



Examen

PLAN DE ACCIÓN PROGRAMA GARANTÍAS

para

DEFENSORAS Y LIDERESAS

Marzo 11 de 2020

CLAUDIA MEJÍA
DUQUE

Examen Plan de Acción Programa Garantías para Defensoras y Lideresas

Marzo 11 de 2020

Claudia Mejía Duque

I. Presentación

En la sesión del 12 de febrero del 2020 de la Comisión Intersectorial de Garantías para Defensoras y Lideresas (CIG Mujeres), creada en agosto de 2016 mediante el Decreto 1314, se dio a conocer el Plan de Acción del Programa de Garantías para Defensoras y Lideresas adoptado en junio de 2018 a través de la Resolución 0845.

La iniciativa del Programa y la propuesta de su contenido emergió del proceso de garantías con una dinámica que dio lugar a un proceso autónomo de las mujeres sin dejar de pertenecer a aquel.

La Comisión Intersectorial (2016), el Programa (2018) y su Plan de Acción (2020) son resultado de la presión y la incidencia de las organizaciones de mujeres ejercidas durante una década con el apoyo definitivo de la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, la Misión de Verificación de las UN y ONU Mujeres, también PNUD, OACNUDH y otras agencias de cooperación y gobiernos de la comunidad internacional. Una década de interlocución para un futuro de esperanza.

En agosto de 2016 las organizaciones de mujeres entregaron al Estado y a la comunidad internacional una propuesta de Programa que fue construida en algunos apartados con el gobierno, en otros, a pesar del mismo.

En gran parte la iniciativa de las mujeres fue acogida por la Resolución 0845, fundamentalmente en lo que respecta a la estructura general del Programa y del Plan de Acción, sin embargo, no todas las subactividades que se concibieron para entonces se tuvieron en cuenta, es más, muy pocas de ellas, por eso este examen se hace desde varios criterios que se enuncian al inicio pero también volviendo una y otra vez a la idea y espíritu originario, el de las mujeres organizadas, porque el Programa es perfectible en su

ajuste anual previsto en el reglamento interno de la CIG Mujeres como esperan las defensoras y las lideresas que lo sea, la construcción de entonces se considera aún pertinente y eficaz en materia de garantías para el goce del derecho a la defensa de parte de las defensoras y lideresas.

II. Parámetros para el análisis del Plan de Acción

El Plan de Acción se compone de:

- 3 líneas, Prevención, Protección, No Repetición;
- 12 acciones, 6 de la primera línea, 3 de la segunda y 3 de la tercera;
- 135 subactividades, 103 de la primera línea, 18 de la segunda y 14 de la tercera, mas 12 subactividades del Estado.
- Examinadas a la luz del semáforo, de las pertenecientes a la primera línea, 15 subactividades están en rojo en razón de que tienen altas deficiencias examinadas en el presente texto, 19 en amarillo porque tienen algún elemento para ajustar y 69 en verde, esto es, se considera que cumple todos los criterios que deben alcanzar con las subactividades
- de las que hacen parte de la segunda línea, 4 están en rojo, 5 en amarillo y 9 en verde;
- de las que conforman la línea 3, 5 están el rojo, 9 en verde.

Los parámetros con los que se hace el análisis del Plan de Acción son los siguientes:

1. El **marco** al que debe responder el plan de acción es el aprobado por la Resolución 0845 en lo que se refiere tanto a la definición de cada uno de los componentes como a la determinación de las líneas de acción.
2. La **pertinencia de la oferta particular** para la población seleccionada de defensoras y lideresas que conteste la pregunta, ¿Cuál es la especificidad de la oferta del Programa? Hasta el momento hemos señalado, aun de manera insuficiente que la caracteriza uno de los siguientes elementos, i. una oferta diferenciada ii. una prioridad en la oferta (puntaje, cuotas) iii. socialización o capacitación a las lideresas en una oferta general para que ellas difundan y multipliquen¹.

¹ Lo que se ha denominado la pertinencia de la oferta particular es abordada a lo largo del texto, realizando una valoración a cada subactividad que permita claramente entender cuál es la diferencia de la oferta según se encuadre en el mismo o responda a la oferta general de la entidad.

3. La **suficiencia** en la estructuración misma del Programa. Quedan por resolver preguntas² relacionadas con:

- i. el presupuesto para la implementación del Plan de Acción, en términos de trazadores por entidades que determinen de manera precisa su financiación³;
- ii. el mecanismo participativo de seguimiento a la implementación del plan de acción⁴, incluida el monitoreo a la eficacia de las medidas;
- iii. el mecanismo para la selección de las beneficiarias (quienes son lideresas y defensoras y como se acredita dicha condición) además del adoptado para la oferta de las subactividades⁵ (cual es el criterio para la oferta que establece cada entidad);
- iv. criterios y mecanismos para la focalización territorial;
- v. el período de las subactividades porque podría prestarse para confusiones la manera como se estructuró en el Plan de Acción ya que, si bien está establecida para cuatro años, no está claro si el primer corte es a diciembre de 2020 dado que no se dio inicio de manera real durante el 2019⁶. ¹ En el texto no se hace referencia a estos cinco puntos por considerarlos de imposible resolución con la información que contiene el Plan de Acción, se proponen de pronta definición, de manera participativa con las plataformas, para asegurarle viabilidad a la implementación del Plan de Acción

² Preguntas suscitadas a partir del texto entregado el día de la sesión de la Comisión Intersectorial en la que se aprobó el Plan de Acción.

