

Territorialización Desafíos del Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderes y Defensoras

Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderes y Defensoras de Derechos humanos (PIGMLD)



Fondo de ayudas de Emergencia y Fortalecimiento Organizacional en Protección y Autoprotección FFP

Conformado por:



Este documento, se realiza en el marco de la estrategia de Protección integral a defensores y defensoras, líderes, lideresas y organizaciones sociales y de Derechos Humanos Integrales y Derechos de la naturaleza en Colombia.

Elaboración del Contenido

María Eugenia Ramírez Brisneda, investigadora de ILSA

Diseño y Producción Editorial

Danna Palencia Robayo

Comité coordinador del Fondo de Protección y Autoprotección FFP

Olga Lucía Silva, directora de Humanidad Vigente

María Eugenia Ramírez Brisneda, directora de ILSA

Diana Lorena Archilla Reyes, subdirectora de Justapaz

Ángela Ospina, directora de Caps



Unión Europea

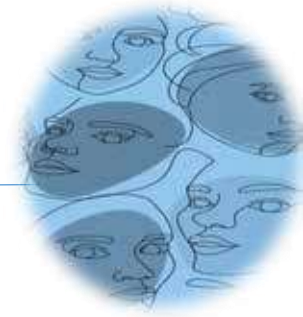
Esta publicación ha sido elaborada con el apoyo financiero de Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva del Fondo de ayudas de Emergencia y Fortalecimiento Organizacional en Protección y Autoprotección FFP y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de Unión Europea.



@FFP_Proteccion

Fondo de ayudas de Emergencia y Fortalecimiento Organizacional en Protección y Autoprotección FFP

Presentación¹



El Fondo para Ayudas de Emergencia y Fortalecimiento Organizacional en Protección y Autoprotección (FFP), es una iniciativa de la sociedad civil colombiana, creada en el año 2001, con el propósito de responder de manera apropiada y segura a las situaciones de riesgo que enfrentan las personas, organizaciones y comunidades que trabajan en Derechos Humanos, iniciativas de paz, intereses sociales y comunitarios en un contexto de sistemáticas violaciones de los Derechos Humanos (DDHH) e infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH), fortaleciendo sus condiciones de seguridad y las capacidades individuales y colectivas de protección.

El FFP se encuentra integrado por un Comité Coordinador conformado por la Corporación Centro de Atención Psicosocial –CAPS, la Asociación Cristiana Menonita para Justicia, Paz y Acción No violenta - Justapaz, Humanidad Vigente Corporación Jurídica (por la Coordinación Colombia – Europa - Estados Unidos - CCEEU) y el Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos –ILSA.

Un pasito pa´ delate, otro para atrás

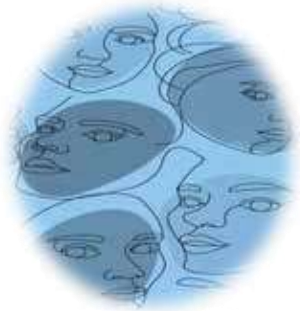
Después de casi una década de trabajo del movimiento social de mujeres, en torno a la visibilización de las afectaciones, riesgos y necesidades de las mujeres para ejercer su rol como Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos, así como de incidencia para lograr condiciones de protección que tuvieran en cuenta precisamente las necesidades particulares de las mujeres, logró que el *Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos* fuera una realidad, a través del Decreto 1314 de 2016 y la Resolución 0845 de 2018.

Reconociendo este camino es importante preguntarnos por los avances del proceso de implementación de este programa desde la perspectiva territorial y en el marco del Primer Plan de Acción cuatrienal (2019-2022) que fue lanzado en el año 2020.

En el contexto de distintas violencias y manifestaciones del conflicto armado que persiste en Colombia y de un nuevo escenario político de la Paz Total, los desafíos que tenemos frente a las garantías de protección para las mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos siguen siendo importantes y significativos.

La realidad de las mujeres lideresas y defensoras de Derechos Humanos, sigue evidenciando enormes riesgos y graves afectaciones a sus vidas y derechos fundamentales.

¹ Elaborado por Luisa Fernanda González, consultora y la colaboración de María Eugenia Ramírez Brisneda, Directora Ejecutiva de ILSA.



La Defensoría del Pueblo registró un total de 215 homicidios a líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos en el territorio nacional durante 2022.

