

***PROGRAMA
INTEGRAL
DE GARANTÍAS PARA
MUJERES LIDERESAS
Y
DEFENSORAS DE
DERECHOS HUMANOS***

TABLA DE CONTENIDO

I. Marco conceptual y normativo

1. Introducción
2. Justificación
3. Marco normativo
4. Marco conceptual
5. Diagnóstico de barreras
 - Situación de las mujeres lideresas y defensoras en Colombia
 - Análisis de vulnerabilidades y riesgos

II. Programa Integral de Garantías

- a) Prevención
- b) Protección
- c) Garantías de no Repetición

III. Lineamientos para la implementación y seguimiento del Programa Integral de Garantías y su respectivo Plan de Acción

PARTE I

Marco conceptual y normativo

1. Introducción

Las mujeres han asumido roles de liderazgo y de reconstrucción del tejido social, constituyéndose como agentes positivos de cambio, su participación ha sido y seguirá siendo esencial en el proceso de construcción de una paz estable y duradera. Si bien es cierto, sus derechos han sido vulnerados por diversas manifestaciones de violencia, la realidad de las problemáticas de las mujeres en el país, se ha venido haciendo visible a través de las demandas de organizaciones de mujeres empoderadas tanto desde el nivel territorial como nacional, generando así, mecanismos que garantizan en mayor grado la participación en los asuntos de su interés y la seguridad en pie de igualdad.

El reconocimiento y las garantías para el goce efectivo de derechos de las mujeres lideresas y defensoras de Derechos Humanos, son una obligación y compromiso del Estado Colombiano, razón por la cual desde el gobierno nacional se han adelantado procesos que buscan promover las condiciones necesarias, para que la igualdad y el goce efectivo de derechos sean reales. Su materialización se ha venido desarrollando mediante el diseño e implementación de políticas públicas, programas y estrategias, que han sido el resultado de intercambios y el trabajo conjunto entre organizaciones de mujeres y la institucionalidad.

Garantizar la participación de las mujeres, crear condiciones de seguridad para el desarrollo de su labor de liderazgo y de defensa de los Derechos Humanos, reconociendo que las mujeres lideresas y defensoras de los derechos humanos enfrentan graves y diferenciados riesgos, como consecuencia de su labor, en especial en el marco del conflicto armado y por lo que implica ser mujer en una sociedad patriarcal, factores que han generado el reconocimiento como sujetas de especial protección; son enunciados que se constituyen, en los principios fundamentales de este programa.

Durante el año 2009, bajo la iniciativa de las organizaciones sociales y de derechos humanos, sumado al liderazgo y acompañamiento constante por parte del Ministerio del Interior, se dio inicio al Proceso Nacional de Garantías, para Defensoras y Defensores de Derechos Humanos, Líderes Sociales y Comunales, espacio en el cual se adelantó un diálogo permanente entre el Gobierno Nacional y las organizaciones de la sociedad civil, con el fin de concertar las garantías necesarias para la labor de defensa de los derechos humanos. Durante este proceso el Gobierno Nacional siempre manifestó, no sólo su voluntad, sino la necesidad de generar mecanismos que permitan prevenir cualquier forma de estigmatización contra las lideresas y defensoras.

En el marco del proceso de incidencia de las organizaciones de mujeres sobre los riesgos específicos a lideresas y defensoras de derechos humanos, así como, la necesidad de dar una respuesta adecuada a los mismos, y, en desarrollo del artículo 50 del Decreto 4912 de 2012 de establecer protocolos y reglamentos generales y específicos para cada población objeto, teniendo en cuenta un enfoque diferencial, en este caso, el enfoque de género, se expide la Resolución 805 de 2012 "Protocolo Específico con Enfoque de Género y de los Derechos de las Mujeres", mediante la cual, la Unidad Nacional de Protección incorpora el enfoque de género; se crea el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas –CERREM- para Mujeres y se designa la participación de cuatro delegadas de organizaciones de mujeres al espacio en el que se evalúa el riesgo y se recomiendan las medidas a favor de las mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos desde un enfoque de género, y en el que participan instituciones, organizaciones internacionales y representantes de las organizaciones de mujeres para garantizar el enfoque respectivo. En ese sentido, se adoptan medidas materiales (medios de comunicación celular, esquemas, chalecos) y medidas complementarias (atención en salud, generación de ingresos, educación) a cargo de las entidades con competencia en la materia en favor de las mujeres objeto del programa.

Con posterioridad, en la Mesa Nacional de Garantías del 7 de marzo de 2013 fue aprobada la construcción del Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos, en cuyo desarrollo las organizaciones y plataformas participantes presentaron a consideración del Gobierno Nacional dos propuestas de Programa en diciembre de 2013 y en agosto de 2016.

Con la expedición del Decreto 1314 del 10 de agosto de 2016 se creó la Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos, con el objetivo de coordinar y orientar la formulación, implementación y seguimiento del Programa Integral de Garantías para las Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos, lo cual expresa el compromiso institucional y la voluntad del Estado, por adoptar medidas tendientes a garantizar el pleno goce efectivo de los derechos de este sector poblacional de las mujeres.

Son integrantes de la Comisión las siguientes entidades: Ministerio del Interior; Ministerio de Justicia y del Derecho; Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; Ministerio de Salud y Protección Social; Ministerio de Educación

Nacional; Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS y Departamento Administrativo de la Presidencia de la República - DAPRE. También vincula como invitados permanentes, con voz pero sin voto, a la Unidad para la atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV, Unidad Nacional de Protección – UNP, Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (Defensor/a Delegado/a para los Derechos de las Mujeres y Asuntos de Género).

El Programa Integral de Garantías para las Mujeres Líderesas y Defensoras de DDHH deberá recoger las lecciones aprendidas de los instrumentos y espacios existentes para la adopción de medidas de protección desde una perspectiva integral. Dado que en la medida que las condiciones de vulnerabilidad socio-económica de las lideresas y defensoras de derechos humanos amenazadas disminuyan, su riesgo de la materialización de la amenaza también decrece. Sin embargo, pese a los avances en la materia, en el marco de la Mesa Nacional de Garantías de marzo de 2013, las organizaciones de mujeres plantean la necesidad de la creación de un Programa Integral para Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos, compromiso que el Gobierno Nacional asume y a partir de allí se ha venido trabajando de manera conjunta en su construcción, la cual se ha retroalimentado de un proceso de diálogo e intercambio con las organizaciones sociales y defensoras de derechos humanos de las mujeres colombianas, con quienes se concertó la construcción participativa.

El Programa Integral de Garantías para las Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos, formula acciones de política pública integral de promoción, protección, garantía y del goce efectivo de los derechos de una población altamente vulnerada, en el marco de la articulación de la política pública de equidad de género para las mujeres y de sus lineamientos para la atención a mujeres víctimas del conflicto armado.

Durante septiembre de 2015 y febrero de 2016, se realizaron una serie de diálogos sobre temas puntuales en compañía de las organizaciones de mujeres, con el fin estudiar y analizar las complejas situaciones de violencia sociopolítica y de las necesidades recurrentes de protección que afrontan las mujeres defensoras de Derechos Humanos en sus contextos regionales; espacios de trabajo y encuentro que aportaron al presente Programa la mirada diferencial de mujeres pertenecientes a pueblos y comunidades étnicas.

Con el objetivo de generar un ambiente seguro y garantista para las mujeres en el ejercicio de los liderazgos y la defensa de los derechos humanos, el contenido del Programa Integral de Garantías para las Mujeres Líderesas y Defensoras de DDHH incorpora los enfoques de género, diferencial, territorial, de derechos humanos e interseccionalidad. Además, consta de tres ejes estratégicos que se reflejan en su Plan de Acción: Prevención, Protección y Garantías de No Repetición; cuyas líneas de acción incluidas fueron construidas e incorporadas de manera conjunta con las entidades competentes en cada uno de los campos específicos. De igual manera, estará armonizado con el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

El Programa será coordinado por la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior quien hará las veces de Secretaría Técnica. Su implementación, se asegurará de manera progresiva y se materializará a través del Plan de Acción para la etapa respectiva con periodos delimitados de cuatro años. El primer Plan de Acción corresponde a la vigencia del año 2018, el siguiente corresponderá a la vigencia cuatrienal que iniciará en el año 2019.

La Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres Líderesas y Defensoras de los Derechos Humanos - CIG Mujeres, será la instancia encargada de coordinar y orientar la formulación, implementación y seguimiento del Programa Integral de Garantías para las mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos y su Plan de Acción en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal.

El documento cuenta con un marco normativo, una descripción de la situación de las lideresas y defensoras junto con un árbol de problemas que deberá ser actualizado periódicamente en las Mesas Temáticas, identificando las barreras actuales del problema, una descripción del Programa Integral de Garantías junto con sus respectivas estrategias, objetivos estratégicos y líneas de acción; y finalmente, con un acápite que describe los lineamientos para la implementación del Programa y su respectivo Plan de Acción, así como, los procedimientos para el respectivo seguimiento.

Es preciso tener en cuenta que tanto este Programa Integral de Garantías como su Plan de Acción, cuentan con la aprobación por parte de la Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres Líderesas y Defensoras de los Derechos Humanos.

2. Justificación

La labor de defensa de los derechos humanos expone a quienes la ejercen a un riesgo y amenazas a su vida e integridad personal. Defensores y defensoras, líderes y lideresas en diversas regiones del mundo han sufrido a través de los años violaciones a sus derechos humanos, tales como: feminicidios, homicidios, torturas, lesiones, violencia sexual, secuestros, detenciones arbitrarias, amenazas de muerte, agresiones, hostigamientos, hurtos, calumnias, limitación de sus libertades de circulación, expresión, asociación y reunión, falsas acusaciones y condenas injustas, cometidas contra ellas(os), sus familias y/o sus organizaciones.

Estas violaciones a los derechos de las lideresas y defensoras de derechos humanos, han afectado de manera diferencial y desproporcionada a las mujeres que ejercen esta labor: por un lado por el riesgo que conlleva el ejercicio de la defensa de derechos humanos en escenarios de conflicto, y por el otro, por ejercerlo siendo mujer en contextos sociales en los que persisten prácticas patriarcales, que generan discriminación; sumado a esto, las defensoras y lideresas han venido ejerciendo su labor en un escenario de conflicto armado interno, que ha tenido graves consecuencias, tanto para la vida y los derechos humanos de las mujeres, así como para la labor de defensa de los mismos, pues el conflicto armado exacerba, potencia y profundiza la violencia directa y por razones de género, sobre los cuerpos y vidas de las mujeres.

Si bien es cierto el país ha tenido grandes avances en el proceso de transición de conflicto a posconflicto, como resultado del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, los esfuerzos del Gobierno Nacional siguen encaminados a garantizar, tanto la participación activa de las mujeres en este proceso, como el fortalecimiento de mecanismos para el goce efectivo de sus derechos, bajo el entendido que hay escenarios de riesgo que deben ser afrontados.

Las mujeres lideresas y 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. En este sentido, la violencia dirigida contra mujeres lideresas y defensoras, debe ser concebida como un tipo de violencia estructural, que recoge el interés de afectación sociopolítica, económica, de protección de derechos y a su vez de género. Dicha violencia no sólo pone en

riesgo la vida de las mujeres lideresas y defensoras, sino sus propuestas políticas, su defensa de derechos, el mantenimiento de la democracia y la construcción de una sociedad más equitativa.

En este sentido, se debe tener en cuenta que los ataques contra mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos por parte de actores armados (incluyendo no sólo a las bases armadas, sino también las bases sociales, financiadores y otros actores que hacen parte o apoyan las acciones del grupo armado) atentan, no sólo contra su integridad, sino de sus contextos familiares, comunitarios, económicos y organizativos.

Ante este panorama, surge para el Estado Colombiano la necesidad de dar respuesta oportuna a la situación de vulneración de derechos de las personas defensoras de derechos humanos, bajo un Proceso Nacional de Garantías, el cual tiene sus inicios bajo el diálogo conjunto entre sociedad civil, gobierno y comunidad internacional¹, con el fin de analizar y abordar la situación de riesgo que enfrentan las personas y organizaciones que dedican su tiempo y esfuerzo en la defensa de los derechos humanos, analizando las causas y patrones que las determinan e incluyendo las propuestas por parte de las organizaciones de la sociedad civil, en torno al establecimiento de compromisos por parte del Gobierno, en lo relacionado con medidas y acciones concretas para afrontar estas situaciones, desde la prevención, la protección y las garantías de no repetición.

El Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de los Derechos Humanos, tiene como objetivo generar garantías para la protección de la vida e integridad de las mujeres en el ejercicio libre y seguro de sus liderazgos sociales y políticos y en su derecho a defender los derechos humanos, incorporando propuestas integrales de prevención, atención, protección y garantías de no repetición.

3. Marco normativo

Marco Normativo Internacional

En el marco del respeto y cumplimiento de los acuerdos e instrumentos internacionales de protección, así como de los mandatos de la Constitución Nacional, el Estado Colombiano ha venido generando políticas, iniciativas y acciones de intervención, no sólo con el propósito de dar cumplimiento a sus deberes constitucionales, sino en busca de brindar las

¹ A través de organismos como Cordaid, Diakonía, ONU Mujeres, PNUD, AECID y USAID, entre otros.

mayores garantías de prevención y protección a las personas víctimas de violaciones de derechos humanos.

Dando cumplimiento al artículo 2 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, que establece que los Estados Partes tienen el deber de adoptar las disposiciones legislativas internas o de otro orden, necesarias para asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos, el Estado colombiano viene adelantando acciones integrales de prevención, investigación, sanción y restablecimiento de derechos frente a toda violación de los Derechos Humanos.

En este orden de ideas, en las acciones encaminadas a la prevención, el gobierno colombiano ha adoptado medidas tendientes a acoger políticas conducentes que identifiquen y eliminen los riesgos que se ciernen sobre las personas y comunidades, amenazando el goce efectivo de sus derechos; dichas acciones han estado orientadas a la promoción de una cultura de derechos humanos; prevención, investigación y sanción de las violaciones de derechos humanos, restablecimiento de derechos y reparación integral a las víctimas; brindando garantías de no repetición a fin de evitar nuevos atentados contra la dignidad humana y/o procesos de re-victimización. Respecto a la garantía de derechos, en este caso específicamente, para mujeres lideresas y defensoras de Derechos Humanos, los lineamientos incorporados en este documento, se fundamentan y responden al siguiente marco normativo:

- Declaración Universal de los Derechos Humanos: artículo 1, que señala que *"todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos"*; artículo 2, *"toda persona, sin distinción de sexo, tiene todos los derechos que se proclaman en ella, entre los que figuran el derecho a la libertad de expresión, de asociación y de reunión"* y artículo 3: *"todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona"*.
- Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer (1948).
- Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (1952).
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966). Señaló que los Estados Parte deberán garantizar los derechos en él reconocidos, entre estos los de libertad de expresión, reunión y asociación sin distinción alguna y añade el deber de garantizar los derechos civiles y

políticos en igualdad de condiciones a hombres y mujeres. Así mismo, en el artículo 9 previó que *"Todo individuo tiene derecho a la libertad y la seguridad personales"*

- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), artículo 3: Los Estados partes en el Pacto se comprometen a *"asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en él"*
- Convención Americana sobre los Derechos Humanos (1969). El artículo 1 señala que los Estados Partes se comprometen a respetar los derechos consagrados en ella y a garantizar su ejercicio sin discriminación alguna. Además, consagra el derecho de toda persona a la libertad de pensamiento y expresión, el derecho de reunión, la libertad de asociación. En el artículo 7 de la misma Convención se previó que *"Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales"*.
- Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, "CEDAW" (1979), artículo 7, literal C, señala que los Estados parte *"tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a (...) participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país"*.
- Recomendación General N° 30 de la CEDAW, para el caso de las Mujeres Refugiadas y Exiliadas.
- Declaración de Cartagena sobre Refugiados (1984) de la Organización de Estados Americanos (OEA), adoptado por el "Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios". Esta declaración se basa en la Convención de Ginebra de 1951 sobre el estatuto de refugiado (CG1951) y su Protocolo (1967), en el cual se amplía el concepto de refugiado o con los relativos a la protección subsidiaria, recogidos en la Directiva 98/2011; de igual manera registra nuevos enfoques para las necesidades humanitarias de las personas refugiadas y desplazadas con un espíritu de solidaridad y cooperación.
- Declaración y Programa de Acción de Viena (1993).