³ Con pocas excepciones el Plan de Acción no trae el respectivo presupuesto, de esta manera no hay forma de evaluar la suficiencia del mismo para alcanzar los objetivos del Programa, la pregunta no es necesariamente por presupuesto adicional sino por el monto que cada entidad establecerá para la oferta a su cargo o al menos, por la cuantificación de las subactividades que permitan de otra forma la valoración del monto asignado.

⁴ Queda por resolver el ajuste del mecanismo de participación previsto en la 0845 que podría ser en el sentido de la homologación con el del proceso de garantías global, de donde se deriva el de las mujeres.

⁵ Entendemos que de parte de las entidades se aprobaron los criterios para la selección de las destinatarias del programa en términos de su caracterización y acreditación

III. La línea de Prevención

1. Alcance

El programa de Garantías para Defensoras y Lideresas prescribe que la Prevención está enfocada en el fortalecimiento de los liderazgos femeninos y las organizaciones de lideresas y defensoras, como estrategia para reducir las vulnerabilidades a las que están expuestas a causa de la labor que desempeñan que se incrementan por su identidad como mujeres en todas sus diversidades.

La razón de este enfoque de la prevención tiene que ver con el análisis causal, según el cual la persistencia de patrones discriminatorios y estereotipos de género, asignan a las mujeres un rol subordinado dentro de la estructura social y tiene como efecto la falta de reconocimiento de la labor que desempeñan las lideresas y las defensoras de derechos humanos que conduce a minimizar su papel y la importancia de su participación activa en los espacios públicos dificultando la participación y la incidencia en los espacios de toma de decisiones.

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.

De ahí que se establezca como estrategia de la prevención el fortalecimiento de los liderazgos femeninos y de las organizaciones de lideresas y defensoras de derechos humanos y como objetivo estratégico el incremento de las capacidades de las mujeres y de sus organizaciones para la participación y la incidencia política y social. En consecuencia, todas las líneas de acción deben garantizar la coadyuvancia en el cumplimiento de dicha estrategia y objetivo. Son estas, de acuerdo a la Resolución 0845:

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.
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.

2. Las acciones y subactividades de Prevención

2.1. Fortalecimiento de los procesos organizativos de las lideresas y defensoras de derechos humanos y su articulación con el movimiento social y de derechos humanos⁷.

El alcance de esta acción corresponde a la ecuación a mayor fortalecimiento organizativo y de los liderazgos de las defensoras y lideresas, mayores posibilidades de prevención de los riesgos en razón de su trabajo y su condición como mujer en intersección con otros factores de discriminación que los aumentan. Por ende, la pertinencia de las subactividades debe examinarse a la luz de este postulado. De otra forma, la pregunta para analizarlas debe ser, ¿con esas subactividades se asegura el fortalecimiento de sus organizaciones y su liderazgo?

1 a 5. Ministerio de Salud y Protección Social (3 en rojo)

- Con ninguna de las subactividades se podría afirmar que se fortalecen las organizaciones de mujeres y su liderazgo, además de que no se formulan de manera clara en relación con la pertinencia de una oferta diferenciada para defensoras, se corresponde con la general de la entidad a la que está obligada con Programa o sin Programa de Garantías. La mención de situarla en territorios de mujeres lideresas es inocua, no solamente porque en todos lugares

⁷ Como se dijo, resulta útil retomar la propuesta de Programa que las organizaciones de mujeres construyeron participativamente y entregaron al Estado y la Comunidad Internacional en agosto de 2016, de la cual derivó el gobierno los principales elementos para la adopción del Programa, a fin de comprender el espíritu originario que animó el Programa. En este caso, para estas subactividades su articulación era concebida de manera programática e intersectorial, no se proponían acciones separadas según cada entidad, como sí se consignaron en el Plan de Acción. Eran: i. Formación continua para defensoras; ii. Intercambio de organizaciones de mujeres; iii. Fortalecimiento psicosocial para colectivo de mujeres; iv. Asistencia técnica y administrativa para promover la sostenibilidad de organizaciones de mujeres.

las hay sino porque no podría decir que esa oferta no llega si no hubiera presencia de lideresas y/o defensoras. Con presupuesto

6 a 15. Ministerio del Interior/APC (10 en verde)

- Con las diversas subactividades se contribuye al fortalecimiento organizativo y el liderazgo, de otro lado, fueron formuladas de manera pertinente con la especificidad del Programa. Dos subactividades con presupuesto.

