

IV Balance del Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderas y Defensoras (PIGMLD)

Valoración global de la implementación del PIGMLD y análisis del contenido del Plan de Acción 2024-2026



Título original: Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos (PIGMLD).
IV Balance del Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras (PIGMLD)

Valoración global de la implementación del PIGMLD y análisis del contenido del Plan de Acción 2024-2026

Primera edición, febrero 2024

Periodicidad de la publicación: anual.

ISSN: 2981-734X

Autoras:

Andrea Catalina León Amaya y Katerin Jurado Díaz.

Coordinadora de investigación y editora: Katerin Jurado Díaz.

Asistentes de investigación: Jeniffer Córdon López, Viviana Bejarano Montoya, Yury Flores Cubillos, Gabriela Ramírez Barajas y Mariana Castro.

Coordinación de la publicación: Katerin Jurado Díaz.

© **Corporación Sisma Mujer**

Calle 40 # 24-33.

Bogotá, Colombia

Cel: 3143001217

www.sismamujer.org

Instagram: @sismamujer

Facebook: Corporación Sisma Mujer

Twitter: @SismaMujer

Editora: Katerin Jurado Díaz.

Diagramación: Luisa Chaves.

Ilustraciones de portada e interiores: Sofía Murcía.

Adecuación de portada: Sofía Murcía.

*Este material ha sido elaborado con el apoyo financiero de la Unión Europea. Su contenido es responsabilidad exclusiva de la **Corporación Sisma Mujer** y no necesariamente refleja los puntos de vista de la Unión Europea.*

Copy left: El presente documento puede ser reproducido en todo o en parte, siempre y cuando se cite la fuente y se haga con fines no comerciales.

IV Balance del Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras (PIGMLD).

***Valoración global de la implementación del PIGMLD y
análisis del contenido del Plan de Acción 2024-2026***

Tabla de contenido

Prefacio.....Pág. 10

Introducción: Una visión general de los retos actuales a partir de la incidencia nacional realizada entre 2024 y el primer semestre de 2025.....Pág. 15

El papel de la Secretaría Técnica del PIGMLD.....Pág. 17

Los retos actuales en el eje de Prevención.....Pág. 19

Los retos que persisten en el eje de Protección.....Pág. 20

Los retos que se actualizan en el eje de Garantías de No Repetición.....Pág. 23

Avances y apuestas en la territorialización del PIGMLD.....Pág. 24

Valoración del proceso de formulación y contenido del Plan de Acción 2024-2026.....Pág. 27

1. Valoración general: Elementos positivos que sobresalen y preocupaciones y preguntas que subsisten.....Pág. 28

2. Valoración de las acciones y actividades previstas en el nuevo Plan de Acción 2024-2026.....Pág. 33

2.1. Eje de Prevención.....Pág. 33

2.1.1. Visión general.....Pág. 34

2.1.2. Análisis detallado de acciones y actividades.....Pág. 37

2.1.2.1. LA1 - <<Fortalecimiento de los procesos individuales y colectivos de liderazgo social y trabajo organizativo de las mujeres y defensoras y su articulación con el movimiento social y de Derechos Humanos>>.....Pág. 38

2.1.2.2. LA2 - <<Formas de prevención para el grupo familiar y comunitario>>.....Pág. 48

2.1.2.3. LA3 - <<Adecuación y fortalecimiento institucional para la prevención de los riesgos contra defensoras>>.....Pág. 55

2.1.2.4. LA4 - <<Promoción de la participación de las lideresas y defensoras de derechos humanos en espacios de representación y toma de decisiones>>.....Pág. 62

| | |
|---|----------|
| 2.1.2.5. LA5 - <<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>> | Pág. 69 |
| 2.1.2.6. LA6 - <<Promoción de la participación de las lideresas y defensoras en los procesos de construcción de paz y en el cumplimiento del Acuerdo de Paz>>..... | Pág. 71 |
| 2.1.3. Síntesis de aspectos destacados del Eje de Prevención..... | Pág. 75 |
| 2.2. Eje de Protección..... | Pág. 78 |
| 2.2.1. Visión general..... | Pág. 79 |
| 2.2.2. Análisis detallado de acciones y actividades..... | Pág. 81 |
| 2.2.2.1. LA1 - <<Adecuación de las medidas materiales de protección>> | Pág. 83 |
| 2.2.2.2. LA2 - <<Mejoramiento de la capacidad de respuesta institucional a nivel nacional y territorial, para subsanar las barreras de acceso y las fallas en la implementación>>..... | Pág. 85 |
| 2.2.2.3. LA3 - <<Medidas integrales para el acceso y promoción de la salud, la educación, la vivienda, la generación de ingresos, empleabilidad y emprendimiento, medidas de protección para el grupo familiar, respaldado para el ejercicio de la defensa de los Derechos Humanos y la atención integral de niños, niñas y adolescentes>>..... | Pág. 91 |
| 2.2.2.4. LA4 - <<Medidas colectivas de protección>>..... | Pág. 93 |
| 2.2.2.5. LA5 - <<Protección psicosocial>>..... | Pág. 95 |
| 2.2.3. Síntesis de aspectos destacados del Eje de Protección..... | Pág. 99 |
| 2.3. Eje de Garantías de No Repetición..... | Pág. 102 |
| 2.3.1. Visión general..... | Pág. 103 |
| 2.3.2. Análisis detallado de acciones y actividades..... | Pág. 103 |
| 2.3.2.1. LA1 - <<Lucha contra la impunidad>>..... | Pág. 104 |
| 2.3.2.2. LA2 - <<Memoria histórica>>..... | Pág. 108 |

2.3.2.3. LA3 - <<Reconocimiento y dignificación de la labor desarrollada por las mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos>>.....Pág. 110

2.3.3. Síntesis de aspectos destacados del Eje de Garantías de No RepeticiónPág. 113

2.4. Valoración de la sección de “Compromisos de Entidades Estatales”Pág. 115

Recomendaciones.....Pág. 120

Referencias bibliográficas.....Pág. 125

Prefacio



Este IV Balance resulta del histórico de más de quince años acompañando a mujeres lideresas y defensoras, y más de seis años de incidencia y control social impulsando la implementación de los planes de acción del Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos (PIGMLD) derivados del cumplimiento del Decreto 1314 de 2016 y la Resolución 0845 de 2018.

Es clave destacar que este trabajo se ha robustecido gracias a la acción conjunta y articulada entre Sisma Mujer y las cuatro (4) organizaciones territoriales Mujeres Sembrando Vida¹, ASOMUDEM², Esfuérate³ y Vida Digna⁴ bajo la alianza denominada “Reactivar la Paz: una apuesta de las mujeres y sus organizaciones” financiada por la Unión Europea. A partir de esta estrategia, desde 2023, se han impulsado acciones de incidencia que propicien la construcción de la paz, la promoción y defensa de los derechos humanos de las mujeres y la consolidación de entornos favorables para el ejercicio de la labor de liderazgo de las mujeres lideresas y defensoras en el país.

Aunque el PIGMLD y sus planes de acción se formalizan en documentos oficiales y prácticas y procedimientos institucionales, es importante reiterar que estamos hablando de un proceso social, vivo y dinámico. Tal proceso ha transitado por diversos hitos que en este ejercicio de balance es necesario recapitular nuevamente.

El Proceso Nacional de Garantías para Defensores y Defensoras de Derechos Humanos, en 2009, marcó el punto de partida. Como parte de ese proceso, el movimiento social de mujeres impulsó la reivindicación de medidas y rutas de protección con enfoque de género. Esto resultó en la adopción de un Protocolo específico con ese enfoque y en la creación del Comité de Evaluación y Riesgos y Recomendaciones de Medidas para Mujeres (CERREM Mujeres), en 2012.

Posteriormente, la incidencia jurídico-política con enfoque feminista llevó al reconocimiento de la violencia sociopolítica de género y los riesgos extraordinarios de género, en el Auto 098 de 2013 de la Corte Constitucional. Así, en 2018 (con la Resolución 0845), se alcanzó la oficialización del PIGMLD, concebido y construido por las plataformas y organizaciones de mujeres involucradas, derivado de un robusto proceso participativo liderado por Sisma Mujer, entre 2013 y 2016.

1. Organización de mujeres víctimas de violencia sexual y desplazamiento en los municipios del Carmen de Bolívar y El Salado, Bolívar. Buscan aportar a la construcción de política pública con enfoque de género y brindar apoyo a mujeres víctimas de todo tipo de violencias en la zona.

2. Organización con una trayectoria de más de 16 años, cuya cobertura territorial se extiende a la ciudad de Villavicencio y a los municipios de Vistahermosa (rural y urbano), Fuente de Oro, Puerto Rico, Mapiripán y San Martín, que se enfoca en la defensa de los derechos humanos de las mujeres y las personas afectadas por el conflicto armado.

3. Organización de mujeres en el departamento de Sucre que propende por el bienestar social de cada una de sus integrantes, quienes son víctimas de violencias basadas en género dentro y fuera del conflicto armado.

4. Organización de mujeres conformada principalmente por mujeres afro de zona rural y urbana, que apuntan al fortalecimiento de capacidades de las mujeres desde un enfoque de género y antiracista en el municipio de Buenaventura, Valle del Cauca.

En efecto, el 7 de marzo de 2013, en la Mesa Nacional de Garantías, el Gobierno se comprometió con un Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos, garantizando su formulación con la participación de las mujeres. La construcción del Programa tuvo dos momentos: primero, la elaboración participativa con las mujeres a nivel nacional y territorial de una primera propuesta de programa que recogió el su título el nombre de la defensora de derechos humanos Angélica Bello⁵. Posteriormente, la construcción de una segunda propuesta desde las mujeres, orientada a superar los vacíos y debilidades de la respuesta del Gobierno frente a la primera versión⁶, y abordando acciones estratégicas distribuidas en los tres ejes de “Prevención”, “Protección” y “Garantías de No Repetición”.

Para dar fuerza y elevar al alto nivel este proceso, mediante Decreto 1314 de 2016, se creó la Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos (CIG), constituida como instancia de alto nivel de impulso y coordinación para obtener la formulación oficial del PIGMLD. Hasta hoy, se espera que la CIG continúe siendo la principal instancia formal y de alto nivel, que promueve la interlocución y concertación entre el movimiento social de mujeres y el Estado, para deliberar, hacer control ciudadano sobre la implementación del PIGMLD, formular recomendaciones e incentivar el compromiso institucional.

Con el fin de darle concreción al PIGMLD y avanzar en su territorialización, se han adoptado, hasta la fecha, tres planes de acción: (1) el plan de acción de 2018 (primer plan de corta duración que dio impulso a las acciones iniciales); (2) el plan de acción cuatrienal 2019-2022, lanzado en febrero de 2020, que involucró 28 entidades responsables, con un total de 144 actividades específicas; y, (3) el plan de acción para el período 2024-2026, lanzado en julio de 2024, en el que tienen competencia 33 entidades estatales (cinco más que en el plan anterior)⁷ y que incluye 72 acciones y 144 actividades específicas para la protección integral de las defensoras.

A la par que se avanza en la implementación del PIGMLD, los últimos años han estado marcados por un contexto de recrudecimiento y reconfiguración del conflicto armado interno, con incremento de amenazas y violencias hacia las personas que lideran procesos sociales y ejercen la labor de defensa de derechos humanos en Colombia. Fue así como, mediante sentencia SU-546 de 6 de diciembre de 2023, la Corte Constitucional declaró el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) respecto de la grave situación de se-

5. Versión entregada al Gobierno Nacional en diciembre de 2013; se obtuvo respuesta y retroalimentación del Gobierno a mediados de 2014.

6. Esta segunda versión se entregó en agosto de 2016.

7. 29 entidades del Poder Ejecutivo Nacional y 4 entidades del Estado que no hacen parte del Ejecutivo (Fiscalía General de la Nación, entidades del Ministerio Público —Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo— y Consejo Nacional Electoral).

guridad que enfrentan quienes ejercen la defensa de los derechos humanos⁸. La orden vigésima sexta proferida por la Corte en esa sentencia, dirigida a todas las autoridades que intervienen en el deber de garantizar protección a la población líder y defensora de derechos humanos, determinó la obligación de aplicar la perspectiva de género en el ejercicio de sus competencias, atendiendo para ello lo dispuesto en el Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderes y Defensoras de Derechos Humanos (PIGMLD).

