultados sustitución*, coocurren 5 veces por lo cual corresponden a la narrativa dominante. Mientras que el código *Cumplimiento Capítulo étnico del Acuerdo de Paz (C.E.A.P.)* coocurre 4 veces consigo mismo, por lo que corresponde a la narrativa no dominante o contra-narrativa.

Figura 5. Discurso Dominante "Resultados Inclusión - Resultados Sustitución" vs Discurso No Dominante "Cumplimiento Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz"



Fuente: Unidad de Análisis. Atlas.ti

Tabla 5. Matriz Coocurrencias Categoría Valor Público

	◆ Acuerdos C... n= 45	◆ Cumplimi... n= 29	◆ Cumplimi... n= 6	◆ Principio de... n= 58	◆ Resultados i... n= 53	◆ Resultados... n= 43
◆ Acuerdos... n= 45		4		1	1	1
◆ Cumplimi... n= 29	4			1	3	3
◆ Cumplimi... n= 6						1
◆ Principio d... n= 58	1	1			3	
◆ Resultados... n= 53	1	3		3		5
◆ Resultados... n= 43	1	3	1		5	

Fuente: Unidad de Análisis. Atlas.ti

Los organismos públicos responsables de administrar las políticas públicas se rigen por normas del contexto institucional y del poder ejecutivo en cabeza del presidente de la república. De ahí que gran parte del buen desarrollo de las políticas depende de la gestión pública en la medida en que los administradores públicos traducen en acciones concretas las decisiones expresadas en la política. Esta labor de conectar el problema público con la política pública y la gestión pública es lo que crea el valor público, que se traduce en la satisfacción de las aspiraciones de los ciudadanos

por acción del Estado. De manera que, para crear valor público, la apuesta está en aminorar o resolver el problema público.

Las narrativas y contranarrativas acerca del problema público de inclusión de la población indígena y otras etnias del territorio colombiano, además de la inclusión del enfoque de género, mujer, familia y generación; convergen en señalar su desagrado por el no desarrollo efectivo de lo acordado en el Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz, además de la incertidumbre que generaron los retrasos para contar con instrumentos como el Protocolo de Género, el cual orientaría a los administradores de las políticas sobre la implementación adecuada del enfoque de género.

Con el Acuerdo de Paz se crearon instancias y espacios inclusivos de participación de la sociedad, incluidas las etnias, como quedó en los indicadores sobre participación en todo el proceso de planeación, implementación y seguimiento de planes y programas; pero estas instancias creadas no contaron con el apoyo y una ruta de articulación y acceso a la información pertinente que les permitiera hacer incidencia en el proceso, principalmente en el seguimiento e impulso del PNIS, que, junto con otras apuestas contenidas en el Acuerdo de Paz, crearon grandes expectativas para el mejoramiento de las condiciones de vida de los pueblos y comunidades indígenas gravemente afectados por la violencia vinculada a la cadena del narcotráfico.

Construcción de meta-narrativa

Considerando que la metanarrativa, parte de construcciones dominantes, para hacer visible la desigualdad entre las fuerzas discursivas y lograr que emerjan las historias ocultas. En este sentido, la metanarrativa, contribuye a definir el problema de la política, e identificar información necesaria para analizar el problema, para encontrar nuevas alternativas, y se continúe con el ciclo de la política.

Categoría: Cualidades deseadas en la política pública

El gobierno de Iván Duque Márquez, afectado por la pandemia del COVID 19, un acontecimiento imprevisto que ocasiono crisis significativa, genero otras crisis que sumadas desembocaron en lo que se conoció el “estallido social”. Con este panorama, el Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de uso ilícito, no pudo ser implementado como se diseñó, adicionalmente fue opacado con la Política Ruta Futuro, pese a integrarlo como una estrategia en dicha política. El ejecutivo no tomó las mejores

decisiones, prevaleciendo la línea jerárquica del estilo top-down, y opacando lo avanzado del Acuerdo de Paz en el gobierno antecesor.

De los compromisos del Acuerdo de Paz con la población étnica, el Capítulo Étnico del Acuerdo, nos refiere los más importantes y transversales a todos los puntos de la implementación. Entre los que se destacan, las consultas previas de medidas legislativas o administrativas para la adecuada implementación del Acuerdo de Paz; y el lineamiento para la implementación de la modalidad voluntaria de cultivos ilícitos en territorios colectivos. Los que debía tener el enfoque diferencial étnico, de mujer, género, familia y generación armonizado con el Protocolo para la implementación del enfoque de género en el programa PNIS.

El no contar con lineamientos concertados, que serían requisitos del diseño de los programas, fue una de las limitantes para la implementación adecuada del programa PNIS. Mas aún, cuando se había pactado en el Acuerdo de Paz, la creación de una instancia la Instancia Especial de Mujeres para contribuir a garantizar el Enfoque de Género (Instancia de la sociedad civil integrada por organizaciones de mujeres), y la Instancia Especial de Alto Nivel de los Pueblos Étnicos de Colombia, que, aunque no recibieron todo el apoyo necesario, se mantuvieron organizados y construyeron documentos al respecto.

Hay que destacar que el Acuerdo de Paz, incluyo en el Capítulo étnico, un acuerdo concreto sobre la transversalidad del enfoque étnico, de mujer, género, familia y generación, en todos los puntos de este. Lo que permitiría, la implementación participativa planteada tanto para el diseño como para la implementación, lo que realmente con la política Ruta Futuro, no se dio de ninguna forma. Tal como se expresa a continuación:

"Inclusiva y diferencial. En las etapas de diseño, implementación, seguimiento y evaluación, reconoce las necesidades, características geográficas y ambientales particulares de cada territorio, así como de las diferentes poblaciones afectadas por las drogas y problemáticas asociadas, según género, ciclo vital, etnia y características socioeconómicas y culturales. Lo anterior con orientación hacia la eliminación de la desigualdad, la discriminación y la exclusión social."
 ATLAS.TI: 103:101 p 7 en POLITICA_RUTA_FUTURO_ODC
 “Promover el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito – PNIS: Consiste en avanzar con las comunidades étnicas que, en ejercicio de su libre determinación, autonomía y gobierno propio, manifiesten su interés de acogerse a la implementación del programa teniendo en cuenta el

enfoque diferencial.” ATLAS.TI:103:117 p 44 en
POLITICA_RUTA_FUTURO_ODC

"Hay alertas de riesgo de regresividad en el derecho a la Consulta Previa libre e informada, no hay avance en la reglamentación del derecho a la objeción cultural ni claridad institucional sobre cómo hacer efectivo un enfoque transversal étnico, de género, mujer, familia y generación." (ATLAS.TI: 108:8 p 15 en ETNICO- CERAC- 2022)

"CSIVI: fortalecer la articulación entre la Instancia Especial de Mujeres, la IEANPE y la CSIVI, para contribuir al aumento de los niveles de implementación de los enfoques transversales." ATLAS.TI: 92:19 p 87 en Sexto Informe Comprensivo-Junio 2022-1654640701186

De esta manera, la interdependencia de los puntos del Acuerdo de Paz, conlleva a pensar en la gestión de las cualidades de la política pública, que faciliten la articulación interinstitucional y el análisis de los contextos rurales donde habitan mujeres de condiciones diversas en términos de etnicidad, género, ocupación, condiciones socioeconómicas y culturales especiales, así mismo a incorporar las apuestas o propuestas de los pueblos y comunidades étnicas, respetando los procesos de construcción participativa de los gobiernos, pues las políticas están pensadas para un periodo de tiempo que los gobiernos de turno deberían respetar, o hacer las modificaciones de manera participativa, para una adecuada evaluación posterior.

Categoría: Proceso Político.

La inclusión de las poblaciones menos favorecidas e históricamente discriminadas como son los indígenas y las mujeres es un problema estructural, atravesado por diversos factores históricos, sociales, económicos, culturales, incluso religiosos y territoriales que los gobernantes deben comprender para administrar responsablemente las políticas públicas. El problema de la inclusión, parte del reconocimiento de la discriminación y avanza de manera satisfactoria con la voluntad del poder del Estado y el reconocimiento de los derechos específicos de las poblaciones discriminadas.

Las expectativas son muchas, y están básicamente relacionadas con la ausencia de necesidades básicas satisfechas, tal como se expresan en las iniciativas de la Hoja de Ruta construida en el departamento de Putumayo.

"implementar un programa para fortalecer las organizaciones de la mujer rural campesina, indígena y afro, en procesos de emprendimiento y encadenamiento productivo, que contribuyan a la generación de ingresos y la sostenibilidad familiar, en el marco de la reparación colectiva y simbólica de las mujeres víctimas del municipio de San Miguel, departamento de Putumayo."
40:97 p 178 en Documento General HdR Putumayo

"la dimensión social presenta indicadores relacionados con la salud, la educación, la vivienda rural y la cobertura de servicios públicos, ii) la dimensión económica recoge indicadores relacionados con el pilar de reactivación económica, iii) la dimensión conectar hace énfasis en indicadores de infraestructura" 40:119 p 37 en Documento General HdR Putumayo

Categoría: Valor público

El valor público en los pueblos y comunidades étnicas, generalmente percibido como un regalo del Estado y de los administradores de las políticas públicas, poco a poco ha venido cambiado y comprendiéndose desde la mirada de los derechos de los ciudadanos como actores importantes en todo el ciclo de la política pública. De este modo, se puede evidenciar un aporte importante de las mujeres de los grupos étnicos al proponer el enfoque de *género, mujer, familia y generación* que, aunque requiere mayor desarrollo es un elemento importante para integrar a la implementación de las políticas públicas en general aplicables a grupos étnicos, y contribuir con el valor público que es de sus expectativas, tal como quedo planteado en el indicador que sigue.

"Compromiso D.E.2: Los PISDA que coincidan con territorios étnicos incorporan un enfoque étnico con perspectiva de género, mujer, familia y generación, producto de la consulta y/o concertación con los respectivos pueblos indígenas. Estado: En ejecución" 41:9 p 31 en III Informe Etnias en Paz con Legalidad FINAL1

Capítulo 6. Conclusiones

La Política Ruta Futuro asumió más elementos limitantes que facilitadores para la inclusión de los enfoques de género y étnico en la implementación del PNIS, En las conclusiones iniciaremos por referir los elementos facilitadores.

La Política Ruta Futuro y su Plan de Acción tomaron en consideración una implementación articulada de planes y programas (Planes Estratégicos de Intervención Integral de las Estrategia (PEII) de las Zonas Futuro, Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), etc., que unido al Protocolo de género y una aplicación concertada mediante la consulta previa con los pueblos y comunidades indígenas habría podido favorecer la inclusión pertinente de los enfoques étnico y de género.

Dicha política, considero las diferencias regionales y culturales para las que proyectó diseñar e implementar modelos de intervención en Zonas de Manejo Especial ZME – como son los resguardos – sin embargo, no logro hacerlo porque el proceso resultó en un largo diagnosticar y planificar; el cual se unió a la falta de voluntad política por atender los temas de los grupos étnicos, opacados por imprevistos como el COVID-19, el estallido social como reacción a reformas que afectaban a todos los colombianos, el problema macro del narcotráfico y el empeño del gobierno 2018-2022, por mostrar resultados de menos hectáreas de cultivos de uso ilícito; más que por dar continuidad al proceso del Acuerdo de Paz y la construcción de procesos participativos y sostenibles.

Por cuenta de los elementos limitantes de la Política Ruta Futuro, para la inclusión de los enfoques de género y étnico en la implementación del PNIS, se citan los siguientes:

La falta de un enfoque diferencial étnico y de género limitó la participación de las mujeres de forma colectiva en las comunidades y pueblos indígenas, como había sido el compromiso en el Capítulo étnico del Acuerdo de Paz, posteriormente recogidos en los indicadores con enfoque étnico, específicamente los atinentes a la consulta previa, y las garantías de participación tanto en lo nacional como en lo regional y local.

Particularmente la falta de garantías de participación, aunado a la situación de inseguridad en lo local y la falta de un acompañamiento efectivo y comprensión del contexto local, condujo a la exposición de manera individual a riesgos para su vida, su libertad, su integridad física y cultural, ocasionando una acción con daño, por la afectación del tejido social del colectivo. Los inadecuados procesos, sin la efectiva consulta previa, condujeron a la toma de decisiones individuales bajo presión (amenaza de fumigación) y condiciones adversas (pobreza aunada a la crisis que produjo el COVID-19) con consecuencias lamentables para el colectivo, como la pérdida de líderes indígenas.

El gobierno 2018 – 2022 ocasionó una débil y desarticulada implementación del PNIS, haciéndolo parte de la Política Ruta Futuro, junto a otras estrategias de sustitución de cultivos, sin tener en cuenta el contexto y compromisos que hicieron parte de la creación del PNIS, causando confusión, desconcierto, y desilusión, en la línea de lo que el movimiento étnico de mujeres, incluidas las mujeres indígenas habían trabajado y aportado para la construcción del Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz.