16 a 18 Ministerio de Agricultura (1 en rojo 2 en verde)

- Con la primera subactividad no está claro el criterio relacionado con la especificidad del Programa. Con la segunda y la tercera si se alcanza, además de que su realización contribuye a lograr el propósito buscado de fortalecimiento de las organizaciones y sus liderazgos. Con presupuesto una subactividad

19 a 20 Colombia Joven (2 en verde)

- Claramente dirigidas las 2 al fortalecimiento organizativo y del liderazgo juvenil, de igual forma cumplen con el criterio de pertinencia con la especificidad del Programa. Con presupuesto

20 CPEM (1 en verde)

- Estructurada de manera clara hacia el cumplimiento del objetivo de la acción y es pertinente con la especificidad del Programa. Con presupuesto

21 25 Sena (4 en verde)

- Las subactividades se concentran en una de las tres posibles alternativas de pertinencia con la naturaleza del Programa y están estructuradas en forma tal que aportarían al fortalecimiento organizativo y de sus liderazgos, sin embargo, requieren de tiempos concretos para definir la oferta diferenciada a fin de no debilitar su propósito. Sin presupuesto.

26 APC/Minterior (1 en verde)

- Claramente aseguraría el alcance del propósito que se persigue con esta acción y cumple el criterio de pertinencia con el Programa. Sin presupuesto.

27 a 31 Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (5 en verde)

- Las subactividades cumplen el criterio de pertinencia con el Programa y su realización podría contribuir a fortalecer sus liderazgos individuales y colectivos, sin embargo, se puede desdibujar si no se acuerda un tiempo concreto para la identificación e implementación indicada en las subactividades. Se propone, de resultar posible que, en todo caso, se priorice la oferta de telefonía celular para las defensoras y lideresas, de forma accesible a ellas. Sin presupuesto.

32 a 33 Ministerio del Trabajo (Subdirección de Formalización y Protección del Empleo (2 en verde)

- Con estas subactividades que apuntan a una de las dos alternativas propuestas para asegurar la pertinencia con el Programa se alcanzaría, de otro lado, el cumplimiento del objetivo de esta acción, en relación con el fortalecimiento organizativo y del liderazgo de las destinatarias del Programa. Con presupuesto.

34 a 38 Ministerio de Justicia y del Derecho (5 en verde)

- Claramente las cinco actividades cumplen dos de las tres posibilidades de pertinencia de la oferta, en términos tanto de que sea diferenciada como de la socialización a las defensoras para que ellas divulguen. En todos los casos pareciera que se logra el propósito del fortalecimiento organizativo y de sus liderazgos. Con presupuesto.

39 a 43 Oficina del Alto Comisionado para la Paz OACP (5 en verde)

- Las cinco actividades son claras en cuanto a la pertinencia de la oferta porque están estructuradas de manera diferenciada y particular para defensoras. De otro lado apuntan a garantizar el objetivo de la línea de prevención. Con presupuesto.

44 Departamento de Prosperidad Social DPS (1 en amarilla)

- Esta subactividad si cumple los requerimientos referidos a la pertinencia de la oferta con el Programa pero además hace referencia al mecanismo de la entidad para la colocación de la oferta del IRACA, de otro lado, podría alcanzar el objetivo de la línea, si expresamente se traza este propósito en la implementación y no solamente una simple vinculación de las mujeres lideresas y defensoras. Con presupuesto.

45 a 46 Escuela Superior de Administración Pública-ESAP (2 en verde)

- Las subactividades responden a una oferta diferenciada que se estructurará a partir del Programa, permitiendo, además, un fortalecimiento organizativo y de sus liderazgos. Sin presupuesto.

2.2. Sobre formas de prevención del riesgo para el grupo familiar

El sentido de esta acción según la concepción de las organizaciones de mujeres fue el de asegurar prevención para el grupo familiar de la defensora o lideresa, en tanto se ha esclarecido que suelen ser destino de las agresiones o amenazas para debilitarlas o castigarlas, en ese sentido la pregunta de relevancia para las mismas es, ¿con estas subactividades se previene el riesgo para el grupo familiar de las defensoras o lideresas⁸?

1 Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (1 en amarillo)

- Esta subactividad resulta pertinente a la especificidad del Programa, sin embargo, no responde positivamente la pregunta sobre el alcance que debe tener en relación con la prevención del riesgo para el grupo familiar porque no guarda relación. Podría ser más adecuada en la 2.1. Con presupuesto

2 Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio (1 en amarillo)

- Esta subactividad resulta pertinente a la especificidad del Programa, sin embargo, no responde positivamente la pregunta sobre el alcance que

⁸ En la propuesta original, las organizaciones sugirieron estructurar programáticamente estas subactividades alrededor de: i. Modalidades alternativas de cuidado y desarrollo para hijos e hijas de mujeres defensoras; ii. Casas comunitarias para la pervivencia (modalidad de protección para mujeres, niños y niñas de comunidades étnicas); iii. Formación y protección de liderazgo juvenil.

debe tener en relación con la prevención del riesgo para el grupo familiar porque no guarda relación. Podría ser más adecuada, igualmente, en la 2.1. Sin presupuesto

3 a 4 Ministerio del Deporte (3 en verde)

- Las subactividades resultan pertinentes con el Programa, así como con la acción 2.2. porque la participación de los hijos e hijas de las defensoras en las Escuelas Deportivas puede contribuir a la prevención del riesgo que enfrenta el grupo familiar. Sin presupuesto

2.3. Adecuación y fortalecimiento institucional para la prevención de los riesgos contra defensoras

El alcance de esta acción se relacionó originariamente con la necesidad de adaptar los escenarios institucionales relacionados con la prevención en los niveles territoriales y la formación de funcionarios y funcionarias y fuerza pública al enfoque de género que establece el Programa de Garantías para Defensoras⁹.