El trabajo permanente de observación-participación-acción desarrollado por Sisma Mujer y en el marco de la Alianza Reactivar La Paz abarca múltiples niveles de acompañamiento e incidencia que se reflejan en los diferentes componentes que estructuran los balances periódicos del PIGMLD. Esto incluye, por un lado, el trabajo en conjunto con las mujeres líderes y defensoras, en toda su diversidad y en diferentes territorios del país, y, por otro, la incidencia nacional y territorial, en conjunto con las plataformas nacionales de mujeres y en interlocución constante con los agentes públicos.

La sistematicidad de la labor de seguimiento así realizada se encuentra documentada en tres balances de valoración, que preceden al que se publica en esta ocasión, sobre la implementación del PIGMLD y sus planes de acción:

(i) En el **I Balance**, publicado en noviembre de 2021, se valoraron las acciones iniciales del año 2018 y la primera fase de implementación del Plan de Acción 2019-2022, con corte a septiembre de 2021.

(ii) En el **II Balance**, publicado al final de 2022, se buscó identificar los avances de ejecución entre el segundo trimestre de 2021 y el tercer trimestre de 2022. En tal oportunidad, se profundizó en la dimensión institucional nacional, valorando en detalle el estado de cumplimiento de las 144 actividades comprometidas por las 28 entidades nacionales hasta entonces involucradas. También analizó de manera minuciosa, con una metodología cualitativa, el estado de avance de la territorialización del PIGMLD. Además, por coincidir con la proximidad del cierre del primer plan cuatrienal, ese II Balance también tuvo la intención de ofrecer elementos útiles y formular recomendaciones para la construcción del segundo plan cuatrienal —que tendría que abarcar el período de 2023 a 2026—.

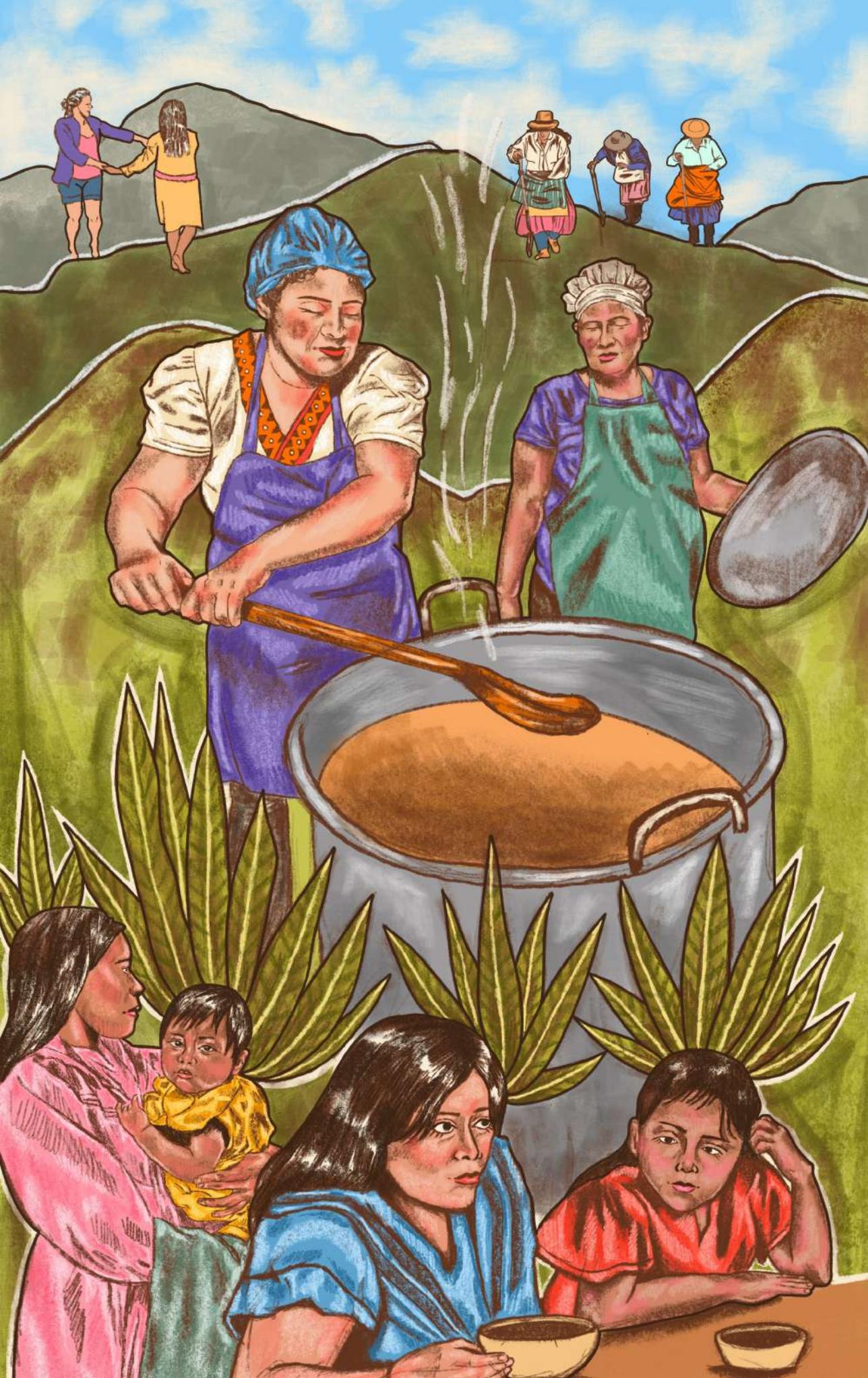
(iii) El **III Balance**, publicado en febrero de 2024, desarrolló la valoración global de la implementación del PIGMLD durante la fase de transición hacia el nuevo Plan de Acción cuatrienal y analizó el proceso participativo impulsado por el Ministerio del Inte-

8. Sentencia SU-546 de 6 de diciembre de 2023, proferida en la Acción de Tutela instaurada por integrantes de la población líder y defensora de derechos humanos contra la Unidad Nacional de Protección y otros (Expedientes T-8.018.193, T-8.136.698, T-8.062.595, T-8.091.278, T-8.242.042, T-8.266.696, T-8.270.692, T-8.365.345, T-8.473.048, T-8.682.067 y T-8.705.913), Magistrado Ponente José Fernando Reyes Cuartas. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/su546-23.htm>

rior para la construcción del nuevo plan de acción cuatrienal. Además, retroalimentó la propuesta de Plan de Acción 2023-2026 formulada preliminarmente por la Secretaría Técnica del PIGMLD, hilvanando las propuestas de la Alianza Reactivar La Paz construidas con base en los hallazgos de la observación participante de la fase dialógica impulsada por el Ministerio del Interior y derivadas de la interlocución con lideresas y defensoras de Valle del Cauca, Montes de María (Sucre y Bolívar), Meta, Nariño, Magdalena, Bolívar, Chocó y Putumayo.

Tras ese histórico, llegamos a este **IV Balance de la Implementación del PIGMLD**, en el cual analizamos detenidamente el contenido del nuevo Plan de Acción adoptado en julio de 2024, con vigencia hasta 2026 y se plantean valoraciones frente aspectos de avance después de la promulgación del Plan de Acción, y retos priorizados de cara a las anualidades 2025 y 2026. Este IV Balance sentará las bases para, en la próxima publicación prevista (V Balance) evaluar el estado de implementación de las acciones previstas en el Plan de Acción 2024-2026, abordando sus dimensiones nacional y territorial, de cara al cierre del Gobierno del Presidente Gustavo Petro y Francia Marquez.

Este IV Balance se estructura en tres partes: una introducción que presenta una visión general de los retos actuales a partir de la incidencia nacional e interlocución de Sisma Mujer y la Alianza Reactivar la Paz con el Gobierno Nacional realizada entre 2024 y el primer semestre de 2025; enseguida, el análisis de contenido del Plan de Acción actualmente vigente; y, finalmente, una sección de recomendaciones.



Introducción:

Una visión general de los retos actuales a partir de la incidencia nacional realizada entre 2024 y el primer semestre de 2025

En los últimos dos años, la interlocución entre el Ministerio del Interior, a través de la Dirección de Derechos Humanos —Secretaría Técnica del PIGMLD— y las plataformas y organizaciones de mujeres y feministas que realizan seguimiento al Programa ha mejorado sustancialmente. El lanzamiento del Plan de Acción para el período 2024-2026, en julio de 2024, derivado del proceso participativo desarrollado por la Dirección en 2023, refleja buena parte de esa interacción más fluida. Este Plan, que tuvo un incremento cuantitativo de las entidades estatales concernidas (de 28 a 33 entidades⁹), traza la hoja de ruta de implementación del PIGMLD hasta 2026 y constituye el instrumento clave para el seguimiento y la materialización de garantías efectivas para el ejercicio de la labor de las mujeres defensoras. De igual manera, se destacan los espacios de interlocución periódica en los que se definieron metas anuales e indicadores con un enfoque de medición más cercano a acciones de impacto y no sólo de gestión.

Es importante señalar que, aunque se había proyectado originalmente un horizonte de planes cuatrienales y sin interrupción de las acciones estatales, tras finalizar la vigencia del Plan de Acción 2019-2022, el plan que hoy está vigente sólo se consolidó en el segundo semestre de 2024. Tal como se documentó en el III Balance del PIGMLD, hubo una fase de transición entre un plan y otro que llevó a la desaceleración de las acciones estatales. Si bien la consolidación del nuevo Plan de Acción fue importante y resultó de un proceso amplio de construcción participativa promovido por la Secretaría Técnica del PIGMLD, su concreción enfrenta grandes retos, ya que se expidió con casi dos años de retraso, a pesar de lo observado por Sisma Mujer, en el II Balance del PIGMLD, y por la Alianza Reactivar la Paz, en el III Balance del PIGMLD, acerca de la necesidad de llevar a cabo un plan de contingencia para acelerar la implementación de las medidas y actividades propuestas en el primer plan cuatrienal, en especial de las que corresponden al eje de prevención¹⁰.

Entre 2024 y el primer semestre de 2025, se sostuvieron diversas sesiones técnicas en conjunto con la Secretaría Técnica del PIGMLD. Derivado de esa interlocución y de las

9. 29 entidades del Gobierno Nacional y 4 entidades del Estado (Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo y Consejo Nacional Electoral).

10. Sisma Mujer, II Balance del PIGMLD, p. 95, y III Balance del PIGMLD, p. 160.

acciones de incidencia y seguimiento desarrolladas, desde la Alianza Reactivar la Paz planteamos, en esta introducción, una síntesis de observaciones generales sobre: (i) el papel de la Secretaría Técnica, (ii) los retos actuales en cada eje del PIGMLD, y (iii) la territorialización.

El papel de la Secretaría Técnica del PIGMLD

En términos generales, la valoración del papel desempeñado por la Secretaría Técnica del PIGMLD es positiva. Su voluntad política constante se refleja en la interlocución con las demás entidades del orden nacional y en los avances logrados durante 2024 en la territorialización del Programa¹¹. Adicionalmente, es plausible el incremento logrado de entidades involucradas en el nuevo Plan de Acción¹².

Luego de la consolidación y lanzamiento del nuevo Plan de Acción, se han venido impulsando acercamientos y sesiones técnicas con las diferentes entidades, abordando los diferentes sectores (de educación, de investigación o de lucha contra la impunidad, de protección, etc.), para definir los temas prioritarios.