En este año 2022, ha sido el año con el mayor número de casos desde el 2016, en el marco del registro del Sistema de Alertas Tempranas (SAT) que empezó de forma particular este registro. Los departamentos donde más crímenes contra personas defensoras de derechos humanos que ocurrieron en el 2022 son encabezados por Nariño con (35) casos, Cauca (26), Antioquia (22), Putumayo (22), Valle del Cauca (12), Bolívar (11), Norte de Santander (9) y Chocó (7) y Tolima (7). El Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz) registró 13 asesinatos a lideresas sociales, defensoras de derechos humanos y firmantes del Acuerdo de Paz durante 2022. Mientras que, en lo transcurrido del presente año, Indepaz ha registrado 3 casos.

Estas cifras dejan ver, que la situación de las mujeres defensoras, lideresas y quienes le apostaron a la paz, siguen siendo víctimas de la violencia, persecución, hostigamiento y de asesinatos como consecuencia de la labor que han abanderado en sus territorios y comunidades, lo cual, repercute sobre la implementación del PIGMLD aumentando sus desafíos.

Desde esta perspectiva evaluar e identificar los avances del PLGMLD, plantea un espectro amplio, que implica mirar de manera compleja la acción del Estado y el contexto en el que las mujeres lideresas y defensoras viven este rol.

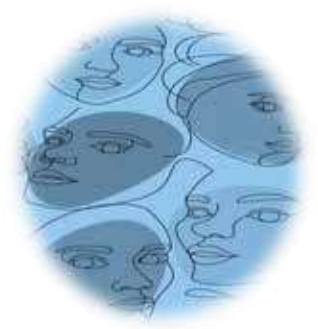
Los balances presentados hasta el momento, por las distintas organizaciones² enuncian y describen significativos desafíos y determinan un importante déficit en la implementación del PIGMLD, a pesar de las agresiones y vulneraciones que se incrementan en los territorios e inclusive a pesar de las valoraciones que realizan las mujeres sobre la importancia e impacto que ha significado este programa en sus vidas.

Con este punto de partida, este documento plantea algunas reflexiones y valoraciones en clase de desafíos alrededor de los siguientes aspectos.

- Déficit: Punto de partida. Los informes de seguimiento dan cuenta de un importante déficit de la implementación en un periodo de 4 años, marcados por la pandemia y el incremento de las violencias y de la reconfiguración del conflicto armado en el país.

¹ **Sisma Mujer**: Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos (PIGMLD). II Balance Plan de Acción cuatrienal (2019-2022): **Comité de Solidaridad con los Presos Políticos (CSPP), Coordinación Colombia - Europa - Estados Unidos (CCEEU) y el Programa Somos Defensores (PSD)**: Informe Garantías para el cambio: dispositivos de política pública

² en favor de las personas defensoras de derechos humanos y liderazgos sociales.



- Desde los territorios. El proceso del PIGMLD para su implementación en cada uno de los territorios dialoga con las organizaciones de las mujeres y también con la institucionalidad nacional y departamental. Así mismo los mecanismos e instancias de participación son una estructura importante, si no definitiva, si fundamental en la implementación del programa. Por ello, intentamos mirar desde el territorio, la participación, la articulación y la incidencia.

1. Déficit: Punto de partida

El plan de acción 2019-2022 del PIGMLD, compromete la acción de veintiocho (28) instituciones del Estado, en doce (12) líneas de acción, ciento cuarenta y cuatro (144) actividades, que determinan el desarrollo de los ejes estructurales del programa que son: prevención, protección y garantías de no repetición.

De entrada, se cuenta con una importante estructura estatal que haría pensar en una efectiva y exitosa implementación, teniendo en cuenta que además el Plan de Acción fue incluido en el Plan de Desarrollo 2018-2022, una decisión política que garantizaría en términos de política pública las herramientas necesarias para un adecuado y pertinente desarrollo.

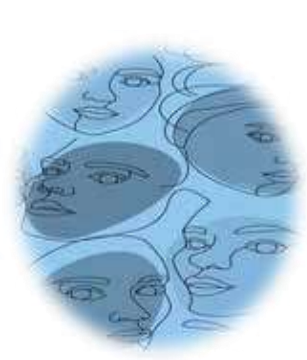
Sin embargo, nuestro punto de partida es la evidencia de un importante déficit en términos de desarrollo de las actividades previstas, así como en términos de una efectiva implementación desde una acción pública integral, integradora y articuladora.