1 a 10 Ministerio del Interior (10 en verde)

- Las diez subactividades apuntan a fortalecer las capacidades institucionales en la comprensión de la situación de riesgo diferenciada para las defensoras y lideresas, así como en una concepción específica para su protección, sin embargo, se debe asegurar que así sea y no que termine con la realización de una oferta general para las mujeres, esto es, debe garantizarse lo que se ha denominado la oferta diferenciada para defensoras y lideresas. Ahora bien, hay tres subactividades que deben hacer parte de un capítulo sobre seguimiento y evaluación, como está establecido en el Programa aprobado por la R 0845, la 5,6 y 7¹⁰. Sin presupuesto

⁹ Las propuestas programáticas e intersectoriales que agrupaban estas subactividades en la propuesta de las mujeres eran las de i. consolidación de las Mesas Territoriales de Prevención; ii. Formulación, implementación y seguimiento de planes territoriales de prevención y contingencia; iii. Capacitación para funcionarios y funcionarias y fuerza pública.

¹⁰ Enumeración propia

11 Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (1 en rojo)

- No es clara la pertinencia con la acción 2.3. sobre Adecuación y Fortalecimiento institucional para la prevención del riesgo contra defensoras. Sin presupuesto.

12 a 15 Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer CPEM (2 en rojo, 1 en verde)

- No hay ningún elemento que de claridad frente al propósito de adecuar y fortalecer la institucionalidad en materia de garantías para defensoras y lideresas. La última subactividad, 15, si lo asegura. Con presupuesto

16 a 19 Ministerio de Justicia y del Derecho (4 en verde)

- Las cuatro subactividades apuntan claramente a la adecuación y fortalecimiento institucional en materia de garantías para defensoras y lideresas. Con presupuesto

22 a 22 Ministerio de Defensa Nacional (2 en rojo, 1 en verde)

- Las dos primeras subactividades no aclaran el propósito de adecuación y fortalecimiento de la institucionalidad de la Fuerza Pública en materia de garantías para defensoras y lideresas. La tercera podría asegurarlo, pero se recomienda de manera especial, que las mesas no sean solamente con Fuerza Pública y Policía sino con presencia también de las restantes entidades involucradas en el Programa para Defensoras y Lideresas. En los pilotos, se deben llevar a cabo en el marco de las Mesas de Garantías para Defensoras y Lideresas.

2.4. Promover la participación de las lideresas y defensoras de derechos humanos en espacios de representación y toma de decisiones.

El alcance de esta acción está vinculado al de la primera, por ende la ecuación que se propuso en aquel ítem debe ser ampliada de la siguiente forma: a mayor fortalecimiento organizativo y de los liderazgos de las defensoras y lideresas y a

mayor participación suya en espacios de representación y toma de decisiones, mayores posibilidades de prevención de los riesgos que se suscitan en razón de su trabajo y su condición como mujer en intersección con otros factores de discriminación que los aumentan. Por ende, en este examen la pertinencia de las subactividades será estudiada alrededor de la siguiente pregunta: ¿con esas subactividades se asegura el fortalecimiento de su participación y representación?¹¹

1 oficina del Alto Comisionado para la Paz OACP (1 en verde)

La subactividad a su cargo responde positivamente a la pregunta por la pertinencia con la acción 2.4 porque podría asegurar el fortalecimiento de la participación y la representación de las defensoras y lideresas, sin embargo, al no mencionar como se realizará queda ambigua, la recomendación concreta que hicieron las organizaciones de mujeres fue la implementar mecanismos concretos que propendan por la paridad. Sin presupuesto.

2 a 7 Ministerio del Interior (6 en amarillo)

Si bien las seis subactividades están direccionadas en el sentido del fortalecimiento de la participación de las lideresas y defensoras también lo estarían en lo que se refiere al fortalecimiento de los procesos organizativos, cuya frontera es tenue, en razón de lo cual se sugiere la depuración de las mismas para asegurar que se correspondan con esta acción o con la anterior. Sin presupuesto.

8 a 11 Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas UARIV (3 en verde)

Las tres subactividades cumplen el criterio de pertinencia para el fortalecimiento de la participación y la representación, sin embargo, es importante anotar que no puede desdibujarse el alcance de la oferta particular para defensoras y lideresas.

