

DEFENSORAS

VOCES DE VIDA Y RESISTENCIA



**PROGRAMA
SOMOS DEFENSORES**
PROGRAMA NO GOBIERNAMENTAL DE PROTECCIÓN A
DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS



Calle 19 No. 4-88 Oficina 1302 Bogotá D.C. – Colombia.
Tel: (051) 2814010 / www.somosdefensores.org
prensa@somosdefensores.org
2020

El Programa Somos Defensores, es un espacio de protección que busca desarrollar una propuesta integral para prevenir agresiones y proteger la vida de las personas que corren riesgos por su labor como defensores de derechos humanos, cuando resguardan los intereses de grupos sociales y comunidades afectadas por la violencia en Colombia. El Programa Somos Defensores está conformado por:



Investigación

LIMPAL

Diana Salcedo López
Paula Andrea Moreno Serrano
Alexandra Olarte Nanclares
Liseth Tatiana Molina Aros
Samantha Moreno Jiménez

Sisma Mujer – GPAZ: Grupo de Trabajo Género en la Paz

Linda María Cabrera Cifuentes
Carolina Mosquera Vera
Katerin Jurado Díaz

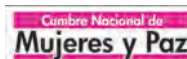
Programa Somos Defensores

Sirley Muñoz Murillo

Coordinación editorial y de publicación

Lourdes Castro y Sirley Muñoz

Agradecimientos plataformas de mujeres



Fotografías

Capítulo 1: Cumbre Nacional de Mujeres y Paz
Capítulo 2: Sirley Muñoz Murillo
Capítulo 3: Andrés Monroy Gómez

Diagramación e impresión

Editorial El Búho S.A.S.

ISBN: 978-958-56838-5-3

El contenido de este informe es responsabilidad de sus autores y no compromete a las organizaciones e instituciones que apoyan esta publicación. Esta publicación es de carácter cultural, pedagógico y su distribución es gratuita. Puede fotocopiar y reproducirse siempre y cuando se cite la fuente. La realización de este informe es posible gracias al apoyo político y económico de la Real Embajada de Noruega en Colombia.



Embajada de Noruega

Contenido

	Pág,
Presentación.....	3
CAPÍTULO 1	
Lucha por la vida en medio de las adversidades.....	5
CAPÍTULO 2	
Garantías: una deuda pendiente.....	19
CAPÍTULO 3	
Agresiones contra mujeres defensoras de derechos humanos en Colombia, 2013 a 2019	43
Recomendaciones	59

PRESENTACIÓN

Atravesamos tiempos sombríos en materia de avances para la defensa y protección de los derechos de las mujeres. En distintos lugares del planeta se aprecia una tendencia regresiva en torno a las políticas públicas que reconocen la diversidad de género o los derechos sexuales y reproductivos. Ideologías conservadoras y fundamentalismos religiosos, se orientan a revertir importantes conquistas en materia de derechos para las mujeres, tal y como lo reconoce el informe del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas para los Derechos de las Mujeres, presentado ante el Consejo de Derechos Humanos a mediados del 2018.

En este panorama Colombia no es la excepción, por el contrario, a este contexto general hay que sumarle, las recurrentes agresiones que deben enfrentar las personas defensoras de derechos humanos en razón de su labor, ante las cuales las defensoras se encuentran en un gran riesgo por la doble condición de ser mujeres y tener liderazgo.

En medio de este panorama surge el presente informe, que tiene como propósito profundizar en la comprensión de los elementos particulares a tomar en cuenta en un marco de agresiones a defensoras de derechos humanos, además de evidenciar los avances logrados a partir de sus luchas en materia de política pública, y visibilizar las agresiones sufridas en un periodo de

siete años comprendido entre el 2013 y el 2019.

El informe se encuentra dividido en tres capítulos. El primero aborda claves de interpretación en torno a las violencias que enfrentan las defensoras de derechos humanos a partir del *Continuum de Violencias* como categoría de análisis, que permite situar las agresiones cometidas contra ellas en el marco de las profundas brechas de discriminación en razón del género.

El segundo capítulo ofrece una mirada de la respuesta estatal y de la configuración de una política pública en materia de garantías para el ejercicio de la labor de las defensoras de los derechos humanos, sus avances y bloqueos. Al respecto merece destacarse de entrada, como el Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos, gracias a la persistencia e iniciativa de las organizaciones de mujeres en su interlocución con el gobierno, constituye hoy por hoy, un importante referente para el movimiento social en materia de política pública de garantías para la labor de defensa de los derechos humanos.

En el tercer capítulo se abordan las agresiones cometidas entre los años 2013 y 2019 en el que se registran 1.338 hechos violentos, siendo la amenaza la forma de violencia más utilizada contra las defensoras, con

lo cual se pone de relieve que generar miedo a las mujeres por parte de los actores violentos responde a un patrón de discriminación más general que busca silenciar sus voces y apartarlas de escenarios de liderazgo.

El contenido del informe revela que las agresiones a las defensoras de derechos humanos se han incrementado con el tiempo, especialmente en los últimos años y en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz, lo que permite insistir en la responsabilidad del Estado en el cumplimiento del Acuerdo como condición necesaria para avanzar en materia de garantías para el ejercicio de la labor de defensa de los Derechos Humanos.

Finalmente, es necesario destacar que este informe es el resultado de una sinfonía de voces de mujeres comprometidas con la defensa de los derechos humanos y sus organizaciones. Es fruto del trabajo comprometido y

dedicado de Sisma Mujer y LIMPAL, tomando en cuenta también los aportes de los espacios de articulación a los que pertenecen que son la Cumbre de Mujeres por la Paz y GPAZ, y que junto con la sistematización y el seguimiento de las agresiones a personas defensoras realiza el Programa Somos Defensores, lo ha hecho posible.

Esperamos que el mismo compromiso con que fue construido se proyecte en las instituciones que tienen la capacidad y obligación de materializar las recomendaciones planteadas. Igualmente, que contribuya a la sensibilización de la ciudadanía sobre los importantes aportes que el trabajo, generalmente invisible y constante, que realizan las defensoras en los campos, las ciudades, las comunidades indígenas, afros, raizales, palanqueras y ROM es un aporte fundamental para una sociedad plural, diversa, incluyente y tolerante y comprometida con la paz como camino.

CAPÍTULO 1

LUCHA POR LA VIDA EN MEDIO DE LAS ADVERSIDADES*



* Capítulo elaborado por la Cumbre Nacional de Mujeres y Paz compuesta por 8 plataformas y organizaciones de mujeres: Alianza Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz- IMP, Asociación Nacional de Mujeres Campesinas, Negras e Indígenas de Colombia- ANMUCIC, Casa de la Mujer, Colectivo de Pensamiento y acción mujeres, paz y seguridad –CIASE, Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas -CNOA, Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad -LIMPAL, Mujeres por la Paz y la Ruta Pacífica.

Este capítulo responde al interés de las organizaciones de mujeres que hacen parte del informe de hacer visible y dar cuenta de que la situación de amenazas, los riesgos, las diferencias y matices que se observan en la violencia en contra de las mujeres defensoras de derechos humanos, responde al continuum de violencias. En este sentido, la persistencia de las múltiples formas de violencia que enfrentan las defensoras está estrechamente ligada a las profundas brechas de discriminación por razón al género, las cuales se exacerban por el entramado de expresiones sexistas, racistas, clasistas que ubican a las mujeres en sus múltiples diversidades en condiciones de mayor discriminación.

En los postulados de la Convención de la CEDAW, artículo 1, se define la discriminación contra la mujer como “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por 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”. Se reconoce que la discriminación contra la mujer como expresión de la restricción y reconocimiento al goce y ejercicio pleno de derechos por su condición de ser mujer, en sí misma se constituye la vulneración de los mismos y una amenaza que se expresa de manera diferenciada en las mujeres.

Históricamente las mujeres han jugado un papel clave en los procesos de protección de los derechos humanos para visibilizar las situaciones de injusticia social, promover las agendas de paz e impulsar los procesos democráticos alrededor del mundo. Han creado estrategias individuales y colectivas para mitigar la violencia sexual, la violencia en el marco de las familias, los estereotipos de género, la discriminación, las múltiples opresiones por razón a la etnia, las identidades de género diversas, las condiciones socioeconómicas, la edad, la pertenencia política, religiosa, el territorio, entre otras; y han desarrollado múltiples estrategias para la exigibilidad frente al Estado en la garantía de derechos. A ellas se les conoce como *defensoras de derechos humanos*, pues desarrollan acciones para incidir y conseguir que los derechos sean garantizados por los Estados. Las mujeres defensoras de derechos humanos pueden abarcar una amplia gama de diversidades no solo en sus agendas de exigibilidad sino también en los lugares desde los cuales desarrollan sus procesos:

Indígenas, mestizas, negras, afros, palenqueras y raizales, mujeres del campo y de la ciudad, del mar y de la montaña, mujeres madres, migrantes, lesbianas, transexuales, mujeres jóvenes, ancianas, (...) mujeres que desde sus diferentes orígenes, expectativas y experiencias de vida, con su trabajo, su lucha diaria, su dignidad y resistencia, pese a los múltiples obstáculos y dificultades, contribuyen a la cons-

trucción de un mundo más justo y habitable para todas las personas. Todas ellas son defensoras de derechos humanos: estudiantes, periodistas, campesinas, académicas, sindicalistas, maestras, tejedoras, amas de casa, parteras, artistas, empleadas, desempleadas, artesanas, raperas, vendedoras, sanadoras...¹

Asimismo, la Declaración sobre defensores de derechos humanos realizada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 1999, establece que toda persona tiene el derecho de exigir el goce general de los derechos humanos, así como de denunciar cualquier tipo de violencia o abuso a sus libertades fundamentales.

Las defensoras de derechos humanos son personas que emprenden acciones de resistencia, incidencia y defensa para la promoción y protección de los derechos relativos a la carta amplia de derechos humanos y en particular a los relacionados con derechos de las mujeres. Por tal motivo esta labor no discrimina la edad, nacionalidad o religión, género, ni identidades de género diversas, por el contrario, las defensoras son personas que:

(...) alzan el puño, levantan carteles, las que toman el megáfono y alzan su voz; las que llaman a la concertación y el diálogo; son las que defienden el valor de la palabra y el derecho a pronunciarla, (...) son

las que asumen todos los costos de la defensa de la vida; son las perseguidas por quienes han hecho de la cultura de la muerte su instrumento de poder y privilegio; son las amenazadas, las insultadas, las golpeadas, las desaparecidas y asesinadas por los grupos criminales e incluso por personas de su entorno más cercano; son las criminalizadas (...) las discriminadas por este Patriarcado racista, extractivista, neoliberal, heteronormativo, misógino y femicida que se siente amenazado y próximo al colapso. ELLAS son las que documentan, denuncian, dan acompañamiento y exigen justicia por cada una de las agresiones que buscan callar la voz de sus compañeras defensoras; las que tienen claro que “si tocan a una, nos tocan a todas”, ELLAS son las que le han perdido el miedo al miedo y, por ello, ya no acatan mandatos, roles impuestos, amenazas ni coacciones, ELLAS son semillas de cambio, labradoras de esperanza, sembradoras de vida, tejedoras de futuros².

Por su parte, la Resolución sobre la *Protección de las Defensoras de los Derechos Humanos y las Personas Defensoras de los Derechos de la Mujer*, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 2013, señala que las defensoras de derechos humanos son agentes políticos importantes para la construcción de paz, democracia y justicia. También exhorta a los Estados miembros de las Naciones Unidas a garantizar la plena participación de las defensoras en el

¹ Iniciativa Mesoamericana de Mujeres Defensoras de Derechos Humanos. Sin fecha. *Manifiesto: Defensoras Semillas De Cambio*. Disponible en: <https://sites.google.com/im-defensoras.org/semillasdecambio/manifiesto?authuser=0>

² Iniciativa Mesoamericana de Mujeres Defensoras de Derechos Humanos. Op. Cit.

diseño e implementación de medidas dirigidas a su protección³.

Quien fuera Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Defensores y las Defensoras de Derechos Humanos, Michel Forst, en su declaración de diciembre de 2018 sobre los riesgos específicos que impactan la vida de las personas que defienden los derechos en Colombia, señaló que a nivel internacional se emplea la definición consagrada por la Declaración de los Defensores de Derechos Humanos, sin embargo, también son personas que:

(...) individualmente o con otros, actúan para promover o proteger los derechos humanos de manera pacífica, a nivel nacional e internacional. Son miembros de organizaciones de la sociedad civil, periodistas, bloggers, informantes y activistas políticos que abogan por los derechos de libertad de expresión, libre derecho de reunión, y ambiente seguro y saludable. No necesitan pertenecer a una organización registrada para ser defensores y defensoras de los derechos humanos. Pueden ser mujeres y hombres comunes, que creen en la universalidad de los derechos humanos y actúan para defenderlos. Son agentes de cambio, que preservan la democracia, asegurando

que permanezca abierta, plural y participativa. Defienden los principios del Estado de Derecho y la buena gobernanza⁴.

De manera particular sobre las defensoras de derechos humanos, el Relator en 2019, señaló que las mujeres de diversas procedencias promueven y protegen los derechos en contextos muy distintos y continúan siendo cuestionadas por quienes creen que ellas no tienen esos derechos o que solo deben luchar por ellos de manera limitada y circunscrita⁵.

En el marco colombiano, haciendo eco de la Declaración, el *Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos* identifica que “Todas las mujeres que en su amplia diversidad se dedican, de forma individual o colectiva, a la promoción y protección de todos los derechos humanos, los derechos de la mujer y la igualdad entre géneros y las libertades fundamentales y que impulsan reivindicaciones sociales o políticas, incluyendo transformación de creencias, prácticas sociales e institucionales contrarias a los derechos de las mujeres, desempeñando un papel importante en los planos local, regional, nacional e internacional” y en el que

³ ONU Mujeres. 2016. Resolución de la Asamblea General de la ONU sobre protección de las defensoras de los derechos humanos y las personas defensoras de los derechos de la mujer. Disponible en: https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2016/resol%20de%20la%20asamblea%20gral%20onu_010616%20med_web_2.pdf?la=es&vs=4517

⁴ La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. 2018. *Declaración de Fin de Misión del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Defensores y las Defensoras de Derechos Humanos, Michel Forst visita a Colombia, 20 de noviembre al 3 de diciembre de 2018*. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23960&LangID=S>

⁵ La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Op. Cit.

se reconoce que las Defensoras de Derechos Humanos “en el marco del conflicto armado colombiano y en la construcción de paz, se constituyen en un actor fundamental en la visibilización, reivindicación y progresivo alcance de los derechos humanos, no solo de las mujeres, sino de las comunidades que representan y reivindican”⁶. Asimismo, son personas que promueven y defienden el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y la legislación nacional. Para ello, exigen al Estado el cumplimiento de sus obligaciones internacionales y nacionales, así como la transformación de la situación y condición de las mujeres, en búsqueda de “la equidad de género, contribuir al empoderamiento femenino y garantizar un proceso permanente de ampliación de libertades para todas las personas”⁷.

El continuum de violencias

Las defensoras de derechos humanos se encuentran constantemente interpeladas por factores, circunstancias y estructuras que impactan de forma negativa sus luchas, logros y procesos, en particular, por el hecho de *ser* mujer, por defender los derechos humanos, los derechos de las mujeres, en una sociedad que históricamente ha priorizado el lugar de la vocería masculina.

En el amplio marco de las situaciones que atraviesan el accionar de las defensoras de derechos humanos, resulta relevante para el análisis usar la categoría del continuum de violencias, para comprender y visualizar los efectos de un conjunto de acciones sistémicas que impactan la acción de defender derechos ejercida por las mujeres y la vida misma de las defensoras. Las violencias contra las mujeres, encierran un complejo problema social dentro del cual las defensoras también se encuentran inmersas, ya sea como causal de su ejercicio de defensa o como consecuencia del mismo. En Colombia, la Ley 1257 define la violencia contra las mujeres, como “cualquier acción u omisión, que le cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, económico o patrimonial por su condición de mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, bien sea que se presente en el ámbito público o en el privado”⁸. Diferentes interpretaciones y análisis feministas, han evidenciado la multiplicidad de expresiones de estas violencias; además, han identificado sus causas en *la intersección entre el género- sexo, etnias y las formas de discriminación y subordinación sistemática*, subrayando que se trata de una problemática estructural e institucional, cuya interpretación y solución excede, por tanto, al nivel individual⁹.

⁶ Equidad Mujer. 2018. *Programa integral de garantías para mujeres líderes y defensoras de derechos humanos*. Disponible en: <http://www.equidadmujer.gov.co/ejes/publicaciones/programa-integral-garantias.pdf>. Pág. 9.

⁷ Equidad Mujer. Op. Cit., Pág. 17.

⁸ Congreso de la República. 4 de diciembre de 2008. *Ley 1257 de 2008*. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1257_2008.html

⁹ Añón Roig, M. J. 2016. *Violencia con género. A propósito del concepto y la concepción de la violencia contra las mujeres*. En: Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho, Núm. 33, 1-26.

En esta misma línea el Programa Integral de Garantías para Líderesas y Defensoras, señala que “condiciones tales como la edad, la orientación sexual, la situación económica y la condición étnica, constituyen factores que profundizan la vulnerabilidad de género. Las mujeres indígenas y afrocolombianas poseen riesgos superlativos, debido a las condiciones históricas de discriminación, pobreza y marginalidad a las que han estado expuestas y al impacto desproporcionado del conflicto armado y del desplazamiento forzado”¹⁰.

Estos desarrollos logrados en la comprensión de las violencias contra las mujeres han sido retomados e incorporados al ámbito humanitario, con fundamento en la premisa de que estas violencias son violaciones de *derechos humanos*, en la medida que atacan la vida, la dignidad, la igualdad, las libertades, la seguridad, la integridad física y moral, la autonomía y el respeto de sí. Desde hace más de dos décadas, por ejemplo, la Asamblea General de las Naciones Unidas¹¹ reconoció que este tipo de violencia:

Constituye una manifestación de relaciones de poder históricamente desiguales entre el hombre y la mujer, que han conducido a la

dominación de la mujer y a la discriminación en su contra por parte del hombre e impedido el adelanto pleno de la mujer, y que la violencia contra la mujer es uno de los mecanismos sociales fundamentales por los que se fuerza a la mujer a una situación de subordinación respecto del hombre.