De acuerdo con el Informe ***Garantías para el cambio: dispositivos de política pública en favor de las personas defensoras de derechos humanos y liderazgos sociales***, se identifica que se avanzó sólo con el 34% de las acciones que fueron incorporadas en el marco del Plan de Acción 2019-2022.

Según el informe de Sisma Mujer, que detalla la implementación de acciones, por cada uno de los ejes y por cada una de las acciones que estructuran cada uno de los ejes, se observa que la mayoría de las acciones se han ido incorporando, sin que tengan hasta el momento un importante desarrollo, o simplemente no se han incorporado.

Desde una mirada global:

- En el eje de prevención, se observa que no se avanzó significativamente en al menos la mitad de las actividades, aunque la mayoría de estas se encuentran en ejecución, o venían ejecutándose con anterioridad al Plan de Acción y por



supuesto, que, si bien se priorizaron territorios, la cobertura territorial no avanza de manera significativa como un aspecto central del eje de prevención.

- De igual manera en el eje de protección, se señala que se avanzó en cerca del 70% de las actividades, sin embargo, este avance no parece ser significativo en tanto se reconoce que las actividades implementadas no cuentan con el énfasis definido en el Plan de Acción, así mismo esta implementación requería un ritmo más acelerado y en cambio, la implementación se ha caracterizado por su lentitud.

Por otra parte, no es satisfactoria la incorporación efectiva del enfoque de género y diferencial que se requiere.³

- Finalmente, en el eje de no repetición, sigue siendo insatisfactorio en cuanto al nivel de impunidad y esclarecimiento de cada uno de las acciones delictivas y la incorporación de los lineamientos específicos para las violencias basadas en género en las estrategias de investigación y judicialización que se establecieron en la Directiva 002 de 2017 de la fiscalía general de la Nación.

El déficit de la implementación del PIGMLD enfrenta obstáculos significativos y se sostiene en ellos como son:

- La insuficiente identificación y generación de condiciones y herramientas necesarias para que cada instancia pueda ejecutar las acciones que son de su responsabilidad. Si bien el PIGMLD fue incorporado en el Plan de desarrollo 2018-2022, el presupuesto para generar las condiciones necesarias para la implementación de este, no son tan claras, como tampoco la articulación en los planes de trabajo y seguimiento en cada instancia.

En términos de este obstáculo, nos preguntamos.

¿Cuáles son las condiciones (recursos, políticas, procesos, equipos, conocimiento), que cada instancia debe garantizar para tener garantías de implementación?

- La deficiencia en las condiciones y procesos de comunicación y articulación tanto al interior de cada una de las instituciones, como entre ellas en nivel nacional y al mismo tiempo entre este nivel y el territorial constituyen uno de los obstáculos más importantes. La Comisión intersectorial de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras (CIG) es un mecanismo muy importante pero no definitorio al respecto

³ Sisma, Programa integral de garantías para las mujeres líderes y Defensoras periodo 2019-2022

de las condiciones de articulación e integralidad en los procesos de implementación del PIGMLD.

En este obstáculo nos preguntamos: ¿Cuáles son los procesos de comunicación y articulación que se deben fortalecer y proveer para una efectiva y articulada implementación del PIGMLD?

- La deficiente incorporación y transversalización del enfoque de género en todo el funcionamiento del Estado. Esta carencia de conocimiento, apropiación e incorporación dificulta la acción de las instituciones que impulsan las acciones del PIGMLD. Esto desconoce el enfoque diferencial no solo con respecto a las mujeres, sino en la población LGBTIQ+ en su liderazgo y rol de defensoras de derechos humanos.

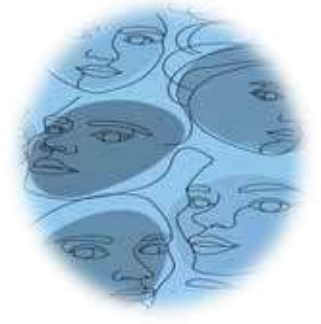
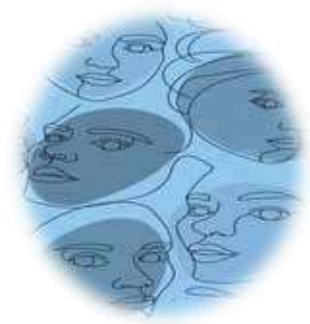
3

Sobre este obstáculo nos preguntamos. ¿Cuáles son los procesos y recursos para formar, apropiar y transversalizar el enfoque de género en todas las instituciones del estado?