- La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer – Convención Belem Do Pará (1994), consagra el derecho de toda mujer al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y libertades consagradas en instrumentos regionales e internacionales de derechos humanos, entre estos, el derecho a la libertad de asociación y el derecho a “participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones”.

A nivel regional, en América, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer - Convención de Belém do Pará, obliga a los Estados miembros a, entre otros deberes, actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra las mujeres, a establecer procedimientos legales justos y eficaces para las mujeres que hayan sido sometidas a violencia, que incluyan medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos y a establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que las mujeres objeto de violencia tengan acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos.

- Declaración de Beijing (1995a).
- Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (1998).
- Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos, aprobada mediante Resolución N° A/RES/53/144 del 8 de marzo de 1999, de la Asamblea General de las Naciones Unidas. El artículo 1° de la Declaración sobre Defensores, reconoce expresamente el derecho a defender los derechos en los siguientes términos: “toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en el plano nacional e internacional”.
- Resolución 1671 de 1999, de la Asamblea General de la OEA sobre Defensores de Derechos Humanos en las Américas. A través de esta resolución, la Asamblea General encomendó al Consejo Permanente, en coordinación con la Comisión Interamericana, que continuara estudiando el tema de los Defensores y las Defensoras de Derechos Humanos en la

región (AG/RES.1671, 7 de junio de 1999) y en 2001, la Asamblea General solicitó a la Comisión que considerara la elaboración de un estudio sobre la materia (AG/RES.1818, 5 de junio de 2001).

- Resolución 1325 (2000), aprobada por el Consejo de Seguridad en su sesión 4213ª, celebrada el 31 de octubre de 2000, S/RES/1325 (2000). Con posterioridad, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ha aprobado seis resoluciones sobre mujer, paz y seguridad, que pueden considerarse conexas a la Resolución 1325: Resolución 1820 (2008), Resolución 1888 (2009), Resolución 1889 (2009), Resolución 1960 (2010), Resolución 2106 (2013) y Resolución 2122 (2013).
- Resolución 68/181 aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 18 de diciembre de 2013. Promoción de la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidas: protección de las defensoras de los derechos humanos y los defensores de los derechos de la mujer.
- La Declaración de Brasil (2014), en la que se acuerda “Un Marco de Cooperación y Solidaridad Regional para Fortalecer la Protección Internacional de las Personas Refugiadas, Desplazadas y Apátridas en América Latina y el Caribe”.
- Resolución aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 24 de diciembre de 2017 N° 72/247. Vigésimo aniversario y promoción de la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos.

Marco normativo nacional

En Colombia se ha llevado a cabo un importante desarrollo normativo que, junto con la normatividad internacional, configuran el marco sobre el cual se asienta el derecho de las mujeres a ejercer liderazgos y la defensa de los derechos humanos en un ambiente seguro y libre de violencias:

- Constitución Política de Colombia: Reconoce el derecho de las mujeres a participar en la vida pública, ejercer liderazgo y promoción de derechos humanos en igualdad de condiciones que los hombres, a partir del

reconocimiento del derecho a la igualdad (artículo 13), la libertad de expresión (artículo 20), derechos de reunión y asociación (artículos 37 y 38) y el derecho a la igualdad de derechos y oportunidades del hombre y la mujer (artículo 43).

- Ley 16 de 1972: incorporó al ordenamiento jurídico la Convención Americana de los Derechos Humanos.
- Ley 1257 de 2008: "Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones" y sus decretos reglamentarios.
- Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios.
- Decreto 4912 de 2011 de Ministerio del Interior, "Por el cual se organiza el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección" el cual fue compilado por el decreto 1066 del 26 de mayo de 2015.
- Decreto - Ley 4065 - de Octubre 2011 del Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP, "Por el cual se crea la Unidad Nacional de Protección (UNP), se establecen su objetivo y estructura."
- Ley Estatutaria 1581 - 17 de octubre 2012. Del Congreso de la República, "Por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales".
- Decreto 1225 de 2012 de Ministerio del Interior, "Por el cual se hace indispensable reestructurar y definir algunos de los conceptos y procedimientos descritos en el Decreto 4912 de 2011", el cual fue compilado por el Decreto 1066 del 26 de mayo de 2015.
- Resolución 0805 de 2012 de Ministerio del Interior, "Por la cual se expide el Protocolo Específico con enfoque de género y de los derechos de las mujeres a que se refiere el artículo 50 del Decreto 4912 de 2011".
- Ley 1753 de 2015, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018 "Todos por un nuevo país".

- Decreto 1066 - 26 de mayo de 2015 de Ministerio del Interior, "Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior", Capítulo 2, artículos 2.4.1.2.1 A 2.4.3.13.
- Decreto 1535 - 21 de julio de 2015 de Ministerio del Interior, "Por el cual se modifica el artículo 2.4.2.1.15 del Decreto 1066 de 2015, relacionado con la expedición de certificaciones de entidades religiosas".
- Decreto 1534 - 21 de Julio de 2015 de Ministerio del Interior, "Por el cual se derogan unas disposiciones del Decreto 1066 de 2015 - Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior".
- Decreto 567 - 8 de abril de 2016 de Ministerio del Interior, "Por el cual se modifican algunos artículos del Capítulo 2, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2, del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior" modificaciones aplicables a la entidad.
- Decreto 1314 - 10 de agosto de 2016, por el cual se crea la Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos.
- Decreto Ley 154 de 2017 de Ministerio del Interior, por el cual se crea la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad en el marco del Acuerdo Final de Paz suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016.
- Decreto 885 - 26 de mayo de 2017 de Ministerio del Interior, "Por medio del cual se modifica la Ley 434 de 1998 y se crea el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia".
- Decreto 895 - 29 de mayo de 2017 de Ministerio del Interior, "Por el cual se crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política".
- Decreto 898 - 29 de mayo de 2017 de Ministerio del Interior, "Por el cual se crea al interior de la Fiscalía General de la Nación la Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores/as de derechos humanos,

movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, en cumplimiento a lo dispuesto en el Punto 3.4.4 del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, se determinan lineamientos básicos para su conformación y, en consecuencia, se modifica parcialmente la estructura de la Fiscalía General de la Nación, la planta de cargos de la entidad y se dictan otras disposiciones.”

- Decreto 1581 - 28 de septiembre de 2017 de Ministerio del Interior, por el cual se adiciona el Título 3 a la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para adoptar la política pública de prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades.
- Decreto 2078 - 7 de diciembre de 2017 de 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 de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal de grupos y comunidades”.
- Decreto 2124 - 18 de diciembre de 2017 de Ministerio del Interior, “Por el cual se reglamenta el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo los derechos de la población y la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”.
- Decreto 2252 - 29 de diciembre de 2017 de Ministerio del Interior “Por el cual se adiciona el Capítulo 6, 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 labor de gobernadores y alcaldes como agentes del Presidente de la República en relación con la protección individual y colectiva de líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y comunales, y defensores y defensoras de derechos humanos que se encuentren en situación de riesgo”.