12 Consejería Presidencial para la Juventud (1 en amarillo)

No pareciera que esta subactividad promueva la participación y la representación. Podría corresponder más bien a la del fortalecimiento organizativo y de los liderazgos, sin olvidar que no puede desdibujarse el alcance de la oferta particular para defensoras y lideresas. Sin presupuesto.

¹¹ Las propuestas programáticas e intersectoriales que agrupaban estas subactividades en el Programa sugerido por las mujeres en 2016, fueron: i. Construcción participativa de la política pública para la defensa de los derechos humanos y, ii. Fortalecimiento de la participación de mujeres defensoras.

2.5. Reconocimiento público y difusión de la labor realizada por mujeres defensoras de derechos humanos

El sentido de esta acción se complementa con la 2.1 y la 2.4 en el sentido de que, fortaleciendo las organizaciones de las lideresas y su liderazgo, promoviendo su participación y representación y aumentando el reconocimiento público y la difusión del trabajo de las defensoras y lideresas, se incrementan las posibilidades de prevenir las agresiones en su contra. La pertinencia de las subactividades se califica con la respuesta a la pregunta: ¿con esta subactividad se incrementa el reconocimiento público y la difusión de la labor realizada por mujeres defensoras?¹²

1 Ministerio del Interior (Dirección de Democracia, Participación Ciudadana y Acción Comunal -DDPCA) (1 en amarillo)

- No pareciera que con esta subactividad se contribuya al incremento del reconocimiento público, razón por la que se sugiere su traslado a la 2.4. Promoción de la participación y la representación. Sin presupuesto.

2 Ministerio del Interior (Dirección de Democracia, Participación Ciudadana y Acción Comunal -DDPCA) (1 en verde)

- La subactividad es pertinente a la acción porque asegura el aporte al incremento del reconocimiento público y la difusión de la labor de las defensoras. Sin presupuesto

3 Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (Dirección de Mujer Rural) (1 en verde)

- La subactividad es pertinente a la acción porque asegura el aporte al incremento del reconocimiento público y la difusión de la labor de las defensoras. Con presupuesto

4 Consejería Presidencial para la Juventud- Colombia Joven (1 en verde)

¹² Las propuestas programáticas e intersectoriales que agrupaban estas subactividades en la iniciativa de las mujeres en 2016, fue la de Campañas de comunicación para la prevención de violencias y reconocimiento de las defensoras.

- La subactividad es pertinente a la acción porque con la misma se asegura el aporte al incremento del reconocimiento público y la difusión de la labor de las defensoras. Sin presupuesto
- 5 Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM) (1 en verde)
- La subactividad es pertinente a la acción porque con la misma se asegura el aporte al incremento del reconocimiento público y la difusión de la labor de las defensoras. Sin presupuesto
- 6 Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, CPEM, Ministerio del Interior (1 en verde)
- La subactividad es pertinente a la acción porque con la misma se asegura el aporte al incremento del reconocimiento público y la difusión de la labor de las defensoras.
- 7 Ministerio de Cultura (1 en verde)
- La subactividad es pertinente a la acción porque con la misma se asegura el aporte al incremento del reconocimiento público y la difusión de la labor de las defensoras.
- 8 Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer CPEM, Consejería Presidencia para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales (1 en amarillo)
- No pareciera que con esta subactividad se contribuya al incremento del reconocimiento público, razón por la que se sugiere su traslado a la 2.6 Impulso a la gestión del riesgo. Sin presupuesto.

2.6. 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.

El sentido de esta acción guarda relación con la necesidad de que los mecanismos existentes para la prevención o estudios de los contextos de riesgos se adapten al enfoque de género desde una perspectiva étnica y diferencial respecto de los que enfrentan las mujeres defensoras y lideresas. Desde ese punto de vista la pregunta

para el examen de la pertinencia de las subactividades es: ¿ asegura la adaptación de un enfoque de riesgo al de género¹³

1 a 6 Ministerio de Educación Nacional (3 en rojo, 1 en amarillo)

- 3 subactividades en cuestión no son pertinentes para esta acción porque su naturaleza no se corresponde con gestión del riesgo para defensoras y lideresas, podría revisarse su ubicación porque podrían guardar mayor consistencia con otras líneas anteriores. En todo caso, sea que se haga el traslado según su pertinencia o sea que permanezca en esta acción, debe asegurarse que la oferta sea pertinente con el Programa. La subactividad 2¹⁴ tendría mayor consistencia con la acción 2.4 sobre participación y representación.

7 a 12 Ministerio del Interior, dos con la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (5 en amarillo, 1 en verde)

7 Ministerio del Interior, cumple con el alcance de la oferta diferenciada porque debería tratarse de una Ruta para Lideresas y Defensoras .

- 8 Con esta subactividad se puede contestar positivamente la pregunta en el sentido de que si aporta a la adaptación indicada de las entidades con competencia en materia de prevención y protección
- 9 10 11 12 No son pertinentes para esta acción porque por su naturaleza no se corresponden con gestión del riesgo, podría revisarse su ubicación porque tienen mayor consistencia con la acción 2.3. Adecuación y fortalecimiento institucional para la prevención de los riesgos contra defensoras.