Si bien el Estado colombiano se ha adherido a esta y otras disposiciones de las instancias internacionales en el campo humanitario, ha avanzado en el reconocimiento de los patrones estructurales asociados a las violencias contra las mujeres y ha generado una narrativa en torno a su interpretación en el contexto del conflicto armado¹², ha profundizado en menor medida el abordaje cuidadoso y exhaustivo de las prácticas y valores que las originan o agudizan y la responsabilidad que como Estado tiene en la prevención de dichas violencias y en su erradicación.

Lo anterior se justifica en que las expresiones de violencias contra las mujeres trascienden los límites de lo ocurrido con ocasión del conflicto armado, para instalarse y reproducirse en otras dinámicas que rodean la vida de las defensoras de derechos humanos. En este panorama, se introduce la categoría de análisis fundamentada en el *Continuum de Violencias*, que facilita un planteamiento explicativo del conjunto de actos y modalidades calificados como violencias contra las

¹⁰ Equidad Mujer. 2018. *Programa integral de garantías para mujeres líderes y defensoras de derechos humanos*. Disponible en: <http://www.equidadmujer.gov.co/ejes/publicaciones/programa-integral-garantias.pdf>. Pág. 25.

¹¹ Asamblea General de las Naciones Unidas (20 de diciembre de 1993). *Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer*. Disponible en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/violenceagainstwomen.aspx>

¹² Corte Constitucional de Colombia (14 de abril de 2008). *Auto 092, Protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado*. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2008/a092-08.htm>

mujeres –VCM–, en un marco más amplio de temporalidades y espacios que permean la vida de las mujeres. Reconocer la violencia física, sexual, emocional, psicológica y económica, entre otras, como modalidades del *continuum*, permite encontrar el nexo entre la discriminación y subordinación que se ubican en el entramado de relaciones sociales entre los géneros establecido, legitimado y regulado por el sistema patriarcal, racista y centrado en la heterosexualidad.

Las violencias que enfrentan las mujeres antes, durante y después de la guerra, en varios de los escenarios supone la resignificación de la propia trayectoria vital de las mujeres que han sufrido hechos victimizantes y transitan de víctimas a defensoras de derechos humanos:

estas mujeres, se encuentran frecuentemente frente a otro tipo de agresiones y de riesgos, que constituyen un tipo específico de violencia basada en género: La estigmatización, la sanción y el castigo a defensoras se deriva del hecho de que hayan abandonado el espacio privado que les asigna la sociedad para ejercer una labor de defensa de derechos en los espacios públicos. Ellas sufren los ataques a su integridad, a la de sus familias y colectivos no solo por el trabajo que asumen sino por lo que son, mujeres que cuestionan los imperativos impuestos por la sociedad patriarcal mediante la defensa de derechos y las apuestas de transformación social. Es decir, los ataques que generan el aumento del riesgo responden a una estrategia para limitar o minimizar la capacidad de denuncia,

incidencia y transformación de las condiciones de las mujeres. La violencia derivada de la labor de defensa de derechos humanos se inserta entonces dentro del continuum de violencias y, por lo tanto, debe abordarse como una violencia de género específica¹³.

El continuum de violencias supone una particularidad por cuanto emerge en el momento en que las mujeres han superado numerosas adversidades y han elaborado una fuerza vital para sobreponerse a lo ocurrido, en dicho sentido: “la nueva amenaza, que en el caso de las mujeres suele ser una expresión más de las condiciones de discriminación y violencia históricas, reactiva los daños o dolores pasados, tiñéndose desde el momento presente. Los ataques por su labor de defensa de derechos causan por lo tanto un daño desproporcionado al reavivar y profundizar las heridas causadas por una diversidad de violencias”. El continuum de violencias visibiliza las vulneraciones a los derechos de las mujeres en sus espacios privados, lo cual incide en las respuestas y mecanismos de protección estatal para reducir la impunidad, porque contribuye a exponer y reformular el significado que históricamente se ha asignado a estas violencias como un asunto de orden doméstico, en los que el Estado responde con acciones subsidiarias. Esto tiene un efecto en las lecturas que se

¹³ Sisma Mujer y Red Nacional de Mujeres Defensoras de derechos humanos. 18 de junio de 2019. Mujeres Defensoras Libres y Seguras. Aportes a la Verdad para la no repetición. Disponible en: <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2019/09/Mujeres-Defensoras-Libres-y-Seguras-Aportes-a-la-Verdad-Informe-a-la-CEV-SISMA-MUJER-ET-AL-18-Junio-2019.pdf>

realizan sobre la problemática, pues visibilizar el impacto de la violencia en lo privado es observar también las circunstancias que generan limitantes y desigualdades en el ejercicio de todos los derechos y libertades, incluidos los derechos relativos a la ciudadanía: la capacidad de autonomía, agencia, participación y asociación con otras personas, grupos, organizaciones o redes. De este modo, este continuum vincula las realidades de lo “privado” con las posibilidades de lo “público”, destacando la reciprocidad entre las vivencias de las mujeres y los procesos de erradicación de violencias y desde la noción básica de reconocer que “el tratamiento dicotómico de estas dos esferas tiende a ignorar la naturaleza política de lo personal e impide ver con nitidez que la justicia, la igualdad y la autonomía sólo son posibles en la intersección entre ambos espacios vitales”¹⁴.

La dicotomía privado-público lleva a la connotación política del continuum de violencias, que surgen y se reproducen sistemática e institucionalmente en las relaciones dispares de poder entre los sexos-géneros: como se ha mencionado, su interpretación desborda a los sujetos considerados de forma individual. De allí se desprende la consideración de que, al hablar de *mujeres*, se alude a un género construido socioculturalmente, que engloba un grupo poblacional diverso y en esta medida, designa una categoría política¹⁵.

¹⁴ Añón Roig, M. J. 2016. *Violencia con género. A propósito del concepto y la concepción de la violencia contra las mujeres*. En: Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho, Núm. 33, p.9.

¹⁵ Añón Roig, M. J. Op. Cit.

Cuando el ejercicio de defensa de derechos es asumido por mujeres, ocurre todo un engranaje de acciones encaminadas a superar la división privado-público para dar cabida a una experiencia que integra los dos ámbitos y que potencia el carácter político de la acción personal orientada a la dignificación de la vida: adquirir saberes y lenguajes para la exigibilidad de derechos en los espacios de participación y decisión, poner en conocimiento institucional las vulneraciones ocurridas en sus relaciones familiares o las de otras mujeres, hacer uso de plataformas (físicas y virtuales) para llamar la atención sobre el trato digno en los servicios generales de salud, son algunas de estas acciones.

Esto sitúa a las defensoras de derechos en un lugar más cercano a la posibilidad de desmontar las estructuras causantes de discriminación étnica-género y subordinación, pues sus presencias, cuerpos y voces ganan fuerza para emprender la actualización o transformación de las normas, roles y discursos que históricamente han causado desigualdades en las relaciones de poder y organización social entre los géneros y, por tanto, que han originado y reproducido violencias. Por esta razón, las violencias contra las mujeres son, en ocasiones, causales de las acciones tutelares promovidas por las defensoras.

De otro lado, la posibilidad de desmonte estructural facilitada por el hecho de desdibujar la dicotomía entre las esferas pública y privada, es en sí mismo un acto desafiante ante los grupos o individuos que ostentan el poder. Desde luego, hacer “tambalear” el sistema resultará inconveniente para algunos actores políticos, que, desde

sus mismos lugares de privilegio o superioridad jerárquica, reaccionan haciendo uso de herramientas y estrategias que van en detrimento de la vida e integridad de las defensoras. Así, las violencias contra las mujeres son también consecuencias del ejercicio de defensa, las cuales dejan huella en múltiples niveles y temporalidades.

El continuum de violencias como problemática social en Colombia parece gestarse en la falta de articulación interinstitucional y regional que obstaculiza el acceso a la justicia para las defensoras. La principal razón está en las pocas herramientas de análisis e interpretación que limitan el acceso efectivo a la justicia y reparación de mujeres víctimas, lo que desencadena en impunidad con respecto a la investigación y enjuiciamiento de los autores de dichas violencias¹⁶. Es de destacar, que muchas mujeres defensoras han expresado que se sienten más maltratadas por las instituciones que por otros actores debido a la desinformación por parte de funcionarios/as del sistema judicial conduciéndolas a un escenario de re-victimización constante.

Las falencias en la atención eficaz y oportuna a defensoras de derechos humanos víctimas de violencias contra las mujeres demuestran, entre otras cosas, que el Estado colombiano, a pesar de ser signatario de acuerdos internacionales, que promueven el

derecho de las mujeres a vivir libres de violencias, incurre en discriminación de hecho al no hacer el debido seguimiento territorial, de decretos y recomendaciones provenientes de instituciones como la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés), la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer de las Naciones Unidas y la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres de Belém do Pará.

Al no responder acertada e integralmente al financiamiento para el crecimiento educativo, de salud, vivienda, tierras y saneamiento, ámbitos estructurales y vitales para las defensoras de derechos humanos (entre otros asuntos), el Estado deviene cómplice, contribuyendo al continuum de violencias reflejadas en desigualdades frente a la participación y recuperación para estas mujeres, para quienes persisten barreras de coordinación entre las políticas relacionadas con las victimizaciones por conflicto armado y las relacionadas con la garantía de derechos estructurales para las mujeres.

De acuerdo con la Corte Constitucional en el Auto 092 de 2008 y en el 098 de 2013, que hace parte del seguimiento sobre prevención y protección del derecho a la vida, integridad y seguridad personal de mujeres líderes desplazadas y mujeres de organizaciones que trabajan a favor de la población desplazada según las sentencias T-025/04 y autos A200/07 y A092/08, se reconocen diez riesgos que cuando se materializan constituyen una violación a los derechos y tienen efectos negativos en el entorno familiar, expre-

¹⁶ CEDAW-ONU. 4 de diciembre de 2017. *No-veneno informe periódico que Colombia debía presentar en 2017 en virtud del artículo 18 de la Convención*. Disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CE-DAW%2fC%20%2fCOL%2f9&Lang=en

sado en tensiones psico-emocionales, elevados niveles de vulnerabilidad sobre personas a cargo, e inestabilidad económica debido a la imposibilidad de mantener las actividades laborales. En el entorno colectivo se expresa en tensiones psico-emocionales, que dificultan el ejercicio de liderazgo e incidencia; y en el entorno comunitario, se generan tensiones en la población, reduciendo las posibilidades de participación de las mujeres¹⁷. Los riesgos son:

1. De violencia, explotación sexual o abuso sexual en el conflicto armado.
2. De explotación o esclavización para labores domésticas y roles considerados femeninos en una sociedad patriarcal.
3. De reclutamiento forzado de hijos(as) por grupos armados al margen de la ley.
4. Derivados del contacto o relaciones familiares con integrantes de grupos al margen de la ley o fuerza pública.
5. Derivados de su pertenencia a organizaciones sociales, comunitarias o políticas.
6. De persecución y asesinato por estrategias de control coercitivo.
7. Por el asesinato o desaparición de su proveedor económico o desintegración de su grupo familiar.
8. De ser despojadas de sus tierras y su patrimonio.
9. Derivados de la condición de discriminación o vulnerabilidad acentuada de mujeres indígenas o afros.

¹⁷ Equidad Mujer. 2018. *Programa integral de garantías para mujeres líderes y defensoras de derechos humanos*. Disponible en: <http://www.equidadmujer.gov.co/ejes/publicaciones/programa-integral-garantias.pdf>. Pág. 25

10. Pérdida o ausencia de su proveedor económico durante el proceso de desplazamiento.

El Auto 092 de 2008, además de identificar los riesgos de vulnerabilidad específicos a los que están expuestas las mujeres en el contexto del conflicto armado, visibilizó la revictimización que sufren las mujeres indígenas, afrodescendientes y habitantes de zonas marginadas, para quienes las violencias traen consigo afectaciones graves para el pleno goce de sus derechos. En este sentido, la Alerta Temprana de la Defensoría del Pueblo No. 026 de 2018 sobre líderes y defensoras de derechos humanos señala que a diferencia de las amenazas dirigidas contra hombres, el lenguaje usado en los mensajes amenazantes contra defensoras incluyen contenido sexista, alusiones al cuerpo, insinuaciones sexuales y, en el caso de las agresiones a personas con orientación sexual e identidad de género diversa (OISGD), evidencian los riesgos asociados al desarrollo de su identidad y orientación¹⁸.

Así mismo, el reconocimiento de la dimensión de género en la violencia contra mujeres defensoras de derechos humanos del A098/2013, expresa que las defensoras “encaran riesgos de género que no enfrentan los defensores varones, en la misma proporción, debido a los roles preestablecidos que subvaloran y degradan la condición femenina...las mujeres defensoras enfrentan de forma constante el riesgo de ser objeto de abusos, agresiones y esclavitud sexual, trata de personas con fines de esclavitud sexual y doméstica, el re-

¹⁸ Equidad Mujer. Op. Cit.

clutamiento con fines de explotación doméstica y sexual, amenazas de violencia sexual, humillaciones públicas con contenido sexual, marcas en el cuerpo producidas con objetos corto punzantes o quemaduras en la que imprimen mensajes denigrantes contra la víctima. Muchas de las amenazas y actos de violencia se dirigen contra miembros del núcleo familiar, especialmente contra hijos e hijas, lo cual pone de manifiesto que tales ataques también pretenden una afectación diferenciada que ocasione daños en los bienes y relaciones que las mujeres consideran valiosos e importantes dada su condición femenina”.

En ese sentido, para comprender el papel de las defensoras en Colombia, es necesario reconocer los factores políticos, sociales y culturales que atraviesan su labor de exigibilidad de derechos, que sumado a las distintas formas de violencia que reproducen los patrones hegemónicos y patriarcales, constituyen un causante multifactorial de amenazas, homicidios, torturas, persecuciones y estigmatizaciones a las personas que defienden los derechos en el país¹⁹.

De forma puntual, las defensoras de derechos humanos deben encarar prejuicios y discriminaciones en virtud

de los estereotipos sociales de género que invisibilizan el papel político de estas mujeres. Sin embargo, existen otros factores que entrecruzan las dinámicas de violencia como la raza, la etnia y la ubicación geográfica que exacerbaban la discriminación hacia las mujeres y la falta de reconocimiento de su labor de defensa. Por ejemplo, en el caso particular de las defensoras negras, raizales y palenqueras, el legado de la esclavitud continúa delineando la marginalización socio-económica y, sin embargo, a través de movimientos de los feminismos negros y decoloniales se han creado respuestas colectivas: la interseccionalidad y la sororidad o solidaridad de las mujeres negras²⁰.

Por otro lado, las defensoras indígenas enfrentan una doble discriminación que se exagera con las violencias de contenido sexual y de género usadas como estrategia por actores extractivistas que las obligan a desplazarse del campo a la ciudad; en otros casos ya denunciados ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos está el riesgo que ellas corren de penalización, e irrespeto por parte de autoridades estatales y grupos armados cuando deciden promover derechos sexuales y reproductivos de las mujeres²¹.

Esta problemática social desencadena un continuum de violencia que obsta-

¹⁹ Marusia López Cruz. 2018. *La Protección A Defensores Y Defensoras De Derechos Humanos En Latinoamérica Desde Una Mirada Feminista. Retos y perspectivas de los programas de reubicación temporal y otras iniciativas de protección en el estado español*. Disponible en: <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2019/09/La-protecci%C3%B3n-a-defensores-y-defensoras-de-DH-en-Latinoam%C3%A9rica-desde-una-perspectiva-Feminista-Marusia-L%C3%B3pez-JASS-Noviembre-2018.pdf>

²⁰ Ángulo Ramírez, D. 2019. *Reivindicaciones interseccionales. El caso de la Red Nacional de Mujeres Afrodescendientes Kambirí*.

²¹ Comisión interamericana de derechos humanos. 2017. *Las mujeres indígenas y sus derechos humanos en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/MujeresIndigenas.pdf>

culiza el goce pleno de los derechos y por ende genera una falla en la obligación de protección y prevención del Estado, que debería garantizar la vida, seguridad, libertad y dignidad. Desde esta perspectiva los roles socialmente asignados a cada sexo crean obstáculos al reconocimiento de las mujeres como defensoras, lideresas de sus comunidades y territorios. Esta situación debe ser concebida como un tipo de violencia estructural, que recoge numerosas afectaciones sociopolíticas, económicas y culturales, así como riesgos al mantenimiento de la democracia y la construcción de una sociedad equitativa. Así lo reconoce el *Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos*: “Los patrones tradicionales de género que asignan a las mujeres un rol subordinado dentro de la estructura social, inciden directamente en la falta de reconocimiento de la importancia de su labor, constituyen un obstáculo para el ejercicio de los liderazgos femeninos y de su papel como defensoras de derechos humanos, dificultando la participación y la incidencia en los espacios de concertación y toma de decisiones”²².

Sumado a ello, la debilidad institucional para gestionar las afectaciones y violencias desde una perspectiva de género y derechos, es otro factor que profundiza y exacerba la inequidad, marginación o discriminación a las defensoras. Esta situación se ve agudizada porque las defensoras cuestio-

nan los imperativos impuestos por la sociedad patriarcal mediante ejercicios de resistencia que rechazan los procesos de empoderamiento de las mujeres, así como su protagonismo en ámbitos políticos y públicos²³. A ello se deben añadir otras limitaciones vinculadas con actores sociales y políticos que criminalizan la labor de las defensoras, pues las catalogan como revoltosas, desadaptadas, malas madres, terroristas, etc. Esta estigmatización lleva a verlas como enemigas o como una amenaza por parte de la población ya sea para inhibir o infundir miedo o para privar de la libertad y con ello detener la lucha por los derechos humanos.

En este panorama se normaliza la violencia contra las defensoras de derechos humanos, así como la impunidad, el miedo y la estigmatización. Esto se ve reflejado en las cifras registradas por el Programa Somos Defensores, según las cuales entre 2013 y 2019 ocurrieron 1.338 agresiones individuales contra defensoras de derechos humanos, cometidas por una gran diversidad de actores.