Los puntos en los que se ha centrado la Secretaría Técnica, desde la promulgación del nuevo Plan de Acción, son: la formación a funcionarios/as; impulsó de rutas de protección territoriales (aunque con pocos avances); el reconocimiento de la labor y papel que las defensoras y lideresas juegan, en articulación con Gobernaciones y Alcaldías; y la difusión de la oferta institucional. No obstante, a pesar de la voluntad y compromiso del Ministerio del Interior, en su papel de Secretaría Técnica, la reciprocidad de las demás entidades ha sido insuficiente y solo se ha obtenido de este compromiso sobre lo básico, sin acciones contundentes ni avances cualitativos significativos. La concertación con las entidades ha consistido sobre todo en la oferta básica, sin que necesariamente se avance en la construcción de una oferta diferenciada y adaptada para las mujeres lideresas y defensoras.

Durante el primer semestre de 2025 se han evidenciado rezagos en la implementación territorial del PIGMLD, que según lo ha señalado la ST, se deben principalmente a problemas de financiación, rotación constante de las personas con responsabilidades en el Programa y de gestión con los operadores logísticos. Estas dificultades han impedido concretar espacios de articulación con las integrantes del movimiento de mujeres y feministas en los niveles departamentales. Esta situación ha generado que el Progra-

11. Aunque durante 2025 se observan rezagos y en el primer semestre del año en curso no se han realizado visitas a territorio.

12. Con nuevas entidades concernidas, como el Ministerio de la Igualdad, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) y la Unidad de Restitución de Tierras (URT).

ma no se impulse de manera efectiva y constante en los territorios definidos en la hoja de ruta de priorización de la ST, ya que los encuentros que se logran realizar son muy esporádicos y no permiten la consolidación de agendas sostenidas de implementación del Programa. También ha impedido dar continuidad a las dinámicas de diálogo con las defensoras territoriales, ha limitado los avances a procesos de interlocución con entes territoriales, con avances únicamente en algunos departamentos, y ha imposibilitado una articulación efectiva entre Nación- Territorio que consolide acciones territoriales alineadas con el Plan de Acción Nacional.

Se resalta la estrategia de divulgación del PIGMLD y del plan de acción propuesta por la Secretaría Técnica, que se articula con la ESAP y contempla conversatorios y webinarios para hacer una sensibilización frente al Programa, dirigidos a las mujeres líderes y a las entidades. Ahora bien, la Alianza Reactivar la Paz ha hecho el llamado para que en ese proceso de difusión de la oferta institucional se involucre también a las plataformas de mujeres y organizaciones de los niveles nacional y local.

Por otro lado, se ha dado una discusión amplia sobre los indicadores del Plan de Acción. Este proceso, liderado por la Secretaría Técnica, se ha articulado con el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y ha contado también con la asesoría de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). Desde Sisma Mujer, hemos mostrado apertura para revisar de manera conjunta (con la Secretaría Técnica) los contenidos del Plan de Acción y para acompañar el proceso de discusión y construcción de indicadores, de modo que se asegure la ampliación de cobertura y el avance en términos del impacto que va a tener la oferta institucional.

Adicionalmente, aunque es significativo que el Ministerio de la Igualdad se haya vinculado a la oferta institucional y haya tenido un papel como entidad impulsora, para el lanzamiento del Plan de Acción en conjunto con el Ministerio del Interior, se observa que, más allá de ese plano formal, la participación del Ministerio de la Igualdad aunque con muestras amplias de voluntad política ha sido muy débil en términos de la incidencia para ayudar a promover y fortalecer el compromiso de todas las entidades vinculadas por el Plan de Acción del PIGMLD. La rotación de personas al interior del Ministerio de la Igualdad es alta y su capacidad de involucramiento no ha sido la esperada.

Los retos actuales en el eje de Prevención

Los avances son limitados en el componente de Prevención, con interlocución limitada con el Ministerio del Deporte, el Ministerio de Cultura y el MinTIC.

Dentro de las prioridades discutidas tras el lanzamiento del Plan de Acción, se ha dado énfasis, principalmente (aunque no solamente), a los temas de acceso a educación superior técnica, tecnológica y profesional para las mujeres lideresas y defensoras. No obstante, en la implementación de las actividades se observa un rezago importante por parte del Ministerio de Educación que contraste con el compromiso y avances en el trabajo que vienen realizando la ESAP y el SENA.

Las metodologías desarrolladas por la ESAP y el SENA se vienen consolidando como buenas prácticas para ser replicadas con las mujeres lideresas y defensoras en los diferentes territorios. Especialmente, en el caso de la ESAP, se resalta la construcción de una oferta especial para las mujeres lideresas y defensoras que, aunque es predominantemente virtual, está más adaptada a sus intereses, necesidades y características de la labor que desempeñan. Esa oferta incluye contenidos y metodologías con diferentes enfoques, abordando temas relacionados con la participación política y la prevención y enfrentamiento a diversas formas de violencias. Aunque subsisten los retos asociados a la brecha digital, la oferta virtual ha facilitado el acceso a un mayor número de lideresas y defensoras, al menos entre aquellas que disponen de los recursos digitales, físicos y cognitivos para ello.

La interacción entre acceso a educación y trabajo ha sido importante, desde las acciones articuladas con el SENA. Se avanzó en una caracterización de las mujeres lideresas y defensoras, con bases consolidadas con temas específicos que ellas desean profundizar y el SENA va a adaptar y facilitar esos cursos de formación técnica, tecnológica, titulada y complementaria. En ese sentido, la oferta del SENA (así como la de la ESAP), se muestra más eficaz y estructurada, en la medida en que toma como base la caracterización y el mapeo de las necesidades de las mujeres. No obstante, desde la Alianza Reactivar la Paz se ha hecho un llamado a que vinculen, en la difusión de la oferta, a las plataformas de mujeres, de modo que se amplifique más fácilmente el conocimiento y acceso a la oferta para las mujeres lideresas y defensoras. También han surgido iniciativas para buscar que se potencialicen los espacios presenciales, con una articulación más clara entre el SENA y la ESAP.

Los retos que persisten en el eje de Protección

Las dificultades en la implementación de todo el componente de protección del PIGMLD se acentúan especialmente por la interlocución prácticamente nula con la UNP. Esta entidad no ha incorporado buenas prácticas de diálogo social y, por el contrario, sigue imponiendo barreras para la interlocución que las plataformas de mujeres han intentado sostener. Esto se acentúa cuando se designan, para la función de asesoría de género de la UNP, personas que no conocen el histórico del proceso social y del rol y conocimiento experto que el movimiento de mujeres y feminista ha demostrado en esta materia en más de una década. Así, ha sido casi inexistente la interlocución con la Asesora de Género de esa entidad para poner en conocimiento casos de defensoras en situación de riesgo, identificar medidas con enfoque de género y realizar el seguimiento a la implementación efectiva de las medidas.

De igual manera, no ha sido posible avanzar en la reactivación de la Mesa de Género de la UNP, espacio de interlocución conformado por entidades del Estado (Ministerio del Interior, UNP, Fiscalía, Ministerio Público), integrantes del movimiento de mujeres y feministas, Onu Mujeres, Onu DDHH, entre otras actorías relevantes con experiencia en temas de protección que años atrás habían avanzado de forma decidida en medidas afirmativas para garantizar medidas de seguridad más allá de los esquemas de protección para las defensoras.

Este hermetismo institucional se ha constatado de manera continua en todos los ejercicios de balance del PIGMLD publicados por Sisma Mujer y en otros documentos, como, por ejemplo, en los reportes presentados a la Corte Constitucional en el marco del seguimiento a la sentencia SU-546/23.

En mayo de 2024, integrantes del movimiento social de mujeres y feministas delegadas ante la Mesa Ejecutiva del PIGMLD, entregaron a la ST un documento denominado “*Valoraciones Generales sobre la Propuesta de Plan de Acción 2023-2026 del PIGMLD*”, con cuatro bloques de observaciones incluidos, rezagos de la Mesa de Género de la UNP. La Mesa, que se encuentra inactiva desde 2020, fue concebida como un espacio para abordar numerosas problemáticas y discutir estrategias para garantizar los derechos humanos de las mujeres defensoras en situación de riesgo y la incorporación de la perspectiva de género en las medidas de protección. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos del Ministerio del Interior en 2023 para reactivarla, el funcionamiento de la Mesa sigue bloqueado, en razón de la poca voluntad de la UNP para su convocatoria y para colocar en marcha un plan de trabajo claro. A eso se suma la mora en la entre-

ga de documentos e insumos técnicos con los cuales la UNP se había comprometido con las organizaciones y plataformas de mujeres desde 2023.

Este escenario se agrava por la falta de implementación y/o desconocimiento de las acciones impulsadas para aplicar el Protocolo de Análisis de Riesgo para Mujeres Líderas y Defensoras de Derechos Humanos, instrumento creado para establecer y describir los lineamientos para la evaluación de nivel del riesgo en las solicitudes de protección de mujeres líderes y defensoras de derechos humanos. Además, se desconoce el proceso de construcción del Protocolo para la actuación ante presuntos casos de abuso, violencia, acoso y/o discriminación en esquemas de protección de la UNP. En agosto de 2022 se tuvo conocimiento por parte de las plataformas de mujeres de una versión borrador a la que se le hicieron observaciones por el enfoque restrictivo que incluía, así como, la falta de incorporación de estándares nacionales internacionales de derechos humanos de las mujeres. En adición a lo anterior, tampoco se ha contado con información detallada ni espacios de participación efectiva en los que se puedan concertar acciones concretas en el marco de lo que la Unidad ha denominado “*La modernización*” y se ha tenido conocimiento de la continuidad de espacios relacionados con “*Cerrem Regionales de Mujeres*” que imponen brechas adicionales de participación de las mujeres del movimiento de mujeres y feminista, y promueven escenarios dialógicos sin considerar la potencialidad que tienen de aumentar los riesgos de las defensoras. En suma, hasta la fecha, La UNP sigue sin informar en qué va el proceso de construcción y/o concertación de los referidos instrumentos y se niega a brindar garantías de participación en el marco del componente de seguridad para defensoras lo cual deja un balance nulo frente al eje de protección e incumple con la orden 26 proferida por la Corte Constitucional en la sentencia SU-546/23¹³.

Preocupa también que la representación del Ministerio del Interior en el CERREM de Mujeres no esté alineada con un enfoque de género y de derechos de las mujeres. La delegación para esa representación, definida a través del Viceministerio (y no de la Dirección de Derechos Humanos, que ejerce la Secretaría Técnica del PIGMLD), ha adoptado una postura restrictiva que no se corresponde con la visión de integralidad de la protección recogida en el histórico de construcción del PIGMLD y en los actos normativos que le dan vida jurídica (Decreto 1314 de 2016 y en la Resolución 845 de 2018). Esa línea restrictiva se acompaña de poca abertura para la interlocución con las plataformas de mujeres, lo que dificulta notoriamente la interlocución y el trabajo articulado.

13. Corte Constitucional. Sentencia SU-546/23. M.P. José Fernando Reyes Cuartas: “ORDENAR a todas las autoridades que intervienen en el deber de garantizar protección a la población líder y defensora de derechos humanos que apliquen la perspectiva de género en el ejercicio de sus competencias, atendiendo para ello lo dispuesto en el Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderas y Defensoras de Derechos Humanos (PIGMLD)”.

Por otro lado, persiste el incumplimiento de la Resolución 805 de 2012 en lo relativo a la elección de las mujeres invitadas permanentes al Comité de evaluación de riesgos y recomendación de medidas (CERREM) exclusivo para mujeres. Como ya se había advertido en el III Balance del PIGMLD, desde el año 2020 no se ha realizado la selección de las nuevas delegadas ante el CERREM de Mujeres¹⁴. Después de tanto tiempo transcurrido, tal situación ha llevado al agotamiento de las primeras delegadas electas y continúa agravando la falta de garantías de participación en ese escenario.

A eso se suma la inactividad de la CIG-Mujeres, que no sesionó en 2024 ni ha sesionado en 2025 (hasta la fecha de publicación de este informe), así como la inactividad de la Mesa de Género de la UNP. Sobre esta última, aunque el Ministerio del Interior impulsó su reactivación en 2023, y así quedó documentado en el III Balance del PIGMLD¹⁵, es evidente que no se tuvo noticia de su agenda de trabajo, convocatoria y funcionamiento a lo largo de 2024 y lo que lleva de 2025.