Una de tantas situaciones que ejemplifican al menos estos tres obstáculos, es la falta de funcionamiento de la Mesa de Género al interior de la UNP desde febrero de 2020. Este mecanismo garantizaría la articulación, así como la incorporación del enfoque en cada una de las acciones no solo en particular con el Programa sino con todo el desarrollo de la misión de la UNP.

Ampliar la reflexión sobre la pregunta ¿Por qué no se implementaron o es insuficiente la implementación de las acciones del PIGMLD? nos plantea la necesidad de visibilizar con mayor claridad condiciones institucionales en todos los niveles de cara al próximo Plan de Acción en perspectiva de sostenibilidad de los procesos en cada uno de los territorios.

Es decir que es fundamental definir las condiciones de sostenibilidad de cada uno de los procesos en el territorio de manera compleja e interdependiente, que va más allá de garantizar los recursos económicos sin duda punto sustantivo de sostenibilidad, sino afrontar por ejemplo la alta movilidad de los funcionarios que es uno de los puntos débiles de la institucionalidad en todos los niveles.



2. Desde los territorios: En clave de participación

2

El PIGMLD se concreta en cada uno de los territorios de la geografía nacional con la priorización de ocho (8) territorios: Cauca, Chocó, Bolívar, Sucre, Magdalena, Putumayo, Meta y Nariño, en los cuales se evidencia el incremento de los riesgos para las lideresas y defensoras que actúan en estos territorios en medio de los diversos conflictos que afectan los mismos.

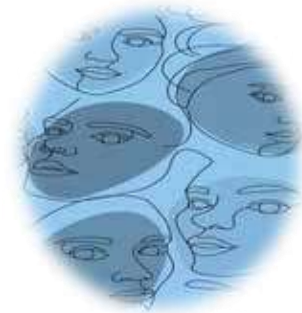
Así mismo, la priorización de 8 territorios es insuficiente, pues sólo corresponde a una porción del país, y el PIGMLD, requiere una significativa ampliación de su cobertura con base precisamente en la experiencia de implementación territorial, que se ha venido centrando en esta priorización. Esto constituye un enorme desafío dado el nivel diferencial y de déficit que existe en la implementación en cada uno de los territorios priorizados

- **Creación y fortalecimiento de escenarios de participación.**

La articulación Nación-territorio de la cual depende la implementación del PIGMLD pasa por la creación y fortalecimiento de los escenarios de participación, articulación y seguimiento en cada uno de los territorios priorizados. Esta creación o fortalecimiento de escenarios de participación es diferencial según el territorio y las condiciones del mismo.

En el caso del Putumayo: Se cuenta con los siguientes espacios: La “Mesa Permanente de seguimiento a la situación de las mujeres lideresas y defensoras y sus organizaciones y su protección en el departamento del Putumayo”, el Comité de seguimiento a casos y el Comité de impulso. Estos tuvieron un conjunto de acciones en general impulsadas desde el nivel nacional, que hacían pensar en un importante desarrollo, sin embargo, se ha venido estancando o al menos es invisible su desarrollo y avance, dada la falta de información al respecto.

En el caso del Montes de María (Bolívar y Sucre): El proceso de “Mesa Permanente de seguimiento y protección a la situación de las mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos y sus organizaciones de los Montes de María”. Así mismo un Comité de Impulso muy activo y un plan de acción que ha servido para la incidencia local y departamental.



Se consolidó la Mesa de Garantías sobre violaciones a los derechos humanos de mujeres lideresas y defensoras, siendo muy activa a lo largo del cuatrienio. Allí se han identificado 33 casos (30 en Bolívar y 3 en Sucre). En este aspecto vale la pena reconocer el nivel de articulación institucional.

En el caso del Cauca: En términos creación y consolidación de los espacios de participación y articulación se avanza lentamente, pues si bien se instaló el proceso, no se cuenta con la creación de los comités de seguimiento y de impulso.