¹³ Las propuestas programáticas e intersectoriales que agrupaban estas subactividades en la propuesta de la mujerea en 2016 fueron: i. Fortalecimiento del SAT con enfoque de género y participación de organizaciones sociales; ii. Fortalecimiento de Observatorios de Derechos Humanos de las Mujeres

¹⁴ Enumeración propia

IV. La línea de Protección

3. Alcance

El componente o línea de protección se empezó a ajustar al enfoque diferencial de género y de los derechos de las mujeres desde 2012 con la aprobación de la Resolución 805 que reconoció que los riesgos que enfrentan las defensoras y las lideresas son desproporcionados en la medida en que ocurren no solamente por lo que hacen sino por lo que son, mujeres, en una sociedad que ejerce la discriminación contra ellas en razón de serlo, lo cual fundamenta la obligación del Estado de la atención preferente o de discriminación afirmativa que permita su superación. La transformación de la concepción material de las medidas por la integral, la ampliación de las mismas al núcleo familiar y la institucionalización de un CERREM para mujeres fueron sus principales características.

Sin embargo, subsistieron barreras 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, en razón de lo cual la Resolución 0845 asegura medidas para su superación, que en lo que respecta a este componente permiten: (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.

Para su logro, establece como estrategia la adecuación institucional de las medidas de protección integral con enfoque de género y derechos de las mujeres integrando una perspectiva étnica y diferencial y como objetivo estratégico 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, además de mejorar 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.

Se establecieron las siguientes 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 integrales¹⁵

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

En la anterior oportunidad en la que Sisma aportó observaciones a la primera versión del plan de acción formulada por el actual gobierno, se advirtió la necesidad de establecer con claridad cual es la frontera entre Prevención y Protección, sin dejar de precisar, en todo caso, que cuando se habla de esta última, obedece a una situación de riesgo materializado en alguna de las amenazas a través de las cuales se agreden a las defensoras, declarada tal por la UNP o por otras entidades responsables igualmente de la protección de los derechos de las mujeres a partir de sus propios mecanismos y rutas. En consecuencia, con este planteamiento, se sugirieron los siguientes criterios para la caracterización de las medidas de Protección:

- i. Rutas institucionales, diferentes a las de la UNP, para la declaratoria de riesgo y medidas de protección a defensoras y lideresas, sus organizaciones y procesos comunitarios en riesgo según sus propias reglamentaciones
- ii. Ruta de la UNP para la declaratoria de riesgo y medidas de protección asignadas en Cerrem
- iii. Registros y/o sistemas de información existentes sobre agresiones contras las defensoras y lideresas, sus organizaciones y procesos comunitarios en riesgo

3. Las acciones y las subactividades

3.5. Adecuación de las medidas materiales de protección

El alcance de esta acción, originariamente, fue concebido en términos del ajuste de los procedimientos institucionales sobre el riesgo al enfoque de género. En consecuencia, la pertinencia de las subactividades se examinará a la luz de la pregunta, ¿la subactividad

¹⁵ Es de anotar que en el Plan de Acción no se desarrollaron las medidas 3.6 y 4

significa una ruta para la declaratoria de riesgo o la asignación de medidas, desde un enfoque de género, bien sea ajustada u originaria?¹⁶

1 Ministerio del Interior (1 verde)

- Esta subactividad es pertinente a la acción porque constituye una ruta para la advertencia de riesgo para las lideresas políticas¹⁷

3.6. Mejoramiento de la capacidad de respuesta institucional al nivel nacional y territorial, con el fin de subsanar las barreras de acceso y las fallas en la implementación

- El sentido de esta acción, en la concepción original de las mujeres era la de asegurar que con los ajustes a la respuesta institucional se lograra la superación de las barreras de acceso a la protección para las defensoras y lideresas. En este sentido el interrogante para examinar la pertinencia de las subactividades es el siguiente: ¿la subactividad permite la superación de alguna barrera de acceso o de fallas en su implementación?¹⁸

1 a 5 Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF (4 amarillo, 1 verde)

- Cuatro subactividades se consideran de mayor pertinencia en la acción 2.2. Sobre formas de prevención del riesgo para el grupo familiar porque responden con mayor precisión a la pregunta de examen de aquella que de la 5.2. en el sentido de que estas subactividades prevendrían el riesgo familiar más que la superación de una barrera actual en materia de protección. La quinta¹⁹, asegura la adecuación frente a la acción 5.2. porque las características que la señalan, pertinencia, oportunidad y flexibilidad en

¹⁶ Las propuestas programáticas e intersectoriales que agrupaban estas subactividades en la propuesta de las mujeres en 2016 fueron: i. Atención oportuna e integral de las emergencias; ii. Reubicación concertada, garantista y con el grupo familiar; iii. Protección de la integridad física a través de mecanismos de protección colectiva de las comunidades étnicas; v. Armonización o fortalecimiento espiritual, como medida de protección con enfoque diferencial para comunidades y pueblos étnicos; v. Continuidad de las medidas de apoyo de transporte. El Plan de Acción no desarrolló suficientemente el alcance dado a esta acción por las mujeres, razón por la que se propone su revisión para el momento del primer ajuste anual.