Otro aspecto con impactos negativos en la implementación del PIGMLD, es la tendencia de desmonte masivo de esquemas de protección otorgados a las mujeres lideresas y defensoras y la manera como se adelantan las evaluaciones de riesgo, frecuentemente en sentido desfavorable hacia las mujeres y careciendo de lecturas integrales y contextuales de los riesgos de género.

Lo que hemos observado, en algunos casos de lideresas y defensoras que integran la Alianza Reactivar la Paz, es que se ha fomentado una práctica institucional, en la UNP, de mayor control y vigilancia sobre el comportamiento de las lideresas y defensoras beneficiarias de los esquemas de protección. Es una dinámica que opera mediante la amenaza del poder disciplinario administrativo por “*uso indebido*” del esquema, que se aplica de forma célere y rígida en contra de la protegida. Esto contrasta con la lentitud, laxitud y resistencia institucional cuando son las mujeres beneficiarias quienes presentan quejas y solicitudes de cambio por conductas inadecuadas y/o falta de calificación de los escoltas.

Han sido desafortunadas las prácticas institucionales restrictivas frente al rol del Ministerio Público y ACNUDH en el Cerrem de Mujeres que se han traducido en manifestaciones públicas de críticas frente a su rol de incorporación del enfoque en derechos humanos para las defensoras y las restricciones de acceso a información sin fundamento legal claro amparado en la reserva legal que va en contravía del debido proceso y la seguridad jurídica de las mujeres defensoras que acuden ante la UNP para activar me-

14. III Balance del PIGMLD, p. 110.

15. III Balance del PIGMLD, p. 31.

didias de protección individuales y colectivas. El rol del Ministerio Público, especialmente de la Defensoría del Pueblo, así como el de ONU Mujeres y de la OACNUDH, ha sido importante para ayudar a contener, de alguna manera, esa dinámica de desmonte de los esquemas de protección. Específicamente ha sido significativo el acompañamiento de la Delegada para la Orientación y Asesoría de las Víctimas del Conflicto Armado Interno y de la Delegada para Derechos de las Mujeres y Asuntos de Género.

Finalmente, se valora el rol que ha desempeñado la Consejería Presidencial de DDHH, en el marco de su participación en el CERREM de Mujeres que ha propendido por una incorporación amplia de garantías de seguridad y protección para las defensoras. Sigue pendiente la vinculación activa del Ministerio de la Igualdad, a través del ViceMinisterio de las Mujeres como integrante de la referida instancia, de cara a dar continuidad al rol misional que cumplió en su momento la Consejería Presidencial para las Mujeres (CPEM).

Los retos que se actualizan en el eje de Garantías de No Repetición

Los avances han sido limitados en el componente de Garantías de No Repetición, con especial rezago en la interlocución con la UARIV, el Ministerio de Cultura, el MinTIC y la FGN. Adicionalmente, se tiene que la FGN, en el nuevo Plan de Acción, no entró en el eje de Garantías de No Repetición, sino en el bloque de “compromisos” de entidades estatales. De manera que se restó fuerza a la participación de la FGN en las acciones de la lucha contra la impunidad contempladas en el Plan de Acción del PIGMLD.

Desde Sisma Mujer, se han tenido varias reuniones con la Fiscalía y debe reconocerse que existe voluntad política de esta Entidad y se observan potencialidades de avance. No obstante, los lineamientos sobre investigación y judicialización de delitos cometidos en contra de personas defensoras de derechos humanos han pasado por un proceso de actualización, apuntando a un mayor peso a las actuaciones investigativas, en clave de impulso procesal y debida diligencia¹⁶. Aunque la apropiación del estándar de debida diligencia es esencial y positivo, quedan dudas sobre la apuesta por el impacto de la actividad investigativa para alcanzar la efectiva responsabilización penal (sentencias condenatorias). Así, aunque es positivo el diálogo fluido que se ha alcanzado con la FGN, los avances concretos en las funciones de la FGN son escasos y el impacto con relación a las garantías de no repetición para las mujeres lideresas y defensoras es bajo.

16. Inferencia realizada a partir del contraste entre las Directivas 002 de 2017 y 008 de 2023 de la Fiscalía General de la Nación

Avances y apuestas en la territorialización del PIGMLD

Aunque los avances y retos de la territorialización serán objeto de un análisis más detenido en una próxima publicación (V Balance), algunas observaciones generales son pertinentes en este acápite introductorio del IV Balance.

Ha sido evidente la voluntad y empeño de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior orientada a aumentar la cobertura geográfica de la territorialización del PIGMLD. Así, la Secretaría Técnica del PIGMLD trazó acciones, en el segundo semestre de 2024, en línea de ampliar la territorialización a varios departamentos. De esa manera, hasta 2024, se observaron avances en diferentes niveles e intensidades, en 16 de los 32 departamentos del país¹⁷.

Actualmente las acciones de territorialización avanzan en Antioquia, Chocó, Valle del Cauca, Bolívar, Sucre, Nariño, Meta, Cauca, Putumayo, Córdoba y Magdalena; y a su vez, se impulsan avances en Norte de Santander, Arauca, Caquetá, La Guajira y Atlántico, para lo cual, se han creado diferentes instancias territoriales de seguimiento y participación. Esto ha implicado una inversión importante de recursos (financieros y humanos), gestionados por la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, la cual también fortaleció notablemente su equipo de profesionales. Las acciones promovidas en los territorios, además, han propiciado la participación de las mujeres en toda su diversidad, incluyendo, por ejemplo, a las mujeres comunales y a las mujeres indígenas. Asimismo, las metodologías han sido socializadas con las plataformas de mujeres y la Dirección de Derechos Humanos para su retroalimentación continua.

El proceso en general ha sido bueno, pero las preguntas se actualizan, en lo que respecta a la sostenibilidad de los procesos: territorializar implica más que socializar el PIGMLD, aunque la divulgación y socialización sea un primer paso fundamental. Y, si bien la territorialización involucra la constitución de escenarios de participación de las mujeres líderes y defensoras, es necesario crear condiciones para la continuidad y manutención de los procesos de participación en torno del PIGMLD de las mujeres líderes y defensoras en toda su diversidad. Hoy es cuestionable si se prevén recursos para sostener los procesos de los 16 departamentos en los que ya hay acciones de territorialización. Por consiguiente, también es incierto el horizonte de una territorialización con cobertura total a los 32 departamentos del país.

17. Para 2023, este ejercicio se adelantaba solo en 11 departamentos.

Ahora bien, aunque se ha avanzado en la construcción de lineamientos de territorialización y en la caracterización de las mujeres lideresas y defensoras, las dificultades en la articulación Nación-territorio subsisten. En general, se ha verificado una recepción importante y apertura, salvo pocas excepciones, por parte de las entidades territoriales. Sin embargo, subsiste el desafío de la articulación con las entidades de los niveles departamental y local.

Pese a que el Ministerio del Interior viene acompañando técnicamente a los entes territoriales para que se vinculen al proceso de territorialización del PIGMLD, subsisten necesidades y desafíos como los siguientes¹⁸: **i)** la necesidad de que las autoridades departamentales tengan claro su rol en materia de protección y acudan con el contexto necesario a los espacios de encuentro territoriales con las mujeres defensoras; **ii)** las y los funcionarios enviados a los encuentros deben ser idóneos técnicamente y con capacidad de decisión, ya que muchas veces se envía a personas que desconocen el proceso y no pueden asumir responsabilidades; y **iii)** la oferta institucional para la protección de defensoras no es solo de carácter nacional y es necesario que las alcaldías y gobernaciones entiendan la relevancia de su papel para ampliar las posibilidades de impacto de las acciones del PIGMLD. Adicionalmente, sigue pendiente la actualización de los lineamientos de territorialización que podrían dar más luces para clarificar las responsabilidades de los primeros respondientes en el tema. Toda vez que el Ministerio del Interior ha avanzado en la cualificación de las herramientas para la caracterización de las mujeres lideresas y defensoras en los departamentos, se espera que esto contribuya a que las medidas puedan ser contextualizadas y generen impacto.

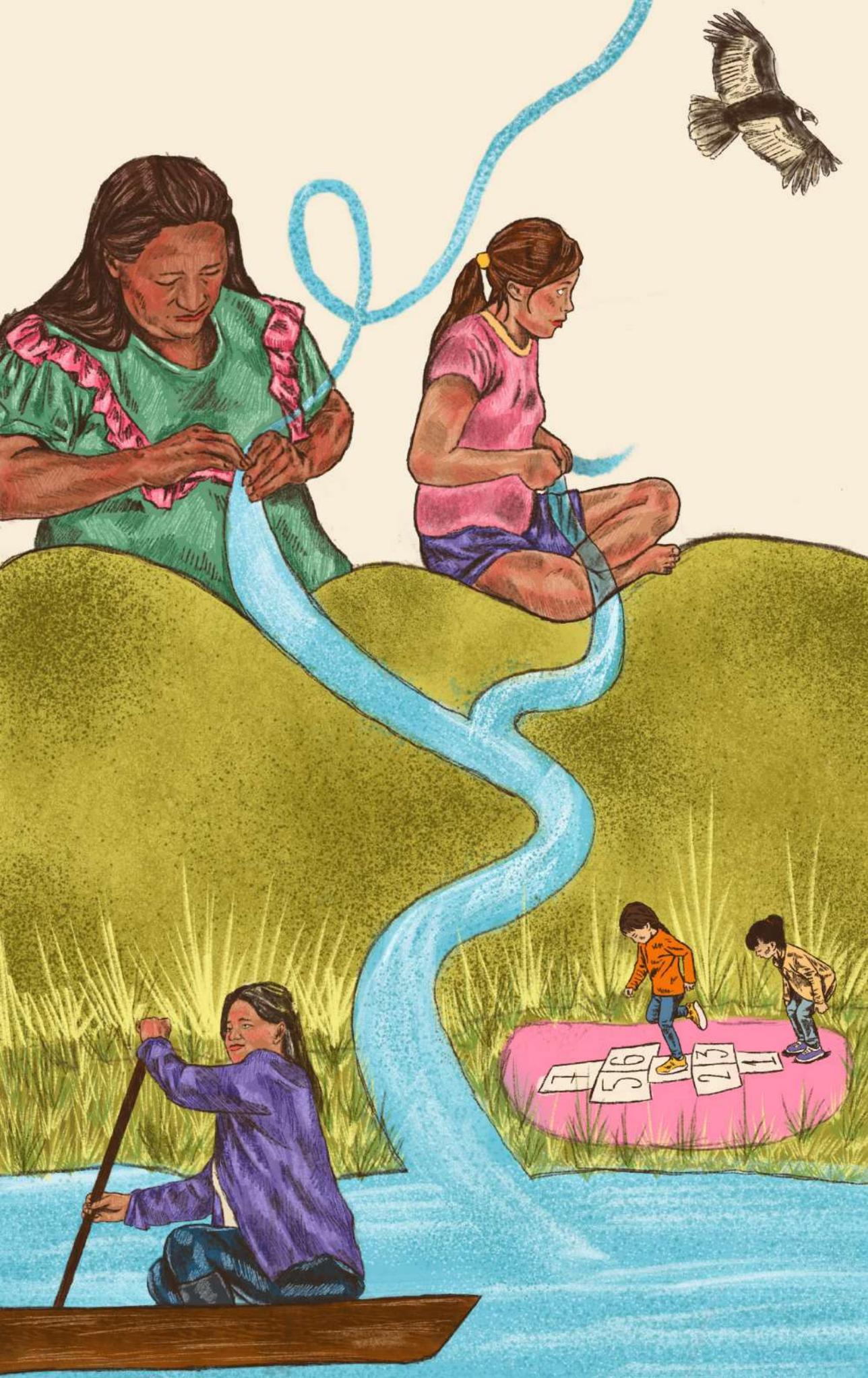
Entre el segundo semestre de 2024 y el primer trimestre de 2025, Sisma Mujer acompañó, de manera muy cercana, el proceso de territorialización del PIGMLD en la Guajira, Atlántico, Norte de Santander y Caquetá. Esto, sin perjuicio de los otros departamentos en los que la Dirección de Derechos Humanos ha venido orientando las acciones de territorialización. A partir del diálogo participativo con 185 mujeres, en los 4 procesos departamentales acompañados, se identificaron las necesidades y los retos de implementación del PIGMLD en esos departamentos.