Estas cifras responden no solo a la ausencia de una respuesta acertada de protección, también son fruto de la falta de voluntad política por parte del Gobierno Nacional en atender las situaciones de violencia, que se refleja, entre otras, en el retraso en la convocatoria a la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS),

²² Equidad Mujer. 2018. *Programa integral de garantías para mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos*. Disponible en: <http://www.equidadmujer.gov.co/ejes/publicaciones/programa-integral-garantias.pdf>. Pág. 30

²³ Cruells López, M. 2015. *La interseccionalidad política: tipos y factores de entrada en la agenda política, jurídica y de los movimientos sociales*. Disponible en: <https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/288224/mcl1de1.pdf?sequence>. Pág. 35

que después de la firma del Acuerdo de Paz con las FARC, tiene la tarea de diseñar y hacer seguimiento a la política pública en materia de desmantelamiento de organizaciones que atentan contra personas defensoras de derechos humanos y con liderazgo social. Sobre este particular, el reciente informe de la Misión de Verificación de Naciones Unidas, reitera la urgencia de que esta Comisión se “reúna con regularidad y avance en la adopción de una política pública para desmantelar efectivamente las organizaciones criminales, teniendo en cuenta las propuestas formuladas por las organizaciones de la sociedad civil”²⁴. A fin de hacer frente a la violencia en los territorios, es necesario lograr avances significativos teniendo en cuenta los aportes de los representantes de la sociedad civil.

Desde este punto de vista, la violencia contra las defensoras constituye una ruptura no solo del tejido social, pues se impacta la vida de una persona que defiende la dignidad, la integridad física y moral, la igualdad, la seguridad, la libertad, la autonomía y el respeto de los derechos individuales y colectivos de su comunidad, sino a las prácticas políticas de las mujeres en sus diversidades que requieren procesos largos de construcción y consolidación. Estos círculos de violencia y discriminación nutren un sistema patriarcal que da lugar a la subordinación estructural de las mujeres, en donde unas, por las múltiples estructuras de opresión que les atraviesan, sufren los impactos de manera exacerbada.

²⁴ Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. 26 de marzo de 2020. Informe Secretario General. Disponible en: colombia.unmissions.org/sites/default/files/sp_n2007155_0.pdf. Pág. 17

CAPÍTULO 2

GARANTÍAS: UNA DEUDA PENDIENTE*



* Capítulo elaborado por Sisma Mujer - GPAZ, grupo de trabajo de activistas feministas, LGBT, académicas, víctimas y defensoras de derechos humanos conformado en torno a la implementación del enfoque de género en la construcción de la paz.

En el presente capítulo se realiza una breve exposición de las actuaciones de distintas instituciones con competencia constitucional y legal en la respuesta integral en materia de garantías para el ejercicio libre y seguro de liderazgo llevado a cabo por las defensoras de derechos humanos. Lo anterior teniendo en cuenta la agudización de las agresiones que durante el año 2019 han afectado a las mujeres lideresas y defensoras, como ha sido señalado por la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en su informe anual de 2019, en el que destaca que los asesinatos contra defensoras de derechos humanos se incrementaron en cerca del 50% en 2019 comparado con 2018²⁵. Así mismo, la Defensoría del Pueblo ha manifestado que si bien entre el 2018 y 2019 hay una ligera tendencia a la baja en la cifra global, en el caso de las mujeres han visto un aumento exponencial. Se pasó de 12 a 19 mujeres lideresas asesinadas entre el 2018 y el 2019, con corte al 31 de octubre²⁶, lo cual representa un incremento de 58,3%.

Este análisis comprende las dimensiones de prevención de los riesgos, protección individual y colectiva de las defensoras de derechos humanos y la garantía de no repetición de las agresiones en su contra. En el capítulo se retoma la experiencia y el conocimiento de la Corporación Sisma Mujer desde el año 2009 respecto a la particularidad de las situaciones de riesgo que viven las lideresas y defensoras de derechos humanos.

Dicho acumulado contempla tres campos de experiencia: 1) la construcción colectiva de un programa de protección específico para mujeres (el Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos - PIGMLD), en el que participaron numerosas organizaciones de la sociedad civil y que fue aprobado por el Gobierno Nacional después de un largo proceso de incidencia que se prolongó casi 10 años, 2) el acompañamiento y asesoría a defensoras en situaciones de riesgo y 3) la producción teórica sobre los aspectos diferenciales del riesgo y de la protección para mujeres defensoras de derechos humanos, los cuales se materializaron en los informes *Mujeres defensoras en Colombia. Informe de seguimiento al Auto 098 de 2013 y Mujeres defensoras libres y seguras: aportes a la verdad para la no repetición* (2019).

²⁵ Consejo de Derechos Humanos. 43° período de sesiones. 24 de febrero a 20 de marzo de 2020. *Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General Situación de los derechos humanos en Colombia*. Pág. 6.

²⁶ Defensoría del Pueblo. *En un 63% aumentó el crimen contra lideresas sociales en Colombia*. Disponible en: <https://www.defensoria.gov.co/es/nube/enlosmedios/9000/En-un-63-aument%C3%B3-el-crimen-contra-lideresas-sociales-en-Colombia.htm>.

[fensoria.gov.co/es/nube/enlosmedios/9000/En-un-63-aument%C3%B3-el-crimen-contra-lideresas-sociales-en-Colombia.htm](https://www.defensoria.gov.co/es/nube/enlosmedios/9000/En-un-63-aument%C3%B3-el-crimen-contra-lideresas-sociales-en-Colombia.htm).

Política pública integral para garantizar el derecho a defender derechos de las mujeres en Colombia

Pese a que se cuenta en la actualidad con instancias de nivel nacional encargadas de la promoción, protección y defensa de los derechos humanos, como la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos²⁷, concretamente el Programa de protección de personas, grupos y comunidades²⁸, dichos esfuerzos no se han traducido en la generación de entornos favorables que garanticen a las mujeres su derecho a defender derechos humanos. La prevención y protección de las defensoras de derechos humanos constituye un deber del Estado que involucra a diferentes entidades, en esta dirección resulta necesario examinar sus actuaciones frente al incremento de las agresiones contra defensoras y el agravamiento de la situación de derechos humanos que enfrentan en razón de su labor.

Tal como fue advertido por la Corte Constitucional desde el año 2008, el Estado debe combatir las causas estructurales que generan las afectaciones específicas de género identificadas²⁹, para lo cual el mismo organismo ordenó en el Auto 092 de 2008 la creación de diferentes programas, entre los que se destaca el Programa

de Prevención del Impacto de Género Desproporcionado del Desplazamiento, encaminado a prevenir los riesgos extraordinarios de género en el marco del conflicto armado interno, y el programa enfocado en la Promoción de la participación de las mujeres lideresas desplazadas tendiente a prevenir la violencia sociopolítica que se comete en su contra.

Así mismo, en mayo de 2020 se cumplieron 7 años de la emisión del Auto 098 de 2013, pronunciamiento constitucional que representó un reconocimiento del trabajo desarrollado por las mujeres defensoras de derechos humanos. En esta providencia se destaca la carga diferencial de los riesgos que enfrentan las mujeres que lideran procesos sociales:

En la actualidad, las mujeres desplazadas vienen impulsado una amplia gama de iniciativas, prácticas, reclamaciones y procesos que se encuadran en el ejercicio del derecho a la defensa de los derechos humanos. Se promueven los derechos a la vida, a la integridad y a la seguridad personal, a la paz, a una vida libre de violencia, a no ser objeto de discriminación y al goce efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales" (...) "De la misma manera, promueven y defienden los derechos humanos aquellas mujeres que, sin ser desplazadas, perteneciendo o no a organizaciones formalmente constituidas, de manera individual o en agrupaciones, acompañan, asesoran, representan, educan o adelantan alguna otra labor tendiente a apoyar a la población desplazada; en su calidad de servidoras públicas, adelantan funciones

²⁷ Existente desde 1987, bajo la presidencia de Virgilio Barco, mediante el Decreto Presidencial 2111 del mismo año.

²⁸ A cargo del Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de Protección, creado en el año 2011 a través del Decreto 4912/11.

²⁹ Corte Constitucional de Colombia. 2008. Magistrado Ponente Manuel José Cepeda Espinosa. Auto 092 de 2008.

relacionadas con la protección de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, desempeñan labores tendientes a la atención y protección de la población desplazada o, desde su rol de voluntarias, funcionarias o contratistas de organismos internacionales o de líderes o miembros de organizaciones de la sociedad civil transnacionales o de asociaciones religiosas y del clero, trabajan a favor de la población víctima del conflicto armado interno³⁰.

En el año 2015 la Corte avanza en caracterizar los escenarios de riesgo que afectan de manera diferencial a las mujeres, al ejercer su labor como defensoras en un contexto altamente discriminatorio y patriarcal:

Pero aún más difícil es esta actividad, cuando se trata de mujeres defensoras de derechos humanos, pues no puede perderse de vista que la sola condición de mujer, es un factor que agrava la situación de riesgo. A lo anterior, se agrega la circunstancia de que sociológicamente, como consecuencia de la sociedad patriarcal y la situación de violencia que han predominado en Colombia, han sido objeto de constante discriminación. Es por ello que para la Corte, las defensoras de derechos humanos gozan de una protección reforzada, en razón a su derecho a vivir dignamente, libres de toda forma de discriminación y de violencia, condición que tiene sustento normativo en la cláusula

de no discriminación contenida en el preámbulo y los artículos 13, 40 inciso final, 43 y 53 de la Constitución (...)³¹.

Por su parte, el movimiento social de mujeres inició desde el año 2009 un proceso de construcción participativa de la propuesta que, desde las experiencias de las defensoras, respondería de manera integral y diferenciada a la protección de su integridad y de su labor. Desde entonces, se mantiene un complejo proceso de interlocución e incidencia con los sucesivos Gobiernos Nacionales, proceso que ha sido apoyado por el Ministerio Público y la comunidad internacional, y que ha pasado por momentos de ruptura y también ha alcanzado logros significativos. Algunos de estos avances importantes, siempre impulsados por las diferentes organizaciones de mujeres que han liderado el proceso, son los siguientes:

- Inclusión del enfoque diferencial dentro del Decreto 4065 de 2011, que creó la Unidad Nacional de Protección³².
- Expedición de la Resolución 805 de 2012, que estableció un "Protocolo específico con enfoque de género", y ordena, entre otras disposi-

³⁰ Corte Constitucional. Auto 098 del 21 de mayo de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Pág. 7 y 8.

³¹ Corte Constitucional. Sentencia T-124/15. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. Pág. 45.

³² Artículo 16. Funciones de la subdirección de evaluación de riesgo. Son funciones de la Subdirección de Evaluación del Riesgo, las siguientes: 1. Desarrollar la valoración del riesgo, con el fin de identificar de forma oportuna y con enfoque diferencial los niveles de riesgo de personas, grupos y comunidades de acuerdo a las poblaciones objeto de los programas de protección a cargo de la Entidad.

ciones, la adaptación del Programa de Protección cuando las beneficiarias sean mujeres y permite un trámite de emergencia para asignar medidas temporales e inmediatas de protección.

- Creación de un CERREM de Mujeres³³ desde el año 2013, que ha permitido la participación de representantes de organizaciones de mujeres en todas las sesiones del Comité, con voz, pero sin voto. Esta participación ha facilitado la comprensión de un enfoque integral y de género por parte de la institucionalidad, así como la concreción de medidas específicas y adecuadas para determinados casos.
- Recepción por parte del Gobierno Nacional del documento Angélica Bello, propuesta del movimiento social de mujeres para la formulación de la política pública de garantías para mujeres defensoras, en diciembre de 2013.
- Promulgación del Decreto 1314 de 2016, por el cual se crea la Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres Líderesas y Defensoras de los Derechos Humanos, instancia interinstitucional responsable de coordinar y orientar la formulación, implementación y seguimiento del Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de los Derechos Humanos (PIGMLD).
- Concertación del Mecanismo de Participación de las organizaciones del Movimiento Social de Mujeres en la Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres Líderesas y Defensoras de los Derechos Humanos.
- El diseño del Protocolo de análisis de nivel de riesgo para las mujeres líderes y defensoras, directriz interna de la Unidad Nacional de Protección, creado en julio de 2018, que tiene como propósito “establecer y describir los lineamientos básicos para la elaboración del análisis del riesgo de las mujeres líderes y defensoras como población objeto de la UNP en el marco del Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos; garantizando los enfoques de género, diferencial-étnico, interseccional y territorial.” (p. 3). Si bien ya existe el Protocolo, aún no se han efectuado los procesos de divulgación e implementación al interior de la entidad.
- Expedición de la Resolución 0845 de 2018, por la cual se adopta el Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de los Derechos Humanos (PIGMLD) y el Plan de Acción 2018.
- Incorporación del PIGMLD dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022³⁴, específicamente en el Pacto por la igualdad de la mujer,

³³ Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas, en el que se analiza la situación de mujeres solicitantes de medidas de protección.

³⁴ Bases del Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022). Pacto por Colombia, pacto por la equidad. Gobierno de Colombia. Presidente Iván Duque Márquez. Departamento Nacional de Planeación, 2019.

línea estratégica “Promoción del derecho de las mujeres a una vida libre de violencias”, estrategia “Hacia la redefinición de una estrategia de convivencia pacífica y seguridad ciudadana”³⁵.

- Entrega del Plan de Acción 2019 - 2022 del PIGMLD el 12 de febrero de 2020 por parte de la Comisión Intersectorial de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos.
- Avances en la implementación del PIGMLD a través de la instalación de las Mesas Territoriales de Garantías para Mujeres Defensoras en Putumayo³⁶ y Montes de María³⁷. Una vez más, como resultado de las acciones de exigibilidad e incidencia de las organizaciones de mujeres y el apoyo del Ministerio Público.

Tanto el Decreto 1314 del 10 de agosto de 2016 y la Resolución 0845 del 14 de junio de 2018, actos administrati-

vos que dan vida al PIGMLD y su plan de acción 2018 constituyeron en su momento un hito para las organizaciones de mujeres que impulsaron su formulación, y para todas las defensoras de derechos humanos del país.

El PIGMLD fue concebido con el objetivo de generar garantías adecuadas y diferenciadas para las mujeres defensoras de derechos humanos, a través de una perspectiva amplia de integralidad que asegure medidas de prevención, protección y garantías de no repetición, y que se materializa en: i) establecimiento de medidas de prevención que fortalezcan el ejercicio libre y seguro de los liderazgos y organizaciones de las mujeres defensoras, a fin de impedir los riesgos y agresiones en su contra; ii) una perspectiva integral para la protección, cuando se presentan las agresiones, lo cual implica el establecimiento de medidas con enfoque integral y colectivo extendidas tanto a las familias como a las organizaciones de las defensoras en riesgo; iii) más garantías de no repetición que aseguren una mayor efectividad en el acceso a la justicia, en la política para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales, y mayores estrategias de dignificación y valoración social de la labor realizada por las defensoras de derechos humanos como base de la democracia.

Reconociendo su importancia, incluso antes de su adopción oficial, el Ministerio Público promovió acciones significativas que incidieron positivamente en su expedición. La Procuraduría General de la Nación emitió la Directiva No. 002 del 14 de junio de 2017, a partir de la cual establece los “Lineamientos para la protección efectiva de los derechos de los defensores y

³⁵ Referida a que el Ministerio del Interior diseñará un abordaje integral de las acciones de prevención, protección y garantías de no repetición en torno a la articulación y misionalidad institucional, lo cual genera un ambiente propicio para que se asegure la implementación eficiente del PIGMLD dotándolo de recursos financieros, humanos e institucionales adecuados.

³⁶ El 6 de agosto de 2018 tuvo lugar el primer espacio interinstitucional dirigido a la implementación de medidas concretas que garanticen la integridad de las defensoras en el departamento del Putumayo. Desde entonces se han realizado sesiones periódicas y se ha establecido un Plan de Acción que actualmente se encuentra en marcha.

³⁷ El mismo avance se registra en la Mesa Territorial de Montes de María, que se ha reunido de manera periódica tres y también cuenta con un Plan de Acción en desarrollo.

defensoras de derechos humanos y sus organizaciones, integrantes de los movimientos sociales, movimientos políticos y lideresas y líderes políticos y sociales y sus organizaciones y a los que en esta condición participen activamente en la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”.

En esta dirección, se logró establecer la Mesa Técnica con el Ministerio Público y la Comunidad Internacional a partir de la cual se impulsó la implementación del Programa de Garantías y que permitió que se concretara uno de los logros ya reseñados, la instalación de las Mesas Territoriales de Garantías de Putumayo y Montes de María³⁸. Dicha Mesa se encuentra integrada por la Corporación Sisma Mujer, la Red Nacional de Mujeres Defensoras, la Defensora Delegada para los Derechos de las Mujeres y Asuntos de Género, la Procuradora Delegada para la Paz y la Protección de los Derechos de las Víctimas y la asesora de Género de la Misión de Verificación ONU Derechos Humanos.

Por su parte, la Defensoría del Pueblo, especialmente a través de las Alertas Tempranas y del seguimiento realizado por las duplas de la Delegada para los Derechos de la Mujer y Asuntos de Género, ha acompañado en distintos espacios regionales y nacionales a las defensoras y sus organizaciones, du-

rante los últimos seis años, insistiendo en la expedición del Programa.

La misma Corte Constitucional, en sus acciones de seguimiento, ha señalado el importante papel del Ministerio Público en la materia: “La Procuraduría conminó al Gobierno a activar e implementar el Plan de Acción del Programa Integral de Garantías para las Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos, necesario para mitigar el impacto de los riesgos de las mujeres víctimas de desplazamiento, así como a establecer un mecanismo de conocimiento y divulgación de ese Programa”³⁹.

Al respecto, en su último Auto de Seguimiento a la protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado y la violencia generalizada, la Corte realiza una minuciosa evaluación de los avances, rezagos y retrocesos de la respuesta estatal, en el marco del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos complementarios, en particular los Autos 092 de 2008, 098 de 2013 y 009 de 2015.

Mediante esta providencia, la Corte Constitucional efectúa órdenes específicas a las siguientes entidades:

- La Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer con el fin de que, en coordinación con la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y el Departamento

³⁸ Concebidas como espacios de interlocución entre mujeres organizadas (en organizaciones mixtas o de mujeres), sociedad civil e institucionalidad local/nacional para promover garantías y concretar las medidas necesarias para el ejercicio libre y seguro de la labor de las lideresas y defensoras de DDHH.

³⁹ Corte Constitucional de Colombia. 2017. Magistrada Ponente Gloria Stella Ortiz Delgado. Auto 737 de 2017. Pág. 8

Nacional de Planeación, elaboren y presenten un documento técnico que contenga los Criterios Gubernamentales para la Incorporación Efectiva del Enfoque Diferencial de Mujer y Género en la Política Pública de Desplazamiento Forzado.