- Decreto 660 – 17 de abril de 2018, de Ministerio del Interior, para crear y reglamentar el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los territorios.

Marco jurisprudencial nacional

Dentro de ese marco general se estipulan obligaciones específicas en relación con la protección y garantía de los derechos de las mujeres y, en particular, de su derecho a ejercer liderazgos y defender los derechos humanos:

- Sentencia T-025 de 2004: Declara formalmente el estado de cosas inconstitucional en la población desplazada.
- Sentencia C-355 de 2006: Despenalización del aborto en Colombia en tres casos.
- Auto 200 de 2007: Protección del derecho a la vida y a la seguridad personal de líderes de la población desplazada y personas desplazadas en situación de riesgo.
- Auto 092 de 2008: Adopción de medidas para la protección a mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado. Prevención del impacto desproporcionado del conflicto armado y del desplazamiento forzado sobre las mujeres. Identifica 10 riesgos de género y 18 patrones de violencia y discriminación de género que enfrentan las mujeres en situación de desplazamiento y las mujeres en el marco del conflicto armado.
- Auto 237 de 2008: Adopta los “Lineamientos para un Plan Integral de Prevención y Protección del Impacto Desproporcionado y Diferencial del desplazamiento forzado sobre las mujeres colombianas”.
- Auto 251 de 2008: Señala riesgos y vulneraciones de derechos de niños, niñas y adolescentes desplazados y en riesgo de serlo.
- Auto 098 de 2013: Seguimiento a las acciones adelantadas por el Gobierno Nacional en materia de prevención y protección de los derechos a la vida, integridad y seguridad de las mujeres lideresas y defensoras de Derechos Humanos.

- Auto 009 de 2015: Por medio del cual se hace seguimiento a la orden segunda y tercera del Auto 092 de 2008, en lo concerniente al traslado de casos de violencia sexual a la Fiscalía General de la Nación y a la creación e implementación de un programa de prevención del impacto de género mediante la Prevención de los Riesgos Extraordinarios de Género en el marco del Conflicto Armado y El Programa de Prevención de la Violencia Sexual contra la Mujer Desplazada y de Atención Integral a sus Víctimas, en el marco del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004.
- Auto 737 de 2017 de la Corte Constitucional "Evaluación de los avances, rezagos y retrocesos en la protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado y la violencia generalizada, 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".

4. Marco Conceptual

El artículo 1 de la Declaración sobre Defensoras y Defensores de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, reconoce expresamente el derecho a defender los derechos humanos en los siguientes términos: *"toda persona tiene derecho, individual o colectivo, a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en el plano nacional e internacional"*.

En Colombia, las defensoras de derechos humanos promueven y defienden los derechos reconocidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y la legislación nacional (leyes y jurisprudencia). Para ello, actúan ante el Estado demandando el cumplimiento de sus obligaciones internacionales y nacionales; y ante el Estado y la sociedad para promover la transformación de la situación y condición de las mujeres, lograr la equidad de género, contribuir al empoderamiento femenino y garantizar un proceso permanente de ampliación de libertades para todas las personas.

Por su parte, las lideresas son mujeres con reconocimiento comunitario, social y/o político que desarrollan acciones organizativas y de incidencia ante el Estado, la sociedad, la comunidad y otras organizaciones de la sociedad civil para promover el reconocimiento de las realidades y necesidades de las mujeres. Las lideresas han venido desarrollando acciones de incidencia, para

el diseño e implementación de programas y políticas que buscan responder a las necesidades de las mujeres; promueven la transformación de ideas, creencias y prácticas sociales e institucionales contrarias a los derechos de las mujeres. A partir de estos elementos, el Programa Integral de Garantías para Defensoras y Líderesas de Derechos Humanos adopta las siguientes definiciones:

Defensora de derechos humanos

Toda mujer que de manera individual o colectiva promueve y procura la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional.²

El Programa Integral de Garantías está dirigido a mujeres líderes y defensoras de derechos humanos.

Derechos de las (los) Defensoras (es) de Derechos Humanos³

- Procurar la protección y realización de los derechos humanos en los planos nacional e internacional.
- Realizar una labor en favor de los derechos humanos individualmente o en asociación con otros.
- Formar asociaciones y ONG.
- Reunirse o manifestarse pacíficamente.
- Recabar, obtener, recibir y poseer información sobre los derechos humanos.
- Desarrollar y debatir ideas y principios nuevos relacionados con los derechos humanos y a preconizar su aceptación.
- Presentar a los órganos y organismos gubernamentales y organizaciones que se ocupan de los asuntos públicos críticas y propuestas para mejorar su funcionamiento y a llamar la atención sobre cualquier

² Definición adaptada de la Declaración de la Asamblea General de las Naciones Unidas referenciada en este documento.

³ Artículos 1, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12 y 13 de la Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos, aprobada en la Resolución A/RES/53/144 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

aspecto de su labor que pueda impedir la realización de los derechos humanos.

- Denunciar las políticas y acciones oficiales en relación con los derechos humanos y a que se examinen esas denuncias.
- Ofrecer y prestar asistencia letrada profesional u otro asesoramiento o asistencia pertinentes para defender los derechos humanos.
- Asistir a las audiencias, los procedimientos y los juicios públicos para formarse una opinión sobre el cumplimiento de las normas nacionales y de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.
- Dirigirse sin trabas a las organizaciones no gubernamentales e intergubernamentales y a comunicarse sin trabas con ellas.
- Disponer de recursos eficaces.
- Ejercer legítimamente la ocupación o profesión de defensor de los derechos humanos.
- Obtener protección eficaz de las leyes nacionales al reaccionar u oponerse, por medios pacíficos, a actividades y actos, con inclusión de las omisiones, imputables a los Estados que causen violaciones de los derechos humanos.
- Solicitar, recibir y utilizar recursos con el objeto de proteger los derechos humanos.

Deberes de los Estados en relación a las (los) Defensoras (es) de DDHH y la labor de defender derechos humanos⁴

- Proteger, promover y hacer efectivos todos los derechos humanos.
- Garantizar que toda persona sometida a su jurisdicción pueda disfrutar en la práctica de todos los derechos y libertades sociales, económicas, políticas y de otra índole.

⁴ Artículos 2, 9, 12, 14 y 15 de la Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos aprobada en la Resolución A/RES/53/144 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

- Adoptar las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean necesarias para asegurar la aplicación efectiva de los derechos y las libertades.
- Realizar una investigación oportuna e imparcial sobre las presuntas violaciones de derechos humanos.
- Adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la protección de toda persona frente a toda violencia, amenaza, represalia, discriminación negativa, presión o cualquier otra acción arbitraria resultante del ejercicio legítimo de los derechos mencionados en la Declaración.
- Promover la comprensión pública de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.
- Promover y facilitar la enseñanza de los derechos humanos en todos los niveles de la educación y la formación profesional oficial”.

Enfoques base del Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos humanos

Las acciones del Programa Integral de Garantías se orientan atendiendo a las características y necesidades particulares de las mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos, en razón de su edad y ciclo vital, sexo, orientación sexual e identidad de género, pertenencia étnica y situación o condición de discapacidad, así como las particularidades derivadas del grado de vulnerabilidad y afectación diferenciada de personas y colectivos y las necesidades y características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades.

El enfoque diferencial bajo la consideración de una categoría de análisis que permite identificar las características y necesidades específicas de determinados grupos, se ha venido incorporando, en el diseño de las políticas públicas con el fin de garantizar acciones de intervención positivas y correspondientes a las necesidades reales, en este caso las mujeres lideresas y defensoras de Derechos Humanos, dirigidas a un grupo de especial atención en razón a su vulnerabilidad, en donde es necesario identificar cuales diferencias son relevantes para asegurar el goce efectivo de sus derechos.