En líneas generales, y sin perjuicio del análisis más detallado que será abordado en el próximo Balance, se observó que la violencia institucional y la falta de recursos son problemáticas comunes en los 4 departamentos. No obstante, la manifestación específica de estas barreras y las respuestas de las lideresas y defensoras varían significativamente, de acuerdo con los contextos territoriales. Así, por ejemplo, mientras en La

18. Así lo hemos reportado a la Corte Constitucional, en el seguimiento a la sentencia SU-546/23.

Guajira están presentes los impactos del extractivismo y del machismo intracomunitario, en Caquetá se destacó la predominancia de la ruralidad y de diversos actores armados, así como la invisibilización de las mujeres trans y las personas con discapacidad. En Atlántico, a su turno, se resalta la percepción de una institucionalidad distante y se verifica la desapropiación del PIGMLD. Por su parte, en Norte de Santander sobresalen la corrupción, la perpetuación de clanes políticos y las fallas institucionales de la UNP.

En suma, el mejoramiento de la articulación Nación-territorio, el fortalecimiento del diálogo social con las lideresas y defensoras en sus territorios, así como el fortalecimiento de sus capacidades para el ejercicio del control social local hacen parte del conjunto de estrategias que deben acompañar los procesos de territorialización del PIGMLD.



Valoración del proceso de formulación y contenido del Plan de Acción 2024-2026

En esta sección realizamos una valoración general sobre la formulación del nuevo Plan de Acción (2024-2026) adoptado para implementar los ejes y líneas de acción del PIGMLD. En el capítulo 1, elaboramos algunas observaciones generales, resaltando aspectos positivos y otros que llaman la atención o generan preocupación, a partir de la lectura del documento descriptivo del Plan de Acción 2024-2026 y una visión global de la matriz del Plan, ambos documentos disponibilizados por el Ministerio del Interior (MinInterior) en julio de 2024. Con base en la matriz del Plan de Acción, en el capítulo 2, planteamos observaciones detalladas sobre las acciones y actividades allí consignadas.

1. Valoración general: Elementos positivos que sobresalen y preocupaciones y preguntas que subsisten

Desde la Alianza Reactivar la Paz destacamos los siguientes **elementos positivos**, a partir de la revisión de los documentos disponibilizados por el MinInterior (en ejercicio de su papel de Secretaría Técnica del PIGMLD), y con base en los diálogos sostenidos durante la construcción del Plan de Acción 2024-2026:

- * El nuevo Plan de Acción deriva de un **proceso participativo nacional y territorial** cuidadosamente planificado, en el que se priorizó el diálogo directo con grupos de mujeres lideresas y defensoras en los territorios para mapear sus necesidades y para la recolección de insumos que permitieran actualizar el “árbol de problemas” que pudiese orientar la confección de insumos y propuestas para la revisión y reformulación del Plan de Acción del PIGMLD. El proceso participativo contempló también el acompañamiento de organizaciones nacionales de mujeres (entre ellas Sisma Mujer) y la retroalimentación a los documentos de trabajo por parte de las plataformas nacionales de mujeres¹⁹.

¹⁹ Una descripción detallada de la fase participativa y de las observaciones construidas por la Alianza “Reactivar la Paz: una apuesta de las mujeres y sus organizaciones”, puede consultarse en el III Balance del PIGMLD publicado al inicio de 2024, disponible en el siguiente enlace: <https://sismamujer.org/wp-content/uploads/2024/02/PIGMLD-III-Balance-y-Propuesta-Plan-de-Accion-2023-2026-digital-6febrero.pdf>.

- * Es importante notar también que, en el documento narrativo socializado por el MinInterior, al relatar el proceso participativo territorial desarrollado, ya no se niega que hubiera avances de territorialización en algunos territorios —aspecto sobre el que la Alianza Reactivar la Paz manifestó críticas en el III Balance del PIGMLD²⁰—. Lo que el MinInterior remarca ahora es la existencia o no de mecanismos de articulación/participación constituidos, sin negar los procesos locales y heterogéneos preexistentes e impulsados por las lideresas y defensoras en sus municipios y departamentos.
- * El MinInterior se preocupó por implementar un proceso de sistematización de los insumos recogidos en la fase participativa, con apoyo en **la metodología de “cadena de valor” y elaboración de “árbol de problemas”**, buscando sintetizar el mapa correlacionado de causas, problemas y efectos que debe ser atendido en cada eje del PIGMLD mediante las acciones y actividades formuladas en el actual Plan de Acción²¹.
- * La Secretaría Técnica adelantó un intenso **proceso de concertación con entidades nacionales** que incluyó la designación de personas de contacto responsables del diálogo con el Ministerio del Interior para ese fin. Así, se desarrolló un proceso de consultas y diálogos para asegurar la articulación interinstitucional. Según el MinInterior, *“el proceso de concertación del Plan de Acción debe partir de las competencias de las entidades nacionales y territoriales en el Plan de Acción”*, lo que es razonable y coherente con el principio de legalidad que debe regir en la implementación del PIGMLD. En las socializaciones realizadas, el MinInterior efectivamente relató el proceso intenso de concertación con las diferentes entidades nacionales concernidas²². En efecto, hubo concertación y validación con la Mesa Ejecutiva (con organizaciones de mujeres allí presentes).
- * El MinInterior buscó **la adecuación a los estándares jurisprudenciales recientes fijados por la Corte Constitucional sobre la situación de las personas defensoras de derechos humanos en Colombia, especialmente de conformidad con las órdenes emitidas en la sentencia SU-546/23**, por la cual se declaró la *“existencia de un estado de cosas inconstitucional debido a la falta de concordancia entre la persistente, grave y generalizada violación de los de-*

20. Remitimos al análisis correspondiente realizado por la Alianza Reactivar la Paz en la Parte II del III Balance del PIGMLD (p. 50 y ss.).

21. Según informado por el MinInterior, para ese propósito contó con el apoyo técnico de OnuMujeres.

22. El proceso de concertación fue relatado en las páginas 12 a 14 del Documento del Plan de Acción 2024-2026 compartido por el MinInterior en julio de 2024.

rechos fundamentales de la población líder y defensora de derechos humanos, por un lado, y la capacidad institucional y presupuestal para asegurar el respeto, garantía y protección de esos derechos, por otro. En la superación de dicho Estado se encuentran directamente comprometidos el Gobierno Nacional, las Entidades Territoriales y la Fiscalía General de la Nación”²³.

- * Se observa una **transición discursiva**, para no solo hablar del “*enfoque diferencial*”, “*de género*”, “*étnico*” y “*territorial*”, y avanzar a la **incorporación de nuevas maneras de referirse a las realidades y marcos de discriminación, opresión y violencia que las mujeres lideresas y defensoras enfrentan, considerada toda su diversidad**. Así, por primera vez en el Plan de Acción 2024-2026 se introduce la referencia a los “*antipatriarcal*” y “*antirracista*”, como parte de los **critérios o parámetros de acción en las estrategias y actividades propuestas**²⁴. Es una transición discursiva coherente con reivindicaciones hechas por las mismas mujeres lideresas y defensoras en algunos territorios. No obstante, sabemos que el reto estará en la traducción práctica de esos enfoques en las acciones de las entidades públicas, para que esos nuevos lenguajes no se queden en meras formulaciones retóricas.

Por otro lado, **observamos aspectos generales de preocupación y preguntas que persisten**²⁵:

- * **El diálogo y proceso de concertación con las entidades territoriales continúa rezagado.**
- * **¿De Plan de Acción “cuatrienal” a Plan de Acción “trienal” y sin medidas para evitar vacíos en la transición entre un plan y otro?** Entre el anterior Plan de Acción (2019-2022) y el nuevo hubo un vacío notorio. Tuvimos un período de un año y medio sin un nuevo plan formulado y con estancamiento en las acciones que estaban previstas en el anterior Plan. El Plan de Acción recientemente formulado se estructura como plan trienal (2024-2026) y no queda claro cuáles serán las medidas que se adoptarán para asegurar que, al finalizar su vigencia, ya se cuente con un nuevo plan cuatrienal para el período 2027-2030. Es crucial que se anticipen las acciones y medidas encaminadas

23. Así dispuesto en el punto décimo cuarto de la parte resolutive de la sentencia SU-546/23. Sentencia disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2023/SU546-23.htm>.

24. Explícitamente introducido y justificado en las páginas 14 y 15 del Documento narrativo del Plan de Acción socializado en julio de 2024.

25. En esta sección no anticipamos la valoración detallada de la forma como se desarrollan en el nuevo plan de acción las acciones y actividades de cada eje. Remitimos a la lectura de los apartados correspondientes en el capítulo 2 de esta Parte del IV Balance. En el capítulo 2, para cada eje, incluimos una sección de “*visión general*” al inicio, una sección de “*análisis detallado de acciones y actividades*” (por cada línea de acción del respectivo eje) y al final un apartado de “*síntesis de aspectos destacados*”.

a asegurar que de forma oportuna se revise el nivel y adecuación de las acciones y se garantice la construcción del plan para el siguiente cuatrienio (2027-2030), sin generar baches y estancamientos, con impactos prácticos negativos en la vida de las mujeres lideresas y defensoras.

- * En el documento de fundamentación del nuevo Plan de Acción se invoca la Resolución 0845 de 2018 como “acto inaugural” e “hito”, pero se deja de lado su carácter vinculante en cuanto acto administrativo que limita jurídica y técnicamente la acción de los entes públicos concernidos en el PIGMLD.

Esa resolución, vale recordar, tiene como fundamento el Decreto 1314 de 2016, por el cual se creó la Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres Lideresas y Defensoras de los Derechos Humanos — CIG Mujeres, cuyo objeto es la coordinación y orientación de la formulación, implementación y seguimiento del PIGMLD. La resolución y el decreto mencionados son inescindibles y ambos sustentan la vida jurídica del PIGMLD. Fue con el piso jurídico del Decreto 1314 de 2016 que, en 2018, mediante la Resolución 0845 de 2018 se adoptó el PIGMLD, otorgando valor normativo al documento técnico original del Programa. Tal documento técnico, es preciso enfatizar, resultó de una construcción participativa amplia que se remonta al Proceso Nacional de Garantías en 2009 y que, tras diferentes hitos de movilización feminista, desembocó en la adopción del PIGMLD, con la definición de tres (3) ejes estratégicos y para cada uno de ellos unos objetivos y estrategias (o líneas de acción)²⁶.

No obstante ese histórico, se observa que el Plan de Acción 2024-2026 crea líneas de acción en los ejes de prevención protección que no existían en el documento técnico original, tomando distancia del histórico de construcción del PIGMLD y de lo establecido en la Resolución 0845 de 2018 y en el Decreto 1314 de 2016.

- * La sección que antes estaba definida como “Acciones Transversales” ahora se plantea como “Compromisos de entidades estatales”. Significa que en el Plan de Acción 2024-2026, se modula el lenguaje: las entidades estatales asumen “compromisos”, pero no se obligan claramente con el cumplimiento de indicadores ni metas para la verificación de su gestión ni para evaluar el impacto de sus acciones en el marco del PIGMLD.

26. Remitimos al histórico descrito en la Infografía publicada por Sisma Mujer, en 2021 y disponible en: <https://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2021/11/INFOGRAFIA-PIGMLD.pdf>.