- El Ministerio del Interior para que, en su calidad de presidente de la Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos, adopte las medidas que sean necesarias para garantizar la puesta en marcha del Programa Integral de Garantías para las Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos.
- La Fiscalía General de la Nación y la Unidad Nacional de Protección para que presenten, de manera conjunta, un informe detallado que indique: las estrategias concretas que han desarrollado para aplicar la presunción de riesgo extraordinario de género, las medidas adoptadas para garantizar de forma adecuada y efectiva la vida, la seguridad y la integridad de las defensoras, sus comunidades y organizaciones y, finalmente, indaga por las acciones que se han planeado y/o ejecutado para proteger la vida, seguridad e integridad personal de las mujeres implicadas en los casos de los anexos reservados de los Autos 092 de 2008, 098 de 2013 y 009 de 2015.

En términos generales, la respuesta de la mayoría de entidades requeridas, en especial la del Ministerio del Interior, consiste en afirmar que han cumplido con lo ordenado por la Corte, por cuanto se ha avanzado en la implementación del Programa Integral

de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos (PIGMLD)⁴⁰.

Sin embargo, el actual estado de implementación del Programa dista de ser el informado por estas instituciones. Aunque en junio de 2018 todas las acciones administrativas, jurídicas y técnicas necesarias para iniciar la implementación se habían culminado satisfactoriamente, con corte al trimestre de 2020 solo se registran algunos avances debido al liderazgo del movimiento social de mujeres, como la incidencia con las 28 entidades que tienen responsabilidades dentro del PIGMLD para su comprensión de la necesidad de trabajar desde el enfoque de derechos humanos de las mujeres. El reto en la actualidad es el de acelerar la ejecución de las acciones por parte de cada entidad, incluida la caracterización de las defensoras destinatarias del programa.

Así mismo, con la instalación del nuevo Gobierno Nacional, las organizaciones de mujeres impulsoras del Programa se vieron obligadas a iniciar nuevamente un proceso de interlocución con distintos representantes de las instituciones responsables, con lo cual la implementación del Programa ha tenido retrasos significativos. A pesar de los rezagos, es importante citar como experiencias exitosas en materia de la implementación de PIGMLD las experiencias territoriales en Putu-

⁴⁰ Corte Constitucional de Colombia. Oficio No. A- 258/ 2019 del 20 de febrero de 2019, dirigido a la Corporación Sisma Mujer. Respuesta incluida originalmente en el informe presentado a la Corte Constitucional 'Mujeres defensoras en Colombia. Informe de seguimiento al Auto 098 de 2013' (2019).

mayo y Montes de María señaladas previamente en este documento. Si bien a la fecha no es posible determinar con precisión un cambio favorable en las condiciones de riesgo que afectan a las mujeres defensoras de estas dos regiones, la experiencia de implementación territorial que sigue los lineamientos del PIGMLD puede indicar estrategias acertadas hacia su materialización. Con relación a estas experiencias, el pasado 12 de febrero de 2020 en el evento de entrega del Plan de Acción del PIGMLD 2019-2022, el Gobierno Nacional anunció la instalación y de la Mesa Territorial de Garantías para Mujeres Defensoras en el Norte del Cauca, y socializó la posibilidad de instalar una mesa en el departamento de Chocó, siguiendo los ejemplos de Montes de María y Putumayo.

Aunque durante el primer semestre del mandato del gobierno actual la implementación del Programa se mantuvo en una absoluta inactividad, es preciso reconocer que, ante la persistencia y liderazgo de las organizaciones sociales y el movimiento de derechos humanos, en particular, las organizaciones del movimiento social de mujeres, a partir de enero de 2019 se han venido reactivando algunos espacios:

- i) La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad en la que se formaliza la participación, con voz, pero sin voto, de las plataformas de mujeres: Cumbre Nacional de Mujeres y Paz y del Grupo de Trabajo Género en la Paz – Gpaz en enero de 2019.
- ii) La Mesa Técnica de Género de la Subcomisión Nacional de Garantías de Seguridad, que busca aportar insumos técnicos con perspectiva

diferencial de género para cumplir con su mandato, instalada en marzo de 2019.

- iii) El Espacio de Confluencia integrado por las plataformas de DDHH, la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular para la construcción de la Política Pública Integral de Respeto y Garantía para la Defensa de Derechos Humanos, y el restante conjunto de políticas en construcción y/o en ejecución referidas a procesos de garantías y seguridad.
- iv) La Mesa Nacional de Garantías en el marco del Proceso Nacional de Garantías llevada a cabo en junio de 2019, en la que se propuso un análisis de las políticas emitidas por el gobierno para atender la problemática de las agresiones en contra de las personas defensoras de derechos humanos.
- v) La Comisión Intersectorial de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras encargada de dar impulso a la implementación del PIGMLD que sesionó por primera vez el 9 de julio de 2019.

Es preciso mencionar que las plataformas de derechos humanos han identificado algunas debilidades en la respuesta estatal en materia de garantías, relacionadas con la “persistencia del Gobierno Nacional en un enfoque de defensa y seguridad basado exclusivamente en la militarización de los territorios, su incapacidad para poner en práctica los mecanismos acordados en el Acuerdo de paz, sus mensajes negativos en torno al respeto y garantías a la protesta social, la falta de voluntad para frenar la violencia en contra de líderes sociales, defensoras

de derechos humanos, especialmente indígenas y personas en proceso de reincorporación⁴¹; en atención a ello en noviembre de 2019, la Confluencia suspendió su participación en el proceso de formulación de la Política Pública Integral de Respeto y Garantías para la labor de Defensa de los Derechos Humanos.

Las organizaciones de mujeres, que también hacen parte de dichas plataformas, reconocen las ineficiencias en la respuesta estatal y, así mismo, han identificado que, debido a su persistencia y trabajo colectivo, el único proceso en materia de garantías en el que hay algún avance es en el de mujeres defensoras. En esta dirección, las organizaciones de mujeres han continuado la interlocución con el Gobierno Nacional para garantizar que dicha implementación sea adecuada y contribuya a proteger la vida e integridad de las defensoras de derechos humanos en Colombia.

En un examen más amplio de la respuesta estatal, la Defensoría del Pueblo ha evidenciado la insuficiente actuación de las entidades gubernamentales en materia de protección de defensoras: "Si bien la Defensoría reconoce los esfuerzos en la Acción Institucional para abordar la situación antes esgrimida, aún no se evidencia un impacto efectivo y contundente que redunde en la reducción de las amenazas y agresiones. Por el contrario, como se

evidenció, persisten y se incrementan los casos que afectan a mujeres y personas con orientación sexual e identidad de género diversa"⁴².

En esta dirección, la Defensoría identificó a comienzos de 2019 una serie de obstáculos, que se presentan a continuación:

Falta de claridad en cuanto a las competencias de las entidades territoriales en materia de prevención y protección; los análisis de riesgo realizados para determinar la adopción de medidas de protección no tienen en cuenta un enfoque diferencial y toman plazos excesivos que no se compadecen con la gravedad de las amenazas; desarticulación institucional tanto en el nivel nacional como en el territorial. No hay claridad sobre las competencias territoriales en materia de protección, lo cual impide que se atienda oportunamente la situación de riesgo de las personas que desarrollan labores de liderazgo; los resultados en materia de investigación y judicialización no atienden la magnitud del problema, y principalmente, no apuntan a identificar el origen de las amenazas; no se observa voluntad política desde la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior para formular e implementar el plan de acción del Programa Integral de Garantías para Lideresas y Defensoras de DDHH; la no convocatoria a la Comisión Intersectorial de Garantías por parte del actual gobierno

⁴¹ Comunicado del 6 de noviembre de 2019. Consultado el 2 de febrero de 2020. Disponible en: <https://coeuropa.org.co/la-confluencia-suspende-su-participacion-en-el-proceso-de-formulacion-de-la-politica-publica-integral-de-respeto-y-garantias-para-la-labor-de-defensa-de-los-derechos-humanos/>.

⁴² Defensoría del Pueblo. 2019. Informe Defensorial: Violencias Basadas en Género y Discriminación. Resumen ejecutivo. Pág. 27.

(desde su entrada en vigencia ha sesionado una sola vez). Se debe convocar con el fin de establecer las medidas concretas a implementar en la materia⁴³.

Las anteriores dificultades fueron identificadas por la Defensoría Delegada para los Derechos de las Mujeres y los Asuntos de Género de la Defensoría del Pueblo durante el primer semestre de 2019, cabría señalar que la instalación formal de la Comisión Intersectorial de Garantías se realizó el 9 de julio de 2019 y no ha sesionado de manera periódica. Así mismo, la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior finalmente construyó junto a las organizaciones de mujeres el documento entregado el pasado 12 de febrero referido al Plan de Acción 2019 – 2022 del PIGMLD.

A estas debilidades se suman algunos elementos señalados por Sisma Mujer en documentos previos, en los que se llama la atención de las entidades territoriales, en especial las gobernaciones, que en su rol de primeros respondientes tienen la obligación de realizar todas las acciones necesarias para salvaguardar la vida, libertad, integridad y seguridad de las mujeres defensoras de derechos humanos en situación de riesgo y de sus núcleos familiares⁴⁴. Sin embargo, a la fecha la falta de coordinación mencionada por la Defensoría no ha permitido la puesta en marcha de este tipo de propuestas.

De esta manera, para las organizaciones de mujeres es pertinente concluir que la cantidad y la magnitud de los obstáculos antes señalados configuran una situación de bloqueo institucional, tal como es definida por la Corte Constitucional en el Auto 373 de 2016:

Un bloqueo institucional se presenta en aquellos casos en los que existe un grado profundo de desarticulación o de falta de coordinación entre distintas entidades estatales encargadas de una política pública que depende de varias agencias, instituciones y actores sociales; en aquellas situaciones en las que la asignación de funciones y responsabilidades en cabeza de las distintas entidades es difusa; o cuando la capacidad institucional y la apropiación de recursos destinados para atender los distintos componentes de una política, en contrapunto con las obligaciones legales y constitucionales que el Estado asumió al respecto, es insuficiente, como se argumentó en la Sentencia T-025 de 2004⁴⁵.

Este escenario se caracteriza como de **bloqueo institucional de género** como consecuencia de la falta de claridad en cuanto a las competencias de las entidades territoriales en materia de prevención y protección; la desarticulación institucional tanto en el nivel nacional como en el territorial, que desemboca en que no se atienda oportunamente la situación de riesgo de las defensoras; la

⁴³ Defensoría del Pueblo. Op. Cit., Pág. 26.

⁴⁴ Sisma Mujer. 10 de septiembre de 2019. *Propuesta: ruta de atención departamental para mujeres defensoras de derechos humanos en situaciones de riesgo*. Pág. 1.

⁴⁵ Corte Constitucional de Colombia. 2016. Magistrado Ponente Luis Ernesto Vargas Silva. Auto 373 de 2016. Pág. 35.

falta de periodicidad por parte del actual gobierno para convocar a la Comisión Intersectorial de Garantías para defensoras⁴⁶ y los retrasos para formular e implementar el plan de acción del PIGMLD, el cual tardó un año y ocho meses en ser presentado. Según Sisma Mujer, tomando como referencia las cifras de la Oficina en Colombia de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, con corte al 24 de enero de 2020 se registra el asesinato de 23 defensoras desde la Promulgación del Programa Integral de Garantías y 22 defensoras desde la posesión del actual gobierno⁴⁷.

En el marco de la política pública integral, contenida en el Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos, se ha realizado el seguimiento ante algunas instituciones con responsabilidades específicas en materia de protección material y acceso a la justicia para defensoras de derechos humanos. A continuación, se expone esta valoración, con el fin de aportar información pertinente que permita tomar acciones para reducir las agresiones contra las mujeres defensoras y conducir a la generación de garantías para el ejercicio libre y seguro de su labor.

Unidad Nacional de Protección: avances y desafíos en la protección integral a las defensoras

Desde su creación, la Unidad Nacional de Protección ha sostenido una interlocución permanente con una significativa representación de organizaciones de mujeres, a partir de lo cual se han logrado importantes adecuaciones institucionales en distintos aspectos de la protección diferenciada para mujeres defensoras de derechos humanos. Como se vio en el primer apartado de este capítulo, varios hitos históricos alcanzados por el movimiento de mujeres en relación con las garantías para el ejercicio de liderazgo de las defensoras han ocurrido con la UNP, como el establecimiento de un protocolo específico con enfoque de género, la creación del CERREM para mujeres y el diseño del protocolo de análisis de riesgo para las lideresas y defensoras. Adicionalmente, existen otros avances impulsados por las organizaciones de mujeres con la UNP, señalamos los más significativos:

- Ampliación de medidas de protección a los grupos familiares y, en algunos casos, para el uso de otras integrantes de la organización.
- Promulgación de un procedimiento para la ruta de protección colectiva, que incluye elementos para el análisis del riesgo y la asignación de medidas de sujetos colectivos⁴⁸.

⁴⁶ La Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos se crea con la expedición del Decreto 1314 del 10 de agosto de 2016.

⁴⁷ Situación de derechos humanos de las personas defensoras en Colombia 2016 –2020. Última actualización: 4 de febrero de 2020.

⁴⁸ Decreto 2078 de 2017 del Ministerio del Interior. "Por el cual se adiciona el Capítulo 5, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, sobre la ruta de protección colectiva

- Incremento de mujeres de protección dentro del personal encargado de la seguridad de las beneficiarias de medidas.
- Mayor reconocimiento del enfoque étnico en la asignación de medidas de protección, que ha comenzado a materializarse en algunas medidas básicas, por ejemplo, en la asignación de personas de protección del mismo pueblo étnico, siempre que cumpla con las condiciones requeridas por la UNP.
- Conformación de una Mesa Técnica de trabajo convocada por primera vez en agosto de 2019 integrada por la Dirección General y la Subdirección de Evaluación de Riesgo de la UNP, Mujeres Representantes de Organizaciones Sociales, Ministerio Público: Defensoría del Pueblo - Delegada de Víctimas y Mujer y Género, Procuraduría General de la Nación - Delegada para los DDHH y para el Seguimiento al Acuerdo de Paz, ONU Mujeres - Componente Mujeres Paz y Seguridad, Fiscalía General de la Nación, Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas - Delegada CERREM Mujeres, Ministerio del Interior- Encargada del Programa Integral de Garantías, y la Organización Internacional para las Migraciones en el marco del Proyecto con la UNP.

Ahora bien, dada la magnitud de las situaciones que debe atender diariamente la entidad, a pesar de la voluntad política y de la disposición de sus

de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal de grupos y comunidades”.

directivas para atender las situaciones diferenciales de las mujeres defensoras, persisten una serie de dificultades que constituyen obstáculos de distinta naturaleza frente a sus necesidades específicas de protección. A continuación, se describen las más relevantes⁴⁹:

- **Retrasos en la aprobación de las medidas para mujeres defensoras y su respectiva implementación**

Las organizaciones tienen conocimiento de casos de mujeres que son evaluados con situación de riesgo extraordinario o extremo y que han tenido que esperar por varios meses para la implementación de las medidas, como consecuencia del volumen de trámites administrativos que deben surtirse. Si bien la UNP ha establecido tiempos máximos de respuesta en la mayoría de las etapas de la ruta de protección⁵⁰, para algunos procedimientos no se establecen términos definidos.

Esto implica que no contar con lapsos específicos de respuesta en todas las etapas del complejo procedimiento institucional, impide a las mujeres defensoras calcular un periodo estimado

⁴⁹ Estos hallazgos son retomados del documento “Recomendaciones para la implementación del protocolo de análisis de nivel de riesgo para mujeres líderes y defensoras de derechos humanos”, elaborado por la Red Nacional de Mujeres Defensoras y la Corporación Sisma Mujer del 11 de febrero de 2019.

⁵⁰ Lo cual representa un esfuerzo institucional importante hacia la cualificación de procedimientos que contribuyan a la agilidad y transparencia de la respuesta gubernamental ante situaciones que amenazan la vida y la integridad de las mujeres defensoras.

en el que la entidad resolverá su solicitud, generando impactos emocionales y económicos derivados de la incertidumbre y el silencio institucional, lo que se suma a las diferentes afectaciones causadas por la situación de riesgo. En cuanto a la gestión institucional, estas omisiones impiden realizar un control de calidad a la totalidad del proceso y pueden imponer cargas de trabajo diferenciales a los equipos de trabajo involucrados en las distintas etapas de la ruta.

- **Limitaciones en la elección del sexo de las personas que realizan el análisis de riesgo y de las encargadas de la protección**

Si bien el sexo de las personas que realizan los análisis de riesgo no determina por sí mismo una mejor comprensión de los riesgos que viven las mujeres, debe asegurarse como criterio general y en todos los casos en los cuales las defensoras han sufrido formas específicas de violencia en razón del género, su derecho a escoger el sexo de quien realizará la entrevista y el proceso de análisis de riesgo, con lo cual se proveen mejores condiciones de confianza, comodidad y tranquilidad desde un enfoque de género. Actualmente, predomina la asignación de analistas hombres para el estudio de riesgo de las mujeres y no se ofrecen altas posibilidades de escoger el sexo del personal que realiza esta labor.

En relación con la asignación de escoltas, no se han tomado las medidas suficientes para garantizar la contratación de mujeres, bajo el argumento de que no existe personal capacitado para ese propósito, sin embargo, tampoco se ha previsto por el Gobierno

Nacional suplir esa presunta falencia a través de programas educativos al respecto. En reunión de la Mesa Técnica de trabajo mencionada previamente en este apartado como uno de los logros alcanzados, se informó que en las licitaciones recientes se ha puesto como criterio de valoración la inclusión de mujeres, pero no se mantiene como criterio de selección. Resulta de gran importancia que la UNP implemente como medida afirmativa la incorporación a su planta a las mujeres escoltas y analistas de riesgo que en la actualidad se encuentran como contratistas tercerizadas laboralmente por empresas operadoras.

- **Desconocimiento en la UNP del enfoque de género, diferencial y territorial**

Las organizaciones de mujeres conocen casos en los que no se tienen en cuenta o son subvaloradas las condiciones particulares que intervienen en la situación de riesgo para mujeres defensoras como ciertas dinámicas de contextos locales, determinadas acciones de incidencia social y política, el trabajo desarrollado por las defensoras para el posicionamiento de determinados temas o las agresiones específicas que sufren en razón de ser mujeres y de su labor de liderazgo.