Pese a la existencia de una instancia étnica¹² que participo en el seguimiento a la implementación principalmente de lo acordado en el Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz, no se logró hacer incidencia frente a la inclusión pertinente de los enfoques de género y étnico que permitiera una adecuada participación de las mujeres en el PNIS. Las razones entre otras fueron:

- Falta de acceso a la información producida por las instituciones comprometidas en la implementación del Acuerdo de Paz que incluye el PNIS. Según el informe Étnico CINEP/PPP- CERAC¹³ (2022), incluso se publicaron datos erróneos que pusieron en riesgo la planeación y la financiación que diera respuesta a las necesidades diferenciales de las comunidades étnicas.
- Ausencia de ficha técnica de los indicadores étnicos que permita el reporte de datos y evidencie la inclusión indígena con enfoque étnico y de género. El informe Étnico de CINEP/PPP- CERAC (2022), dice que el Sistema Integrado de información para el Posconflicto SIIPO creado en noviembre de 2017 durante el gobierno de Juan Manuel Santos, para la fecha del informe (2022) no contaba con la ficha técnica de los indicadores étnicos por lo cual la información era inconexa con respecto a los indicadores, resultando en falta de transparencia en línea base, incoherencia en la interpretación, y ausencia de información desagregada por etnia y género, equiparando el concepto étnico a medidas diferenciales y afirmativas que son específicas para cada pueblo indígena y afrocolombiano. Así fue expresado por CINEP/PPP- CERAC (2021) y por IEANPE (2016 – 2021):

“La ST reitera la importancia de brindar garantías para la participación plena de los pueblos y comunidades étnicas. La contratación de traductores, intérpretes y de herramientas pedagógicas que facilitarían el relacionamiento de las comunidades étnicas con las entidades, así como su participación efectiva en consultas y encuentros.” 85:50 p 87 en ETNICO CERAC. MAYO 2021. 2do informe.

¹² Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos IEANPE. integrada por representantes de los pueblos indígenas y afrocolombianos (8 representantes, entre quienes 2 son mujeres, una de ellas indígena), con la función de ser la instancia consultora, representante e interlocutora de primer orden ante la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación (CSIVI) desde la perspectiva étnica, de género, mujer, familia y generación, especialmente en lo contenido en el Capítulo Étnico. Con vigencia a partir del momento de conformación y por 3 meses adicionales a la finalización de la vigencia del Plan Marco de Implementación.

¹³ Centro de Investigación y Educación Popular / Programa por la Paz CINEP/PPP y Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos CERAC. Que tienen a cargo la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación.

"la expectativa para los Pueblos Étnicos como ordenamiento social de la propiedad, garantía de seguridad y lucha contra las organizaciones criminales, PNIS y mecanismos democráticos de participación ciudadana, así como la inexistencia de recursos para vivienda y agua potable. Adicionalmente, vale aclarar, que los recursos dirigidos al pilar del PNIS no corresponden a la atención de comunidades afectadas por la presencia de cultivos de uso ilícito, sino al desminado de territorios étnicos, dado que el programa aún no cuenta con una ruta diferencial. (" 129:28 p 116 en Informe IEANPE 2016-2021

"No hay claridad sobre familias participantes étnicas en el PNIS, más allá de seis comunidades donde se concentra el reporte del Gobierno y la ruta de atención individual y colectiva de esas familias. Incluso en los seis territorios donde se reporta información, no hay claridad del proceso de consulta y concertación del programa, que tendría como antecedente la no consulta del PNIS en su conjunto. Cabe destacar aquí que no se puede limitar el tratamiento a los resguardos y territorios colectivos legalmente constituidos, cuando existen familias tanto de los Pueblos Indígenas como de las comunidades negras, raizales y palenqueras que también están en otros de los territorios priorizados en el PNIS, y más allá de esa territorialización, que requieren tratamiento étnico." 129:41 p 126 en Informe IEANPE 2016-2021

La implementación de la política Ruta Futuro no concordante con el diseño e implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos PNIS, se caracterizó por un abordaje top-down, que ignoró la participación colectiva de los pueblos y comunidades indígenas, poniendo en riesgo a las mujeres que individualmente decidieron vincularse sin garantías, al programa o a otras alternativas de sustitución, quizás bajo la influencia y la presión, desencadenada por la decisión del gobierno de aplicar la erradicación forzada a la par con la sustitución voluntaria de cultivos ilícitos; contraviniendo el Auto 387 de 2019 que establece la prevalencia de la sustitución voluntaria sobre la erradicación forzada, y que esta última solo procede si fracasa la primera, siendo esto último no aplicable, dado que la sustitución voluntaria con garantías para los grupos étnicos ni siquiera fue iniciada.

Los hechos de violencia ocurridos en el Putumayo contra líderes y líderesas indígenas contradice las garantías de inclusión étnica y de género, en el marco del respeto a los derechos humanos particularmente de población vulnerable por la condición étnica, de género, pensamiento, región y ruralidad. En estas circunstancias los enfoques étnico y de género, se quedan solo en documentos escritos (como dicen las organizaciones étnicas), que no trascienden a cambios reales de comprensión de la diferencia, de igualdad y equidad de derechos para todas y todos.

Este trabajo permitió aportar elementos para el análisis de políticas públicas, considerando elementos metodológicos aportados por Emery Roe principalmente, que

apoyados con la herramienta ATLAS.ti, permiten una visualización de las narrativas dominantes y no dominantes, que es útil en todos los procesos del ciclo de las políticas públicas. En el caso concreto del tema que nos ocupó, incluso podría ser útil como herramienta para facilitar la comprensión, por parte de los creadores e implementadores de políticas dirigidas a grupos étnicos en particular, con el fin de tener en cuenta los diferentes elementos vitales, a considerar en estos procesos.

Referencias

- Aguilar Villanueva, L. F. (1992). El estudio de las políticas públicas. *Compilación*. México.
- Alfama Guillén, E. (s.f.). Género, poder y Administraciones públicas: sobre la imposibilidad del cambio hacia una mayor igualdad. Una revisión de la literatura. *Revista Española de Ciencia Política*. Núm. 39. Noviembre 2015, pp. 263-287. IGOP- Universidad Autónoma de Barcelona.
- Álvarez del Cuvillo, A. (2010). El género como categoría y las categorías de género. *Revista de Derecho Social No. 52*, 79-112.
- Congreso de la República de Colombia. (2008). Ley 1257 de 2008. *Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones*". Departamento Administrativo de la Función Pública.
- Congreso de la República de Colombia. (2015). Ley 1761 de 2015. *"Por la cual se crea el tipo penal de feminicidio como delito autónomo y se dictan otras disposiciones. (Rosa Elvira Cely)"*. Departamento Administrativo de la Función Pública.
- Congreso de la República de Colombia. (11 de Mayo de 2017). Acto Legislativo 02. *Por medio del cual se adiciona un artículo a la Constitución Política de Colombia con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de paz estable y duradera*. Colombia: Función Pública.
- Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. Agencia de Renovación del Territorio. Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos. (S.F.). Protocolo para la incorporación del enfoque de género en el diagnóstico, elaboración, implementación y seguimiento del PNIS. Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación DNP. (30 de Junio de 2022). Sistema Integrado de Información para el Posconflicto. *Avance Cualitativo de Indicador. Indicador: D.E.1 Un decreto de reglamentación del PNIS consultado y concertado con los pueblos y comunidades étnicas*. Bogotá, Colombia: <https://siipo.dnp.gov.co/buscarindicador>.
- Estrada Álvarez, J. (2015). El Acuerdo de paz en Colombia. Entre la perfidia y la potencia transformadora. *Capítulo II. Tema 3. El Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS): balance, retrocesos y desfiguraciones*. Librería Latinoamericana y Caribeña de Ciencias Sociales.
- Falcó Martí, R. (2003). La arqueología del género: Espacios de mujeres, mujeres con espacio. *Cuadernos de Trabajo de Investigación*. Centro de Estudios sobre la Mujer. Universidad de Alicante. Edición electrónica: www.espagic.com.

- Figuerola, I., & Franco Novoa, N. (2019). El marco jurídico del enfoque diferencial en políticas públicas para mujeres indígenas en Colombia. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 57, pp. 71-90. DOI: 10.17533/udea. espo. n57a04.
- Fontaine, G. (2015). *El Análisis de Políticas Públicas. Conceptos, Teorías y Métodos*. Ecuador: Anthropol Editorial. En coedición con la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede Ecuador, Quito.
- Gobierno de Colombia. (2023). *Departamento Nacional de Planeación. Plan Marco de Implementación del Acuerdo de Paz (P.M.I.)*. Obtenido de portalterritorial.dnp.gov.co: <https://portalterritorial.dnp.gov.co/PlanMarcoImplementacion/>
- Gutiérrez Sanín, F., Machuca Pérez, D., & Cristancho, S. (2019). ¿Obsolescencia programada? La implementación de la sustitución y sus inconsistencias. Colombia: Análisis político nº 97, Bogotá, septiembre-diciembre, 2019: págs. 136-160.
- Guzmán Barcos, V., & Montaña Virreira, S. (2012). Políticas públicas e institucionalidad de género en América Latina (1985 - 2010). Santiago de Chile: CEPAL, División de Asuntos de Género. Publicación de las Naciones Unidas. Serie Mujer y Desarrollo.
- Instancia Especial de Alto Nivel de los Pueblos Étnicos de Colombia IEANPE. (Diciembre de 2021). Informe de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Colombia: Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz.
- Instancia Especial de Mujeres para Contribuir a garantizar el Enfoque de Género en la Implementación del Acuerdo Final de Paz. (Febrero de 2021). Enfoque de Género y Paz Territorial. *Balance a cuatro años de la firma del Acuerdo Final de Paz*. Colombia: Fondo Multidonante para la Paz -MPTF.
- Lamas, M. (2002). *Cuerpo: Diferencia sexual y género*. México: Taurus Pensamiento.
- López Rodríguez, J. E. (2017). Bases para un marco teórico alternativo al paradigma dominante de las políticas públicas. *Tesis presentada como requisito parcial para optar al título de Doctora en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales*. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Departamento de Ciencia Política - Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales IEPRI.
- Moore Torres, C., (2018). Feminismos del Sur, abriendo horizontes de descolonización. Los feminismos indígenas y los feminismos comunitarios. *Estudios Políticos*, (53),237-259.[fecha de Consulta 14 de Diciembre de 2023]. ISSN: 0121-5167. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=16456701011>
- Naciones Unidas Asamblea General. (1979). Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. *Resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979*.

- Olavarría Gambi, M. (Diciembre de 2007). Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas. *Documentos de Trabajo. No. 11*. Chile: Departamento de Gobierno y Gestión Pública del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.
- Parada Hernández, M. (2018). Entre el avance y las barreras. Enfoques de igualdad de género en la política pública de mujeres rurales en Colombia. *Estudios Socio-Jurídicos*, 20(2), 129-154. doi: <http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/sociojuridicos/a.6612>.
- Parada Hernández, M. M., & Marín Jaramillo, M. (2019). Mujeres y Coca: Una relación agrídulce. Colombia: *Análisis Político No. 97*. Septiembre- diciembre: págs. 45 - 70.
- Procuraduría General de la Nación. Delegada para Asuntos Étnicos. (2021). Seguimiento al Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz. Informe al Congreso 2020 - 2021. Colombia: República de Colombia. Procuraduría General de la Nación.
- Quintero Garzón, C. A. (2021). De la ausencia a la sintiencia: Análisis narrativo de la Política Pública Distrital de Bienestar y Protección Animal. *Trabajo de grado presentado para optar al título de Politólogo*. Bogotá, Colombia: Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales.
- Roth Deubel, A.-N. (Julio-diciembre de 2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas: ¿de la razón científica al arte retórico? Colombia: *Estudios Políticos*, 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 67-91.
- Rubiano Lizarazo, M., Vélez, M., & Arenas García, P. (2022). ¿Cómo va la implementación del PNIS en las Zonas de Manejo Especial? Colombia: <https://cesed.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/2022/04/Como-va-la-implementaci%C3%B3n-del-PNIS-en-las-Zonas-de-Manejo-Especial.pdf>.
- Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC. (Diciembre de 2018). Segundo informe de verificación de la implementación del Enfoque de Género en el Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (A.F.6.3.2). Colombia: Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Posconflicto.
- Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC. (Abril de 2021). Quinto informe de verificación de la implementación del enfoque de género en el Acuerdo Final de Paz en Colombia. Colombia: Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz.
- Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC. (Mayo de 2021). Segundo informe de verificación de la implementación del enfoque étnico en el Acuerdo Final de Paz en Colombia. Colombia: Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz.