Esta es una alteración sustancial en la manera como se incorpora al Plan de Acción la intervención de órganos públicos con autonomía funcional y administrativa que no hacen parte del Poder Ejecutivo nacional (entidades del Ministerio Público, la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Nacional Electoral). El nuevo uso del vocablo “*compromiso*” restringe el sentido original y disminuye el peso de la intervención de las entidades estatales concernidas, sin interligar sus acciones a los diferentes ejes. En suma, **preocupa el sentido de “no obligatoriedad” que se introduce en el nuevo Plan de Acción. Sobre todo, preocupa y no se justifica la exclusión de la FGN del eje de garantías de no repetición²⁷.**

- * En los “*compromisos de entidades estatales*”, ninguna acción atiende a la necesidad de “*entablar un diálogo permanente entre el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo y las acciones territoriales del PIG-MLD*” que el mismo MinInterior había definido como aspecto central a considerar en la estructuración del nuevo Plan de Acción.
- * Hasta el momento, de los indicadores socializados, se observa que predominan **indicadores de gestión y resultado insuficientemente formulados o definidos con vacíos e imprecisiones**. Aunque el MinInterior, en su papel de Secretaría Técnica sigue trabajando en la construcción de indicadores de impacto, a la fecha de publicación de este Balance, seguía siendo una tarea no terminada.
- * Hay un desequilibrio cuantitativo visible en la distribución de acción entre los diferentes ejes. **La mayor parte de acciones se concentra en el eje de prevención.**
- * Una cantidad considerable de **enunciados son vagos e imprecisos** en la formulación de las acciones y actividades.
- * La manera como se formulan las actividades en el nuevo Plan de Acción, deja en evidencia que muchas de ellas no contienen la potencialidad de impacto en la garantía de derechos de las mujeres lideresas y defensoras. Por consiguiente, **queda en duda el potencial de muchas de las acciones planteadas para responder a las causas, problemas y efectos mapeados en el árbol de problemas elaborado por el MinInterior.**

27. En el anterior Plan de Acción (2019-2022) la FGN era una de las principales entidades intervinientes en la línea de acción 1, sobre lucha contra la impunidad del eje de garantías de no repetición.

2. Valoración de las acciones y actividades previstas en el nuevo Plan de Acción 2024-2026

2.1. Eje de Prevención

El eje de prevención, de acuerdo con el contenido del PIGMLD, aprobado por la Resolución 845 de 2018²⁸, está *“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 se hallan 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”*²⁹.

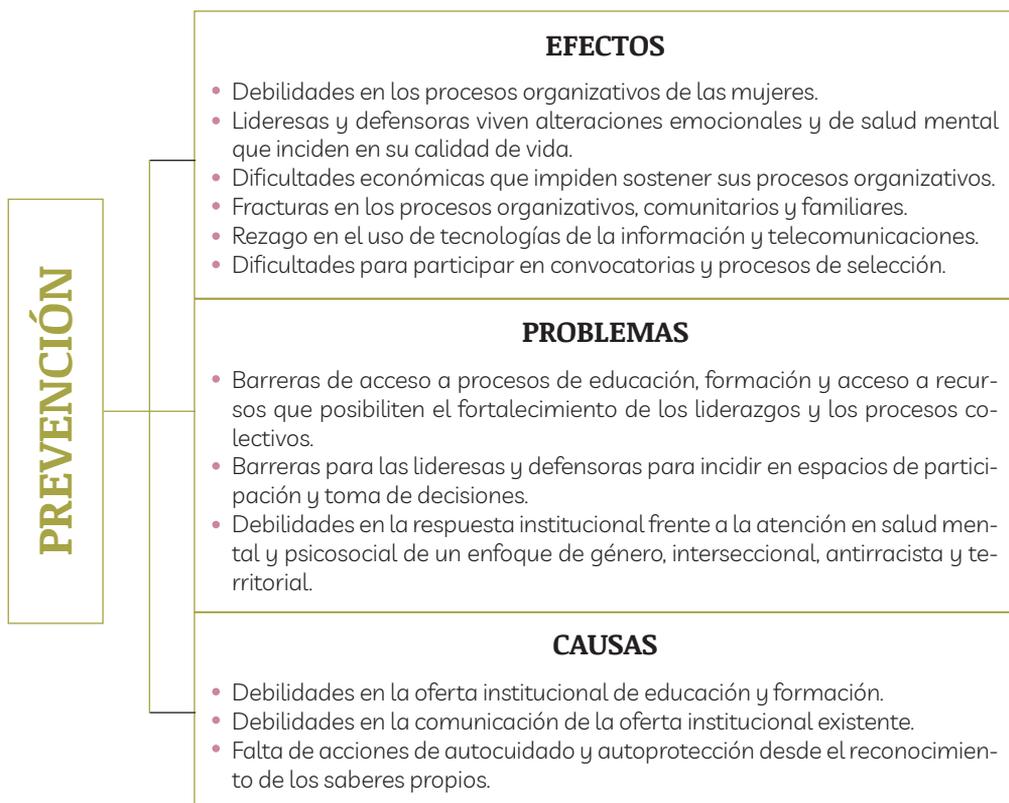
A su turno, el Ministerio del Interior (MinInterior), en su papel de Secretaría Técnica del PIGMLD, en el documento narrativo del Plan de Acción 2024-2026, ofrece una descripción adaptada al árbol de problemas construido en la fase participativa de construcción del nuevo Plan de Acción: *“el eje de prevención abarca dos temas: el fortalecimiento de los liderazgos de las mujeres, sus organizaciones y su articulación con el movimiento social; y la gestión institucional del riesgo con enfoque de género y derechos de las mujeres, integrando una perspectiva étnica y diferencial”*. A pesar de la descripción elaborada por el MinInterior, adaptada al mapeo reciente de problemas, causas y efectos, entendemos que no se trata de una alteración al documento técnico del PIGMLD originalmente aprobado por la Resolución 845 de 2018.

Para fines de ilustración y mejor comprensión de las actividades aprobadas en el Plan de Acción 2024-2026, a continuación, reproducimos el gráfico del árbol de problemas del eje de prevención construido por la Secretaría Técnica.

28. El artículo 1° de la Resolución 845 de 2018 dispone: *“Adopción del programa. Adoptar el Programa Integral de Garantías para las Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos, contenido en los documentos anexos al presente acto “Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras De Derechos Humanos” y “Mecanismo de Participación de las organizaciones del Movimiento Social de Mujeres (MSM) en la Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres Lideresas y Defensoras de los Derechos Humanos - CIG Mujeres”*. Resolución disponible en: <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Resolucion/30044709>

29. Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos, p. Disponible en: <https://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2021/08/PROGRAMA-INTEGRAL-DE-GARANTIAS-CIG-MUJERES-version-final-12-06-18.pdf>

Gráfico 1. Árbol de problemas del eje de prevención.



Fuente: Reproducción del gráfico 1 “resumen árbol de problema del eje de prevención” elaborado por la Secretaría Técnica del PIGMLD con apoyo técnico de OnuMujeres y visualizado en la página 9 del documento narrativo del Plan de Acción 2024-2026 socializado en julio de 2024.

2.1.1. Visión general

La nueva formulación del eje de prevención, **estructurado en 6 líneas de acción**, altera parcialmente el contenido y organización del eje de prevención previstos originalmente en el documento técnico del PIGMLD adoptado por la Resolución 845 de 2018, que a su vez se fundamenta en el Decreto 1314 de 2016. En la siguiente tabla, contrastamos las denominaciones y justificaciones dadas a las líneas de acción definidas por el Ministerio del Interior (MinInterior) con la redacción original y valoramos el contenido actualmente adoptado.

Tabla 1. Análisis de las líneas de acción del eje de prevención en el Plan de Acción 2024-2026.

| Eje de Prevención | | |
|---|--|--|
| Líneas de Acción (LA) | Descripción general del contenido y justificación dadas por el MinInterior | Observaciones de la Alianza Reactivar La Paz: contraste con la redacción original y valoración del contenido propuesto |
| <p>LA1. Fortalecimiento de los procesos individuales y colectivos de liderazgo social y trabajo organizativo de las mujeres y defensoras y su articulación con el movimiento social y de Derechos Humanos.</p> | <p>"Se agrupan las acciones que contribuyen a la cualificación de la labor de las lideresas y defensoras, a la par que contribuyen al reconocimiento de sus saberes y conocimientos".</p> | <p>Se altera la denominación original, que era: <i>"Fortalecimiento de los procesos organizativos de las lideresas y defensoras de derechos humanos y su articulación con el movimiento social y de derechos humanos"</i>.</p> <p>En la propuesta de Plan de Acción socializada durante el proceso participativo de 2023, el MinInterior había incorporado únicamente el énfasis en la dimensión individual del liderazgo de las mujeres. En el III Balance del PIGMLD recomendamos incorporar la dimensión colectiva y el MinInterior la incorporó efectivamente.</p> |
| <p>LA2. Formas de prevención para el grupo familiar y comunitario.</p> | <p>"Se trata de acciones orientadas a la prevención de distintas formas de violencias, desigualdades e inequidades que afectan la vida las lideresas y defensoras en contextos comunitarios (veredas, barrios, municipios, resguardos, consejos comunitarios, etc)".</p> | <p>Se altera la denominación original, que era: <i>"Formas de prevención del riesgo para el grupo familiar"</i>.</p> <p>La modificación propuesta por el Ministerio del Interior recoge las propuestas de las mujeres lideresas y defensoras, especialmente desde el enfoque étnico y territorial, considerando los contextos de riesgo y de violencia tanto privados (como el familiar) como públicos (comunitarios).</p> |
| <p>LA3. Adecuación y fortalecimiento institucional para la prevención de los riesgos contra defensoras.</p> | <p>"Acciones que posibilitan que las instituciones nacionales y territoriales cumplan a cabalidad con sus funciones, así como que las lideresas y defensoras puedan tener una comunicación expedita y efectiva con la institucionalidad".</p> | <p>Se mantuvo la redacción original, guardando coherencia con la concepción del PIGMLD y la Resolución 845/18.</p> |
| <p>LA4. Promoción de la participación de las lideresas y defensoras de derechos humanos en espacios de representación y toma de decisiones.</p> | <p>"Tiene el objetivo de disminuir los obstáculos manifestados por las lideresas y defensoras para el ejercicio pleno del derecho a la participación".</p> | <p>Se mantuvo la redacción original, guardando coherencia con la concepción del PIGMLD y la Resolución 845/18.</p> |
| <p>LA5. 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</p> | <p>"Hace referencia a acciones orientadas al manejo del riesgo desde una perspectiva interseccional".</p> | <p>Como lo observamos en el III Balance, la Línea 5 original desaparece en el Plan de Acción 2024-2026, sin que el MinInterior justifique el motivo de su supresión. La redacción original</p> |

| | | |
|--|---|--|
| | | <p>de la línea 5, era la siguiente: “Reconocimiento público y difusión de la labor realizada por mujeres defensoras de derechos humanos.” Y la que era antes la Línea 6 (relativa al impulso de la gestión del riesgo), ahora queda como Línea 5.</p> <p>Aunque es indispensable mantener las actividades para el manejo de los riesgos que las mujeres lideresas y defensoras enfrentan, de acuerdo con sus especificidades étnicas y según los diversos marcadores sociales de diferencia, era posible hacer esto sin suprimir la línea 5 original (como lo recomendamos en el III Balance del PIGMLD).</p> |
| <p>LA6. Promoción de la participación de las lideresas y defensoras en los procesos de construcción de paz y en el cumplimiento del Acuerdo de Paz.</p> | <p>“Esta línea surgió tras el análisis de los informes de diferentes sectores encargados de hacer seguimiento a la implementación de las medidas de género del Acuerdo de Paz (Instituto Kroc, GPaz), del proceso relacionado con la Paz Total, y de la solicitud de lideresas y defensoras en los espacios territoriales. Desde la Secretaría Técnica del PIGMLD se considera que en tanto la implementación del Acuerdo de Paz y los procesos de negociación que se adelantan en los territorios tienen un impacto diferencial en la vida de las mujeres, es necesario garantizar espacios de participación de las lideresas y defensoras de DDHH”.</p> | <p>Como lo expresamos en el III Balance del PIGMLD, consideramos que debían mantenerse las líneas de acción definidas en el documento técnico del PIGMLD adoptado por la Resolución 845/18. Sin desconocer la importancia de visibilizar la especificidad de la situación de las mujeres lideresas y defensoras que participan en los procesos de construcción de paz o que son afectadas especialmente por el contexto de reconfiguración del conflicto armado en el post-Acuerdo Final de Paz, en lugar de crear una línea de acción adicional, lo adecuado era incluir las medidas aquí propuestas en las líneas preexistentes del eje de prevención.</p> <p>La creación de una línea adicional genera inseguridad jurídica, además de crear una frontera de difícil definición entre las lideresas y defensoras que participan en la construcción de paz y/o sufren impactos diferenciados en ese contexto y las que no.</p> |

Fuente: Elaboración propia.