La falta de una adecuada valoración de elementos diferenciales como los aquí señalados, obedece a factores como debilidades metodológicas en los instrumentos de medición, por ejemplo, la matriz de evaluación de riesgo otorga un puntaje muy bajo a la incidencia social; escasez de personal respecto al número de órdenes de trabajo; y en ocasiones, falencias en la recopilación y verificación de información, cuando

la persona asignada no va al territorio y realiza entrevistas telefónicas o revisa solamente fuentes secundarias. Como resultado, a pesar de vivir graves amenazas contra su integridad (física, sexual, emocional), en algunos casos el riesgo es ponderado como ordinario.

- **Exigencia de la UNP de requisitos formales para acreditar el liderazgo y la labor de defensa de los derechos humanos**

Algunas organizaciones de mujeres han identificado que, en la práctica, algunos analistas de la UNP piden a las mujeres solicitantes de medidas de protección que se acredite el liderazgo y la defensa de derechos humanos con requisitos formales; es decir, certificaciones de personería jurídica por parte de las organizaciones sociales o comunitarias, imponiéndole cargas a las mujeres que no siempre cuentan con el acceso a esa acreditación.

- **Aumento de riesgo para las defensoras por los procedimientos de la UNP**

Algunas defensoras han reportado que las entrevistas con la persona asignada para realizar la evaluación del riesgo se han llevado a cabo en lugares públicos, inseguros o inadecuados; en otros casos, el personal del Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información –CTRAI– no considera las recomendaciones realizadas por la solicitante respecto a su propia seguridad, o no tiene en cuenta las circunstancias del contexto sociopolítico local que pueden agravar la situación para la defensora una vez finalizada la indagación del analista, por ejemplo, cuando se consulta a personas de la

comunidad que pueden estar relacionadas con actores armados.

- **Dificultades en la apropiación de los enfoques diferenciales étnicos y colectivos para la protección de defensoras**

Para numerosas mujeres defensoras pertenecientes a pueblos indígenas, comunidades afrocolombianas y procesos colectivos solicitantes de medidas de protección, se han desconocido las formas tradicionales de autogobierno, la cosmogonía y la concepción ancestral y colectiva de protección. Se han identificado situaciones frecuentes en las cuales se ha ponderado de forma individual y sin conexidad el riesgo de las mujeres integrantes de una misma organización o comunidad sin tener en cuenta la perspectiva colectiva del riesgo que enfrentaban. Otras dificultades recurrentes para mujeres étnicas y procesos colectivos de mujeres son la carencia de modalidades de transporte terrestre colectivo, las restricciones en la asignación de personas de protección del mismo grupo étnico que no involucren el uso de elementos armados, y la inexistencia de medidas de protección simbólica o espiritual.

- **Falencias en la entrega de información sobre el CERREM Mujeres y las medidas integrales**

A pesar de que el CERREM de Mujeres desde hace varios años ha incorporado como buena práctica la asignación de medidas integrales, por lo menos en las áreas de salud y educación las cuales son extensivas a los grupos familiares, algunas mujeres solicitantes desconocen que acudir a este Comité es uno de sus derechos y que solo

en esta instancia se evalúa de forma integral cada caso desde un enfoque diferencial de género⁵¹, incluso si ellas pertenecen a otras poblaciones beneficiarias del Programa de Protección.

- **Dificultades en la continuidad de algunas medidas asignadas**

Se presentan dificultades en algunos casos en los cuales las defensoras que cuentan con esquemas de protección deben trasladarse a zonas distintas a su lugar de residencia.

Mujeres con este tipo de medidas han reportado situaciones en las cuales no cuentan con el acompañamiento de las personas de seguridad asignadas a su esquema durante sus labores de liderazgo porque la entidad no autoriza oportunamente las comisiones para el desplazamiento del personal, con lo cual ellas se encuentran temporalmente desprotegidas en locaciones distantes de su vivienda o se ven obligadas a desistir de sus actividades en consideración a la situación de riesgo. En otros casos, los recursos para la movilización resultan insuficientes con relación al número, distancia y frecuencia de traslados que realizan algunas defensoras en desarrollo de sus actividades de liderazgo, esta situación se presenta especialmente con defensoras de injerencia regional o nacional. En muchas de estas ocasiones,

ellas se ven obligadas a financiar con sus propios recursos los costos de gasolina, peajes, mantenimiento de los vehículos y parqueadero, con las afectaciones económicas consecuentes o los impedimentos para la continuidad de su trabajo en defensa de los derechos humanos.

- **Anulación de apoyo de transporte terrestre**

Se presentó la derogación tácita de la medida de apoyo de transporte terrestre individual o colectivo a partir del Decreto 567 de 2016, por el cual se modificaron algunos artículos del Decreto 1066 de 2015. Las mujeres defensoras que hicieron uso de esta medida antes de su anulación, evidenciaron una clara relación entre la disponibilidad de un transporte particular de confianza que facilitaba su labor de liderazgo y la disminución de la exposición al riesgo. En contraste, las actuales medidas de transporte para organizaciones y mujeres solicitantes de protección, contemplan exclusivamente esquemas que incluyen vehículos blindados y personas armadas (en su gran mayoría, son asignados vehículos de alta gama y hombres de protección), sin que el apoyo de transporte fuera reemplazado por otra medida de similares características, resultando regresivo en términos de adecuación a los contextos territoriales e incorporación del enfoque de género⁵².

⁵¹ Esto significa que, desde la recepción de la solicitud de protección hasta la adopción de medidas, deberán ser observadas las especificidades y vulnerabilidades por edad, etnia, discapacidad, orientación sexual y procedencia urbana o rural de las mujeres que reciben protección (Resolución 805 de 2012: Protocolo específico con enfoque de género y de los derechos de las mujeres).

⁵² Estos hallazgos son retomados del documento "Recomendaciones para la implementación del protocolo de análisis de nivel de riesgo para mujeres líderes y defensoras de derechos humanos", elaborado por la Red Nacional de Mujeres Defensoras y la Corporación Sisma Mujer. 11 de febrero de 2019.

- **Hechos de violencia contra mujeres defensoras usuarias de medidas, por parte de hombres encargados de brindarles protección**⁵³

Algunas defensoras han informado a organizaciones de mujeres sobre eventuales situaciones de violencia psicológica, hostigamiento o violencia sexual que va desde acoso hasta

acceso carnal violento a las protegidas por parte de los hombres de protección. En este sentido, se tiene conocimiento por la información obtenida por Sisma Mujer a través de la Defensoría del Pueblo de 12 casos de violencias basadas en género contra defensoras usuarias de medidas por parte de los hombres encargados de su protección.

Fiscalía General de la Nación: investigaciones de las agresiones contra defensoras

En cuanto a la Fiscalía General de la Nación, la respuesta entregada por esta entidad a la Corte Constitucional en seguimiento a los Autos 092/08, 098/13 y 009/15, lejos de remitirse a la actuación propia sobre el desarrollo de las investigaciones de agresiones contra defensoras, enmarca su balance en las acciones adelantadas por la Unidad Nacional de Protección, lo cual resulta insuficiente por cuanto no da cuenta del cumplimiento de la obligación del ente investigador sobre los casos de defensoras agredidas.

Al respecto, en sus seguimientos periódicos, el Programa Somos Defensores ha sostenido que “La mayoría de los casos de homicidio de mujeres defensoras de DD. HH se encuentran en etapa de indagación y a renglón seguido dichos casos tiene números importantes sin información del caso o en archivo. Los casos que se encuentran en imputación, juicio, ejecución de penas y condena están en un nivel mucho menor que el promedio general con solo el 9%, eso quiere de-

cir que los casos de homicidios contra defensoras de derechos humanos se encuentran en un 91% de impunidad. Es determinante evidenciar como existen solo 4 casos de homicidio contra mujeres defensoras que tienen condena en firme”⁵⁴.

Al efectuar un seguimiento a las actuaciones de esta entidad frente a las agresiones contra mujeres defensoras⁵⁵, se ha encontrado que la Fiscalía ha centrado sus esfuerzos en los casos de asesinatos (con resultados muy limitados, tal como se demuestra en el párrafo anterior), pero no ha adoptado medidas suficientes para

⁵⁴ Programa Somos Defensores. 2017. *STOP WARS – Paren la guerra contra los defensores(as) Episodio I Crímenes contra defensores y defensoras: La impunidad contraataca*. Pág. 64.

⁵⁵ La información que se presenta en los siguientes párrafos ha sido extraída del documento “Presentación Audiencia sobre personas defensoras el Colombia, ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 6 de diciembre de 2018. Situación de acceso a la justicia y protección de las defensoras de derechos humanos”, elaborado por Linda Cabrera de la Corporación Sisma Mujer.

⁵³ Ibid.

investigar las amenazas, los hechos de violencia sexual, los casos de desaparición forzada y otras graves violaciones de derechos humanos contra las defensoras.

Los casos de amenazas comparten la situación de impunidad de la generalidad de este tipo de hechos, adicionalmente, en las investigaciones de los casos de defensoras, no se adoptan las metodologías diferenciales necesarias para prevenir la revictimización, para identificar los riesgos derivados de la condición de ser mujeres, ni para aprobar las consecuentes medidas de protección necesarias para el tipo de casos, que aseguren el mantenimiento de sus actividades como lideresas⁵⁶.

En el año 2018 se adelantó una investigación por las amenazas sufridas por diversas organizaciones de derechos humanos⁵⁷ prioritariamente, de manera presunta por el grupo de las “Águilas Negras”. Desde mayo hasta octubre de 2018 habían sido recibidos alrededor de 9 panfletos amenazantes contra 39 organizaciones nacionales y 146 integrantes de las mismas⁵⁸. Aunque el fiscal del caso ha tenido disposición de diálogo con las organizaciones, aun no se conoce ningún resultado concreto de avance

para determinar quiénes son los responsables. En este caso, aunque hay varias defensoras y organizaciones de mujeres amenazadas aún no se adoptan metodologías de investigación con enfoque diferencial para explicar los riesgos de las defensoras.

En relación con la generalidad de los crímenes, la respuesta institucional respecto del acceso a la justicia en algunos casos enmarcada en la interpretación de los hechos como “crímenes pasionales”. Evidencia de lo anterior es el caso de Deyanira González, defensora, madre cabeza de hogar de dos menores, que había sido amenazada en un panfleto por las Autodefensas Gaitanistas –AGC– y cuya desaparición fue reportada por las organizaciones de mujeres en las sesiones del mes de mayo en las audiencias ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. A la fecha, el Estado colombiano no ha establecido lo sucedido con la víctima. En su caso, las organizaciones de mujeres han tenido conocimiento de que la Fiscalía ha expresado que ella se fugó con un “amor” a pesar de haber sido amenazada.

En cuanto a la violencia sexual, es preciso indicar que, en tanto riesgo específico para las defensoras, salvo los esfuerzos de la Defensoría del Pueblo para identificarlo y prevenirlo, no existen mecanismos estatales para intervenirlo⁵⁹. Los métodos de valoración

⁵⁶ Ley 1719 artículo 22.5 “Cuando las medidas de protección se adopten a favor de mujeres defensoras de Derechos Humanos, su implementación deberá contribuir además al fortalecimiento de su derecho a la participación, sus procesos organizativos y su labor de defensa de los Derechos Humanos”.

⁵⁷ Fiscalía General proceso N° 110016099084 201800705. Fiscalía 1 Especializada Dirección de Apoyo a la Investigación y Análisis para la Seguridad Ciudadana.

⁵⁸ Seguimiento periódico llevado por Sisma Mujer. 2019.

⁵⁹ Específicamente, la Defensoría del Pueblo ha llamado la atención sobre el riesgo de violencia sexual contra defensoras: “El Sistema de Alertas Tempranas ha monitoreado riesgos de violencia sexual para la población y ha identificado que hay un impacto específico de este riesgo para las mujeres. En el 2017 se emitieron 28 documentos de advertencia que incluyen la violencia sexual como

de riesgo se usan para identificar posibles afectaciones de la vida y la integridad, como atentados y asesinatos, pero no para afectaciones a la libertad e integridad sexuales.

Respecto a los hechos de violencia sexual como ataques individuales o en concurso con otras conductas contra defensoras y lideresas no hay avances significativos, no están identificados por la Fiscalía los casos en que las defensoras han sufrido este tipo de victimización, ni se conoce su estado procesal, no se están adoptando medidas preventivas para identificar el riesgo de violencia sexual ni para enfrentarlo con mecanismos acordes con las características de este tipo de hechos. Tampoco se está investigando su relación con los patrones socio-culturales de discriminación contra la mujer. Además, en los casos de defensoras que han sido víctimas de violencia sexual, el avance de las investigaciones es fundamental para prevenir nuevos hechos semejantes de conformidad con la presunción de vulnerabilidad acentuada de estas víctimas, reconocida en la ley⁶⁰.

En relación con los asesinatos y/o feminicidios⁶¹ de las defensoras, se destaca el nivel de sevicia con que son perpetrados los hechos, característica muy asociada a los ataques contra las mujeres, por el hecho de serlo, como sucede también con la violencia sexual. Se trata de agudizar la violencia para “castigar” a quienes además de ser consideradas “enemigas” son reprochadas por ser “mujeres”, de manera que los responsables descargan en el ejercicio de la violencia toda la carga de estereotipos contra las víctimas.

Además, en el caso de los asesinatos, los reportes de la Fiscalía hablan de un 50% de casos esclarecidos, sin embargo, a partir de la respuesta entregada a Sisma Mujer, solo el 14,1% de 78 casos de defensoras y lideresas asesinadas elevados por Sisma se encontraban con sentencia, sin especificar de qué tipo⁶². Adicionalmente, sobre la cifra dada por la FGN no es claro qué proporción corresponde a los procesos adelantados por las agresiones contra las defensoras. En todo caso, la categoría de “esclarecido” no es jurídica o técnica. El grado de avance de las investigaciones se determina según

una de las violaciones de derechos humanos advertidas para la población que habita los municipios objeto de la Alerta temprana sobre defensoras y defensores de derechos humanos”. Nota de Alerta Temprana de la Defensoría No 026 -18, febrero 28 de 2018. Pág. 56

⁶⁰ Ley 1719 artículo 22.1 “Se presume la vulnerabilidad acentuada de las víctimas de violencia sexual con ocasión del conflicto armado, el riesgo de sufrir nuevas agresiones que afecten su seguridad personal y su integridad física, y la existencia de riesgos desproporcionados de violencia sexual de las mujeres colombianas en el conflicto armado conforme a lo previsto en el Auto 092 de 2008”.

⁶¹ El delito de feminicidio del artículo 104 A del Código Penal comprende circunstancias de perpetración como haber ejercido actos de instrumentalización, como la violencia sexual, cometer el delito aprovechando las relaciones de poder como las militares o políticas, entre otras; cometer el delito para generar terror o humillación a quién se considera enemigo/a, y/o que existan antecedentes de violencia de género por parte de los perpetradores contra las víctimas.

⁶² Respuesta del 4 de enero de 2019 de la Fiscalía General de la Nación, Radicado No. 20192000000071 a la petición elevada por la Corporación Sisma Mujer. Información con corte a noviembre de 2018.

el estado procesal que, en este caso, es en relación con la cantidad de sentencias condenatorias logradas. También hay avances si los casos están en juicio o si hay detenciones, pero la categoría de “esclarecidos” usada por la Fiscalía General induce a error porque comprende por ejemplo casos en estado de indagación que son la fase inicial en que solamente se cuenta con la denuncia.

En consecuencia, deberían usarse los estados procesales sin perjuicio de que en cada uno se reconozcan avances, pero con la precisión de lo que significa cada uno jurídicamente. Adicionalmente, la Fiscalía no presenta las cifras sobre esclarecimiento de manera desagregada por sexo y etapa procesal, lo que impide que se conozca el estado real de la actuación de la justicia en los casos de agresiones contra mujeres, en particular en un escenario de agravamiento de los riesgos en su contra. En los casos de asesinatos tampoco hay claridad sobre la aplicación de la hipótesis de feminicidio en los casos en que se configura, según los elementos del tipo penal. No hay información sobre los casos en que se ha aplicado la presunción de la relación de los hechos con la actividad de liderazgo y los resultados que se tienen. Tampoco hay avances en relación con la reparación integral de los familiares, usualmente los hijos y las hijas de las víctimas de asesinato/feminicidio que sería una medida necesaria para mitigar los efectos negativos de lo sucedido. Sería importante saber en los casos que cuentan con condena, el estado del trámite de los incidentes de reparación integral.

En términos de cifras, el Programa Somos Defensores tiene registrados

84 asesinatos de defensoras desde el año 2013 hasta el 2019, en este sentido, es necesario que la Fiscalía General tenga un registro adecuado en concordancia con los realizados por las organizaciones de la sociedad civil que hacen seguimiento a la temática y que abarque las diferentes violaciones de derechos humanos contra las defensoras. Sin embargo, las cifras de la entidad solo reportan el periodo 2016-2018 así que no se conoce la situación de las investigaciones sobre la cantidad de hechos perpetrados en años anteriores.

Por otro lado, en ninguna de estas violaciones de derechos humanos se tiene garantizada la representación judicial de las defensoras víctimas o sus familias, según el caso, lo cual desconoce la garantía específica que prevé al respecto la ley 1257 de 2008 (art. 8). Frente a estas distintas formas de riesgos diferenciales el Estado ha adoptado algunas medidas a favor de la garantía de acceso a la justicia y protección de las defensoras, pero con resultados bajos en su cumplimiento como se acaba de observar.

La Corte Constitucional estableció la presunción de riesgo extraordinario de género a favor de las mujeres líderes desplazadas según la cual las autoridades deben partir de la existencia de un riesgo cierto contra las mujeres que soliciten su protección en consideración a elementos tales como que, si no se adoptan medidas, los riesgos de género se concretarán, como los establecidos en el Auto 092 de 2008 de la misma instancia. En consecuencia, la Corte enfatizó la obligación de actuar con debida diligencia en la investigación, juicio y sanción de los ataques contra las defensoras, así como

la reparación integral por los mismos. Sin embargo, esta presunción y garantías no están siendo aplicadas.