- Segato, R. (2010). Género y colonialidad: en busca de claves de lectura y de un vocabulario estratégico. *Cátedra América Latina y la Colonialidad del Poder*. Lima, Perú: Universidad Ricardo Palma.
- Segato, R. (s.f.). Los cauces profundos de la raza latinoamericana: una relectura del mestizaje. *Crítica y Emancipación*, (3): 11-44, primer semestre 2010.
- Torres Melo, J., & Santander A., J. (2013). Introducción a las Políticas Públicas: Conceptos y Herramientas desde la relación entre Estado y Ciudadanía. Bogotá, Colombia: Instituto de Estudios del Ministerio Público IEMP. Procuraduría General de la Nación.
- Universidad Nacional de Colombia. (2011). ¿Fracasaron las Políticas antidrogas en el continente americano? Colombia: ISBN versión impresa 978-958-719-841- 6. Hecho el depósito legal.
- Vargas Tangua, G. (2021). Desarrollo alternativo y participación ciudadana reflexiones sobre mecanismos de política pública antidrogas (1991 - 2016). *Trabajo final presentado como requisito parcial para optar al título de: Magister en Estudios Políticos*. Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Políticos y de Relaciones Internacionales. Bogotá - Colombia.
- Zorro Melo, J. L. (2021). Juventud rural y migración del campo a la ciudad en Colombia, una aproximación desde el análisis narrativo de políticas públicas. *Trabajo de grado presentado como requisito parcial para optar al título de Magister en Políticas Públicas*. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales.

Anexos

Anexo 1. Constante de búsqueda, variables y palabras clave.

Concepto teórico	Dimensiones	Variables	Palabras / frase clave
Aplicación del	Políticas con enfoque diferencial	Género	<ul style="list-style-type: none"> Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos ilícitos Punto 4 del Acuerdo de Paz
		Étnico	
Enfoque de Género y étnico en el Programa Integral de sustitución de cultivos de uso ilícito	Implementación de reglas - requerimientos para los beneficiarios del programa - ¿se tiene en cuenta el enfoque diferencial?	Sustitución	
		No resiembra	
		No participación en actividades relacionadas al narcotráfico	
Implementación del propósito del programa - ¿se aplica enfoque diferencial?	Implementación del propósito del programa - ¿se aplica enfoque diferencial?	Estabilización socioeconómica	
		Apuesta productiva legal	
		Relación con la reforma rural integral RRI	
		Áreas afectadas por cultivos de uso ilícito	

	Espacios de participación y toma de decisiones	<ul style="list-style-type: none"> ● <i>Punto 4 del Acuerdo de Paz</i> ● <i>Enfoque de género</i> ● <i>Enfoque étnico</i> ● <i>Análisis del discurso</i> ● <i>Limitantes de la Política</i> ● <i>Facilitadores de la política</i>
Informes de seguimiento al enfoque de género y étnico	CERAC - Mixto	
	Entidades de control: Procuraduría	
	Organizaciones sociales	

Anexo 2. Ecuaciones de Búsqueda y resultados.

Nombre de la base de datos	Fecha de consulta	Ecuación de la búsqueda	Limitadores aplicados	Número de resultados obtenidos	Número de referencias seleccionadas
<i>Página Web Prigepp Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe</i>	11-06-2022	Política Pública Lista de tesis.		188 resultados	2 tesis
	12-06-2022	Erradicación cultivos ilícitos "Colombia"		75 resultados	2 libros 1 tesis
<i>Redalyc.org</i>	12-06-2022	"políticas públicas" and "erradicación cultivos ilícitos" "genero" "Colombia" "indígenas"	2018 a 2022 Colombia Política	639 resultados	7 artículos
<i>SCIELO</i>	07-06-2022	"políticas públicas" and "genero" "Colombia" "indígenas"		1 resultado	0
<i>Repositorio Universidad Nacional</i>	07-06-2022	"políticas públicas" and "genero" "Colombia" "indígenas"		110 resultados	1 Libro
<i>Google Académico</i>	07-06-2022	Políticas Públicas AND Género AND Acuerdo de Paz AND Punto 4 AND Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos ilícitos "Indígenas" "coca" "Colombia" "mujer"	Desde 2018	Aproximadamente 576 resultados	3 artículos 1 tesis

Anexo 3. Documentos seleccionados para la línea base.

#	Título	Autor(es)	Año	Tipo de documento	Resumen (si lo tiene)	Fuente	Relevancia 1. Nada cercano 2. Medianamente cercano 3. Muy cercano	Justificación relevancia
1	¿Fracasaron las políticas públicas antidrogas en el continente americano?	Universidad Nacional de Colombia Compe	2011	Libro	Es un libro que refiere resultados y consecuencias de la política antidrogas y las políticas alternativas a los conflictos derivados de las drogas. Señala tres factores del fracaso de las políticas antidrogas: el enfoque	Repositorio Universidad Nacional	2	Aporta a la investigación un análisis de hace 10 años, de 3 puntos básicos, que

		ndio de artículos			de seguridad nacional, la creencia de que eliminar la producción puede mermar la disponibilidad y uso de drogas en EE. UU., la idea de poder eliminar los cultivos de mercado ilícito por medio de la erradicación.			actualmente se repiten.
2	El marco jurídico del enfoque diferencial en políticas públicas para mujeres indígenas en Colombia	Isabela Figueroa (Brasil)** Noriana Marcela Franco Novoa (Colombia)***	2020	Artículo	El artículo revisa algunos conceptos de enfoque diferencial consideradas por algunas instituciones, frente a las mujeres víctimas indígenas víctimas del conflicto armado en Colombia, en la dirección de contribuir al análisis de medidas pertinentes que garanticen los derechos con perspectiva étnica y de género.	Redalyc.org	2	Refiere algunas conceptualizaciones institucionales sobre el enfoque diferencial étnico y de género.
3	La eficacia del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos en el departamento de Putumayo-Colombia	Jenny Alejandra Sánchez Tamayo Universidad Católica de Colombia	S.F.	Artículo	El artículo presenta un análisis de las implicaciones del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de uso ilícito PNIS en el departamento de Putumayo en el gobierno de Iván Duque, analizando los problemas del programa PNIS ante la transición a cultivos de uso lícito en el marco de la reforma rural y la política antidrogas.	Repositorio Universidad Católica de Colombia -RIUCaC	2	Describe brevemente la implementación del PNIS en Putumayo, pero no profundiza en la política antidrogas ni en los enfoques de género y étnico
4	Implementación del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de uso ilícito en el municipio de Montañita – Caquetá: Un análisis desde el institucionalismo denso	Angela Julieth Aragón Correa Universidad Santo Tomas	2019	Tesis	El objetivo de la investigación es analizar la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de uso Ilícito (PNIS) en el municipio de Montañita -Caquetá, en el periodo comprendido entre 2016 a 2018, a través del modelo analítico del institucionalismo denso.	Repositorio Universidad Santo Tomas Maestría Planeación para el Desarrollo.	2	Refiere elementos de análisis sobre la implementación del PNIS
5	Análisis del Discurso de Género en las Políticas Públicas de Género en Colombia	Carmen Rosa Mendivil Calderón	2020	Tesis	La investigación se centra en el análisis de contenido de cuatro documentos de política pública de género de los departamentos de Antioquía, Atlántico, Santander y Valle del Cauca en Colombia. Busca caracterizar los argumentos de primer orden en el discurso de género en los documentos de políticas públicas de equidad de género vigentes al año 2020. Investigación con enfoque cualitativo a partir del análisis del discurso multimetodológico de Franck Fischer.	Página Web Prigepp	2	Ofrece la mirada metodológica del análisis del discurso desde Franck Fischer.
6	Políticas públicas municipales y mujeres indígenas en el municipio de Puerto Carreño, Colombia: un análisis del período 2003–2019	Diana Alejandra Jiménez Montoya	2019	Tesis	Se refiere al estudio de la planificación del municipio de Puerto Carreño en el contexto de políticas públicas dirigidas a las mujeres indígenas desde un enfoque de análisis crítico del discurso, utilizando la herramienta o metodología de Bacchi (2009), conocida como "What's the Problem Represented to be WPR". Se analizaron políticas públicas producidas en el municipio durante los años	Página Web Prigepp	2	Ofrece la mirada metodológica del análisis del discurso conocida como "What's the Problem Represented to be WPR" propuesta por Bacchi.

					2003 a 2019, correspondientes a tres planes de desarrollo y un plan de ordenamiento territorial.			
7	El remezón de la nación tras los Acuerdos de paz: el género en la configuración del campo político colombiano	Gloria María Bermúdez Barrera	2019	Tesis	La investigación analiza como los discursos de agentes sociales trataron de politizar y despolitizar la categoría de género durante la construcción de los Acuerdos de Paz de la Habana en el año 2016. Se utilizaron herramientas etnográficas y del análisis sociológico del discurso, la información fue procesada utilizando Atlas ti.	Página Web Prigepp	1	Analiza elementos contextuales que impulsaron la incorporación del enfoque de género en el Acuerdo de Paz.
8	Retos en la implementación del programa nacional integral de sustitución de cultivos ilícitos PNIS como apuesta del cuarto punto del acuerdo de paz para la sustitución de cultivos ilícitos en el departamento del Caquetá	Zully Dayana Babilonia Barrios Brayham Fabián Blanco Bravo Universidad de La Salle, Bogotá	2020	Trabajo de grado	Plantea identificar retos en tres líneas institucionales, económicas y ambientales como producto de la implementación del PNIS en Caquetá.	Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Universidad de la Salle. Colombia. En: https://ciencia.lasalle.edu.co/negocios_relaciones/234	1	Describe la implementación del PNIS en Caquetá.
9	El Acuerdo de paz en Colombia. Entre la perfidia y la potencia transformadora	Jairo Estrada Álvarez. Coordinador	2019	Libro	En el capítulo 2, presenta un breve análisis de la política antidrogas, enfocando el análisis en la implementación del PNIS y su relación con otros programas y estrategias en el marco del Acuerdo de Paz y gobierno 2018 – 2022.	Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe CLACSO	2	Aporta variables importantes para el análisis del PNIS: componentes del PNIS, Enfoques de la Política Antidrogas – Punto 4 del Acuerdo, Balance de la implementación.
10	La solución al problema de las drogas ilícitas en la construcción de paz. Desafíos en la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) en Colombia	Silvia Mantilla (Colombia)* Tania Gisel Sastoque (Colombia)** Sofía Quintero (Colombia)***	2021	Artículo	Hace un análisis desde la “paz liberal” y la “paz híbrida” como enfoque de la implementación de la política central antidrogas que es el PNIS en el marco del Acuerdo de Paz.	Redalyc.org	3	Aporta elementos interesantes de análisis como el modelo neoliberal y el de desarrollo que estarían como trasfondo del PNIS en el marco de una política global abanderada por EE. UU.
11	Enfoque diferencial étnico de la Red de Protección Social contra la Extrema Pobreza en Colombia.	María Eugenia Bonilla Ovallos María Fernanda	2018	Artículo	El artículo indaga obstáculos y fortalezas de la implementación del enfoque diferencial en la estrategia UNIDOS en las poblaciones indígenas de Amazonas, Antioquia y Magdalena.	Redalyc.org	1	Análisis del enfoque diferencial en poblaciones indígenas a partir de la aplicación del enfoque en una estrategia del gobierno, contra la pobreza.