2.1.2. Análisis detallado de acciones y actividades

Las 6 líneas de acción del eje de prevención contienen un **total de 83 actividades**, vinculando a **26 entidades gubernamentales**, esto es, casi la totalidad de las entidades que confluyen en el Plan de Acción 2024-2026 (total de 29).

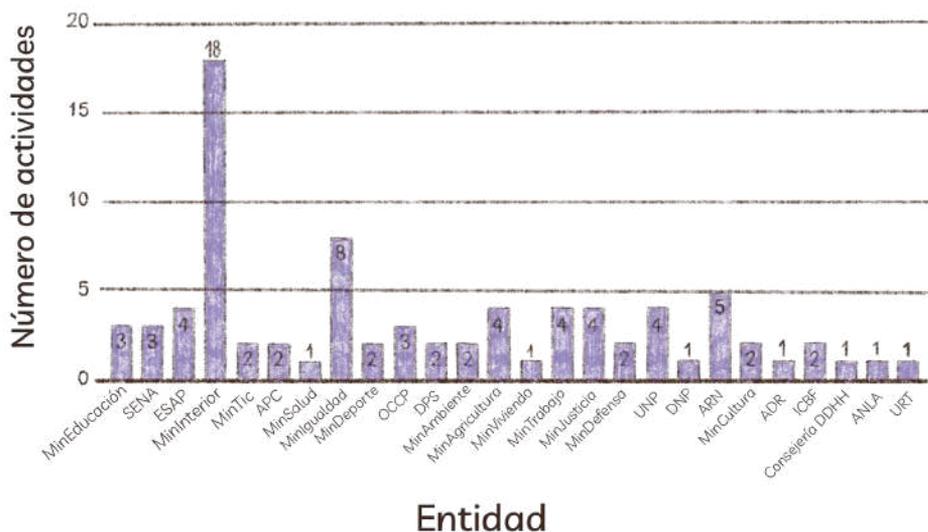
En la tabla y gráfico a continuación, es posible observar el peso de la participación de las entidades vinculadas, de acuerdo con el número de actividades y líneas de acción en que intervienen.

Tabla 2. Distribución de la participación de las entidades vinculadas al eje de prevención en el Plan de Acción 2024-

| Entidad | Líneas de acción en las que interviene | Número de actividades |
|-----------------|--|-----------------------|
| MinEducación | LA1 | 3 |
| SENA | LA1, LA2 | 3 |
| ESAP | LA1, LA3, LA4 | 4 |
| MinInterior | LA1, LA4, LA5 | 18 |
| MinTic | LA1, LA5 | 2 |
| APC | LA1 | 2 |
| MinSalud | LA2 | 1 |
| MinIgualdad | LA1, LA2, LA3, LA4 | 8 |
| MinDeporte | LA2 | 2 |
| OCCP | LA1, LA6 | 3 |
| DPS | LA1, LA2 | 2 |
| MinAmbiente | LA4 | 2 |
| MinAgricultura | LA1, LA2 | 4 |
| MinVivienda | LA2 | 1 |
| MinTrabajo | LA1, LA2, LA4 | 4 |
| MinJusticia | LA1, LA3 | 4 |
| MinDefensa | LA3 | 2 |
| UNP | LA3 | 4 |
| DNP | LA3 | 1 |
| ARN | LA6 | 5 |
| MinCultura | LA1, LA2 | 2 |
| ADR | LA2 | 1 |
| ICBF | LA3 | 2 |
| Consejería DDHH | LA4 | 1 |
| ANLA | LA1 | 1 |
| URT | LA4 | 1 |

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 2. Peso de la participación de las entidades vinculadas al eje de prevención en el Plan de Acción 2024-2026



Fuente: Elaboración propia.

2.1.2.1. LA1 <<Fortalecimiento de los procesos individuales y colectivos de liderazgo social y trabajo organizativo de las mujeres y defensoras y su articulación con el movimiento social y de Derechos Humanos>>

En esta línea de acción se contemplan **23 actividades distribuidas en 11 acciones, vinculando a 14 de las 26 entidades gubernamentales concernidas directamente en el eje de prevención**, que a su vez representan casi la mitad de las 29 entidades del gobierno nacional vinculadas por el Plan de Acción 2024-2026.

En la siguiente tabla, se resumen las acciones y la distribución de actividades previstas y entidades responsables.

Tabla 3. Acciones de la LA1 del eje de prevención y distribución de actividades y entidades responsables.

| Eje de Prevención - LA1 <<Fortalecimiento de los procesos individuales y colectivos de liderazgo social y trabajo organizativo de las mujeres y defensoras y su articulación con el movimiento social y de Derechos Humanos>> | | |
|---|-----------------------|---|
| Acciones | Número de actividades | Entidades responsables (número de actividades entre paréntesis) |
| 1.1. Promover de manera efectiva la profesionalización de las lideresas y defensoras. | 3 | MinEducación (2) y ESAP (1) |

| | | |
|--|---|--|
| 1.2. Promover de manera efectiva el acceso a estudios de educación técnica para las lideresas y defensoras. | 1 | SENA (1) |
| 1.3. Promover el acceso a educación no formal en diversas áreas de interés de las lideresas y defensoras que fortalezcan sus procesos organizativos. | 7 | MinInterior (2), MinTIC (1), APC (1), ESAP (1), MinAgricultura (1), MinTrabajo (1) |
| 1.4. Garantizar el acceso a educación básica para las lideresas, a través de la apertura de cupos para mujeres lideresas y defensoras que no cuenten con un diploma de educación básica. | 1 | MinEducación (1) |
| 1.5. Proporcionar apoyos técnicos y jurídicos a las lideresas y defensoras para el fortalecimiento de sus organizaciones. | 3 | MinJusticia (1), MinInterior (2) |
| 1.6. Propiciar espacios de autocuidado, recreación y acceso al deporte dirigidos a las lideresas y defensoras de DDHH. | 3 | MinIgualdad (1), MinInterior (1) |
| 1.7. Generar espacios de participación en el programa IRACA que promueva el liderazgo de las mujeres en las comunidades étnicas que el programa atienda, fortaleciendo procesos organizacionales de los sujetos colectivos y del liderazgo de las mujeres en el mismo, promoviendo la articulación con procesos organizativos de lideresas y defensoras de derechos humanos existentes en el territorio, en la medida en que se considere viable por los actores. | 1 | DPS (1) |
| 1.8. Realizar procesos de caracterización de lideresas y defensoras. | 1 | ANLA (1) |
| 1.9. Propiciar espacios de intercambio de conocimientos y saberes entre lideresas y defensoras de Derechos Humanos. | 1 | APC (1) |
| 1.10. Fortalecimiento a organizaciones de mujeres de las Artes, las Culturas y los Saberes que realicen acciones encaminadas al cuidado de la vida y al cuidado de la paz. | 1 | MinCultura (1) |
| 1.11. Promover el liderazgo y la asociatividad en las organizaciones de mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos en territorios priorizados por la OCCP. | 1 | OCCP (1) |

Fuente: Elaboración propia.

Enseguida, presentamos valoraciones específicas con respecto a las actividades previstas para cada entidad enmarcadas en cada acción.

Acción 1.1: Promover de manera efectiva la profesionalización de las lideresas y defensoras.

Intervienen el **Ministerio de Educación Nacional (MEN)** y la **Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)**.

Para desarrollar la acción 1.1, **el MEN** se limita a proponer actividades que no necesariamente llevan a la garantía del acceso a la educación superior de las mujeres lideresas y defensoras³⁰. Predominan verbos como “promover”, “socializar” y “propender” sin que se avance a medidas afirmativas para que las mujeres lideresas y defensoras accedan efectivamente a cupos y a recursos para el acceso y permanencia. Los indicadores no miden el impacto en el acceso, solo se destinan a medir el número de instituciones de educación superior (IES) públicas “con gestión en los consejos superiores para la promoción de acceso” y número de jornadas de socialización.

De la misma manera, en la acción 1, **la ESAP** se restringe a formular como actividad a su cargo la de “divulgar información de programas de pregrado y las posibilidades de financiación a lideresas y defensoras”. Ninguna actividad se contempla para el efectivo acceso a los programas de pregrado ofrecidos por la ESAP. Además, no establece metas concretas y medibles —solo adopta la expresión “a demanda”—.

Las actividades formuladas, relativas al acceso a educación superior en el nivel profesional, contrastan con las propuestas por la Alianza Reactivar la Paz en el III Balance del PIGMLD, para: “el otorgamiento de cupos especiales en los cursos de pregrado que las lideresas y defensoras elijan, con matrícula cero y estipendios mensuales para la manutención y permanencia durante el tiempo que dure la formación y hasta el cumplimiento de todos los requisitos para la obtención del diploma”³¹.

Acción 1.2: Promover de manera efectiva el acceso a estudios de educación técnica para las lideresas y defensoras.

Para esta acción, **el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)** propone “promover la vinculación de lideresas y defensoras en programas de educación técnica y/o tecnológica”, sin detallar las medidas que adoptará para que ellas efectivamente accedan a ese tipo de formación. Además, no establece metas concretas y medibles, al adoptar la expresión “a demanda”.

30. Actividades del MEN: “1.1.1. Promover el acceso a la educación superior de lideresas y defensoras de Derechos Humanos, desde los consejos superiores de las IES públicas, para que en el marco de su autonomía propendan por el acceso y permanencia”; “1.1.2 Socializar las estrategias de financiación a las que pueden acceder las mujeres lideresas y defensoras en el marco de la política de gratuidad y fondos poblacionales”.

31. Corporación Sisma Mujer, III Balance del PIGMLD, p. 87.

Las actividades formuladas, relativas al acceso a educación formal en el nivel técnico y tecnológico, contrastan con las propuestas por la Alianza Reactivar la Paz en el III Balance del PIGMLD, para: la homologación de créditos académicos y certificación de conocimientos teóricos y prácticos que las mujeres lideresas y defensoras ya ostentan y colocan en práctica en su trabajo organizativo y de liderazgo; el otorgamiento de cupos especiales en cursos de formación técnica y tecnológica, en el SENA y en convenio con universidades públicas y privadas en todo el país y/o con las entidades territoriales; y, el acceso con matrícula cero y estipendios monetarios para asegurar su asiduidad y permanencia hasta la obtención del diploma³².

Acción 1.3: Promover el acceso a educación no formal en diversas áreas de interés de las lideresas y defensoras que fortalezcan sus procesos organizativos.

Para esta acción el número de actividades enunciadas aumenta notablemente y participan varias entidades: el **Ministerio del Interior (MinInterior)**, el **Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC)**, la **Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC-Colombia)**, la **ESAP** y el **Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MinAgricultura)**.

El tono de las actividades previstas cambia, para expresar la realización efectiva de jornadas de formación y capacitación con participación de mujeres lideresas y defensoras, con metas e indicadores de resultado más claros en la mayoría de casos, aunque ninguno de ellos define el número de mujeres lideresas y defensoras que se espera alcanzar.

El MinInterior realizará dos series de procesos formativos, uno direccionado a la *“formación política y ciudadana para lideresas y defensoras de Derechos Humanos con discapacidad desde una perspectiva feminista, antirracista e interseccional”* (6 eventos de formación, 2 cada año) y otro *“proceso de formación política para el fortalecimiento de los liderazgos de las mujeres desde una perspectiva feminista, antirracista e interseccional”* (40 talleres en el trienio).

El MinTIC, por su parte, realizará *“procesos formativos en producción de contenidos audiovisuales”*. Observamos que las metas definidas están incompletas en la matriz del Plan de Acción, detallando únicamente la de 2024 (5 capacitaciones). Además, quedan dudas sobre la adecuación del indicador expresado en *“nivel de satisfacción de las participantes”*.