También el Estado adoptó medidas a través de la Procuraduría General quien hizo un llamado a las autoridades para investigar oportunamente las denuncias y quejas por las amenazas contra personas defensoras⁶³. Y en el caso de la Fiscalía General, la entidad estableció, entre otras medidas, como primera hipótesis en las investigaciones por ataques contra defensores, que los hechos sucedieron en razón de su labor⁶⁴. Como se indicó antes, no hay información completa sobre el tipo de victimizaciones que están sufriendo las defensoras, ni sobre su estado procesal. Tampoco se está observando la garantía para investigar como primera hipótesis la relación de los hechos con el liderazgo porque, como se señaló, persisten los estereotipos de discriminación y violencias asociando los casos de defensoras con ‘problemas pasionales’.

Otra medida gubernamental en favor de los derechos de las mujeres defensoras, como ya ha sido mencionado, es la adopción del Programa Integral de Garantías para las Mujeres Líderes y Defensoras de Derechos Humanos, en el cual se estableció que el acceso a la justicia y el esclarecimiento

de la verdad, deben constituirse en principio de garantía para las mujeres líderes y defensoras de derechos humanos y que: “El esclarecimiento de los hechos y de los responsables de los ataques contra las líderes y las defensoras, constituye una condición necesaria para generar garantías en su labor a favor de los DDHH. Evitar la impunidad, como la adopción de medidas tendientes a evitar que ese tipo de conductas se repitan o se perpetúen en contra de los diferentes actores sociales, hace parte de las herramientas de este programa”⁶⁵.

En el plan de acción de 2018⁶⁶ del Programa Integral de Garantías, se estableció un componente de “lucha contra la impunidad” en el cual la Fiscalía General se comprometió a ejecutar la Directiva 02 de 2017 sobre investigaciones de delitos contra defensores y, por su parte, el Ministerio de Justicia previó avanzar en las estrategias de acceso a la justicia de sujetos colectivos y fortalecer el sistema de defensoría pública para la representación judicial de líderes y defensoras víctimas.

Sin embargo, este plan de acción para el segundo semestre de 2018 no fue cumplido ni siquiera en un 10%. En esa dirección, tampoco se tuvo en cuenta lo previsto por el PIGMLD en la expedición del Plan de Acción Oportuna⁶⁷.

⁶³ Procuraduría General de la Nación, Directiva 002 de 2017 sobre lineamientos para la protección efectiva de los derechos de los defensores y defensoras de derechos humanos, del 14 de junio de 2017, numeral 4.

⁶⁴ Fiscalía General de la Nación, Directiva 002 de 2017 por medio de la cual se establecen lineamientos generales sobre la investigación de delitos cometidos en contra de defensores de derechos humanos, del 30 de noviembre de 2017, párrafo. 10.

⁶⁵ Resolución 0845 del 14 de junio de 2018 del Ministerio del Interior, por la cual se adopta el Programa integral de garantías para las mujeres líderes y defensoras de derechos humanos.

⁶⁶ Este plan prevé 84 acciones concretas y 29 entidades con compromisos específicos con las defensoras.

⁶⁷ Decreto 2137 de 2018 por el cual se crea la comisión intersectorial para el desarrollo del

Plan de Acción del PIGMLD: horizonte para garantizar el derecho a defender derechos de las mujeres en Colombia

El Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos ha sido la herramienta que las organizaciones del movimiento social de mujeres han desarrollado y logrado posicionar como la hoja de ruta en materia de garantías para las mujeres en ejercicio de liderazgo. Este esfuerzo y los consecuentes desarrollos territoriales que ha tenido gracias al tesón de las mujeres, se proyecta como un referente en materia de política pública para el movimiento social de derechos humanos y el Gobierno Nacional, en la definición de mecanismos que permitan avanzar hacia la generación de ambientes seguros y propicios para la labor de defensa de derechos humanos. Como se vio al inicio de este capítulo, de manera más reciente y debido a la insistencia y elaboración participativa de las organizaciones del movimiento social de mujeres, en febrero de 2020 se logró la entrega por parte del Gobierno Nacional del Plan de Acción 2019-2022 del PIGMLD.

Cabe destacar que el Plan de Acción es la carta de navegación en materia de garantías diferenciales para las mujeres defensoras y avanza de manera importante en la materialización del PIGMLD. Con el objetivo de que dicho Plan de Acción sea efectivamente implementado, uno de los ma-

yores retos en la actualidad es el de acelerar la ejecución de las acciones por parte de cada entidad. A continuación, se llama la atención sobre algunos elementos a fin de avanzar en dicha implementación:

- Diseño, ajuste y/o puesta en marcha de una ruta de protección territorial por parte de las Gobernaciones Departamentales, en el marco de su responsabilidad como primeros respondientes de manera complementaria con la Nación⁶⁸.
- Trabajar de manera articulada entre el nivel nacional y territorial garantizando el presupuesto requerido para la implementación del Plan, así como la participación de las organizaciones del movimiento social de mujeres durante la territorialización del mismo.
- Establecimiento del instrumento de selección de las defensoras beneficiarias.
- Definición del mecanismo de seguimiento participativo que integre a las organizaciones del movimiento social de mujeres.

Plan de Acción Oportuna (PAO) de prevención y protección individual y colectiva del derecho a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de defensores de derechos humanos.

⁶⁸ Prescrita mediante el Decreto 2252 de 2017 en su artículo 2.4.1.6.2, según el marco establecido en el Plan de Acción del Programa de Garantías para Defensoras y Líderesas y el margen de acción para la financiación de las medidas provisionales para los casos de defensoras en riesgo o amenaza extraordinaria o extrema, establecida por el Decreto 1630 del 2019, reglamentario del Sector Salud y Protección Social, relativo a las mujeres víctimas de violencias". Tomado de: Propuestas para la garantía de los derechos de las mujeres y la igualdad de género en los planes territoriales de desarrollo 2020-2023. Febrero de 2020. Pág. 3.

- Consolidación de las Mesas Territoriales de Garantías para Mujeres en Chocó y el Norte del Cauca.

Adicionalmente, se destacan otros retos:

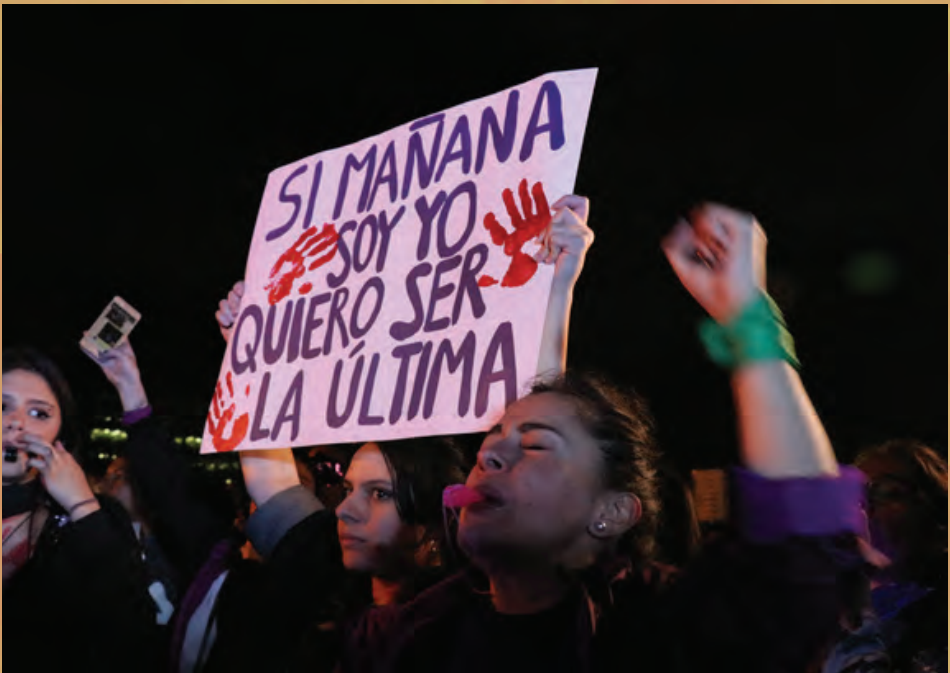
- Continuar con la incorporación del enfoque de género en la Unidad Nacional de Protección, en términos de dar continuidad a la Mesa Técnica de Trabajo para que se implemente Protocolo de Análisis de Riesgo y se incluyan todas las recomendaciones referidas en el presente documento y que se han propuesto en la Mesa.
- Acoger de manera clara, en el marco de política pública⁶⁹ la normatividad existente, el análisis y las recomendaciones que por más de diez años se han promovido desde las plataformas de derechos humanos y las organizaciones sociales en materia de garantías, en especial, las impulsadas por las organizacio-

nes del movimiento social de mujeres quienes han avanzado en medidas de protección adecuadas y diferenciadas para las mujeres defensoras, estableciendo un mecanismo de monitoreo y seguimiento que cuenten con participación de la comunidad internacional.

Como se ha demostrado a lo largo de este capítulo, si bien existen esfuerzos importantes para la garantía a la protección y el acceso a la justicia de las defensoras y líderes de derechos humanos, aún restan acciones decididas que den cumplimiento a lo planteado a nivel normativo y que garanticen de manera efectiva el derecho de las mujeres a defender derechos. En este sentido, las organizaciones del movimiento social de mujeres continuaremos aportando insumos técnicos y nuestro potencial político para que las mujeres en Colombia puedan ejercer de manera libre, segura y sin miedo su liderazgo y la defensa de derechos en sus comunidades y territorios.

⁶⁹ Marco de Política Pública de Protección Integral y Garantías para Líderes y Líderesas Sociales, Comunales, Periodistas y Defensores de los Derechos Humanos promulgado por el Gobierno del Presidente Iván Duque Márquez en diciembre de 2019.

AGRESIONES CONTRA MUJERES DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA 2013 A 2019*



* Capítulo elaborado por el Programa Somos Defensores.

Ser mujer defensora de derechos humanos en Colombia no es fácil. En un contexto de múltiples violencias, ellas se deben enfrentar a situaciones complejas: por un lado, las agresiones y amenazas derivadas de su liderazgo y, por el otro, las violencias por el hecho de ser mujeres. De ahí que, en relación con los hombres que llevan a cabo labores de defensa de derechos humanos, las defensoras se enfrentan a riesgos adicionales al siempre estar latente la posibilidad de que las agresiones atraviesen el género.

Estos temores se hacen más recurrentes teniendo en cuenta la situación actual del país, marcada por la reconfiguración de las violencias y del conflicto armado, la aparición de nuevos actores en el escenario de la guerra, la transformación de viejos actores y el escalamiento de las acciones de estos grupos en los territorios y las disputas territoriales que se derivan de estas presencias. Este contexto tan complejo tiene su origen, en gran medida, en las falencias en la implementación del Acuerdo de Paz pactado entre el Gobierno y la guerrilla de las FARC. Los espacios vacíos por el Estado, al no ocupar los territorios de donde salió este grupo armado, se convirtieron en escenarios de disputa, teniendo presente, además, que muchos de los acuerdos no se han cumplido a cabalidad, lo cual se ha traducido en falta de garantías para las comunidades, principalmente rurales y, en particular, para defensoras y defensores de derechos humanos.

En este escenario trabajan todos los días las mujeres defensoras, con la pretensión de velar por los derechos de sus comunidades y mejorar sus condiciones de vida. Son defensoras de la vida y la paz perseguidas por diversos actores, armados y no armados, quienes de múltiples maneras buscan silenciar sus voces por la incomodidad que generan sus demandas, utilizando una diversidad de agresiones según el efecto que quieran generar en la defensora, manteniendo latente en todos los casos el temor de perder la vida.

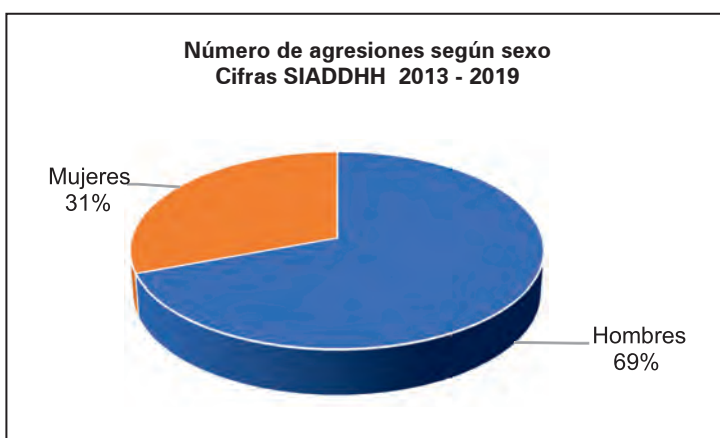
En el análisis de estas agresiones llevado a cabo por el Sistema de Información sobre Agresiones contra Personas Defensoras de Derechos Humanos en Colombia –SIADDHH– del Programa Somos Defensores⁷⁰, ha sido evidente que, a pesar de las altas cifras de agresiones contra hombres frente a los casos de mujeres, las defensoras no se ven sometidas a un menor riesgo, de hecho, en los últimos años, las agresiones han ido en aumento. La diferencia en las cifras de agresiones entre ambos tiene explicación en la violencia estructural a la que se enfrentan las mujeres en Colombia

⁷⁰ Este Sistema registra información conocida directamente por el Programa Somos Defensores y por fuente directa con las organizaciones sociales y organizaciones no gubernamentales (ONG) que reportan casos al Programa. El Programa está conformado por la Asociación para la Promoción Social Alternativa MINGA, Benposta Nación de Muchachos y la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ).

en razón de su género, que les restringe los espacios de participación y de vocería y las limita a espacios domésticos. Esto quiere decir que son más altas las cifras de agresiones a hombres defensores porque frente a las de las mujeres que tienen roles de defensoras de derechos humanos, ellos resultan ser mayoría.

Esto se puede ver en las cifras obtenidas por el SIADDHH durante los años 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019, periodo en el que se registraron

4.355 hechos de violencia, de los que 1.336 fueron contra mujeres defensoras de derechos humanos y 3.017 contra hombres defensores de derechos humanos, además de 2 casos en los que no hay claridad sobre el sexo de la persona defensora. Esto quiere decir que, del total, el 31% corresponden a hechos de violencia contra mujeres quienes fueron víctimas de algún tipo de agresión que puso en riesgo su vida e integridad y obstaculizó la labor legítima y legal de defensa de los derechos humanos en Colombia.



Agresiones individuales

Desde enero del 2013 hasta diciembre de 2019, se registra un alto número de agresiones contra mujeres defensoras de derechos humanos, cifras que, aunque han variado en cantidad de período a período, evidencian que las acciones violentas han sido constantes y significativas. El incremento porcentual de las agresiones deja ver la manera cómo se ha agudizado la violencia

contra defensoras, incluso por encima de los ataques contra hombres, pues en el período analizado las agresiones contra mujeres aumentaron en un 165%, mientras que las de los hombres se incrementaron en 116%. Son numerosos los casos que se registran cada año de acciones que, en general, tienen el objetivo común de silenciar las voces de estas mujeres quienes se atreven a levantarse para luchar por los derechos colectivos.

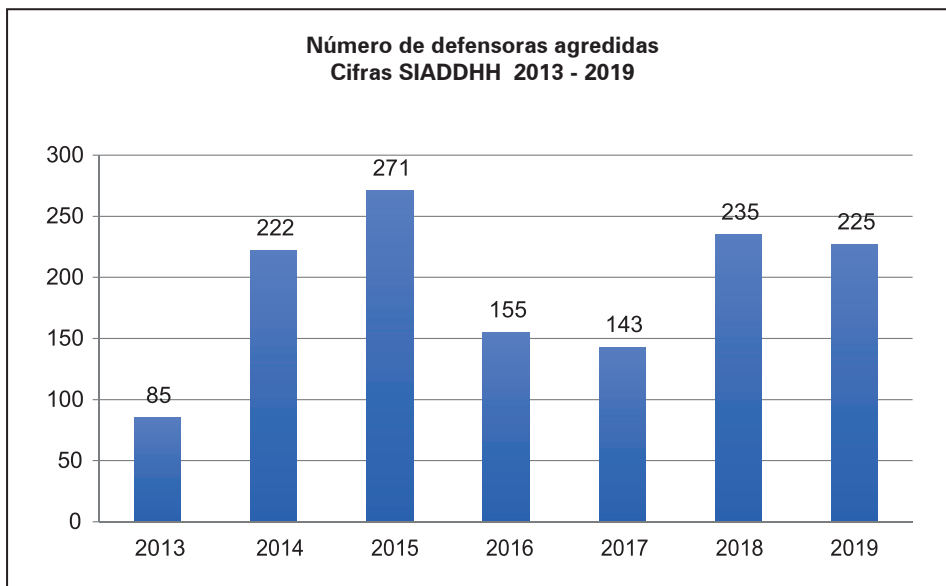
El registro de agresiones contra mujeres defensoras de derechos humanos ha ido en aumento desde el año 2013, aunque, para el año 2016, se presentó una reducción del 42% en comparación con el 2015, sin dejar de ser un registro alto con 155 casos. Esto se debe, en gran medida, a los diálogos de paz del Gobierno con la desmovilizada guerrilla de las FARC, que consiguió menguar significativamente la violencia en el país, lo que se vio reflejado de manera especial durante el 2016, incluso, impactando de forma similar los índices del año 2017, con 143 casos de agresiones contra mujeres defensoras, considerándose este un periodo de cierto alivio para comunidades y personas defensoras de derechos humanos que después de décadas de conflicto armado sintieron un poco de paz con la disminución de las acciones violentas en los territorios.

Para el año 2018, el panorama cambió nuevamente y las agresiones contra defensoras presentaron un aumento preocupante, con un incremento del 64% de casos de agresiones en relación con el año inmediatamente anterior. Esta situación inesperada por muchos responde a las dificultades para la implementación de los Acuerdos de Paz en las regiones y a la incapacidad del Estado para ocupar con su institucionalidad los espacios que anteriormente estaban controlados por las FARC, lo que permitió que otros actores, en particular armados, fijaran sobre estos territorios sus intereses y

surgieran múltiples disputas para tomar el control de estas zonas. Entre las pugnas de los armados por dominar estos lugares y el control social, la más perjudicada fue la población civil y, particularmente, las personas defensoras de derechos humanos.

A raíz de estas circunstancias, las mujeres defensoras quedaron con una gran carga después de que muchas de ellas le apostaran al Acuerdo de Paz y a su implementación en los territorios. Este escenario en el que ellas y sus acciones tomaron gran visibilidad condujo a que se incrementaran los riesgos, debido a la posterior intensificación y escalamiento del conflicto armado. Las defensoras son un actor muy visible por sus roles en las comunidades y esto las convierte en un blanco para los grupos armados que quieren tomar el control de los territorios, lo cual implica conseguir el control de la población.