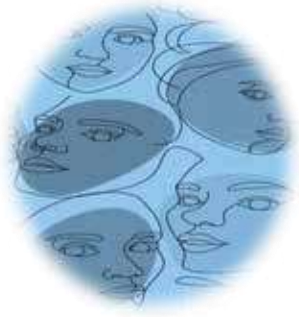
En el caso de Chocó: El proceso de Chocó se identifica un intenso proceso participativo de las mujeres con la apropiación en el territorio del PIGMLD desde la instalación del proceso, con la creación de espacios autónomos y el Comité de impulso, así como la construcción del Plan de acción territorial propio.

En el caso del Magdalena: Se avanzó en la conformación del Comité de impulso, así como del comité de seguimiento y en la construcción de su Plan de Acción territorial a partir de un conjunto de acciones en este sentido.

En el caso de Nariño: Este es el proceso más reciente en cuanto a su formalización, orientando parte de las acciones a lograr los mecanismos de participación primero con un comité de impulso provisional y finalmente el comité de impulso.

En el caso del Meta: No se cuenta con un avance importante en la configuración de los espacios de participación, sin embargo, se ha dado un diálogo y posturas del Movimiento de mujeres al respecto de las metodologías o modelos de implementación en este sentido que no estarían recogiendo la experiencia y en cambio sí repitiendo esquemas.

Precisar este aspecto de instalación, creación y fortalecimiento de espacios de participación y articulación es un paso significativo en la implementación, sin embargo, desde varias orillas se aboga para que dichos procesos no respondan a un esquema y metodologías “estándar”, que no incluyen las particularidades de los procesos del movimiento de mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos, sus saberes, visiones y elementos del contexto social, político, cultural y de la realidad de inseguridad y riesgo que les afecta de manera diferencial. Este reclamo es fundamental en todos los casos, y de manera bastante explícita en el departamento del Meta.



Así mismo, es de anotar que estos espacios e instancias dependen en gran medida del impulso que las mujeres imprimen en su configuración, por lo que no se trata de un avance menor. El posicionamiento de las mujeres alrededor de generar procesos de implementación territorial a partir del diálogo con ellas es una ganancia. Esto implica al menos lineamientos de actuación de la institucionalidad encaminados a: a) garantizar el diálogo, la participación y el reconocimiento de múltiples experiencias y manifestaciones. b) Reconocer las dinámicas de las lideresas y defensoras en su diversidad.

El universo del liderazgo de las mujeres defensoras de derechos humanos plantea una ampliación del mismo como identidad. Es decir que es un liderazgo con mayor reconocimiento a nivel social e institucional. Esta identidad se eleva de manera significativa en la implementación del PIGMLD en términos de su dimensión colectiva, su discurso garantista de derechos y de dignificación de las mujeres y de sus comunidades, configurando en sus territorios una actoría política cada vez más fuerte en los mismos.

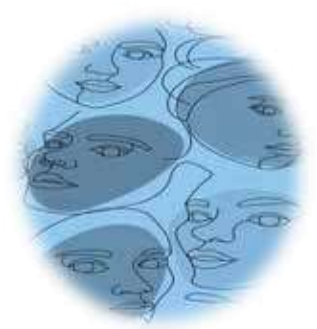
Por otra parte, las agendas políticas de las defensoras abarcan un abanico de derechos relacionados no solamente con los derechos de las mujeres como por ejemplo los derechos sexuales y reproductivos, o su trabajo frente a la eliminación de las violencias, sino a la defensa del derecho a la tierra, la soberanía y la seguridad alimentaria y en general los derechos sociales, económicos y culturales, así como los derechos medioambientales.

Si bien este aspecto de identidad no es un indicador específico en el plan de acción, si consideramos que la actuación de las mujeres en los escenarios o mecanismos de participación en el marco de la implementación del PIGMLD, es una identidad de Defensoras en crecimiento. De hecho, las mujeres abogan por su profesionalización y reconocimiento como parte de los procesos de fortalecimiento de sus liderazgos.

Este aspecto, además tiene que ver con la necesidad de precisar con mayor claridad los roles y las dinámicas de participación de las plataformas organizaciones en el nivel nacional y en cada uno de los territorios de cara al próximo Plan de Acción.

- **Articulación: clave de la implementación**

Implementar la oferta institucional específica y diferenciada para las lideresas y defensoras por cada una de las 28 entidades, que responda a un proceso validado de manera participativa es un desafío inmenso, pero no imposible.