		Torres Torres						
12	Entre el avance y las barreras. Enfoques de igualdad de género en la política pública de mujeres rurales en Colombia	María Mónica Parada Hernández	2018	Artículo	Se hace una aproximación a la revisión de antecedentes de la política para beneficiar a las mujeres rurales desde 1984 hasta el 2016, con la firma del Acuerdo de Paz.	Redalyc.org	2	Aporta elementos del enfoque de género para la mujer de la ruralidad.
13	Desarrollo alternativo y participación ciudadana reflexiones sobre mecanismos de política pública antidrogas (1991-2016)	Germán Vargas Tangua	2021	Tesis	Hace una reflexión sobre la política antidrogas examinando mecanismos de desarrollo alternativa y participación ciudadana implementados en seis ciclos de gobierno desde 1991 a 2016 antes del Acuerdo de Paz.	Repositorio Universidad Nacional	2	Aporta comprensión histórica de las políticas antidrogas en Colombia.
14	Entre la represión y la concertación: los cacaleros en el Chapare y en el Putumayo	María Teresa Pinto Ocampo	2004	Investigación	Realiza un estudio comparativo sobre las motivaciones y contexto de las movilizaciones de los cacaleros de Putumayo y Chapare (Bolivia)	Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe	2	Aporta elementos de contexto de la dinámica de los cocaleros en Putumayo
15	Mujeres y Coca: Una relación agrídulce	Parada Hernández, María Mónica Marín Jaramilla, Margarita	2019	Artículo	Recoge experiencias de mujeres campesinas participantes de la economía cocalera en el municipio de Puerto Asís (Putumayo), las participantes del estudio son usuarias del PNIS.	SCIELO	3	Aporta elementos del enfoque de género en el análisis de la economía cocalera desde las mujeres campesinas.
16	¿Cómo va la implementación del PNIS en las Zonas de Manejo Especial? Un análisis desde las voces campesinas de los departamentos de Guaviare y Putumayo	María Juliana Rubiano - Lizarazo María Alejandra Vélez Pedro José Arenas	2022	Investigación	Describe la situación de implementación del PNIS en resguardos indígenas de Guaviare y Putumayo, tratando de identificar posibles tensiones y obstáculos del enfoque diferencial del PNIS.	Cesed.unia ndres.edu.co	3	Toma en cuenta el enfoque diferencial y hace un análisis de este en el caso de Putumayo.
17	Entre la selva y el río: conflictos y transformaciones urbanas en Puerto Guzmán, Putumayo	Simón Uribe Jorge Luis Guzmán Rocha	2021	Artículo	Aborda el proceso de urbanización de Puerto Guzmán (municipio amazónico del Putumayo), teniendo en cuenta dinámicas históricas y contemporáneas del ámbito nacional, regional y local.	SCIELO	1	Refiere el impacto de fenómenos nacionales en el ámbito local en particular se refiere a conflicto armado y bonanza cocalera en Putumayo
18	Aportes para el análisis de la política pública para el desarrollo de la mujer rural de 1994 en Colombia	Janeth Patricia Muñoz Erazo	2003	Artículo	Realiza un análisis de las políticas públicas de mujer rural a partir de reconstruir la memoria institucional de la política de mujer del año 1994 en Colombia	Redalyc.org	2	Destaca análisis acerca de la concepción asistencialista e instrumental del rol de las mujeres que puede confundirse con enfoque de género.
19	Balance de la aplicación del Punto 4. Documento de	Darío González P.	2020	Artículo	Realiza una revisión general de los elementos incluidos en el Punto 4 del Acuerdo de Paz.	www.inde paz.org.co	1	Permite una revisión resumida del Punto 4 del acuerdo y la

	trabajo y discusión.	Equipo Indepaz						situación de aplicación.
20	¿Obsolescencia programada? La implementación de la sustitución y sus inconsistencias	Francisco Gutiérrez Sanín Diana Ximena Machuca Pérez Sebastián Cristancho	2019	Artículo	Describe los componentes del PNIS, las fallas del programa, las capacidades del Estado y las exclusiones del programa.	SCIELO	2	Aporta elementos de la dimensión operacional del programa y el proceso político del programa PNIS.
21	Tensiones y dilemas de la producción cocalera	Francisco Gutiérrez Sanín.	2019	Artículo	Se refiere a los retos asociados al cultivo de la coca y el significado de la coca en el proceso de expansión de la frontera agraria en Colombia	SCIELO	2	Aporta la mirada sobre cultivos de coca de la población de Puerto Asís beneficiaria del PNIS.

Anexo 4. Informes de Gobierno Colombiano sobre la implementación del PNIS del Punto 4 del Acuerdo de Paz.

#	Título	Autor(es)	Año	Fuente
1	Informe Paz con Legalidad Capítulo de Mujer y Género	Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación	Septiembre – diciembre 2021	www.portalparalaligualdad.gov.co
2	Elecciones Instancia Especial de Mujeres 2021	Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación – Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET	2021	www.portalparalaligualdad.gov.co
3	Informe de Avance en la Incorporación del Enfoque de Género. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos. Diciembre 2021	Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación – Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET	2021	www.portalparalaligualdad.gov.co
4	Avance Cualitativo de Indicador: D.G.1 Protocolo para la incorporación del enfoque de género en el diagnóstico, elaboración, implementación y seguimiento del PNIS, elaborado e implementado.	Sistema Integrado de Información para el Postconflicto SIIPO 2.0	2020	www.odc.gov.co
5	Avance Cualitativo de Indicador: D.E.4. Número de mujeres de pueblos y comunidades étnicas que hacen parte de la Comisión municipal de planeación participativa y del consejo municipal de seguimiento y evaluación en el marco del PNIS.	Sistema Integrado de Información para el Postconflicto SIIPO 2.0	2020	www.odc.gov.co
6	Avance Cualitativo de Indicador: D.E.8. Al 2018 en los territorios de los pueblos y comunidades étnicas priorizadas en el punto 6.2.3 del Acuerdo de Paz se habrán surtido los procesos de consulta previa y/o concertación para hacer efectiva la priorización, de acuerdo con la normatividad y jurisprudencia vigente.	Sistema Integrado de Información para el Postconflicto SIIPO 2.0	2022	www.odc.gov.co
7	Paz con legalidad. 2021	Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación – Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET	2021	www.portalparalaligualdad.gov.co
8	Documento Hoja de Ruta Subregión Putumayo. Mayo 2021	Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. Agencia de Renovación del Territorio - Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET	2021	www.portalparalaligualdad.gov.co
9	Avances en la implementación de los 97 indicadores del capítulo étnico del Plan Marco de Implementación	Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación	2021	www.portalparalaligualdad.gov.co
10	Informe de seguimiento a la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la	Defensoría del Pueblo Colombia	2022	www.defensoria.gov.co

	Construcción de una Paz Estable y Duradera			
11	Informe sobre la incorporación del enfoque de género en la implementación del Acuerdo de Paz. Abril 2021	Procuraduría General de la Nación Defensoría del Pueblo	2021	https://saga.unodc.org.co/sites/default/files/webform/catalogacion_de_sentencias_judic/77/informe-de-genero_2021_completo_dic13.pdf
12	Informe Ejecutivo Plan de acción de la Política Ruta Futuro 2019 – 2022. Diciembre 2019	Ministerio de Justicia y del Derecho. Consejo Nacional de Estupefacientes. Dirección de Política de Drogas y Actividades Relacionadas.	2019	Documento PDF
13	Avances en la Implementación de la Política de Paz con Legalidad para Pueblos y Comunidades Étnicas. Octubre 2021	Gobierno de Colombia	2021	www.portalparalalegalidad.gov.co
14	Avances en la implementación de la Política de Paz con Legalidad: Mujer y Género. Septiembre 2021	Gobierno de Colombia	2021	www.portalparalalegalidad.gov.co
15	Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito – UNODC. INFORME No. 24. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos – PNIS. Monitoreo a la implementación del Plan de Atención Inmediata – componente familiar. Julio 2022.	Presidencia de la República de Colombia. Agencia de Renovación del Territorio. Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos	2022	https://www.unodc.org/colombia/es/da2013/publicaciones.html
16	Séptimo Informe de Seguimiento a la Ley 1719 de 2014. Octubre de 2021	Gobierno de Colombia. Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer	2021	Documento PDF
17	BALANCE DE RESULTADOS 2021 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2018-2022	Gobierno de Colombia. Departamento Nacional de Planeación.	2022	Documento PDF
18	Seguimiento al Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz. Informe al Congreso 2020 - 2021	República de Colombia. Procuraduría General de la Nación	2021	Documento PDF
19	Informe Paz con Legalidad Capítulo de Mujer y Género. Abril – junio. 2021	Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación	2021	www.portalparalapaz.gov.co

Anexo 5. Informes de Sociedad Civil a la implementación del PNIS del Punto 4 del Acuerdo de Paz.

#	Título	Autor(es)	Año	Fuente
1	Primer Informe Sombra específico de Mujeres Rurales y Campesinas en Colombia presentado a la 72ª sesión del Comité de la Convención para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer – CEDAW	Organizaciones de mujeres rurales y campesinas de Colombia, con el apoyo de International Land Coalition. América Latina y el Caribe.	2019	https://web.cinep.org.co/wp-content/uploads/attachments/--Resmen-ejecutivo_Informe-Sombra-MujeresRuralesCOLOMBIA.pdf
2	¡LAS MUJERES PARIREMOS LA PAZ! BALANCE DE SEGUIMIENTO A LA IMPLEMENTACIÓN DEL ENFOQUE TRANSVERSAL DE GÉNERO, MUJER, FAMILIA Y GENERACIÓN DEL ACUERDO FINAL DE PAZ DE LA HABANA DESDE LA COORDINACIÓN ÉTNICA NACIONAL DE PAZ - CENPAZ DICIEMBRE 2020	Producto del I Encuentro de Mujeres CENPAZ que se realizó los días 04, 05, 06 de diciembre del 2020, en el corregimiento El Pedregal -Yumbo, - Valle del Cauca. Con el apoyo de CENPAZ	2020	https://www.cenpaz.com/2021/04/las-mujeres-pariremos-la-paz-balance-de.html
3	¿Cómo va la implementación del PNIS en las Zonas de Manejo Especial? Un análisis desde las voces campesinas de los Departamentos de Guaviare y Putumayo. # 8 de abril 2022	Centro de Estudios sobre seguridad y drogas CESED. Universidad de los Andes	2022	https://idpc.net/es/publicaciones/2022/05/como-va-la-implementacion-del-pnis-en-las-zonas-de-manejo-especial
4	Comentario de política: ¿Por qué se suspendieron las aspersiones con glifosato y cuál es la posibilidad de que retornen? #4 Julio de 2021	Centro de Estudios sobre seguridad y drogas CESED. Universidad de los Andes	2021	https://cesed.uniandes.edu.co/por-que-se-suspendieron-las-aspersiones-con-glifosato/
5	Segundo informe de verificación de la implementación del enfoque étnico en el Acuerdo Final de Paz en Colombia. Mayo 2021	Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC	2021	https://www.cinep.org.co/informes-enfoque-etnico/#:~:text=La%20Secretaria%20T%C3%A9cnica%2

6	Tercer informe de verificación de la implementación del enfoque étnico en el Acuerdo Final de Paz en Colombia. Enero 2022	Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC	2022	Odel%20Componente%20de%20Verificaci%C3%B3n%20Internacional,Naciones%20Unidas%20para%20el%20sostenimiento%20de%20la%20paz.
7	Quinto informe de verificación de la implementación del enfoque de género en el Acuerdo Final de Paz en Colombia. Abril 2021	Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC	2021	https://www.cinep.org.co/cuarto-informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-enfoque-de-genero-en-el-acuerdo-final-de-paz-en-colombia-d30/
8	LA PAZ AVANZA CON LAS MUJERES. III Informe de observaciones sobre los avances en la implementación del enfoque de género del Acuerdo de Paz. Mayo 2021	Grupo de Género en la Paz - GPAZ 2021	2021	https://www.humanas.org.co/iii-informe-de-observaciones-sobre-los-avances-en-la-implementacion-del-enfoque-de-genero-del-acuerdo-de-paz/
9	INFORME DE SEGUIMIENTO, IMPULSO Y VERIFICACIÓN A LA IMPLEMENTACIÓN DEL CAPÍTULO ÉTNICO DEL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA. Diciembre 2021	Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos IEANPE.	2021	https://www.cenpaz.com/2022/01/informe-icanpe-2016-2021-de-seguimiento.html
10	ENFOQUE DE GÉNERO Y PAZ TERRITORIAL BALANCE A CUATRO AÑOS DE LA FIRMA DEL ACUERDO FINAL DE PAZ. Febrero 2021	Instancia Especial de Mujeres para Contribuir a garantizar el Enfoque de Género en la Implementación del Acuerdo Final de Paz	2021	https://casmuje.com/wp-content/uploads/2021/07/INFORME-INSTANCIA-DIGITAL-2020.pdf
11	"La Paz con hambre y bala está muy difícil". Reporte de seguimiento a la implementación del PNIS. Diciembre 2021	Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria.	2021	https://www.observatoriodetierras.org/la-paz-con-hambre-y-bala-esta-muy-dificil-informe-de-seguimiento-a-la-implementacion-del-pnis/?doing_wp_cron=1683737022.3878560066223144531250
12	Cinco años después de la firma del Acuerdo Final: reflexiones desde el monitoreo a la implementación. diciembre 2020 a noviembre 2021	Echavarría Álvarez, Josefina, et al. Notre Dame, IN: Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz/ Escuela Keough de Asuntos Globales,	2022	https://doi.org/10.7274/z029p270x6d

Anexo 6. Noticias acerca de la implementación del PNIS del Punto 4 del Acuerdo de Paz.