Así, las mujeres defensoras se ven obligadas a trabajar en territorios con difíciles condiciones para la defensa de los derechos humanos, donde el Estado es débil y están presentes diferentes grupos que las amenazan y tratan de silenciar sus voces. Este contexto ha llevado a que en un periodo de posacuerdo lejos de disminuir la violencia esta aumente, lo que se manifiesta en el incremento de casos de agresiones contra mujeres en el 2018 (235 casos), tendencia que se mantuvo durante el año 2019 (225 casos).

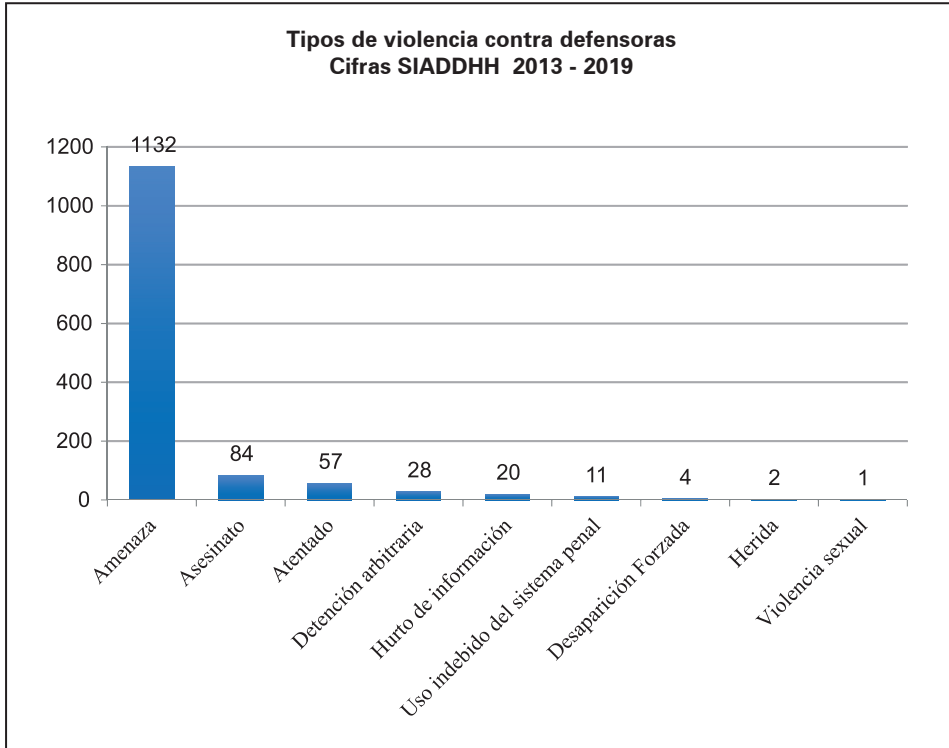


Agresiones según tipo de violencia

Las agresiones a mujeres defensoras de derechos humanos registradas por el SIADDHH durante el periodo analizado (2013-2019), fueron asesinatos, amenazas, atentados, detenciones arbitrarias, uso indebido del sistema penal, desaparición forzada, violencia sexual, robos de información y heridas. Las amenazas fueron, por mucho, las agresiones más recurrentes, con 1.132 casos, representando el 85% del total de los casos registrados; es decir, infundir miedo a las mujeres defensoras de derechos humanos es la forma de violencia más utilizada por los grupos que quieren silenciar las reclamaciones y detener las acciones de las defensoras. A este tipo de agresión le siguen los asesinatos, con 84 casos (6%), y los atentados, con 57 casos (4%).

Las demás formas de agresión contra las mujeres defensoras, aunque

no registran tantos casos como los mencionados, no dejan de ser relevantes por el impacto que causan en las vidas de las mujeres y en su entorno. Un ejemplo de esto es la violencia sexual, agresión que menos casos reporta, pero no porque este hecho tenga menos ocurrencia sino porque existe un gran subregistro. En un contexto de violencias y conflicto las agresiones sexuales derivan en silencios, especialmente en territorios en los que hay presencia de actores armados. Por múltiples situaciones las defensoras prefieren no reportar el hecho y no denunciar, muchas veces por miedo a represalias contra ellas y sus familias, para no ser señaladas, como forma de autoprotección para no revivir en dolor, entre muchas otras situaciones que llevan a que estas situaciones que lamentablemente ocurren de manera recurrente, poco se conozcan.



*El total de agresiones es de 1339, ocurridas contra 1336 defensoras. Esto porque en algunos casos se presentaron varios hechos contra una misma persona.

Liderazgos agredidos

De los liderazgos identificados, los índices más altos de agresiones fueron contra lideresas indígenas, con 118 casos; seguido por lideresas comunitarias, 75 casos; 68 casos ocurrieron contra lideresas campesinas y el mismo número en contra de lideresas de víctimas; 66 casos contra lideresas afrodescendientes; y 63 casos en contra de lideresas comunales. Según esta información, se puede concluir que los liderazgos más agredidos son los que están asociados con la defensa de la tierra y el territorio, como los de las mujeres defensoras indígenas, que tienen en el centro de sus movilizaciones el respeto de los derechos

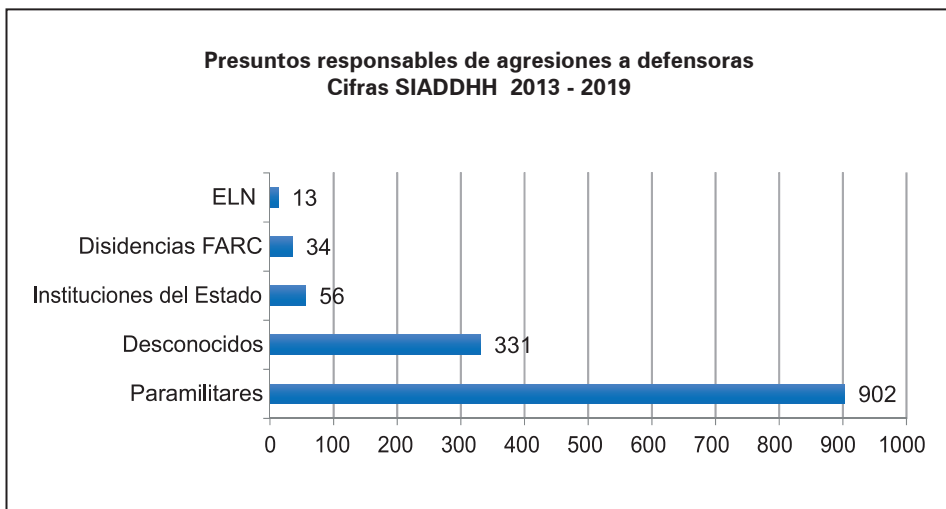
de sus comunidades y del territorio como espacio vital sin el cual no hay garantías.

Sin importar los tipos de liderazgo, en su trabajo diario las lideresas deben hacer frente a los intereses de diferentes actores y problemáticas como los intereses de multinacionales sobre la tierra, los proyectos mineros, el narcotráfico, la disputa del territorio por actores armados legales e ilegales y la exclusión. En entornos de por sí difíciles por la baja o nula presencia del Estado, la aparición de elementos como los mencionados hacen que la labor de las defensoras sea de alto riesgo.

Tipo de liderazgo de defensoras agredidas	Total
Otras defensoras	780
Lideresas indígenas	118
Lideresas comunitarias	75
Lideresas campesinas	68
Lideresas de víctimas	68
Lideresas afrocolombianas	66
Lideresas comunales	63
Lideresas sindicales	24
Lideresas educativas	19
Lideresas ambientales	19
Lideresas de mujeres	23
Lideresas LGBTI	13

Presuntos responsables

Como presuntos responsables de los casos de agresiones a mujeres defensoras se identifica en un 67% (902 casos) a grupos paramilitares. Del 25% (331 casos) se desconoce el presunto autor de los hechos que pusieron en riesgo la vida de las mujeres defensoras de derechos humanos –es importante tener presente que, en ocasiones, las víctimas aunque identifiquen al presunto autor de la agresión, por miedo a represalias, no suministran esta información–. Del resto de los casos, se identifican como responsables a instituciones del Estado en un 4% (56 casos), disidencias de las FARC en un 3% (34 casos) y al ELN en un 1% (13 casos).

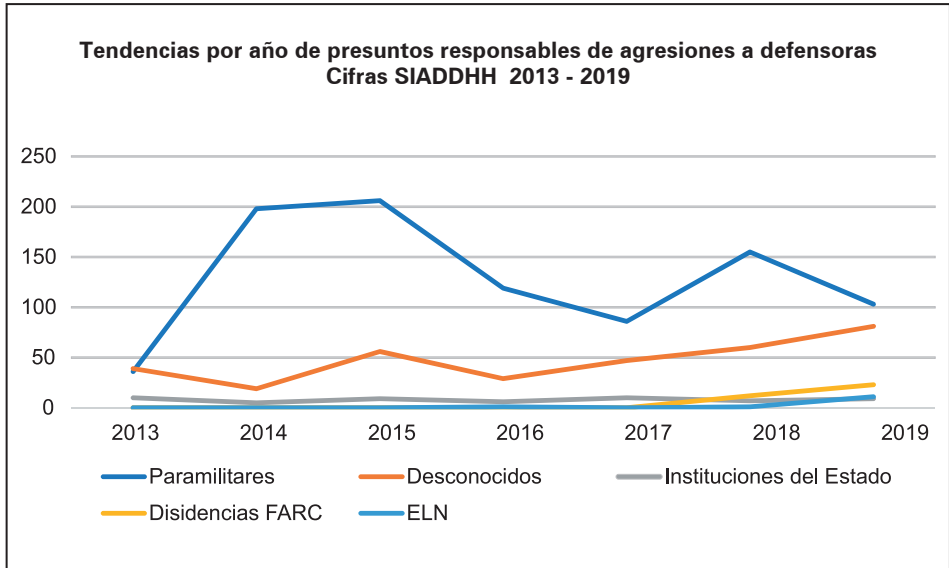


Del año 2013 al año 2015, se presentó un alto registro de casos de agresión contra mujeres defensoras. Para el año 2016 tras el proceso de paz y la firma del Acuerdo de Paz entre el Go-

bierno y las FARC, la deficiencia en la implementación de estos, se convierte en un factor que genera redistribuciones de fuerzas de grupos armados sobre los territorios. La salida de las

FARC de los territorios en los que ejercían control y la no ocupación de estos espacios por parte del Estado, lleva a que diferentes actores fijen sus intereses sobre estos espacios y los disputen. De esta manera, se evidencia una reconfiguración de los presuntos

responsables de las agresiones, con un aumento de casos perpetrados por los paramilitares, el aumento de casos adjudicados al ELN y el surgimiento de las disidencias de las FARC como presunto responsable.

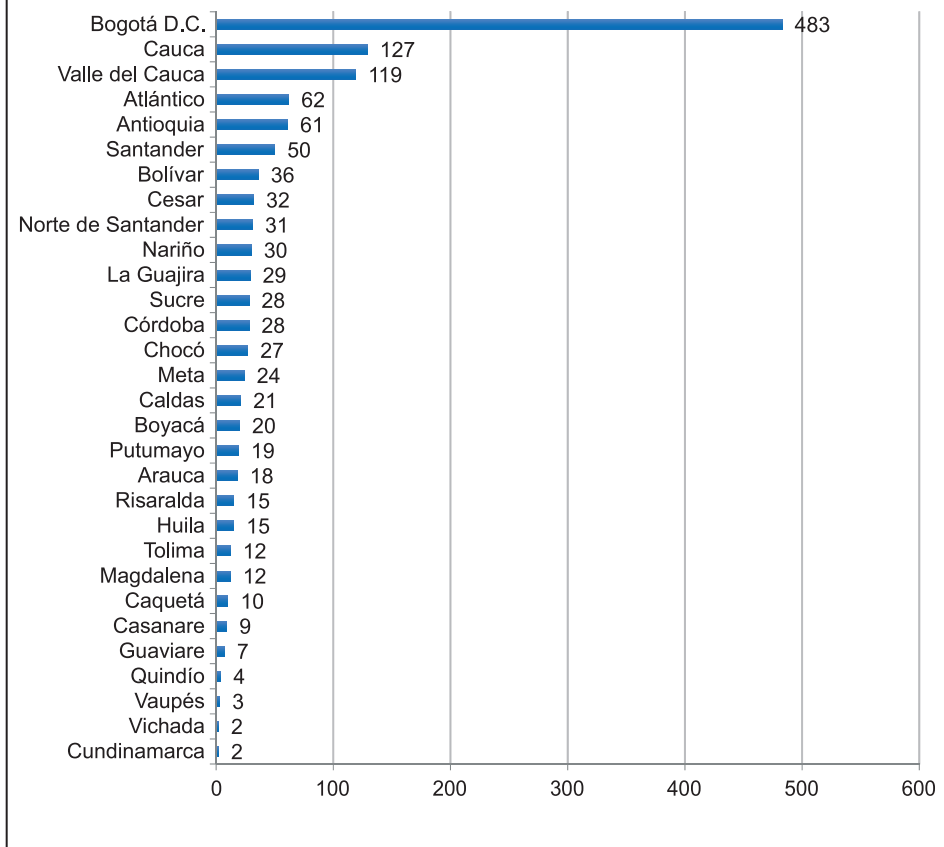


Agresiones por departamento

Las agresiones contra defensoras registradas por el SIADDHH han ocurrido en casi la totalidad del territorio nacional. Es de anotar que sobre algunos departamentos hay un subregistro de casos, por la poca conexión con regiones apartadas que ha impedido hacer un seguimiento a la violencia en estas zonas, lo que no quiere decir que allí no ocurran agresiones contra las mujeres defensoras de derechos humanos.

Los lugares donde mayor número de casos han ocurrido en los siete años analizados fueron Bogotá con 483 casos (36%), Cauca con 127 casos (10%), Valle del Cauca con 119 (9%) casos, Atlántico con 62 (5%), Antioquia con 61 (5%) y Santander con 50 (4%). En el caso del Distrito Capital, la cifra es mayor debido a las amenazas masivas que se dirigen contra organizaciones que cuentan con sede en Bogotá.

Número de agresiones a defensoras por departamento
Cifras SIADDHH 2013 - 2019



Asesinatos de defensoras de derechos humanos

En el periodo comprendido entre el año 2013 y el año 2019, se registraron 84 casos de asesinatos de mujeres defensoras de derechos humanos. Con algunas variaciones, los registros obtenidos por el SIADDHH evidencian que, año a año, la tendencia es al aumento de los casos de mujeres que pierden la vida a causa de su labor de liderazgo.

Entre los años 2014 y 2016, se refleja una reducción importante en los asesinatos, siendo el año 2014 en el que se reportaron menos registros, con 6 casos. En contraste con el año inmediatamente anterior, hay una reducción del 45%. Esta reducción de casos no significa que la labor de defensa de los derechos humanos tenga para este periodo un menor riesgo, pues se registran otro tipo de hechos que amenazan la integridad de las defensoras.

Para el año 2017, se presentó un aumento significativo del 78% en los asesinatos, pasando de 9 casos en el año 2016 a 16 casos en el año en mención. La tendencia de asesinatos

de mujeres, para los años siguientes se mantuvo, siendo el 2019 el año del periodo analizado en el que más defensoras fueron asesinadas, con 19 casos.



Presuntos responsables

La presunta responsabilidad de los 84 asesinatos registrados en el periodo analizado (2013-2019) recae en un 80% (67 casos) en autores desconocidos. La razón para el desconocimiento de esta información puede deberse, en algunos casos, al temor de los familiares y personas cercanas a la víctima asesinada de sufrir represalias por hacer una denuncia. Aunque, también, es importante resaltar que al existir territorios donde diferentes actores confluyen para disputarse el control, las amenazas de muerte para

las lideresas defensoras de derechos humanos pueden provenir de varios actores y, quien finalmente materializa el hecho no logra ser identificado, además, porque en muchas ocasiones se utilizan sicarios para cometer el asesinato lo que dificulta identificar responsabilidades.

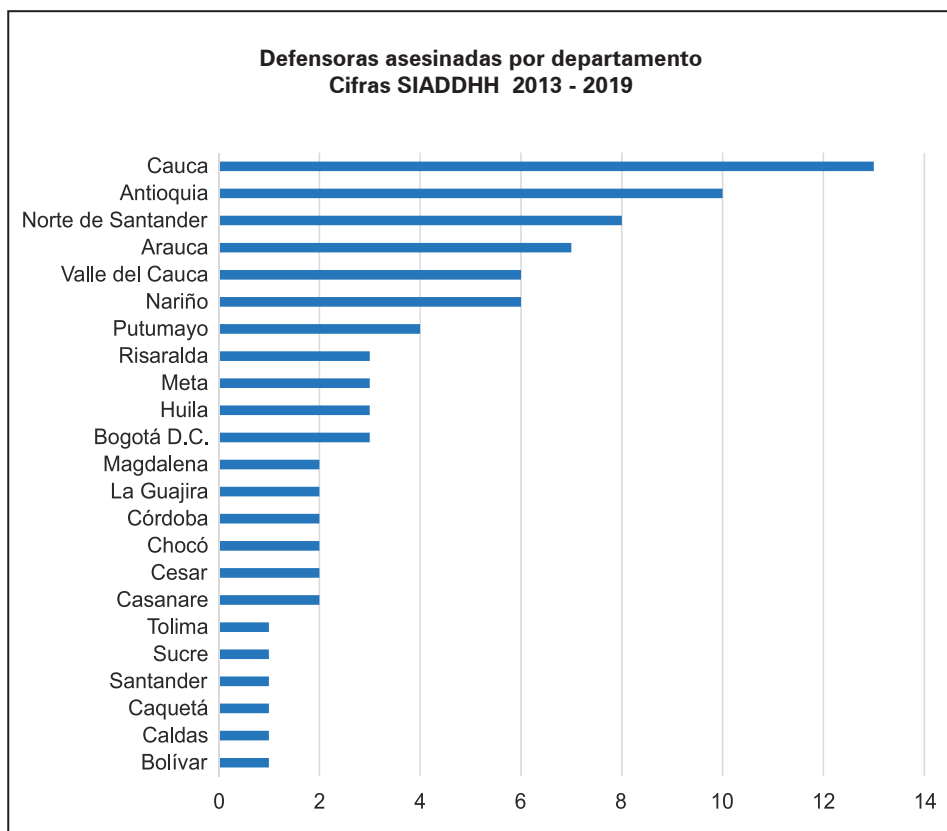
De los casos en los cuales se identifica un presunto autor, la mayor responsabilidad recae en grupos paramilitares con 10 casos (12%), seguido por disidencias de las FARC con 4 casos, el ELN con 2 y las instituciones del Estado con 1.