El enfoque de género pone especial énfasis en la protección de mujeres, niñas, niños y adolescentes y tiene en cuenta los riesgos específicos que enfrentan las mujeres contra su vida, libertad, integridad y seguridad para que sean adecuados a dichos riesgos. El enfoque de género para el caso de garantías para lideresas y defensoras se entiende como el enfoque que tendrá en cuenta los riesgos y efectos específicos que enfrentan las mujeres así como las medidas que los afrontan desde contextos de discriminación de género, asegurando el cumplimiento de las presunciones constitucionales de riesgo de género.

El enfoque Basado en Derechos Humanos - EBDH para la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, “es un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos. Su propósito es analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso en materia de desarrollo.” (OACDH, 2006: 15)

El enfoque territorial supone reconocer y tener en cuenta las necesidades, características y particularidades económicas, ambientales, culturales y sociales de los territorios y las comunidades, garantizando la sostenibilidad socio-ambiental; y procurar implementar las diferentes medidas de manera integral y coordinada, con la participación activa de la ciudadanía.⁵

El enfoque diferencial-étnico destaca las necesidades diferenciales de atención y de protección que deben tener en cuenta las políticas públicas y que deben reflejarse en su implementación. En particular hace una lectura de las realidades específicas de las poblaciones e individuos de estos grupos con el fin de hacer visible sus particularidades que se expresan en su cosmovisión, cultura, origen, raza e identidad étnica, para atenderlas y a la vez transformar las situaciones de inequidad, discriminación y vulneración de sus derechos”⁶.

El enfoque interseccional es una categoría de análisis que reconoce la existencia de diversas condiciones que se cruzan y convergen en la vida de las mujeres, poniéndolas en una situación desventajosa y de discriminación por razones de sexo, edad, etnia, orientación sexual, identidad de género, clase

⁵ Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. 24 de noviembre de 2016.

⁶ Secretaría Distrital de Integración Social. Equipo diferencial (2011). Orientaciones para el abordaje del enfoque de derechos y el enfoque diferencial en el marco de las políticas públicas poblacionales. Bogotá.

social, pobreza, condición de víctima, condición de discapacidad, ubicación geográfica, entre otros. Por tanto una política con enfoque interseccional debe adoptar una aproximación integral que dé cuenta de estas múltiples condiciones⁷.

5. DIAGNÓSTICO DE BARRERAS

– Situación de las mujeres lideresas y defensoras en Colombia

Este apartado describe en términos generales la situación de los derechos humanos de las lideresas y defensoras de derechos humanos en Colombia. En este aspecto, es importante reflejar el impacto diferenciado en la situación de las niñas, adolescentes, mujeres adultas mayores, mujeres rurales, pertenecientes a grupos étnicos o con orientación sexual o identidad de género diversa. Algunas de ellas, en razón de la violencia sociopolítica de género sufrida, se han visto forzadas a salir del país para salvaguardar su vida y la de su familia.

En el marco del Auto 092 de 2008, la Corte Constitucional identificó los riesgos derivados a la pertenencia a organizaciones sociales y comunitarias de mujeres o de sus labores de liderazgo y promoción de los derechos humanos en zonas afectadas por el conflicto armado. El Auto 098 de 2013 señaló el riesgo derivado del liderazgo y el trabajo cívico comunitario y social impulsado por mujeres desplazadas y mujeres integrantes de organizaciones que trabajan en favor de la población desplazada y que por el conflicto armado interno se ha agravado. Debido a lo anterior, los derechos de las mujeres defensoras de derechos humanos han sido vulnerados de forma reiterada, manifestándose en afectaciones graves en los ámbitos individual, familiar, colectivo y comunitario del goce efectivo de sus derechos fundamentales.

En la Alerta Temprana de la Defensoría del Pueblo No. 026 de 2018 sobre líderes y lideresas, defensores y defensoras de derechos humanos se realiza un análisis de los riesgos de las mujeres lideresas. El documento señala que a diferencia de las amenazas dirigidas contra hombres, el lenguaje usado en los mensajes amenazantes incluyen contenido sexista, alusiones al cuerpo de mujeres, insinuaciones sexuales y, en el caso de las agresiones a personas con orientación sexual e identidad de género diversa, alusiones peyorativas a su orientación sexual o identidad de género evidencian los riesgos asociados a su enfoque de género.

⁷ Instancia Especial para contribuir a garantizar el enfoque de género en la implementación del Acuerdo Final de Paz - Comunicado Conjunto #18. Bogotá, 11 de abril de 2017.

De igual manera, resalta que entre las características de las amenazas a mujeres se incluyen amenazas contra sus hijos e hijas. Y presenta la preocupación que en los casos en que se registra violencia sexual previa al asesinato, incluyen actos de ensañamiento y tortura contra los cuerpos de las mujeres. Enfatiza que estos actos dirigidos a castigar la participación de las mujeres en el ámbito de lo público afectan a la lideresa y a su organización y buscan inhibir el surgimiento de nuevos liderazgos y procesos organizativos visibles de mujeres.

Según cifras de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en Colombia desde el 2016 hasta marzo de 2018, de los 155 homicidios de defensores y defensoras de derechos humanos, 23 corresponden a mujeres y población LGBTI. Los homicidios por años son los siguientes: 2016: 5 de 63; 2017: 17 de 84; 2018: 2 de 8.⁸

Año	Homicidios (Mujeres, LGBTI)	Lideresas Población	Homicidios Líderes
2016	5		58
2017	17		67
2018	2		6

Los casos de homicidio tuvieron lugar en 12 de los 32 departamentos del país, pero la violencia se encuentra focalizada en 5 departamentos: Norte de Santander y Cauca (donde se registraron 4 homicidios en cada uno) y en Antioquia, Nariño y Risaralda (donde se registraron 3).

Aunque las lideresas víctimas de homicidio ejercían su actividad de liderazgo en 10 áreas diferentes, las actividades más afectadas por la violencia han sido las lideresas comunales (6 han sido víctimas), seguidas de las comunitarias (5), y pertenecientes a la población LGTBI e indígenas (3 cada una).

Las lideresas y defensoras de derechos humanos se encuentran frente a un contexto donde a los riesgos sociopolíticos asociados a la labor que ejercen, se suman las violencias derivadas de la discriminación estructural contra las mujeres, elementos que operan articuladamente y afectan de manera diferencial y desproporcionada a las defensoras, como ha sido reconocido por la Corte Constitucional a través de los autos 092 de 2008, 098 de 2013 y el 009 de 2015.

⁸ Estas cifras son las usadas por el Gobierno Nacional, corte 7 de marzo de 2018 de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

La Defensoría del Pueblo a través de la Delegada para los Derechos de las Mujeres y los Asuntos de Género, en el marco del acompañamiento que realiza a lideresas y defensoras de derechos humanos en situación de riesgo, señala que del 1° de enero de 2016 al 31 de julio de 2017 se emitieron 51 documentos de advertencia relacionados con violencia sexual, entre los que se encuentran 6 informes y notas asociadas a líderes, lideresas y defensoras/es. Del 1° de enero de 2017 al 14 de noviembre de 2017 se emitieron 16 informes de riesgo y 7 notas de seguimiento que incluyen la violencia sexual como una de las violaciones de Derechos Humanos, en los que se destaca a sus distintos riesgos de violaciones para líderes, lideresas, defensores y defensoras.

- **Análisis de vulnerabilidades y riesgos**

Las agresiones contra las lideresas y defensoras de derechos humanos se constituyen en un tipo de violencia sociopolítica, que las afecta de manera desproporcionada y diferenciada, debido a la discriminación de género que subyace el ejercicio de su labor. Problemática frente a la cual atender las agresiones y los actos de violencia ejercidos, requiere establecer y atacar las causas que generan dichos ataques.