Medios de comunicación Putumayo							
Consulta en Internet. Google	Ubicación del medio	Tipo de medio	Palabras búsqueda	Noticia	Fecha de la noticia	Relevancia 1. Relevante 2. Medianamente relevante 3. No relevante	Ubicación virtual
TV Selva	Puerto Leguizamo - Bajo Putumayo	Canal local de Televisión	Coca PNIS cultivos Acuerdo de Paz Enfoque de género Enfoque Étnico	Proyectos productivos a campesinos del Putumayo	5/10/2022	3 Se enfoca en proyectos productivos para campesinos dedicados a la "actividad ilícita - siembra de coca".	https://www.facebook.com/tvselvacanalocal
				Leguizamo con sabor a panela	24/02/2021	3 Se enfoca en proyectos productivos PDET para campesinos dedicados a	https://www.facebook.com/tvselvacanalocal

			Putumayo			cultivos de uso ilícito y afectados por conflicto armado	
Radio Wairá	Mocóa - Medio Putumayo	Radio comunitaria	Afectados en el departamento de Putumayo por la erradicación de la hoja de coca.	28/02/2021	2	"Enfrentamientos entre Comunidades Cocaleras y Erradicadores, por su parte miembros de la Fuerza Militar, intentando mediar, Campesinos Cocaleros están solicitando diálogo".	https://www.facebook.com/profile/100063762458283/search?q=coca
			El Silencio del Alcalde Andrés López	27/02/2021	1	El alcalde de Villagarzón, no le presta atención a la realidad que están viviendo sus habitantes en las veredas	https://www.facebook.com/RadioWairá/posts/pfbid0UJRkxnvYTAf473KZZ4Kx4L1wio9apJezoI31x7wrLxUKpTtwfX1yFyJLtbF4Yfvjl?_cft__[0]=AZW5816kvJWwwl3jZ2RdjSvd6PWegt2SwJuZdc7IvJfwJtOOZ84Ei-AXBA1RobWJd08pStH2t0WICb16w2QvJ48MmiJnFW7Yr-zHiZVQ3-LDZHUzgaPNOunSJvTajAcOB4&tn=%2CO%2CP-R
			#Alcaldes e #institucion es le dan la Espalda a los campesinos que viven el Conflicto social Cocalero en esa región.	9/03/2021	1	Se aplaza sesión de la Asamblea departamental la cual busca crear una ruta para atender el conflicto social cocalero y el no cumplimiento del Acuerdo de Paz.	https://www.facebook.com/RadioWairá/posts/pfbid0WCjGAFZpGMXjRG9QwG9ckreccDxgiWZcCNS1FWdRk7XEDVF78JauzFs5oGxqdr2cul?_cft__[0]=AZX-MQvdiP4bCsmfrVK4OtxWeI8FJT YtjRA0D2h6iHceeF-rbvFBNkm5-BiWuY2l6u5BPDocB-6su4BX6N-1YNKdObXquzvyY02S0-684ZDBnEip2tRb77bAXMMmPoziIpr31HnFj3_pKM1T7Nv99_uj&tn=%2CO%2CP-R
			Territorio ancestral de los Hijos, del Tabaco, Coca y Yuca Dulce. Devolución de tierras mediante acto administrativo por parte del	23/04/2021	2	Audio	https://www.facebook.com/RadioWairá/videos/454205955885266/?_cft__[0]=AZVWV4R1POLAmmPMYFy5KMi2vGWoAcF_VAHinnDQDJMNI19zmdCh6sGYQcR1JTsI6minN4t2k1IMVcRPH-NejF_WhUq1FFL8tXUj5y_eLGN7

				Gobierno Colombiano a sus verdaderos dueños "primeros en el tiempo, primeros en derecho".			%2CO%2CP-R
						2 Las Comunidades de Villagarzón (vereda Palmeras) "llevan 3 días haciendo oposición a la erradicación forzosa de coca".	
Emisora Inga Kamëntsá	Santiago - Alto Putumayo	Radio comunitaria	S.I.	S.I.	S.I.		https://www.facebook.com/emisorainga
			#Atencion #Putumayo #Ingobnabilidad	13/12/2020	2 Disputas territoriales, asesinatos, intimidación y control armado en Putumayo.		%2CO%2CP-R
			La maldición de Malinche y el efecto placebo ha llegado al Putumayo	17/12/2020	1 Sigue rondando la muerte en Putumayo, ya suman cerca de 150 homicidios este año, vuelven los panfletos amenazantes, el miedo y la incertidumbre se toman el sector rural y el hurto y la extorsión el sector urbano.		%2CO%2CP-R
			CDF serían responsables de nueva masacre en Orito	4/11/2021	1 Ayer miércoles 3 de noviembre hacia las 5:00 p.m. en territorio del Cabildo Watsal Pa, perteneciente al pueblo Awá, municipio de Orito fueron asesinados tres integrantes de la familia López		https://www.facebook.com/ZonainformativaPUTUMAYO/posts/pfbid0Ei9aShcBdxwyLbZ45ZRQaKfvGk3TfJAJWCEbyguk7wxgT9KeItSJVprbeuSH7HgHI?_cft__[0]=AZUGiZ-INRRhMZNQ9TAN2valsGEYKEi6g-YWN8JDy-SCnjKAUIaGIJ8xCE54NDOxfVbQ

						4ToRFEENJK1D0SuAnAsuIRkiIpL8QJdP_DdVK CfDdkn4oPgxyR1e0IKhyGumMY&_tn_=%2CO%2CP-R
			Campeños del municipio de San Miguel, protestan para impedir la erradicación de cultivos de coca.	13/08/2022	2 Los bloqueos se presentan sobre la vía al puente internacional, en el lugar conocido como la batería Colon, y en algunas veredas donde la fuerza pública adelanta las actividades de erradicación forzada de los cultivos de hoja de coca.	https://www.facebook.com/ZonainformativaPUTUMAYO/posts/pfbid0v3ihSpW4PUfKkxNGCDMNAKUYeGiu6D4SqsMvVr5JbguHJBNnYB5iXVX49GBa2PzI?_cft_i0l=AZV-4uPDOuvldt0mYPUOv8Lk9JqzK89BZblaIV7-165mNHbcrIJoEO4kF4dXne-f0B4sHfF3C1bIMYmvL_qITk81tTO Pb41g0rZOiFpigJ1GyhLJFUCmGc4-2xALE0JhIUo&_tn_=%2CO%2CP-R
			Comunicación a la opinión pública, autoridades indígenas del municipio de Mocoa concentradas en el punto de resistencia del territorio ancestral de Condagua	29/05/2021	2. Información sobre los derechos afectados a los participantes que respaldan el paro y minga nacional, expresan sus inconformidades.	https://www.facebook.com/ZonainformativaPUTUMAYO/posts/pfbid0Mc5NGsSsL25Yg04UxL6V3tWgHR2nJtv86wyd8ZzJbPFnCCkkyX7NvfwFfYN8CWPVl?_cft_i0l=AZW-bwr5g6H47RFWNUxpm408iIk8wk44AEMdhDSNOoZZvmarAU_JAYENEIJ2-xmu64gr3QGwi notjoIhGETo7_wqE_L6oOvB3vINW215q9RYKlelc0xMIHfLfk1d7-kbs&_tn_=%2CO%2CP-R
			La MRA “Mesa Regional Amazónica” sesionara nuevamente en Mocoa Putumayo, los días 23 y 24 y 25 de junio de 2021.	26/05/2021	1 Luego de iniciada la sesión el pasado domingo 23 de mayo de 2021 en Mocoa, con un espacio autónomo entre los delegados de los departamentos amazónicos y el acompañamiento espiritual, se dio apertura al espacio de diálogo y concertación MRA Mesa 1 Regional Amazónica, donde se pretendía retomar temas relacionados con derechos humanos	https://www.facebook.com/ZonainformativaPUTUMAYO/posts/pfbid02F3b17Z3uTYF8YbguwK5A2kz9Hu63D6vGapyZ4ifBf25UQckekySr6M4ggh6TugTPI?_cft_i0l=AZXuo4TnTl-Q2aTRwExCp3HNleFimCWb2-yqRvG6ZqsUhdKecCRRwECjOuR-PFpfi3qR9MEbUuzKEPKYNGP5v_c2ICLjWpTbg8TZvNOxXV_IXaeYQv2zXAb4Iv4

						relacionados con pueblos indígenas de la Amazonia, implementación de los proyectos PDET, actualización de estado del Plan Nacional de sustitución de cultivos para usos ilícitos en territorios indígenas entre otros	T3RVAzQ&_tn_=%2CO%2CP-R
Tele Moco a Canal 10	Página Facebook	Creador digital	En vivo# Ultima hora # Es Noticia	3/02/2022	2 Atención en las últimas horas se conoce información de que uniformados de la policía Antinarcóticos llegaron al Resguardo la Italia municipio de Puerto Asís, según Gobernador indígena Embera Elacio Yagari “la discusión se dio por no Reconocernos como Resguardo, luego sonaron disparos hirieron al niño Elio Aldair Niasa". El menor está en el Hospital Local Puerto Asís.	https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=pfbid02GuqLvmv48dKwbGQRBF531HmBcHTiMuvzTCTkdKS6PtpXvzTHahZbYYPkfiWGTyPvl&id=100052759364340&_cft__[0]=AZXqsvSVvH3UwdP4IAoN9_nngfGCy-RPoDgfZiyWBUOfbrK4wYjKuj9fAd6FvCFFcGLEqAj8vvc1SYLk5Ukhp6Rf5Fu_RifybNoLBWwgjxYI5UnE8GTjGBNBqYkvKH8B0At--FSGno6fb1Fqe0pOlEVqE0_pDLIJgT_OzHUS1yTDw&_tn_=%2CO%2CP-y-R	
Conexión Putumayo	Página Facebook http://www.conexionputumayo.com/	Medio de comunicación/noticias	#EnVideo	17/09/2021	Al menos 3 mujeres pertenecientes al Pueblo Nasa, habrían resultado lesionadas en medio de las acciones de resistencia, ante la presencia de uniformados de la Policía Antinarcóticos, que incursionaron en territorios indígenas, en medio de operaciones de erradicación forzada de cultivos de hoja de coca.	https://www.facebook.com/ConexionPutumayo/posts/pfbid0swoGrqQvoXroczgRY7qxnxsTo4PZECAYP5TFoVMuBh8jskDSXvpKv9sFvwWpAJqXl?_cft__[0]=AZX8-y9g714ZxHdN5zsJqZ4ZbUIMEcHsYJqyl_t21NaVtUqPqjimhwy6sboOpUTu2cX1svuClKRgs7xK5T1AgUuAfgxQJSmPNcLtkczxO3a8PHqc9CwfG9YyqCKth2GAlY5XOcBe2qfliOLHA4_2Gk&_tn_=%2CO%2CP-R	
Ultima Hora Putumayo	Página Medio de comunicación/noticias en	Medio informativo independiente del departamento del Putumayo,	#Putumayo Noticias #Region	18/04/2020	Putumayo Es una de las zonas donde más se han concentrado los operativos de erradicación forzada. Según la Red de DD.HH. del Putumayo, esas operaciones empezaron con mayor fuerza en enero de este año y desde entonces no	https://www.facebook.com/UltimaHoraPutumayo/posts/pfbid02CXhh9AeVpFuj53JHktM1H7o9X6xv7ui3DpYfzAKmeP83Ye7qswbjgdT2eJPYTZTTI?_cft__[0]=AZWDI-aAtKF0s7TBLtAB7	

	Face book	noticias regionales y nacionales			se han detenido, aún en medio de la pandemia. Los grupos móviles de erradicación se han movido por los municipios de San Miguel, Villagarzón, Orito, Puerto Guzmán, Valle del Guamuez, Puerto Caicedo y Puerto Asís.	1MjsIV7e-8AXg0Zr8qji2F0s moGmPqHTYD_F Wxan-sMIXqg2juVUqgfy ewWyadD5SuxEB_n72vyWYM1IFfB7CoEcRUtk2DwEd lfb-kpV96Pevc&__tn__=%2CO%2CP-R		
Radio Nacional de Colombia RTV C	Bogotá, con cobertura nacional	Radio			Lideresa indígena, Clemencia Arteaga fue asesinada en Villagarzón, Putumayo.	2/10/2022	1 La dirigente indígena Nasa, identificada también como campesina hacia parte del PNIS.	https://www.radionacional.co/noticias-colombia/lideresa-indigena-clemencia-arteaga-fue-asesinada
					Familias en programa de sustitución de cultivos han sido amenazadas en Putumayo	25/03/2022	2 20.300 familias inscritas en el PNIS en el departamento de Putumayo, no se menciona cuantas son indígenas. Se dice que las familias están siendo amenazadas por estructuras mafiosas para que regresen al cultivo de coca.	https://www.radionacional.co/noticias-colombia/sustitucion-de-cultivos-familias-son-amenazadas-en-putumayo
					Comunidades en Cauca, Putumayo y Caquetá se encuentran en alto riesgo: Defensoría	11/01/2021	1 "Alerta, estarían en riesgo un total de 73.141 personas, entre niños, niñas, indígenas, afrocolombianos, mujeres, población con orientaciones sexuales e identidades de género diversas (OSIGD), líderes, lideresas y defensores de derechos humanos".	https://www.radionacional.co/actualidad/comunidades-en-cauca-putumayo-y-caqueta-se-encuentran-en-alto-riesgo-defensoria
					Defendemos la hoja de coca porque no tenemos otra opción": comunidades en Putumayo	4/10/2021	2 Denuncias por el uso excesivo de la fuerza de parte de la fuerza pública del Estado encargada de la erradicación de cultivos de uso ilícito, en veredas de Orito y Puerto Asís. Se calcula que son 22 los líderes asesinados que hacían parte del PNIS.	https://www.radionacional.co/regiones/amazonia/cultivos-de-coca-putumayo-confrontaciones-comunidades-fuerza-publica
					Jóvenes en Putumayo piden al gobierno refundación de los acuerdos pactados	11/09/2021	1 Se menciona el desconocimiento del enfoque étnico por el desconocimiento de su propia estructura organizativa en cada comunidad indígena y región, para el caso se	https://www.radionacional.co/regiones/amazonia/jovenes-putumayo-reunion-gobierno-nacional

						habla de la guardia indígena.	
				Proponen comité para evaluar seguridad de mujeres de la Instancia de Género	24/12/2020	1 lideresas y defensoras de derechos humanos amenazadas, hecho que limitan la participación por carecer de condiciones de seguridad.	https://www.radio nacional.co/actualidad/proponen-comite-para-evaluar-seguridad-de-mujeres-de-la-instancia-de-genero

Anexo 7. Narrativas Dominantes y Contranarrativas

Categoría: Cualidades deseadas en la política pública.