¹⁷ Podría ser interesante establecer un acuerdo entre la UNP y el Ministerio para que tenga en cuenta a URIEL como fuente de información.

¹⁸ Las propuestas programáticas e intersectoriales que agrupaban estas subactividades en la propuesta de las mujeres en 2016 fueron las de: i. Diseño e implementación de un sistema de seguimiento a la implementación de las medidas; ii. Formación para hombres y mujeres de protección.

¹⁹ Enumeración propia consecutiva iniciando la acción

la atención de hijos hijas nietos nietas, de 0 a 5 años, permitirían la superación de las barreras que se les presentan a las mujeres en riesgo, quedando por resolver la misma amplitud la atención para los mayores y las mayores de esa edad. Sin presupuesto.

6 Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM), Ministerio de Salud y Protección Social (1 roja)

- La subactividad no está estructurada en relación con el Programa, es decir, lo que se denominó en las consideraciones iniciales pertinencia con la oferta diferenciada para el Programa no es clara en este caso, en consecuencia, para responder la pregunta sobre la suficiencia con la acción 5.2. se debe asegurar primero la consistencia con la II.2. Con presupuesto

3.7. Medidas Integrales

El sentido de esta línea, en su espíritu original era el de estructurar y/o ajustar la oferta en forma tal que pudiese asignarse en los CERREM o en los escenarios establecidos para otras rutas de protección a defensoras en riesgo que se hacen acreedoras de medidas integrales. En consecuencia, la pregunta sería: ¿la subactividad contribuye a asegurar protección integral a defensoras en riesgo extraordinario o extremo?²⁰

1 a 3 Ministerio de Salud y Protección Social (1 en rojo, 2 en verde)

1 La primera subactividad no está estructurada en relación con el Programa, es decir, lo que se denominó en las consideraciones iniciales pertinencia con la oferta diferenciada para el Programa no es clara en este caso, en

²⁰ Las propuestas programáticas e intersectoriales que agrupaban estas subactividades fueron: en salud, Programa de adecuación para la atención oportuna y diferencial en salud integral; en educación, Apoyo a la integración educativa de hijos e hijas de defensoras en situaciones especiales; en Vivienda y Tierras, Mejoramiento de condiciones de seguridad material y jurídica de las vivienda de mujeres defensoras; en generación de ingresos, Subprograma Integral de generación de ingresos para mujeres defensoras (en cumplimiento del Conpes 161); en Seguridad Social, seguridad financiera y auxilio pensional; en Medidas para la protección del grupo familiar, casas refugio para mujeres defensoras y su grupo familiar; en Respaldo Político, respaldo político a defensoras; en Medidas colectivas de protección, Medidas colectivas para organizaciones de mujeres y medidas colectivas para pueblos y comunidades étnicas. El Plan de Acción las integró indistintamente del sector.

consecuencia, para responder la pregunta sobre la suficiencia con la acción 5.2. se debe asegurar primero la consistencia con la II.2. Sin presupuesto

2, 3 Si son pertinentes a las medidas integrales porque ambas pueden asignarse en los CERREM además de ser elaboradas de manera consistente con la oferta diferenciada del Programa. Sin presupuesto

4 Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF (Dirección de Protección) (1 en roja)

La subactividad no está estructurada suficientemente en relación con el Programa, es decir, lo que se denominó en las consideraciones iniciales pertinencia con la oferta diferenciada no es totalmente clara en este caso, en consecuencia, para responder la pregunta sobre la pertinencia con la acción 5.3. se debe asegurar primero la consistencia con la II.2. Con presupuesto.

5 Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF (Dirección de Comunicaciones) (1 en amarillo)

Esta subactividad no es pertinente con esta acción, lo es más con la 2.2. pero si cumple el criterio de consistencia con la oferta diferenciada del Programa.

6 Ministerio del Interior (1 en rojo)

La subactividad no está estructurada en relación con el Programa, es decir, lo que se denominó en las consideraciones iniciales pertinencia con la oferta diferenciada no es clara en este caso, de otra forma, para responder la pregunta sobre la pertinencia con la acción 5.3. se debe asegurar primero la consistencia con la II.2

7 y 8 Unidad Nacional de Protección (2 en verde)

Si son pertinentes a las medidas integrales

9 Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (1 en rojo)

La subactividad no está estructurada en relación con el Programa, es decir, lo que se denominó en las consideraciones iniciales pertinencia de la oferta diferenciada no es claro en este caso, de otra forma, para responder la pregunta sobre la pertinencia con la acción 5.3. se debe asegurar primero la consistencia con la I. 3.