Riesgo

El riesgo es la probabilidad de que se concrete una amenaza y se define a partir de la relación entre amenazas, vulnerabilidades y capacidades, de tal forma que a mayores capacidades y menor vulnerabilidad, menor probabilidad de que se concreten las amenazas. Las acciones del Programa Integral de Garantías pondrán énfasis en la reducción de vulnerabilidades y en el fortalecimiento de las capacidades de las mujeres, como estrategia para enfrentar los riesgos a los cuales se encuentran expuestas por el hecho de ser lideresas y defensoras de derechos humanos.

Descripción del problema

Problema central:

Las mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos, sus familias, comunidades y organizaciones están expuestas a riesgos y violaciones a sus derechos e infracciones al DIH, en razón a su labor como lideresas y defensoras de DDHH; los riesgos, impactos y afectaciones por las agresiones contra ellas tienen un impacto diferencial y desproporcionado debido a las violencias históricamente perpetradas contra las mujeres en razón de su género.

Los ataques contra las lideresas y defensoras de derechos humanos, se inscriben en un patrón de agresiones contra la comunidad defensora a causa de la labor que desempeñan. Esos ataques tienen un impacto diferencial y desproporcionado sobre las mujeres, quienes sufren las consecuencias de la violencia sociopolítica y de discriminación de género, configurando un continuum de violencias. 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.

Los riesgos de género y las agresiones contra las lideresas y defensoras de derechos humanos se exacerban a causa del conflicto armado interno. Los miembros de los grupos armados ilegales se forman militarmente bajo la construcción de masculinidades hegemónicas lo que incide en su renuencia a aceptar y permitir que las mujeres ejerzan liderazgos y defiendan sus derechos. La incursión de las mujeres en el espacio público, especialmente cuando denuncian las violaciones a sus derechos e infracciones al DIH, es leída como una afrenta a esas agrupaciones, lo cual motiva los ataques en su contra, con el fin de enviar un mensaje de intimidación.

Los diez riesgos de género señalados por la Corte Constitucional en el Auto 092 de 2008, cuando se materializan en violación a los derechos de las lideresas y defensoras, tienen efectos negativos en el entorno familiar, expresado en la ruptura del núcleo familiar, tensiones psico-emocionales, elevados niveles de vulnerabilidad sobre hijos, hijas y 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 del liderazgo e incidencia, impide el crecimiento y progreso de las organizaciones. En el entorno comunitario, se generan tensiones en la población, reduciendo las posibilidades de participación de las mujeres en espacios de la vida pública.

a) Prevención

La persistencia de patrones discriminatorios y estereotipos de género, tiene como efecto la falta de reconocimiento de la labor que desempeñan las lideresas y las defensoras de derechos humanos. Estos patrones

discriminatorios conducen a minimizar el papel que cumplen las mujeres y de la importancia de su participación activa en los espacios públicos. Bajo el entendido que la persistencia de estas prácticas debe ser abordada más allá de la eficiencia en la implementación del marco normativo en favor de los derechos de las mujeres, el empoderamiento de sus derechos y las garantías de acceso a la justicia, estas también deben orientarse hacia el fortalecimiento de mecanismos de prevención que promuevan la construcción de una cultura de no violencia hacia las mujeres y de transformación cultural en favor de la sana convivencia y del respeto por los derechos.

b) Protección - Estrategia de Protección con Enfoque de Género

Con el fin de responder a las necesidades específicas en temas de seguridad de las mujeres lideresas y defensoras de Derechos Humanos, el Estado Colombiano formaliza mediante la Resolución 805 de 2012 la creación del Protocolo Específico de Protección con Enfoque de Género y de los Derechos de las Mujeres, el cual establece lineamientos para garantizar la incorporación del enfoque de género en los procesos de protección a mujeres en riesgo.

La Resolución reconoce la responsabilidad del Estado en brindar una protección diferenciada a las mujeres que se encuentran en riesgo extraordinario o extremo; reconoce las vulnerabilidades de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado; señala la importancia de la capacitación, formación y sensibilización de las funcionarias y funcionarios públicos en enfoque de género, no sólo para la Unidad Nacional de Protección (UNP), sino también para las entidades que hacen parte del Programa de Protección; establece medidas extensivas al núcleo familiar de las mujeres en riesgo; crea un espacio exclusivo para la discusión y adopción de medidas para casos de mujeres (CERREM de mujeres), e inicia por primera vez, la articulación interinstitucional para atender de forma integral las necesidades de las mujeres que se encuentran en riesgo. Pese a este gran avance, no se desconoce por parte del Gobierno Nacional que persisten algunas barreras para la implementación efectiva de dicho protocolo, frente a lo cual se decide incorporar en la elaboración del Programa Integral de Garantías las observaciones que desde su experiencia han identificado las organizaciones sociales de mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos.

c) Garantías de No Repetición

El acceso a la justicia y el esclarecimiento de la verdad, deben constituirse en principios de garantía para las mujeres lideresas y defensoras de derechos

humanos. El esclarecimiento de los hechos y de los responsables de los ataques contra las lideresas 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.

La lucha contra la impunidad debe ser un factor que desaliente nuevas violaciones, eliminando la percepción de que las mujeres pueden ser atacadas sin que haya juzgamiento o consecuencia jurídica alguna. Las expectativas de justicia y verdad, atendidas por los órganos de control, investigación y sanción han venido desarrollando estrategias en favor del respeto y goce efectivo de los derechos de las mujeres y de toda la ciudadanía, frente a las cuales se vienen implementando mecanismos que permitan fortalecer la capacidad de respuesta institucional en favor de la garantía de los derechos de las mujeres lideresas y defensoras de DDHH.

Como aspecto fundamental para las garantías de no repetición, el derecho a la verdad y el esclarecimiento de las violaciones de los derechos contra las mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos, deben hacer parte de la memoria histórica, como hechos que contribuyan a la no repetición de crímenes, al igual que, como experiencias que hagan parte de un proceso de reconocimiento y reconstrucción del tejido social. En esta medida las acciones presentes en el plan de acciones integrales incorporado en el presente programa se concentran en el fortalecimiento de un entorno sano, en el que tanto la verdad y la justicia generen garantías reales, para las mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos.

Parte II

Programa Integral de Garantías

El objetivo general del Programa es “*Generar garantías para el ejercicio libre y seguro de los liderazgos de las mujeres y de su derecho a defender los derechos humanos*”. En función de ese objetivo central, se definieron tres estrategias que responden a tres apuestas de política pública para conseguir que las mujeres puedan ejercer sus liderazgos sociales y políticos y defender los derechos humanos en un ambiente seguro: i) Fortalecimiento de los liderazgos femeninos y de las organizaciones de lideresas y defensoras de derechos humanos; ii) Adecuación institucional de las medidas de protección con enfoque de género y derechos de las mujeres integrando una perspectiva étnica y diferencial; y iii) Lucha contra la impunidad y recuperación de la memoria histórica.