Narrativa Dominante

Variable: Sistema Político.

Indicador: ¿Cómo el abordaje top-down facilitó la participación de las mujeres indígenas cultivadoras o recolectoras de hoja de coca vinculadas al programa PNIS en el Putumayo – Colombia?

Narrativa dominante:

Gobierno

"Inclusiva y diferencial. En las etapas de diseño, implementación, seguimiento y evaluación, reconoce las necesidades, características geográficas y ambientales particulares de cada territorio, así como de las diferentes poblaciones afectadas por las drogas y problemáticas asociadas, según género, ciclo vital, etnia y características socioeconómicas y culturales. Lo anterior con orientación hacia la eliminación de la desigualdad, la discriminación y la exclusión social." 103:101 p 7 en POLITICA RUTA FUTURO ODC

"Los modelos de sustitución pueden ser utilizados en los proyectos "Hecho a la Medida"; que se estructuran según las características de los territorios, y que son construidos conjuntamente entre Gobernaciones, alcaldías, apoyo de Cooperación Internacional y comunidades con el objetivo de disminuir las hectáreas de coca en el país" 48:3 p 10 en Informe Género-sept-2021

Entidades de Control

"La Procuraduría alerta sobre los efectos adversos derivados de la débil y desarticulada implementación de los PNIS. En particular, la falta de presencia y gestión institucional efectiva en los territorios, la falta de enfoque diferencial étnico y de medidas de protección para los beneficiarios ha derivado en riesgos para su vida, libertad e integridad física y cultural. Además, se ha producido un traslado desmedido de responsabilidades del programa hacia las comunidades, lo que hace que algunas de ellas perciban las acciones derivadas del programa PNIS como una "acción con daño" (CONPA, 2021). " 52:38 p 69 en Procuraduría -Capítulo Étnico 2020 - 2021

Instancias de seguimiento: Sociedad Civil, Universidad

"Ahora bien, el actual gobierno nacional a través de la Ley 1941 de 2018 estableció la Hoja de Ruta, señalando el establecimiento de una "Estrategia integral en los territorios priorizados donde se articularán en la Hoja de Ruta Única, lo correspondiente a la intervención de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII), los Programas de Desarrollo con Enfoque

Territorial (PDET), los Planes de Acción para la Transformación Rural (PATR), los Planes Integrales de Sustitución y desarrollo Alternativo (PISDA), los Planes Nacionales Sectoriales (PNS) y los dispuestos en el Plan Marco de implementación (PMI)." 90:65 pp 50 – 51 en INFORME INSTANCIA - 2020

"En esto está pasando como en las EPS, cuando uno va a control, todos salimos enfermos de lo mismo, porque a todos nos dan acetaminofén. Le hemos dicho al Gobierno que no queremos Plan Colombia Dos y creemos que esto va: el Plan Colombia Dos"

En: INFORME INSTANCIA – 2020. 90:58 p 30. Atlas.ti.

"Al igual que con la IEANPE, la articulación de la Instancia Especial de Mujeres con la CSIVI no fue efectiva, pues durante el 2021 sólo se llevaron a cabo dos sesiones en las cuales se dieron a conocer el proceso de elección de las nuevas representantes" 92:33 p 215 en Sexto Informe Comprensivo-Junio 2022-1654640701186

"Durante el gobierno Duque se ha agudizado el incumplimiento La coexistencia entre ambas estrategias, sustitución y erradicación forzada, durante el periodo Santos produjo un incumplimiento notable al orden de intervención dispuesto por el AFP. Aun así, es importante reconocer que en su momento Santos dio un impulso normativo importante para la implementación del programa, y fundamentalmente, mantuvo la aspersión aérea con glifosato al margen de la política antinarcótica. Con la entrada del gobierno Duque, la situación de incumplimiento al PNIS se ha agudizado aún más, no solo por el continuo desconocimiento del AFP, sino por sus intenciones explícitas de reanudar la aspersión aérea." 91:21 p 37 en La-paz-con-hambre-y-bala-está-muy-difícil

"Todas estas acciones del gobierno Duque han ido en detrimento de la implementación del PNIS durante su mandato".

En: La-paz-con-hambre-y-bala-está-muy-difícil. 91:23 p 39. Atlas.ti.

Variable: Nivel de análisis de contexto.

Indicador: ¿El Protocolo de Género permitió a las instituciones lograr la inclusión y participación de las mujeres indígenas en las diferentes etapas del PNIS como parte de la Política Ruta Futuro?

Narrativa dominante:

Gobierno

"Se cuenta con un equipo de género territorial conformado por 22 profesionales de las 13 oficinas territoriales y con cobertura en los 14 departamentos y 56 municipios donde se implementa el PNIS." 48:4 p 10 en Informe Género-sept-2021

"Los entes territoriales deberán capacitar a sus funcionarios en la atención de enfoques diferenciales y de género, se podrá contar con un manual que incorpore en la ruta de protección la atención a mujeres defensoras en situación de riesgo; es importante contar con un canal de interlocución formal entre las secretarías de gobierno, las redes de protección del nivel local, municipal o departamental (según corresponda), las organizaciones del movimiento social de mujeres y autoridades indígenas, afro, campesinas, indicando nombres de las personas delegadas." 97:139 p 27 en Protocolo de Género del Programa de Sustitución de Cultivos Ilícitos

"Protocolo de género del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS): instrumento operativo que busca impulsar el logro de acciones afirmativas para el cierre de

brechas de género entre las familias titulares del Programa." 48:5 p 10 en Informe Género-sept-2021

Instancias de seguimiento: Sociedad Civil, Universidad

"La metodología propuesta en la Hoja de Ruta, es compleja y tiene los siguientes componentes: escenarios metas, potencialidades, multicriterio y trayectoria."

"La mayor parte del ejercicio es técnico, si bien se prevé la realización de procesos participativos, en la forma como está planteado parece más de socialización o de información sobre decisiones previamente tomadas." 90:67 p 51 en INFORME INSTANCIA - 2020

"La estrategia se concentró esencialmente en redes sociales como Twitter, Facebook, TikTok, entre otras, sin tomar en consideración el reducido alcance de tales medios en la ruralidad donde se encuentran los beneficiarios del PNIS." 92:29 p 177 en Sexto Informe Comprensivo-Junio 2022-1654640701186

"Con respecto al Punto 4° relacionado con la sustitución de cultivos de uso ilícito, solamente hasta finales de año se presentó el protocolo de género, es decir a cuatro años de la firma y ya cuando el componente de atención individual estaba bien avanzado. Preocupan los retrasos en el componente colectivo y se espera que el nuevo operador responda a la incorporación de los enfoques de género y étnico antirracista; así mismo incorpore a la población LGBTI".

En: INFORME INSTANCIA – 2020. 90:63 p 45. Atlas.ti.

"La ST reitera la importancia de brindar garantías para la participación plena de los pueblos y comunidades étnicas. La contratación de traductores, intérpretes y de herramientas pedagógicas que facilitarían el relacionamiento de las comunidades étnicas con las entidades, así como su participación efectiva en consultas y encuentros." 85:50 p 87 en ETNICO CERAC. MAYO 2021. 2do informe

"Finalmente, la Instancia Especial de Alto Nivel de los Pueblos Étnicos para la implementación del Acuerdo de Paz, en febrero de 2022, solicitó a la Consejería Presidencial de Estabilización desarrollar una serie de eventos que le permitan a los indígenas y afrodescendientes construir ellos mismos los elementos que den vida al enfoque diferencial étnico para la implementación del PNIS y el PDET, asunto que según las organizaciones étnicas nacionales no se ha definido todavía." 82:17 p 29 en Como-va-la-implementación-del-PNIS-en-las-Zonas-de-Manejo-Especial

Categoría: Cualidades deseadas en la política pública.

Contranarrativa

Variable: Articulación entre diseño e implementación de la política

Indicador: ¿Como influyó la omisión de los compromisos pactados en el Capítulo étnico del Acuerdo de Paz, en la implementación del PNIS con las mujeres indígenas en

Putumayo – Colombia?

Contranarrativa:

Gobierno

"Erradicación manual forzosa: Erradicación de cultivos ilícitos por parte de Grupos Móviles de Erradicación, con acompañamiento de la Fuerza Pública. De manera complementaria, erradicación de cultivos ilícitos por la Fuerza Pública en el marco de operativos de recuperación

de la seguridad o patrullaje en cualquier punto del territorio nacional." 103:112 p 43 en POLITICA RUTA FUTURO ODC

"El Gobierno del presidente Duque diseñó y habilitó la estrategia alterna llamada "Colombia Sustituye" con unos modelos de sustitución como: 1) Formalizar para Sustituir 2) Sustitución con Legalidad 3) Pago por servicios Ambientales." 48:2 p 10 en Informe Género-sept-2021

"Promover el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito – PNIS: Consiste en avanzar con las comunidades étnicas que, en ejercicio de su libre determinación, autonomía y gobierno propio, manifiesten su interés de acogerse a la implementación del programa teniendo en cuenta el enfoque diferencial." 103:117 p 44 en POLITICA RUTA FUTURO ODC

Capítulo Étnico- PNIS – Acuerdo de Paz

"el PNIS respetará y protegerá los usos y consumos culturales de las plantas tradicionales catalogadas como de uso ilícito. En ningún caso se impondrán unilateralmente políticas de uso sobre el territorio y los recursos naturales presentes sobre ellos; (ii) en la priorización de los territorios se atenderá a las realidades de los territorios de los pueblos étnicos en riesgo de exterminio físico y cultural o en riesgo de extinción, así como los territorios de los pueblos étnicos en situación de confinamiento o desplazamiento" 52:25 p 63 en Procuraduría -Capítulo Étnico 2020 - 2021

Protocolo de Género

PISDA Orientaciones para el desarrollo de los componentes de los PISDA y Recomendaciones para la sistematización y registro de información con enfoque diferencial.