La articulación Nación-Territorio desde un balance general plantea varias reflexiones:

La socialización y pedagogización del PIGMLD, aporta elementos básicos para la articulación Nación-territorio. Sin embargo, estas acciones no han sido suficientemente coordinadas de tal manera que generan desgaste a nivel de las organizaciones de mujeres como de la misma institucionalidad local.

5

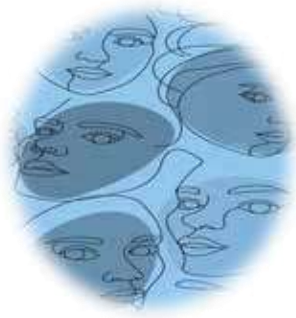
Si cada uno de los ejes: participación, prevención y no repetición, tienen al mismo tiempo acciones de socialización y pedagogía, se requiere coordinación en tiempos, espacios, metodologías y contenidos, así como elementos definitorios de roles, rutas y articulaciones.

- Relación orgánica. De acuerdo con la perspectiva de socialización y pedagogización es fundamental pensar la articulación de manera orgánica. Esto teniendo en cuenta que se identifica poca claridad en las relaciones entre las instancias creadas, en los niveles nacional y regional. Por ello, es necesaria la configuración de rutas de articulación con los elementos diferenciales necesarios en el nivel nacional, territorial e instancias del programa.
- Alcaldías y gobernaciones. La ruta de articulación entre el Ministerio del Interior y las gobernaciones al parecer es bastante clara y ha facilitado el proceso de instalación del programa en la generación de los espacios e instancias de participación. Ahora en términos de apropiación del PIGMLD en cada departamento tiene que ver con la implementación de la oferta institucional de las 28 instituciones y con la incorporación en políticas, programas y proyectos este programa a favor de las mujeres lideresas y defensoras a nivel de cada departamento y a nivel de cada uno de los municipios y subregiones.

En este sentido, vemos avances en: En el departamento del Cauca en términos de planear una acción de transversalización del enfoque de género, con lo cual, insistimos es clave para que la institucionalidad como condición para la implementación del Programa.

En el departamento del Putumayo, la iniciativa del municipio del Valle Gamuez muestra la posibilidad de incorporar el programa en el marco de la acción de la Alcaldía. De igual manera con los municipios Río Quito, Unión Panamericana y Juradó en Chocó. En el departamento de Nariño se cuenta con una ordenanza y articulación con el Plan de desarrollo.

El desafío que se nos plantea en definitiva tiene que ver con la apropiación departamental y municipal del Programa, para ampliar la calidad de las políticas,



programas y acciones alrededor de la protección de las mujeres, la no repetición de los hechos que vulneran sus derechos por el hecho de ser mujeres y defensoras de derechos y en clave de prevención, tres ejes que sugieren un marco de acción suficiente si se sitúa definitivamente en estos niveles.

En el nuevo contexto de elecciones regionales, se planea un ejercicio de articulación e incidencia en términos de los Planes de desarrollo a nivel departamental y territorial, lo que requerirá una apropiación del Plan de Acción que se defina para el próximo cuatrienio que incorpore las lecciones aprendidas del primer cuatrienio.

6

- ~~Fiscalía y Unidad Nacional de Protección. La revisión de los informes sobre la implementación del PIGMLD en términos de su primer plan de acción, planean definitivamente no sólo un déficit,~~ además de acciones con daño de parte de estas dos instituciones, aumentando el nivel de desconfianza de las organizaciones de mujeres en términos de los entes más directamente relacionados con la seguridad y en este caso con dos ejes fundamentales como es la protección y la no repetición.

Algunas mujeres de varios municipios de Montes de María, entrevistadas para alimentar esta reflexión aseguraban por una parte que el PIGMLD ha sido una forma de “salvar vidas”, y reconocen que así ha sido a pesar de la precariedad en los procesos de implementación y los conflictos que a nivel local han tenido que enfrentar con sus alcaldías e instancias locales. Sin embargo, el mayor número de quejas y valoraciones negativas están asociadas a estos dos entes: La Fiscalía y la UNP, identificando acciones con daño y por lo tanto afectando a las mujeres directamente y a los movimientos locales y departamentales, pues se reconocen fracturas y divisiones.

De tal manera que es fundamental afrontar desde las instancias un verdadero plan de acción de incidencia y diálogo con estas dos instancias, que definan la oferta en cada territorio en el marco de lineamientos diferenciales y con la incorporación de los enfoques del Programa.