El Programa Integral de Garantías se estructura a partir de los tres ejes de problemas identificados en el diagnóstico: **i) Prevención**, enfocado en fortalecer los liderazgos femeninos y las organizaciones de lideresas y defensoras de derechos humanos, como estrategia para reducir las vulnerabilidades a las que ese hayan expuestas a causa de la labor que desempeñan, mediante el incremento de sus capacidades de acción y el desarrollo de herramientas para la gestión del riesgo; **ii) Protección**, dirigido a incrementar la capacidad de respuesta institucional ante situaciones de riesgo inminente y a adecuar las medidas de protección para incorporar un enfoque de género y derechos de las mujeres integrando una perspectiva étnica y diferencial; y **iii) Garantías de no repetición**, enfocado en generar condiciones para que las violaciones no ocurran de nuevo, mediante la lucha contra la impunidad y la salvaguarda de la memoria histórica de las luchas de las mujeres y de su visión sobre lo ocurrido. El programa se encuentra definido por estrategias, objetivos estratégicos y líneas de acción.

i) PREVENCIÓN

La falta de reconocimiento de la labor de liderazgo de las mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos, su escasa representación en los espacios de diálogo y concertación y su dificultad en el acceso a recursos (materiales, logísticos, económicos, sociales, etc.) aumentan los riesgos de género contra ellas, así como el daño y afectación cuando éstos se perpetran. Esa situación se agudiza, a causa de la debilidad institucional para gestionar el riesgo desde una perspectiva de género y derechos de las mujeres para la prevención temprana de las agresiones contra lideresas y defensoras de derechos humanos. Para enfrentar esa situación se requieren acciones institucionales dirigidas a: (a) Fortalecer los liderazgos de las mujeres, sus organizaciones y su articulación con el movimiento social; (b) El reconocimiento y respaldo

público de la labor que cumplen las lideresas y defensoras de derechos humanos; y (c) La gestión institucional del riesgo con enfoque de género y derechos de las mujeres, integrando una perspectiva étnica y diferencial.

Estrategia: Fortalecimiento de los liderazgos femeninos y de las organizaciones de lideresas y defensoras de derechos humanos

OE: Incrementar las capacidades de las mujeres y de sus organizaciones para la participación y la incidencia política y social

Tal y como se identificó en el árbol de problemas, 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. Por eso, las acciones previstas en este componente apuntan a fortalecer y cualificar las capacidades de las mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos, así como de sus organizaciones, para la incidencia y la participación social y política; promover y garantizar la participación de las mujeres en escenarios de representación y toma de decisiones; visibilizar la labor de las lideresas y las defensoras de derechos humanos y sensibilizar a la opinión pública general sobre la labor que desempeñan; mejorar la capacidad institucional para la gestión del riesgo con enfoque de género y derechos de las mujeres incorporando un enfoque étnico y de la diferencial⁹.

Líneas de acción:

1. Fortalecimiento de los procesos organizativos de las lideresas y defensoras de derechos humanos y su articulación con el movimiento social y de derechos humanos.
2. Sobre formas de prevención del riesgo para el grupo familiar.

⁹ Estas acciones deben articularse con aquellas contempladas en el *Plan para una Vida Libre de Violencias*, los documentos CONPES 161, 3784 y 3673, el enfoque de género incorporado en los planes integrales de prevención y protección, las acciones acordadas en la Mesa Nacional de Garantías, y el proyecto a desarrollarse por la Dirección de Participación del Ministerio del Interior.

3. Adecuación y fortalecimiento institucional para la prevención de los riesgos contra defensoras.
4. Promover la participación de las lideresas y defensoras de derechos humanos en espacios de representación y toma de decisiones.
5. Reconocimiento público y difusión de la labor realizada por mujeres defensoras de derechos humanos.
6. Impulso a la gestión del riesgo con enfoque de género y derechos de las mujeres, integrando una perspectiva étnica y diferencial entre las entidades responsables de la prevención y la protección.

ii) PROTECCIÓN

La necesidad de fortalecer el enfoque de género y derechos de las mujeres en las medidas materiales y complementarias de protección actualmente existentes, así como en los mecanismos previstos para el acceso a dichas medidas, limita su efectividad e idoneidad para la protección oportuna y eficaz de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de las mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos. Esa situación se agudiza debido a las fallas en la articulación y coordinación entre la nación y el territorio y entre la institucionalidad responsable de la protección. Es por eso que este componente desarrolla acciones destinadas a: (a) Adecuar las medidas de protección y los procedimientos actualmente existentes incorporando un enfoque de género y derechos de las mujeres desde una perspectiva étnica y diferencial; (b) Mejorar la gestión institucional y la articulación nación – territorio; (c) Desarrollar medidas integrales de protección para las lideresas y defensoras de derechos humanos.

Estrategia: Adecuación institucional de las medidas de protección integral con enfoque de género y derechos de las mujeres integrando una perspectiva étnica y diferencial

OE: Garantizar la vida e integridad de las lideresas y defensoras de derechos humanos en riesgo, a través de medidas de protección integrales, con enfoque de género y derechos humanos de las mujeres integrando una perspectiva étnica y diferencial, tanto en las medidas individuales como colectivas, mejorando la capacidad de respuesta

institucional al nivel nacional y territorial, y subsanando las barreras de acceso y las fallas en la implementación de las medidas en el corto, mediano y largo plazo

Líneas de acción:

1. Adecuación de las medidas materiales de protección.
2. Mejoramiento de la capacidad de respuesta institucional a nivel nacional y territorial, con el fin de subsanar las barreras de acceso y las fallas en la implementación.
3. Medidas integrales
 - 3.1. Salud
 - 3.2. Educación
 - 3.3. Vivienda
 - 3.4. Generación de ingresos, empleabilidad y emprendimiento
 - 3.5. Medidas de protección para el grupo familiar
 - 3.6. Respaldo para el ejercicio de la defensa de los Derechos Humanos
 - 3.7. Atención integral de niños/niñas y adolescentes
4. Medidas colectivas de protección

iii) GARANTIAS DE NO REPETICIÓN

Las altas tasas de impunidad de los delitos cometidos contra los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de las lideresas y defensoras de derechos humanos; así como la falta de memoria y verdad sobre la labor que desempeñan y los obstáculos que enfrentan para el ejercicio de su liderazgo y la exigibilidad de sus derechos, constituyen un motor que estimula la continuidad de las agresiones en su contra. Este componente se propone desarrollar medidas tendientes a superar la impunidad y salvaguardar la memoria de las luchas de las lideresas y defensoras de derechos humanos contribuyendo a la reconstrucción de la verdad desde su propia perspectiva.

Estrategia: Lucha contra la impunidad y recuperación de la memoria histórica

OE: Generar garantías de no repetición de las violaciones cometidas contra lideresas y defensoras de derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad y la salvaguarda de la memoria histórica sobre los liderazgos femeninos, sus luchas y sus procesos organizativos

Líneas de acción:

1. Lucha contra la impunidad
2. Memoria histórica
3. Reconocimiento y dignificación de la labor desarrollada por las mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos.

Parte III

Lineamientos para la implementación y seguimiento del Programa Integral de Garantías y su respectivo Plan de Acción

Lineamientos

El Plan de Acción del Programa de Garantías para Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos, constituye la principal herramienta de seguimiento, que estará a cargo de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior. El primer Plan de Acción corresponderá a la vigencia 2018 con un seguimiento participativo; en adelante será cuatrienal e iniciará a partir del año 2019.

La *Comisión Intersectorial de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos – CIG Mujeres*, será la instancia encargada de coordinar y orientar la formulación, implementación y seguimiento del Programa Integral de Garantías para las Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos y su Plan de Acción en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal.

Para el desarrollo de las funciones de la Comisión Intersectorial se desarrollarán Mesas Temáticas y una Mesa Ejecutiva.

La Secretaría Técnica podrá convocar a Mesas Temáticas, que tendrán como función asesorar, informar y proponer los temas que serán discutidos en la CIG Mujeres; harán parte las entidades invitadas por la Secretaría Técnica, según los temas a tratar. A estas sesiones se podrá convocar de manera ordinaria cada tres (3) meses, sin perjuicio de las sesiones extraordinarias, previa citación realizada por la Secretaría Técnica. Se podrá invitar a entidades, organismos internacionales, organizaciones de mujeres y de la sociedad civil de acuerdo con las necesidades de la sesión.