"Étnico: i. Verificar la existencia de comunidades étnicas con presencia en el territorio de incidencia de la zona de atención, a través de listados del Ministerio del Interior, alcaldía municipal y cruces cartográficos con la información suministrada por la autoridad de tierras. ii. Convocar oportunamente a los actores sociales y autoridades de las comunidades étnicas identificadas. iii. Propiciar espacios de diálogo autónomos para la identificación de iniciativas con enfoque étnico. iv. Propiciar que dentro de estos espacios o en espacios independientes según las circunstancias de cada jornada de trabajo, para que se exponga, cómo se visualizan las dinámicas domésticas y económicas desde los intereses étnicos de las mujeres, de los jóvenes, de los adultos mayores y de la familia en su conjunto. v. Identificar y entender la lógica y los tiempos para la toma de decisiones para garantizar que sus iniciativas queden plasmadas vi. Hacer partícipes a las autoridades étnicas de los espacios donde se resuelva la priorización de las iniciativas." 97:137 p 23 en Protocolo de Género del Programa de Sustitución de Cultivos Ilícitos

Instancias de seguimiento: Sociedad Civil, Universidad

"la visión que ofrece el Acuerdo Final en materia de sustitución no se limita a la extracción de los cultivos de uso ilícito, pues de forma entrelazada con las diferentes estrategias de la Reforma Rural Integral le apuesta a generar condiciones para el desarrollo del campo" 107:36 p 22 en Cinco años de implementación del Acuerdo Final en Colombia

"El Plan Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de uso Ilícito -PNIS-, en su diseño contempló cinco componentes: I. Planes de Atención Inmediata y desarrollo de proyectos productivos -PAI Familiar-; II. Obras de Infraestructura Rápida; III. Componente de Sostenibilidad y recuperación Ambiental; IV. Plan de Formalización de la Propiedad; V. Planes para zonas apartadas y con baja concentración de población, convirtiéndose en los Planes Integrales Comunitarios de Sustitución y Desarrollo Alternativo – PISDA-, figura que garantizaría la articulación y oferta interinstitucional, para el éxito del programa de sustitución." 90:55 p 26 en INFORME INSTANCIA - 2020

"Es importante dejar claro que en el PMI no se construyeron metas trazadoras ni indicadores sobre la objeción cultural, dado que su implementación es de carácter transversal y aplica a todos los puntos del Acuerdo de Paz, por tanto, es responsabilidad del Estado, en cabeza de cada una de las 27 instituciones encargadas de la implementación del Acuerdo, garantizar la observancia de este derecho en cada uno de los procesos y trámites correspondientes." 129:8 p 43 en Informe IEANPE 2016-2021

"El PMI estableció que el Gobierno Nacional promovería "un decreto de reglamentación del PNIS consultado y concertado con los pueblos y comunidades étnicas", pese a esto la decisión del Gobierno fue la de avanzar con un documento de "lineamientos para la implementación de una modalidad de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos en territorios colectivos o asociados, bajo un enfoque diferencial étnico, de mujer, género, familia y generación "el cual al cierre de este informe no había surtido el trámite de consulta previa con los pueblos étnicos." 92:28 p 176 en Sexto Informe Comprensivo-Junio 2022-1654640701186

"PNIS..., las primeras fases del programa consistieron en la firma de acuerdos colectivos e individuales y seguidamente la erradicación voluntaria de los cultivos ilícitos por parte de los campesinos. Los demás elementos relacionados con la problemática de tierras, de acceso a servicios públicos, que implicaban mayores esfuerzos institucionales, fueron relegados a fases posteriores en el diseño de la intervención." 91:5 p 22 en La-paz-con-hambre-y-bala-está-muy-difícil

"el Gobierno Nacional con apoyo de UNODC, ha puesto en marcha otros programas para combatir el problema de los cultivos ilícitos en los territorios étnicos. Así, en el 2017 fue creada la Ruta Futuro, al tener en cuenta que el 8% de los cultivos de uso ilícito están en resguardos indígenas, y que 4 de cada 9 enclaves de coca, están en dichos territorios. En ese sentido, fueron realizados estudios territoriales en las comunidades indígenas Awá e Inga del Putumayo para planear y aplicar estrategias que resuelvan el problema del cultivo, del consumo y del narcotráfico." 108:38 p 73 en ETNICO- CERAC- 2022

"Las acciones fragmentadas y parciales están lejos del enfoque holístico acordado y, como bien sugiere el análisis, no hay un tratamiento directo con lo acordado en el punto 4 y con la Reforma Rural Integral, que es la única manera de responder realmente a la pobreza, marginalidad y falta de presencia institucional en los territorios afectados, mayoritariamente étnicos." 129:40 p 126 en Informe IEANPE 2016-2021

Entidades de Control

"El informe reporta algunos avances en la concertación del lineamiento técnico operativo del Mecanismo Especial de Consulta, sin embargo la Secretaría Técnica manifestó preocupación por el limitado alcance de los MEC que no van más allá de los ejercicios de planificación (CPEC, 2020, 168), hecho que se suma a lo manifestado por las comunidades que consideran que la cantidad de jornadas que implican los ejercicios de planificación no se materializan en avances sino que pueden constituirse en una legitimación de las políticas gubernamentales que no se refleja en modificaciones serias de las condiciones de las comunidades étnicas (Comisión Étnica, 2021; SRC, 2021), también reprochan la falta de articulación interinstitucional, redundancias y duplicidad en los procesos de levantamiento de información (SRC, 2021)." 52:20 p 35 en Procuraduría -Capítulo Étnico 2020 - 2021

"El Programa PNIS no cuenta con un enfoque étnico y el Decreto Ley 896 de 2017 que creó el PNIS, y fue apenas hasta diciembre de 2020 que durante una sesión de la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas (MPC) se acordó una consulta con las comunidades indígenas para la ejecución del PNIS en sus territorios; sin embargo, el Gobierno manifestó su voluntad de implementar el programa en territorios que no han sido formalizados como resguardos, por lo que no se consultaría con las comunidades que habitan estos espacios (MPC, 2020 Comisión Étnica, 2021)." 52:30 p 64 en Procuraduría -Capítulo Étnico 2020 - 2021

Noticias

"con un espacio autónomo entre los delegados de los departamentos amazónicos y el acompañamiento espiritual, se dio apertura al espacio de diálogo y concertación MRA Mesa Regional Amazónica, donde se pretendía retomar temas relacionados con derechos humanos relacionados con pueblos indígenas de la Amazonia, implementación de los proyectos PDET, actualización de estado del Plan Nacional de sustitución de cultivos para usos ilícitos en territorios indígenas entre otros temas y compromisos incumplidos por el gobierno nacional."
110:1 p 1 en (()) La MRA "Mesa Regional... - Zona Informativa Putumayo Facebook

Variable: Sencillez de la política.

Indicador: El proceso de la política "Ruta Futuro" ¿permitió el cumplimiento o avance significativo del compromiso de sustitución de cultivos ilícitos del Acuerdo de Paz, en el caso de las mujeres indígenas del Putumayo?

Contranarrativa:

Gobierno

Indicador: "Porcentaje de proyectos productivos estructurados con visión a largo plazo con participación de las mujeres (D.G.12) Estado: En Ejecución" 53:6 p 22 en VI Informe Paz con legalidad. Mujer y Género abril-junio 2021

"Porcentaje de recolectores y recolectoras asentados y no asentados vinculados a programas de empleo rural temporal (D.G.5) Estado: En Ejecución" 53:8 p 23 en VI Informe Paz con legalidad. Mujer y Género abril-junio 2021

Instancias de seguimiento: Sociedad Civil, Universidad

"Se han realizado los pactos de sustitución voluntaria, pero las familias se han visto invisibilizadas, además no se generó la integración entre el PNIS y el PDET, como está establecido en el Acuerdo." 80:67 p 10 en Cartilla las Mujeres pariremos La Paz CENPAZ 2020

"Auto 387 de 2019 estableció que existe una jerarquía constitucional entre los diferentes mecanismos de erradicación de cultivos de uso ilícito, donde la sustitución voluntaria prevalece y la erradicación forzada solamente es procedente cuando fracasa la primera" 107:10 p 13 en Cinco años de implementación del Acuerdo Final en Colombia

"Si "no es claro el nivel de inclusión de los Planes de Salvaguarda y los Planes de Vida de las comunidades en los PISDA [Plan Integral Municipal y Comunitario de Sustitución y Desarrollo Alternativo]" (CGR, 2021, p. 227), menos la interseccionalidad de ETEGMFG en aquellos." 129:6 p 34 en Informe IEANPE 2016-2021

Entidades de control

"Se respetará el carácter principal y no subsidiario de la consulta previa libre e informada y el derecho a la objeción cultural como garantía de no repetición, siempre que procedan. En consecuencia, la fase de implementación de los acuerdos, en lo que concierne a los pueblos étnicos, se deberá cumplir garantizando el derecho a la consulta previa libre e informada respetando los estándares constitucionales e internacionales. Se incorporará un enfoque transversal étnico, de género, mujer, familia y generación. En ningún caso la implementación de los acuerdos irá en detrimento de los derechos de los pueblos étnicos." 52:1 p 5 en Procuraduría - Capítulo Étnico 2020 - 2021

Categoría: Proceso Político.**Narrativa dominante****Variable: Problema público – Código Sustitución de cultivos**

Indicador: ¿Cuáles son las limitantes para la participación efectiva con inclusión desde los enfoques de género y étnico en el PNIS, de las mujeres indígenas de Putumayo - Colombia?

Narrativa dominante:

Instancias de seguimiento: Sociedad Civil, Universidad

"Debido a lo anterior, Leonardo Correa, coordinador del SIMCI, señala que es necesario tener en cuenta los usos y costumbres de las comunidades étnicas, la forma en la que estos se relacionan con las plantas sagradas y el enfoque diferencial para enfrentar el problema de los cultivos ilícitos. Al respecto, el Gobierno Nacional ha realizado reuniones con las autoridades tradicionales y se les ha tenido en cuenta para la formulación de la política "Ruta Futuro" (Socialización Estudio Estrategias de Acción sobre el Problema de las Drogas en Territorios Indígenas, 29 de septiembre de 2021). " 108:42 p 73 en ETNICO- CERAC- 2022

"el territorio no es un bien comercial, sino un bien patrimonial, donde queremos que se pueda vivir bien, vivir sabroso, disfrutar de nuestras culturas ancestrales y milenarias, de los ríos, las selvas, y de toda la biodiversidad" 80:29 p 5 en Cartilla las Mujeres pariremos La Paz CENPAZ 2020

"La seguridad y soberanía alimentaria es una necesidad prioritaria, que pasa por la gestión de la mujer y que se nos fue arrebatada de forma violenta, sobre todo en aquellos territorios que durante años sufrieron el desarrollo de las economías ilegales como su único sustento, pero también de aquellos donde se puso en riesgo las economías y soberanía alimentaria propia," 80:40 p 8 en Cartilla las Mujeres pariremos La Paz CENPAZ 2020

"La ST llama la atención sobre la confusión y agotamiento en los liderazgos locales por los múltiples y paralelos escenarios de planeación participativa que han venido disminuyendo la confianza en las instituciones y la implementación del A.F. Líderes y lideresas sociales de varias zonas del país expresan que perciben mucha decepción en la comunidad porque el proceso participativo de los PATR creó muchas expectativas (Líder IPM, 2021; SRC IPM, 2021), pero "dejó muchos sueños en el limbo" (Funcionario 2PM, 2021)" 85:27 p 32 en ETNICO CERAC. MAYO 2021. 2do informe

Variable: Problema público – código vulnerabilidadNoticias

"Otra masacre ocurrió el 25 de diciembre pasado. En ese hecho murieron siete personas en la región limítrofe entre Amazonas y Putumayo, que sí fue registrada por los medios de comunicación. La zona es habitada por indígenas de etnias Inga y Murui, también conocidos como Uitotos. Desde enero de 2021, la Defensoría del Pueblo viene advirtiendo la confrontación que ahora se materializa." 121:3 p 2 en Masacres en Amazonas en 2022 por disputas de las disidencias de las Farc EL ESPECTADOR

"Este es el caso de uno de los cabildos Nasa en Putumayo. Miembros del Consejo de Gobernadores del pueblo Nasa entrevistados afirmaron que, en este momento, se encuentran iniciando el proceso de consulta previa para dar inicio al programa en sus territorios. No

obstante, han sido objeto en múltiples ocasiones de estrategias de erradicación forzada." 82:12 p 27 en [Como-va-la-implementación-del-PNIS-en-las-Zonas-de-Manejo-Especial](#)

"la dirigente social hacia parte del grupo de líderes del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos; PNIS y que a la vez integraba un equipo de trabajo de 10 dirigentes sociales que junto a la administración municipal tenían como objetivo presentar ante el Gobierno Nacional una propuesta para el fortalecimiento" 120:1 p 1 en [Lideresa indígena, Clemencia Arteaga fue asesinada](#)

"El día lunes 24 con la ausencia de algunas entidades territoriales y delegados del gobierno nacional con facultades de decisión, los delegados representantes de cada departamento amazónico entraron en asamblea permanente, hasta la llegada del viceministro en horas de la noche a la ciudad de Mocoa y poder continuar con la sesión de manera informativa el día martes 25 de mayo de 2021, con la presencia de Carlos Baena, Viceministro del interior y representación de algunas entidades territoriales, se determinó la agenda para la sesionar nuevamente en Mocoa los días 23 24 y 25 de junio de 2021." 110:3 p 1 en [\(\(\)\) La MRA "Mesa Regional... - Zona Informativa Putumayo Facebook](#)

"también denunció Zulma Ulcué, vocera de los pueblos indígenas, que "hubo desconocimiento del enfoque étnico con relación al papel de la guardia indígena y se originó una especie de sabotaje por parte de integrantes de la Policía Nacional cuando quisieron revisar nuestros bolsos que son sagrados". Ulcué además indicó que "les hicieron quitar los zapatos en un momento de la requisita"." 119:1 p 2 en [Jóvenes en Putumayo piden al gobierno refrendación de los acuerdos](#)

"Eder Jair Sánchez concluye y dice que "en cinco años después de la firma del acuerdo llevamos 22 líderes asesinados, de los cuales siete hacían parte del proceso del Plan Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos - PNIS". (...) Las mismas comunidades dicen que como no tienen otra alternativa porque el gobierno no escucha sus propuestas, darán su vida por las matas de coca"." 116:9 p 3 en [Cultivos de coca en Putumayo la lucha de las comunidades](#)

Categoría: Proceso Político.