Presuntos responsables de asesinato a defensoras Cifras SIADDHH 2013- 2019	Total
Desconocidos	67
Paramilitares	10
Disidencias FARC	4
ELN	2
Instituciones del Estado	1

Asesinatos por departamento

El departamento en el que se han cometido más asesinatos de mujeres defensoras es Cauca, con 13 casos; seguido por Antioquia, con 10 casos;

Norte de Santander, 8 casos; y Arauca, 7 casos. En el norte del departamento del Cauca, por varios años, aunque han confluído diferentes conflictos, las disputas por la tierra y el territorio son las situaciones que más han cobrado la vida de las mujeres defensoras de los derechos humanos. En los casos registrados en el Cauca, las mujeres defensoras asesinadas son lideresas indígenas (4 casos), campesinas (4 casos), comunales (2 casos), comunitarias (2 casos) y afrodescendientes (1 caso). La persistencia del conflicto armado y las violencias en este departamento, además de los intereses de diferentes actores sobre el territorio, ha hecho que históricamente esta sea una región en la que los derechos



humanos se encuentran en crisis permanente, situación que contrasta con la fortaleza de las comunidades y la persistencia de sus líderes y lideresas a pesar de los múltiples riesgos a los que se enfrentan.

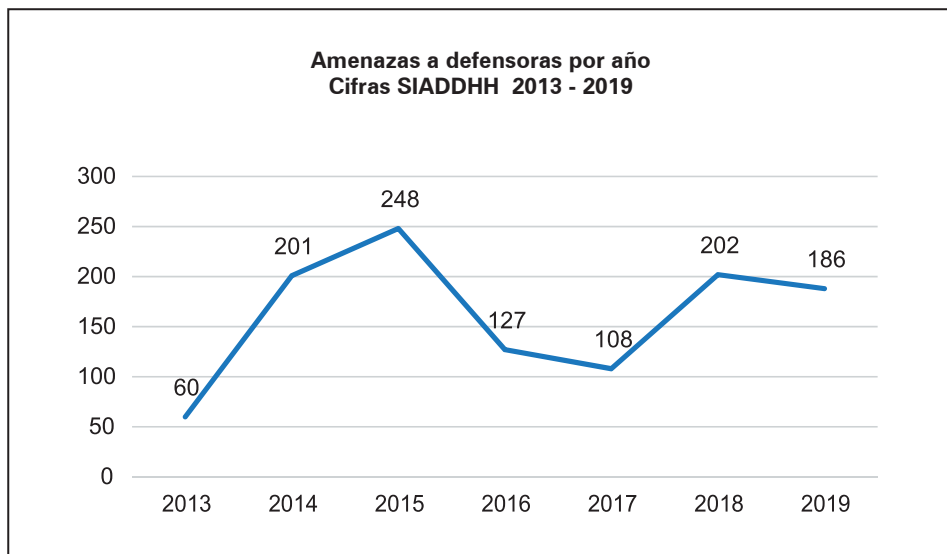
Amenazas individuales

Las amenazas contra las mujeres defensoras es la agresión que más se utiliza como estrategia violenta para silenciar sus luchas y apagar sus liderazgos. De las 1.336 agresiones registradas, el 84% son amenazas que suman 1.132 casos. Las amenazas merecen una atención importante, pues tienen una alta posibilidad de concretarse y convertirse en hechos de violencia letal que ponen en riesgo la vida de las defensoras e, incluso, de personas en sus círculos cercanos. A diferencia de las que reciben los defensores, cuando estas son dirigidas a mujeres defensoras suelen reproducir estereotipos sexistas y discriminatorios e, incluso, pueden contener mensajes de amenaza de violencia sexual contra ellas o sus familiares.

La amenaza funciona como mecanismo de control violento, que puede ser muy efectiva, pues a través del miedo lleva a apagar las iniciativas de las defensoras, que bajan su perfil o se silencian para proteger sus vidas, las de sus familias y las de las personas que hacen parte de sus procesos. Esta agresión tiene graves consecuencias,

pues como se ve, afecta todas las esferas de la vida de la persona amenazada, y más allá de los daños al ámbito personal y familiar es capaz de limitar o acabar con el ejercicio de mujeres defensoras y el de las organizaciones a las cuales se adscriben, incluso, lleva al cierre de estas organizaciones que son un canal para la denuncia de hechos que atentan contra los derechos humanos en los territorios.

Según las cifras obtenidas por el SIA-DDHH, entre el 2013 y el 2019, el 2015 fue el año con más amenazas a defensoras de derechos humanos, con 248 casos; vale la pena recordar que en este año las organizaciones de defensa de los derechos de las mujeres tuvieron una alta participación en los diálogos de paz entre el Gobierno y la desmovilizada guerrilla de las FARC, contexto en el que las defensoras tuvieron una alta visibilidad, lo que derivó en el incremento de las amenazas; en contraste con el año inmediatamente anterior, se tuvo un aumento del 23% de registros. El año con menor cantidad de amenazas a mujeres defensoras fue el 2013, con 60 registros, pasando a tener un aumento muy preocupante del 235% para el año 2014, con 201 casos. Los años 2014, 2015, 2018 y 2019 mantienen tendencia similar, a diferencia del 2016 que registra una disminución significativa del 49% en relación con el año anterior, cifra que se mantiene para el año 2017, incluso con una disminución del 15% en relación con el año anterior.



Presuntos responsables

De las amenazas recibidas por mujeres defensoras de derechos humanos, el 78%, con 880 casos, fueron realizadas presuntamente por grupos paramilitares. De 193 casos (17%) los presuntos responsables se desconocen, en 31 amenazas (3%) se presume la responsabilidad de las disidencias de las FARC, en 17 casos (1%) instituciones del Estado y en 11 casos (1%) el ELN.

Como se ha mencionado, los Acuerdos de Paz entre el Gobierno y las FARC contribuyeron enormemente a la reducción de la intensidad de la violencia y, en particular, a la reducción de las agresiones contra defensoras en los años 2016 y 2017; sin embargo, la ineficacia del Estado y las deficiencias en la implementación de los acuerdos, llevaron en años recientes a la expansión de grupos armados en estas zonas y a la disputa territorial de diferentes actores.

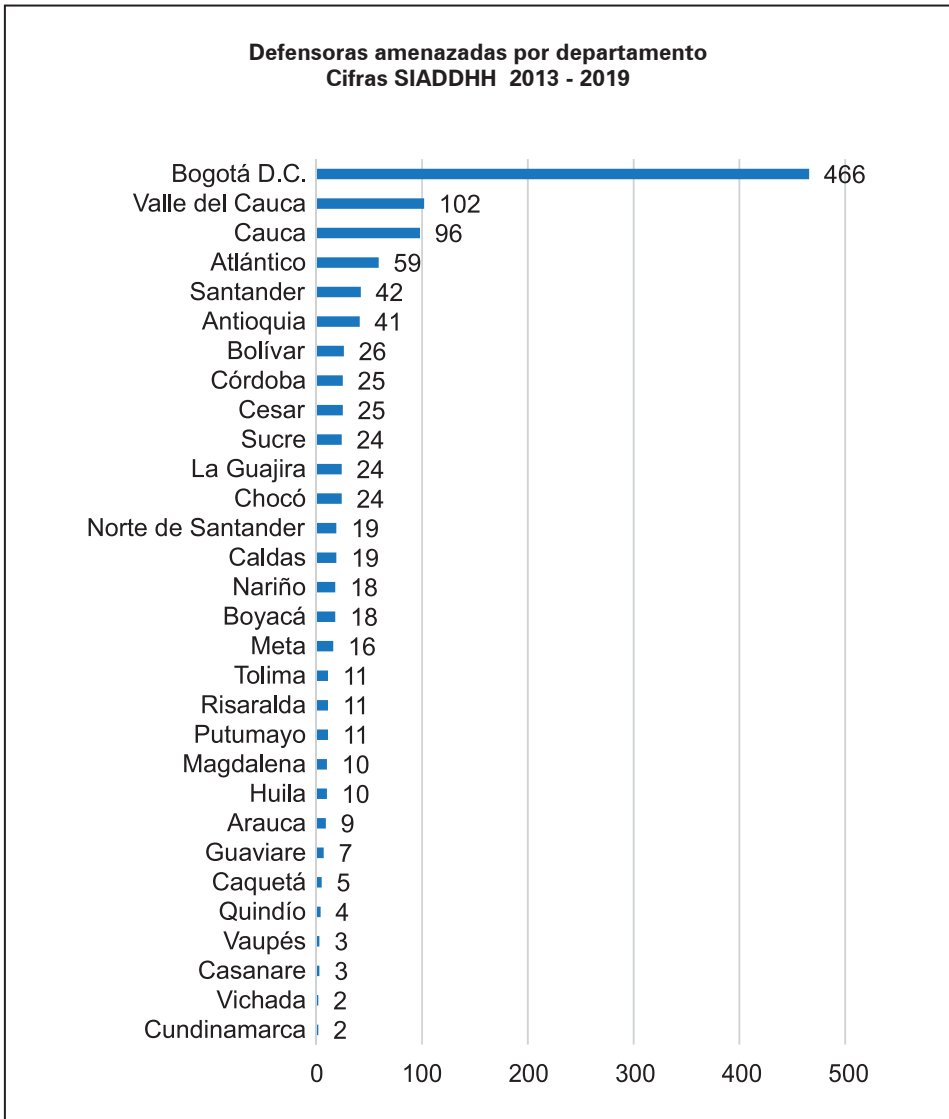
Presuntos responsables de amenazas a defensoras	Total
Paramilitares	880
Desconocidos	193
Disidencias FARC	31
Instituciones del Estado	17
ELN	11

Amenazas por departamento

Según las cifras, la mayoría de las amenazas contra mujeres defensoras y lideresas, se han registrado en Bogotá D. C., con 466 casos, sin embargo, es importante tener presente que, esto se debe a la alta concentración de organizaciones y procesos en esta ciudad y a la presencia allí de mujeres con liderazgo social en otras regiones del país; estas situaciones hacen que las amenazas se originen y se registren en la capital.

En segundo lugar de encuentra el Valle del Cauca, con 102 registros; le sigue Cauca, con 96 casos. Así mismo, los demás departamentos del país con altos índices de amenazas son Atlántico con 59 casos, Santander con 42, y Antioquia, con 41. Este hecho violento se presenta, sobre todo, en las zonas del país donde se ha identificado presencia de grupos paramilitares, quienes,

en su mayoría, se disputan los territorios y tienen actividades como la minería ilegal y los cultivos de uso ilícito, afectando, en su mayoría, los territorios de poblaciones indígenas, territorios colectivos para poblaciones afrodescendientes y zonas del país donde existen proyectos para hacer la transición de los cultivos de uso ilícito hacia actividades agrícolas/campesinas.



Tipos de agresiones a mujeres defensoras de derechos humanos por año Cifras SIADDHH 2013-2019

Tipo de agresiones	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Amenazas	60	201	248	127	108	202	186	1.132
Asesinatos	11	6	8	9	16	15	19	84
Atentados	9	7	6	11	9	6	9	57
Detenciones arbitrarias	4	4	3	4	5	0	8	28
Herida	0	0	0	0	1	0	1	2
Judicializaciones	0	0	0	0	3	7	1	11
Desaparición forzada	0	0	0	0	0	3	1	4
Violencia sexual	0	0	0	1	0	0	0	1
Robo de información	1	5	6	3	1	2	2	20
Total	85	223	271	155	143	235	227	1.339*

* El total de agresiones es de 1339, ocurridas contra 1336 defensoras. Esto porque en algunos casos se presentaron varios hechos contra una misma persona.

Recomendaciones

Implementación del Plan de Acción del PIGMLD

El Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos ha sido la herramienta que las organizaciones del movimiento social de mujeres han desarrollado y logrado posicionar como la hoja de ruta en materia de garantías para las mujeres en ejercicio de liderazgo.

A continuación, se llama la atención sobre algunos elementos a fin de avanzar en dicha implementación:

- Diseño, ajuste y/o puesta en marcha de una ruta de protección territorial por parte de las Gobernaciones Departamentales, en el marco de su responsabilidad como primeros respondientes de manera complementaria con la Nación⁷¹.

- Trabajar de manera articulada entre el nivel nacional y territorial garantizando el presupuesto requerido para la implementación del Plan, así como la participación de las organizaciones del movimiento social de mujeres durante la territorialización del mismo.
- Establecimiento del instrumento de selección de las defensoras beneficiarias.
- Definición del mecanismo de seguimiento participativo que integre a las organizaciones del movimiento social de mujeres.
- Consolidación de las Mesas Territoriales de Garantías para Mujeres en Chocó y el Norte del Cauca.
- Fortalecer la implementación del Plan de Acción del Programa Integral de Garantías para las mujeres líderes y defensoras de derechos humanos, incorporando medidas diferenciales que atiendan a las diversidades de las mujeres.

⁷¹ Prescrita mediante el Decreto 2252 de 2017 en su artículo 2.4.1.6.2, según el marco establecido en el Plan de Acción del Programa de Garantías para Defensoras y Líderesas y el margen de acción para la financiación de las medidas provisionales para los casos de defensoras en riesgo o amenaza extraordinaria o extrema, establecida por el Decreto 1630 del 2019, reglamentario del Sector Salud y Protección Social, relativo a las mujeres víctimas de violencias". Tomado de: Propuestas para la garantía de los derechos de las mujeres y la igualdad de género en los planes territoriales de desarrollo 2020-2023. Febrero de 2020. Pág. 3.

UNP

- Continuar con la incorporación del enfoque de género en la Unidad Nacional de Protección, en términos de dar continuidad a la Mesa Técnica de Trabajo para que se implemente Protocolo de Análisis de Riesgo y se incluyan todas las recomendaciones referidas en el

presente documento y que se han propuesto en la Mesa.

Garantías

- Acoger de manera clara, en el marco de política pública⁷² la normatividad existente, el análisis y las recomendaciones que por más de diez años se han promovido desde las plataformas de derechos humanos y las organizaciones sociales en materia de garantías, en especial, las impulsadas por las organizaciones del movimiento social de mujeres quienes han avanzado en medidas de protección adecuadas y diferenciadas para las mujeres defensoras, estableciendo un mecanismo de monitoreo y seguimiento que cuenten con participación de la comunidad internacional.
- Impulsar sistemas de seguimiento óptimos que posibiliten hacer seguimiento a los casos de ataques a defensoras de derechos humanos y garantizar su acceso a la justicia en todas las etapas de la investigación.
- Fortalecer los procesos organizativos de las lideresas y defensoras de derechos humanos y su articulación con el movimiento social y de derechos humanos, en los ámbitos territorial, nacional y transnacional.
- Promover la participación de las lideresas y defensoras de derechos

humanos en espacios de representación y toma de decisiones a nivel territorial y nacional.

- Formular la política pública de garantías para la defensa de los derechos humanos en diálogo con la sociedad civil y con las mujeres.
- Promover análisis sistemáticos y profundos sobre los impactos de las múltiples formas de violencia contra las defensoras de derechos humanos, con el fin de construir hipótesis que sirvan para las investigaciones y para la toma de decisión en políticas públicas.
- Promover en los gobiernos territoriales la corresponsabilidad sobre la protección, la prevención y las garantías para el ejercicio de la defensa de los derechos humanos.
- Convocar un espacio liderado por el Ministerio del Interior con las organizaciones de mujeres, para la construcción conjunta de un plan de trabajo que permita:
 - (i) Reactivación inmediata del proceso de interlocución con la UNP para la expedición, del “Protocolo de Análisis de nivel de Riesgo para Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos”.
 - (ii) Creación de un mecanismo de seguimiento concreto del Plan de Acción 2019-2022 del Programa Integral de Garantías para Mujeres lideresas y defensoras.
 - (iii) Sesiones periódicas de la Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres Lideresas y Defensoras de los Derechos Humanos, que garanticen la par-

⁷² Marco de Política Pública de Protección Integral y Garantías para Líderes y Lideresas Sociales, Comunes, Periodistas y Defensores de los Derechos Humanos promulgado por el Gobierno del presidente Iván Duque Márquez en diciembre de 2019.

ticipación de las plataformas de mujeres, y en las que se haga seguimiento e impulse la implementación del Programa Integral de Garantías.

- (iv) Establecimiento por parte de la Fiscalía General de un mecanismo de registro y seguimiento diferencial de la información relativa a las investigaciones sobre ataques a mujeres defensoras, que incluya variables completas en relación con los tipos de victimizaciones, los riesgos que enfrentan, además de los perfiles de víctimas y presuntos agresores, así como las diferentes medidas de protección adoptadas y su estado progresivo de implementación entre otros. Esta información deberá ser accesible para las organizaciones de mujeres.
- (v) Revisión de la estrategia para la incorporación del enfoque de género en la implementación del Decreto 660 de 2018.

Acuerdo de Paz

- Garantizar la participación de las delegadas de las plataformas de mujeres en la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, de acuerdo con el Decreto Ley 154 de 2017 que establece que la CNGS adoptará medidas para garantizar la participación de las mujeres, lo que a su vez está en concordancia con la Ley 581 de 2000, así como con las obligaciones internacionales del Estado colombiano de avanzar de manera decidida hacia la conformación paritaria de todos los espacios de toma de decisiones.
- Avanzar desde la Defensoría del Pueblo en la implementación del Sistema de Alertas Tempranas establecido en el Acuerdo de Paz punto 3.4.9. (pág. 94) el cual debe tener enfoque de género, profundizando en los tipos de agresiones que ocurren de manera diferencial y desproporcionada contra las mujeres defensoras, por ejemplo, la violencia sexual, los señalamientos y estigmatizaciones de carácter sexista contra las defensoras o su trabajo.
- Acelerar la implementación del Acuerdo de Paz para cumplir con lo pactado y mejorar las condiciones de seguridad y de vida en los territorios, para comunidades y mujeres defensoras de derechos humanos.
- Dinamizar los espacios creados por el Acuerdo de Paz, como la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, entendiendo que el desmonte de los grupos armados es indispensable para la sostenibilidad de la paz.



En memoria de las defensoras de derechos humanos asesinadas en Colombia