La Secretaría Técnica convocará la Mesa Ejecutiva con por lo menos cuatro entidades integrantes de la CIG Mujeres, las cuales serán definidas anualmente por la misma Comisión, entre estas el Ministerio del Interior; también a las siguientes entidades invitadas permanentes: Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, Unidad Nacional de Protección y Defensoría del Pueblo; además otras entidades invitadas como la Procuraduría General de la Nación y tres (3) representantes de las mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos, esto es, una (1) por las plataformas, una (1) por los pueblos étnicos y una (1) por los restantes sectores contemplados, como lo establece el numeral 1.3 del Mecanismo de Participación de las Organizaciones del MSM en la CIG Mujeres.

El objetivo de la Mesa Ejecutiva es brindar apoyo a la Secretaría Técnica en el desarrollo de sus funciones de asistir a la CIG Mujeres, para la formulación, implementación y seguimiento del Programa Integral de Garantías y su Plan de

Acción; así mismo, podrá presentar a la Comisión las propuestas de ajustes normativos que se consideren pertinentes. A estas sesiones se podrá convocar de manera ordinaria cada dos (2) meses, sin perjuicio de las sesiones extraordinarias, previa citación realizada por la Secretaría Técnica; además, a entidades y organismos internacionales de acuerdo con las necesidades de la sesión.

Una vez se cumpla el periodo de las representantes actuales electas al CERREM de Mujeres, se adelantarán los procedimientos necesarios para que por lo menos una de las mujeres que asisten a la CIG Mujeres, participe en el CERREM de Mujeres, e impulsarán los ajustes normativos que se consideren pertinentes.

Para el año 2018, y mientras se surten los procesos eleccionarios referenciados en el Mecanismo de Participación de las organizaciones del Movimiento Social de Mujeres (MSM) en la CIG Mujeres, la Mesa Ejecutiva contará con la participación de las mujeres representantes de las cuatro (4) plataformas previstas en el mencionado mecanismo.

Sistema de Seguimiento

Respecto a la función de seguimiento asignada a la CIG Mujeres, el numeral 2 del artículo 3 del Decreto 1314 de 2016 establece: "Impartir lineamientos a las entidades para sistematizar la información que permita hacer seguimiento al cumplimiento del Plan de Acción del Programa Integral de Garantías para las Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos".

De igual manera, el numeral 5 del artículo 4, asigna la siguiente función a la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, como Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial: "Preparar un informe de la gestión de la Comisión y del seguimiento de las recomendaciones, que será entregado a sus integrantes". Para dichos efectos, la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, se apoyará en la Mesa Ejecutiva.

El Sistema de Seguimiento debe tener como objetivo verificar periódicamente la ejecución del Programa desde el punto de vista técnico y financiero. El seguimiento debe estar conectado al proceso de ejecución y debe ser una herramienta que permita:

- ✓ Obtener la información necesaria para medir el impacto, la eficiencia y la eficacia de Programa y su respectivo Plan de Acción.

- ✓ Describir el grado de ejecución de las líneas estratégicas y sus respectivas actividades.
- ✓ Identificar puntos críticos en la gestión y ejecución para detectar problemas de manera oportuna.
- ✓ Alertar sobre riesgos que sobrevienen en la ejecución del Programa y su respectivo Plan de Acción.
- ✓ Facilitar la toma de decisiones sobre el tipo de correctivos que deben implementarse.
- ✓ Medir el grado de avance hacia el logro de los objetivos del Programa y su respectivo Plan de Acción.

Preguntas de seguimiento al plan de acción:

Preguntas claves:

¿Están adecuadamente identificados los problemas?
¿Continúan vigentes?
¿Existe consenso social sobre los problemas identificados y su jerarquización?
¿Responden los objetivos del Programa a las necesidades y problemas de las mujeres lideresas y/o defensoras?
¿Está el Programa diseñado adecuadamente para alcanzar los objetivos que persigue?

Construcción de este Programa:

1. Insumos elaborados por parte de las siguientes organizaciones sociales:
 - Organizaciones participantes en la construcción del Programa de Garantías para Mujeres Defensoras de Derechos Humanos
 - Colectivo de Mujeres Víctimas "Mujeres Restableciendo Derechos"
 - Corporación Mujer Sigue mis Pasos
 - RESUMUV – Red de Mujeres Víctimas de Violencia Sexual
 - Red Nacional de Mujeres
 - Fundación Sophia
 - Afromupaz – Asociación de Mujeres Afro por la Paz
 - Afrodes – Asociación de Afrodescendientes Desplazados
 - Departamento de Mujeres de la Coordinación Nacional Desplazados (CND)
 - OPDDI -
 - ASOLIPNAR- Asociación de Lideresas del Pacífico Nariñense
 - Manos Solidarias departamento Putumayo
 - FUNDEMUD – Fundación de Mujeres Desplazadas
 - Red Departamental de Mujeres Chocoanas
 - COREDMAG
 - Raíces afros (Santander)
 - Colectivo Pacto Ético (Boyacá)
 - Asovecdeben
 - Mujeres Mojana
 - ASOFODESCOL
 - Narrar para Vivir
 - PCN – Proceso de Comunidades Negras
 - Liga de Mujeres Desplazadas (El Pozón)
 - Asociación Mujeres Afro y del Caribe
 - Organización Wayúu Munsurat Mujeres Tejiendo Paz
 - Mujeres Cereté (Córdoba)
 - Organización de mujeres COUTHOUSE (San Andrés y Providencia)
 - ASOVIDAY – Asociación de Víctimas de Ayapel (Córdoba)
 - Supérate -Organización de mujeres víctimas de violencia sexual (Sucre)
 - Resguardo Alta y Media Riohacha
 - Autoridad indígena Resguardo Huellas (Caloto, Cauca)
 - Autoridad indígena del Resguardo La Gaitana (Tierra Adentro, Cauca)
 - CNOA – Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas
 - Semillas de la Gaitana Nasa Cxhacxha (Cauca)
 - Fuerza de Mujeres Wayuú

- Autoridad del Pueblo Indígena Zenú (Magdalena Medio)
- Cabildo Indo Mestizo Guane (Magdalena Medio)
- Red de Mariposas de Alas nuevas
- Red Departamental de Mujeres del Cauca
- Organización indígena Embera ASOREWA (Chocó)
- ONIC – Organización Nacional Indígena de Colombia
- Autoridad del Resguardo indígena Cune (Nariño)
- Consejería Mujer, Familia y Generación ONIC
- Asociación Tsatsana Mama (Madre Tierra-Putumayo)
- Organización indígena Carlitos Samuel Páez (Indígena)
- Programa mujeres del Consejo Regional Indígena del Cauca CRIC
- KAMBIRÍ - Red Nacional de Mujeres Afrocolombianas
- Colectiva de Mujeres Refugiadas, Exiliadas y Migradas en España
- Corporación Sisma Mujer
- Fundación Caminos de Fe FUCAFE (Casanare)
- Asociación Comunitaria Amor y Paz ASOCOPAZ
- Asociación de Mujeres Madres y Hombres por la Vida
- Fundación Vida Digna (Buenaventura)
- Fundación Nacional Dhefensoras
- Resguardo Indígena Funes (Nariño)
- Red de Mujeres del Alto Ricaurte (Boyacá)
- Asociación Nokanche (Barrancabermeja)
- Asociación Horizontes de Cabrera (Cundinamarca)
- Asociación El Meta con mirada de Mujer
- Corporación Afrocolombianos El Puerto de Mi Tierra
- FUNDIP
- Asociación de mujeres madres de familia (Cauca)
- Autoridad indígena San Juan Paez (Comunidad indígena Loma Gorda, Valle)
- Resguardo Triunfo Cristal Páez (Valle)
- Resguardo Santa Teresita (Vichada)
- Asociación de mujeres El Jucal
- Comunidad indígena de Ortega (Tolima)
- Mesa de Mujeres de Tumaco (Nariño)

2. Reuniones técnicas y mesas temáticas de concertación interinstitucional.