Contranarrativa

Variable: Problema público – código actitud del gobierno

Indicador: ¿Cuáles son las limitantes para la participación efectiva con inclusión desde los enfoques de género y étnico en el PNIS, de las mujeres indígenas de Putumayo -

Colombia?

Contranarrativa:

Gobierno

"Porcentaje de organizaciones de mujeres participantes en los acuerdos con las comunidades (D.G.2) Estado: Finalizado" 53:3 p 21 en VI Informe Paz con legalidad. Mujer y Género abril-junio 2021

"Informes de seguimiento de acceso público que reporten el avance de la incorporación del enfoque de género en los PNIS, elaborados (D.G.3) Estado: En Ejecución" 53:4 p 21 en VI Informe Paz con legalidad. Mujer y Género abril-junio 2021

Instancias de seguimiento: Sociedad Civil, Universidad

"Esta propuesta retoma la perspectiva reivindicativa de la larga tradición de las luchas populares contra el racismo y las diversas relaciones de poder producto del proceso colonial enlazadas a las relaciones de clase y género, asuntos que configuran el eje central de su propuesta teórica anti sistémica y anti patriarcal: "Nuestro feminismo es despatriarcalizador, por lo tanto, es descolonizador, desheterosexualizador, anti machista, anti clasista y antirracista. (Paredes, 2013, p, 120)." 90:75 p 212 en INFORME INSTANCIA - 2020

"Hay alertas de riesgo de regresividad en el derecho a la Consulta Previa libre e informada, no hay avance en la reglamentación del derecho a la objeción cultural ni claridad institucional sobre cómo hacer efectivo un enfoque transversal étnico, de género, mujer, familia y generación." 108:8 p 15 en ETNICO- CERAC- 2022

Variable: Problema público – código vulnerabilidad

Instancias de seguimiento: Sociedad Civil, Universidad

"Las garantías de participación se han reducido al relacionamiento escritural en el papel, en la norma y en el discurso del establecimiento. No obstante, en los territorios continúan imponiéndose las acciones adversas a la cosmogonía, cosmovisión, derecho propio y derecho autónomo de las comunidades y de los pueblos étnicos, dando paso a acciones extralimitadas del legislativo y el ejecutivo." 80:57 p 8 en Cartilla las Mujeres pariremos La Paz CENPAZ 2020

"La mujer es igual que la tierra, somos creadoras, somos transformadoras, somos dadoras, somos el pilar de nuestros pueblos, porque también somos cuidadoras y transmisoras del conocimiento ancestral." 80:82 p 13 en Cartilla las Mujeres pariremos La Paz CENPAZ 2020

"Es una construcción social que pretende definir lo que nosotras somos y lo que ellos son, y lo que son los que no entran en categorías binarias, el género reduce a los seres humanos a una condición visible y tangible, a la vez que busca definir su forma de ser y de pensar, pero la naturaleza ha demostrado que somos más que categorías, más que femenino y masculino, somos seres humanos que se crean y recrean de formas tan diversas y ricas como el universo mismo." 80:83 p 13 en Cartilla las Mujeres pariremos La Paz CENPAZ 2020

"En muchas comunidades étnicas la mujer también es la encargada de la tulpá, la chagra o el equivalente a la huerta familiar o comunitaria. Es decir, la mujer es la encargada de la economía propia" 85:17 p 17 en ETNICO CERAC. MAYO 2021. 2do informe

"El enfoque también ayuda a comprender los conceptos de buen vivir y armonía territorial, lo que implica entender el cuerpo de la mujer como el primer territorio que da vida y garantiza la pervivencia de la comunidad, así como el papel de la mujer que cría, educa y cuida, en mayor o menor medida según las normas en cada comunidad y pueblo." 85:16 p 16 en ETNICO CERAC. MAYO 2021. 2do informe

"Frente al cumplimiento de los acuerdos del PNIS con las comunidades étnicas, y ante la falta de la realización de una consulta previa con las mismas para la implementación de varios de los elementos del Programa como el PAI familiar, que al no contar con acciones diferenciadas, impacta negativamente a las comunidades en materia de alimentación y sostenibilidad de los proyectos productivos establecidos en el PNIS, ante la falta de un enfoque étnico, que tenga en cuenta los usos y costumbres de las comunidades" 85:47 p 68 en ETNICO CERAC. MAYO 2021. 2do informe

Categoría: Valor público

Narrativa dominante

Variable: Conexión problema-política-gestión – código Resultados Inclusión - Resultados Sustitución"

Indicador: ¿Cuáles son inconformidades de las mujeres indígenas de Putumayo – Colombia, frente a la implementación del PNIS como parte de la Política Ruta Futuro?

Instancias de seguimiento: Sociedad Civil, Universidad, Entes de control

"No hay claridad sobre familias participantes étnicas en el PNIS, más allá de seis comunidades donde se concentra el reporte del Gobierno y la ruta de atención individual y colectiva de esas familias. Incluso en los seis territorios donde se reporta información, no hay claridad del proceso de consulta y concertación del programa, que tendría como antecedente la no consulta del PNIS en su conjunto. Cabe destacar aquí que no se puede limitar el tratamiento a los resguardos y territorios colectivos legalmente constituidos, cuando existen familias tanto de los Pueblos Indígenas como de las comunidades negras, raizales y palenqueras que también están en otros de los territorios priorizados en el PNIS, y más allá de esa territorialización, que requieren tratamiento étnico." 129:41 p 126 en Informe IEANPE 2016-2021

"expectativa para los Pueblos Étnicos como ordenamiento social de la propiedad, garantía de seguridad y lucha contra las organizaciones criminales, PNIS y mecanismos democráticos de participación ciudadana, así como la inexistencia de recursos para vivienda y agua potable. Adicionalmente, vale aclarar, que los recursos dirigidos al pilar del PNIS no corresponden a la atención de comunidades afectadas por la presencia de cultivos de uso ilícito, sino al desminado de territorios étnicos, dado que el programa aún no cuenta con una ruta diferencial. (" 129:28 p 116 en Informe IEANPE 2016-2021

"¿Cómo garantizar condiciones reales de participación para las mujeres sin violencias específicas sobre nuestros cuerpos y nuestra psiquis?" 80:55 p 8 en Cartilla las Mujeres pariremos La Paz CENPAZ 2020

"Lo conquistado en el Acuerdo final, no se ve reflejado en ningún territorio étnico, urge que a las mujeres se les garantice la reparación integral y se dé cumplimiento al Auto 092". 1" 80:78 p 11 en Cartilla las Mujeres pariremos La Paz CENPAZ 2020

"A los territorios y a las víctimas nos están haciendo conejo con la participación real y efectiva, seguimos siendo instrumentalizados e invisibilizados". 80:58 p 8 en Cartilla las Mujeres pariremos La Paz CENPAZ 2020

"La falta de garantías para la vida, inseguridad, las falencias en los procesos de protección de las mujeres indígenas, gitanas, negras, afrocolombianas, raizales y palanqueras pone una alerta de orden nacional e internacional para las mujeres líderes de paz en el marco del posconflicto y el seguimiento efectivo al PMI".

En INFORME INSTANCIA – 2020. 90:78 p 213. Atlas.ti.

"CSIVI: fortalecer la articulación entre la Instancia Especial de Mujeres, la IEANPE y la CSIVI, para contribuir al aumento de los niveles de implementación de los enfoques transversales." 92:19 p 87 en Sexto Informe Comprensivo-Junio 2022-1654640701186

"El problema del acceso a la información se ha visto agravado en los últimos años debido a la gran cantidad de datos erróneos publicados. La desinformación confunde y desgasta a las entidades de control, verificación y a las veedurías de la sociedad civil. La falta de buenos datos

también dificulta la planeación de la política pública y pone en riesgo la financiación necesaria que atendería las necesidades diferenciales de las comunidades étnicas" 108:14 p 17 en ETNICO-CERAC- 2022

Categoría: Valor público

Contranarrativa

Variable: Conexión problema-política-gestión – código Cumplimiento capítulo étnico del Acuerdo de Paz.

Indicador: ¿Cuáles son inconformidades de las mujeres indígenas de Putumayo –

Colombia, frente a la implementación del PNIS como parte de la Política Ruta Futuro?

Instancias de seguimiento: Sociedad Civil, Universidad, Entes de control

"En el Putumayo algunos camiones llegaron llenos de tejas de zinc y de alimentos. Les dan a las personas concentrado para las gallinas y no tienen gallinas; les dan comida para los marranos y no tienen marranos; les dieron tejas de zinc y muchas personas tuvieron que vender estos productos a mitad del precio porque viven a 5 o 6 horas de camino" 90:56 p 29 en INFORME INSTANCIA - 2020

Sustitución de cultivos con enfoque diferencial: tomando en consideración el tratamiento particular y diferenciado que requiere el abordaje de la sustitución de los cultivos de uso ilícito en territorios étnicos o donde las mujeres son quienes tienen el rol de cultivadoras, es de particular importancia la implementación del "Protocolo para la incorporación del enfoque de género en el diagnóstico, elaboración, implementación y seguimiento del PNIS" y terminar de construir los "Lineamientos para el enfoque diferencial y asociativo para Modalidades de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos en territorios colectivos o asociativos de Comunidades Étnicas y Campesinas". Tales acciones adquieren relevancia, tomando en consideración que su ejecución podría aumentar los niveles de implementación de los compromisos relacionados con la sustitución de cultivos de uso ilícito, pues se abordaría a grupos poblacionales de especial de interés del Acuerdo.

107:23 p 24, 399 x 120 en Cinco años de implementación del Acuerdo Final en Colombia

"Si históricamente no han tenido acceso a la salud, al agua o a la alimentación, en el contexto de esta pandemia esta situación es mucho más grave porque no cuentan con condiciones sanitarias y sociales para enfrentar adecuadamente el COVID-19", declaró AI (Amnistía Internacional, 2020)." 85:25 p 19 en ETNICO CERAC. MAYO 2021. 2do informe

"PNIS comenzó con un proceso de planeación participativa, sin embargo, excluyó a las comunidades étnicas, para la posterior implementación de los Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo —PISDA" 85:39 p 66 en ETNICO CERAC. MAYO 2021. 2do informe

"el PNIS, no fue consultado con las comunidades étnicas. La anterior omisión significa una ausencia en la implementación de la salvaguarda, lo que afecta directamente a los territorios étnicos donde hay presencia de cultivos de uso ilícito" 108:62 p 71 en ETNICO- CERAC- 2022

"En particular, los indicadores relacionados con PNIS en materia de protección ambiental y proyectos productivos ambientalmente sostenibles y estructurados con visión a largo plazo con participación de las mujeres, aún no reportan avances significativos." 92:6 p 60 en Sexto Informe Comprensivo-Junio 2022-1654640701186

"En términos generales, la política no desarrolla las principales acciones requeridas para la ejecución de cada uno de los objetivos y tampoco detalla la metodología de seguimiento a las mismas. De igual forma, plantea la creación de nuevas zonas de intervención, evidenciando, por un lado, vacíos estatales en su presencia territorial y, por otro lado, falta de claridad sobre cuál va a ser la relación o articulación de estas zonas con otras zonas de intervención priorizadas donde se establecen liderazgos sociales, como los municipios PDET, territorios PNIS o zonas creadas por el Gobierno como las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII)." 92:23 p 156 en Sexto Informe Comprensivo-Junio 2022-1654640701186

"El SIPO es un ejemplo ilustrativo: varios de los indicadores étnicos todavía no cuentan con la ficha técnica y por ende no se permite el reporte de datos; se reportan logros y establece el nivel de avance con información inconexa con respecto al indicador y, en algunos casos, sin correspondencia con el A.F.; no hay claridad en los cálculos de los indicadores por falta de transparencia en línea bases e incoherencias en la interpretación del indicador. La forma en que se presenta la información en el SIPO tampoco permite una visión lo suficiente desagregada como para apreciar plenamente la pluralidad étnica y cultural del país. Preocupa en particular una tendencia a equiparar el enfoque étnico con la incorporación de medidas diferenciales y/o afirmativas para las comunidades indígenas." 108:15 p 17 en ETNICO- CERAC- 2022

"en cuanto a la financiación del Capítulo Étnico del A.F., persiste como principal dificultad para el seguimiento de los recursos, la falta de un ítem étnico en el trazador presupuestal de paz. Por lo tanto, no es posible planear y hacer el seguimiento de los recursos del PGN destinados a este capítulo." 108:16 p 19 en ETNICO- CERAC- 2022