10 Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas UARIV (1 en verde)

Esta subactividad es pertinente a las medidas integrales

11 Agencia para la Reincorporación y la Normalización ARN (1 en amarillo)

Esta subactividad no es pertinente con esta acción, lo es más con la 1.1 o 1.4

V. La línea de No Repetición

5.7 La línea de No Repetición

4. Alcance

Memoria histórica, Justicia, Desmantelamiento, Desmilitarización de la vida civil, Lucha contra la Corrupción fueron los elementos concebidos por las organizaciones de mujeres que entregaron la propuesta de Programa en 2016. De aquellos, se acogieron por parte del gobierno en la Resolución 0845 el primero y el segundo y se introdujo un tercero, denominado reconocimiento y dignificación de la labor desarrollada por las defensoras y las lideresas²¹

La ecuación de eficacia concebida para el Programa implica la trilogía Prevención, Protección y No Repetición porque su integralidad fue concebida como necesaria para las reales garantías para las defensoras y lideresas.

Las altas tasas de impunidad por las agresiones cometidas contra ellas, así como la falta de memoria sobre las violaciones en su contra y su aporte a la sociedad que dignifiquen su labor constituyen un motor que estimula la continuidad de las agresiones de las que son víctimas.

En consecuencia, la estrategia de la línea es la lucha contra la impunidad y la recuperación de la memoria histórica. Su objetivo específico es 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

Las líneas de acción son las siguientes:

²¹ Originariamente esta acción, en la propuesta de las mujeres, estaba incluida en la línea de Prevención. Aun nos sigue pareciendo que tiene mayor sentido allí que en No Repetición.

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.

5. Las acciones y las subactividades

5.5. Lucha contra la impunidad

Esta acción fue concebida por las mujeres en la propuesta de 2016 como la implementación de las acciones para garantizar el derecho a la justicia de mujeres defensoras de derechos humanos por las agresiones cometidas en su contra bajo la consideración de que 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 DDHH²². La pregunta por la pertinencia de las subactividades es, en consecuencia, ¿asegura el acceso a la justicia para las defensoras?

1 a 4 Fiscalía General de la Nación (4 en verde)

Las subactividades son pertinentes todas porque contribuyen a asegurar el acceso a la justicia para las defensoras víctimas de delitos en su contra. Sin presupuesto

5 Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Defensa, Ministerio del Interior (1 en rojo)

La subactividad no está estructurada en relación con el Programa, es decir, lo que se denominó en las consideraciones iniciales pertinencia de la oferta diferenciada no es clara en este caso. En consecuencia, mientras no se asegure la suficiencia con la I. 3 no puede examinarse la consistencia con la 7.1, es decir, mientras no esté estructurada de manera clara para defensoras y lideresas no puede examinarse si asegura el acceso a la justicia para las defensoras.

²² Las propuestas programáticas e intersectoriales que agrupaban estas subactividades que hicieron las organizaciones de mujeres en 2016 fueron las siguientes: i. Implementación de acciones para garantizar el derecho a la justicia de mujeres defensoras de derechos humanos; ii. Estrategia interinstitucional de lucha contra la impunidad

5.6. Memoria histórica

Concebida como la salvaguarda de la memoria de sus luchas, los ataques de los que han sido víctimas y su visión de lo ocurrido²³. En consecuencia, la pertinencia se examinará con la pregunta, ¿las subactividades aseguran a las defensoras la salvaguarda de la memoria desde su perspectiva?

1 a 4 Unidad para la Atención y Reparación Integral a las víctimas UARIV (4 en rojo)

Las subactividades no se plantean en relación con el Programa, hacen parte de la oferta de la entidad sin lograr, aparentemente, una diferenciada para defensoras y lideresas. En consecuencia, resulta imposible el examen de la pertinencia de las mismas con la acción 7.2.

5 a 6 Centro Nacional de Memoria Histórica (2 en verde)

Estas subactividades logran asegurar la pertinencia de una oferta diferenciada para defensoras con lo cual se plantean relacionadas con el Programa, adicionalmente son consistentes con la acción sobre memoria porque podrían asegurar una salvaguarda de la memoria de las defensoras, si se respeta su perspectiva. Con presupuesto

5.7. Reconocimiento y dignificación de la labor desarrollada por las mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos

Se concibió esta acción como un factor que coadyuvaría a la no repetición de los hechos en su contra como quiera que el reconocimiento y la dignificación elevan altamente el costo de las agresiones además de que crece el respaldo social a su labor. El examen de la pertinencia de esta pregunta se hace a la luz de la pregunta, ¿Las subactividades contribuyen al reconocimiento y dignificación de la labor de las defensoras y lideresa?

1 Unidad para la Atención y Reparación Integral a las víctimas UARIV (1 en verde)

La subactividad asegura el alcance de una oferta diferenciada para defensoras y además, contribuye al reconocimiento y dignificación de la labor de las defensoras, en consecuencia, es pertinente a la 7.3. Sin presupuesto

²³ Las propuestas programáticas e intersectoriales integraban i. Memoria histórica; ii. Reconocimiento y dignificación de la labor desarrollada por las mujeres defensoras. En la versión oficial esta última se estructuró como una acción separada

2 a 3 Ministerio del Interior (2 en verde)

Las subactividades son altamente pertinentes a la acción 7.3 porque contribuyen al reconocimiento y dignificación de la labor de las defensoras y lideresas.