32. Corporación Sisma Mujer, III Balance del PIGMLD, p. 88.

APC-Colombia adelantará un *“proceso interseccional de transferencia de conocimiento, sobre la planeación y la gestión de la cooperación internacional, en clave de igualdad, para el fortalecimiento de las capacidades de representación y participación política de las mujeres lideresas y defensoras”*.

La ESAP diseñará e implementará la *“Escuela Mujeres Potencia de Cambio en la que se brindan capacitaciones en liderazgo, empoderamiento, participación política y feminización del Estado”*, previendo como metas el diseño de las unidades temáticas en 2024 y el desarrollo de un piloto en municipios priorizados por el MinInterior en 2025. Para 2026 no se define ninguna meta y los indicadores son de resultado, en términos de escuela funcionando y número (indeterminado) de mujeres participando.

El MinAgricultura desarrollará el *“fortalecimiento y capacitación en oferta sectorial a mujeres rurales lideresas y defensoras de Derechos Humanos”*, expresando metas cuantitativas de número de capacitaciones realizadas (2 en 2024, 4 en 2025 y 6 en 2026).

El MinTrabajo, a su turno, realizará *“jornadas de capacitación para tener un acceso efectivo a la ruta de empleo con enfoque poblacional y territorial de las mujeres lideresas y defensoras de derechos para que puedan replicar en sus territorios - SPE”*. Determina, con esa finalidad una meta de 2 capacitaciones por año, sin definir un indicador de resultado de lideresas participantes ni del impacto en términos de acceso a la ruta de empleo.

En general, ninguna de las entidades deja clara la cobertura geográfica, ni cómo se hará la articulación Nación-territorio para asegurar la convocatoria y que las mujeres convocadas cuenten con condiciones materiales para asistir y participar activamente en las capacitaciones o jornadas de formación. Además, sigue siendo notoria la sobreoferta de iniciativas aisladas y desconexas de capacitación, que consiste en actividades de corta duración (sesiones, talleres, capacitaciones puntuales), sin estrategias unificadas, continuas y articuladas entre las entidades que confluyen en la oferta de educación no formal.

Desde el III Balance, llamamos la atención sobre diversos contenidos relevantes que en el Plan de Acción de 2019-2022 eran abarcados por la oferta de educación no formal y que en el diseño del nuevo Plan se dejaban por fuera, sin justificación. Entre ellos, la formación dirigida a lideresas y defensoras jóvenes y de la población LGBTI y el fortalecimiento de capacidades para el diálogo social y la incidencia política.

Adicionalmente, en la versión del Plan de Acción socializada en noviembre de 2023, el MinInterior había incluido a cargo de la ACP, en articulación con el MinInterior, el SENA y las entidades territoriales, las actividades de formación dirigidas a capacitar a las lideresas y defensoras en *“formulación de proyectos sociales, acceso a bancos de*

proyectos y administración financiera". A pesar de su relevancia, fue dejado de lado en la versión definitiva del Plan de Acción 2024-2026.

Otra omisión preocupante es lo que atañe a la formación para el conocimiento y acceso a herramientas digitales, a cargo del MinTIC, a pesar de que en la versión socializada de 2023 era una de las propuestas construidas para dar respuesta a los problemas y necesidades de las mujeres lideresas y defensoras en el eje de prevención.

Acción 1.4: Garantizar el acceso a educación básica para las lideresas, a través de la apertura de cupos para mujeres lideresas y defensoras que no cuenten con un diploma de educación básica.

El MEN también interviene en la acción 4, definiendo como actividad el *"acceso a la educación básica y media de mujeres lideresas, en el marco de la implementación de la Estrategia de Alfabetización Ciclo Lectivo Especial Integrado CLEI 1, facilitando la articulación con las ETC focalizadas para la vinculación y garantía de la oferta a la población en mención"*. Sin embargo, no detalla cómo se viabiliza la oferta de cupos y no define las metas para el trienio.

La actividad formulada, en este punto, contrasta con lo propuesto por la Alianza Reactivar la Paz en el III Balance del PIGMLD, con relación al otorgamiento de cupos específicos para las lideresas y defensoras que no cuenten con título de bachiller.

Acción 1.5: Proporcionar apoyos técnicos y jurídicos a las lideresas y defensoras para el fortalecimiento de sus organizaciones.

Aquí intervienen el **Ministerio de Justicia y del Derecho (MinJusticia)** y el **MinInterior**.

El **MinJusticia** brindará *"apoyos jurídicos a lideresas y defensoras de DDHH a través de la Red Tejiendo Justicia"*. Las metas y los indicadores son poco claros. Para cada año se expresa una meta de "5", pero no se detalla si se trata de 5 sesiones de formación y asesoría jurídica o de 5 mujeres beneficiadas. En el indicador se da a entender que van a cuantificar a las lideresas y defensoras efectivamente beneficiadas, pero por ahora es un indicador indeterminado.

El **MinInterior**, por su parte, realizará un *"proceso de fortalecimiento organizativo y de asistencia técnica y de Registro Público Único Nacional y/o actualización de los Consejos Comunitarios, Formas o Expresiones Organizativas, Organizaciones de Base y las*

demás que cree la Ley, de las lideresas y defensoras” y capacitará “a las mujeres lideresas de los organismos de acción comunal mediante cursos para afianzar sus conocimientos en el marco jurídico, técnico y administrativo para el fortalecimiento de sus organizaciones”. Estas acciones son pertinentes y necesarias, pero las metas e indicador solo son claros en el primer caso (15 asistencias técnicas cada año), aunque no se define cuántas lideresas y defensoras se propone beneficiar. Para las capacitaciones a lideresas comunales solo se expresa como meta el “100%” y como indicador una fórmula para determinar a futuro la cantidad de capacitaciones que se logren programar y realizar. El MinInterior no se compromete de antemano con ninguna meta y muestra falta de uniformidad en la manera como se construyen las metas e indicadores.

Acción 1.6: Propiciar espacios de autocuidado, recreación y acceso al deporte dirigidos a las lideresas y defensoras de DDHH.

Confluyen aquí el **MinInterior** y el **Ministerio de Igualdad y Equidad de Colombia (MinIgualdad)**.

El MinIgualdad prevé “propiciar espacios de autocuidado desde la medicina ancestral indígena y afrocolombiana para el bienestar integral de las lideresas y defensoras de derechos humanos en el marco del acompañamiento psicoespiritual de las mujeres en sus diversidades para fortalecer sus recursos de afrontamiento y redes de apoyo, a través de círculos de comadreo, grupos de apoyo, gestión de casos, entre otros”. Se establece un indicador cuantitativo del número de sesiones de autocuidado y se definen metas anuales (20 sesiones en 2024, 40 en 2025 y 40 en 2026), sin establecer cuántas mujeres serán beneficiadas.

Llama la atención que no se prevé ninguna articulación con el Ministerio de Salud. Por otro lado, es importante mencionar que, en el III Balance, la Alianza Reactivar la Paz había sugerido adicionar la mención expresa a la articulación y concurrencia Nación - territorio para asegurar la adopción de políticas y/o acciones estratégicas municipales y departamentales de autocuidado para las lideresas y defensoras en los diferentes niveles territoriales, vinculando a las respectivas secretarías municipales y departamentales de salud y otras cuya vinculación resulte pertinente³³.

Adicionalmente, como lo manifestamos en el III Balance del PIGMLD, de acuerdo con lo manifestado por las mujeres campesinas que han sufrido desplazamientos forzados hacia las ciudades, el desarraigo sufrido también ha conllevado la pérdida de condicio-

33. Corporación Sisma Mujer, III Balance del PIGMLD, p.94.

nes para la preservación de sus formas tradicionales de sanación, con saberes propios de las mujeres campesinas y rurales (a pesar de no pertenecer a un pueblo o comunidad étnica). Por esto, habíamos sugerido ajustar la redacción incorporando las particularidades de las mujeres campesinas o rurales desplazadas hacia las zonas urbanas³⁴.

El MinInterior brindará “asistencias técnicas para la formulación de rutas de sistemas de Justicia Ancestral de las comunidades Negras, Afrocolombianos, Raizales y Palenqueras tradicionales, con la participación de lideresas y defensoras” e implementará “medidas afirmativas para garantizar la participación de las mujeres lideresas y defensoras en los espacios de participación generados para las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras”. Define como indicadores la sumatoria de asistencias técnicas y la sumatoria de participación. Mientras las metas para la primera actividad son claras (5 asistencias técnicas por año), las metas para las medidas afirmativas no (“2” por año, sin dejar claro si son 2 medidas afirmativas y cuáles o si son dos mujeres participando por año).

Acción 1.7: *Generar espacios de participación en el programa IRACA³⁵ que promueva el liderazgo de las mujeres en las comunidades étnicas que el programa atienda, fortaleciendo procesos organizacionales de los sujetos colectivos y del liderazgo de las mujeres en el mismo, promoviendo la articulación con procesos organizativos de lideresas y defensoras de derechos humanos existentes en el territorio, en la medida en que se considere viable por los actores.*

En este caso, se formula una sola actividad a cargo del **Departamento para la Prosperidad Social (DPS)** y el enunciado de la actividad reproduce textualmente el enunciado de la acción.

Al revisar las metas y los indicadores fijados, es posible deducir que las actividades se refieren a la realización de comités de control social (CCS) y de mesas de articulación territorial (MAT), con participación de mujeres lideresas y defensoras o con articulación a sus procesos organizativos. No obstante, las metas no son claras, pues en las columnas de los años 2025 y 2026 solo se introdujo la sigla “NR” (sin decir lo que eso significa) y para el año 2024 cada actividad (CSS y MAT) está precedida de un número grande que parece ser poco realista para el tiempo disponible en esta anualidad (57 y 21 respectivamente).

34. Ibidem.

35. Programa Intervenciones Rurales Integrales - IRACA, que busca promover el desarrollo propio de las comunidades étnicas vulnerables.

En el III Balance, la Alianza Reactivar la Paz reparó en la importancia de promover el acceso al programa IRACA de las lideresas y defensoras, y observó la necesidad de adecuar ese Programa, con medidas afirmativas específicas para las mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos³⁶. A pesar de que la formulación de la actividad correspondiente en el nuevo Plan es algo vaga, reconocemos la intención de producir adecuaciones internas en el programa.

Acción 1.8: Realizar procesos de caracterización de lideresas y defensoras.

La **Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA)** es la única entidad que interviene en esta acción, con una actividad que consiste en: *“realizar la caracterización de lideresas y defensoras ambientales que hacen parte de los grupos de valor de la ANLA”*. La meta e indicador expresan como resultado *“un documento de caracterización”*, que debe ser elaborado en 2024.

Como lo expresamos en el III Balance, la actividad es coherente con las necesidades mapeadas en diálogo con las lideresas y defensoras. Sería necesario enfatizar que se trataría de un mapeo y caracterización dinámicos, esto es, que pueda alimentarse y actualizarse continuamente, y que integre explícitamente un enfoque de género, étnico y territorial³⁷.

Acción 1.9: Propiciar espacios de intercambio de conocimientos y saberes entre lideresas y defensoras de Derechos Humanos.

La **APC-Colombia** prevé *“coordinar intercambios de conocimiento a través de la modalidad Col-Col, previa presentación de interés motivada del Ministerio del Interior, la cual identificará experiencias exitosas entre organizaciones de mujeres en el marco de proyectos de cooperación internacional. La Agencia Presidencial de Cooperación APC-Colombia podrá acompañar en la identificación, gestión de recursos financieros con cooperantes, formulación, implementación y seguimiento en coordinación con el Sector Interior y las entidades públicas nacionales y territoriales competentes”*.

Observamos que el MinInterior aceptó la sugerencia que hicimos en el II Balance sobre dar continuidad a esa actividad³⁸. Tal vez puedan mejorarse las metas, pues se prevé

³⁶. Corporación Sisma Mujer, III Balance del PIGMLD, p. 96.

³⁷. Corporación Sisma Mujer, III Balance del PIGMLD, p. 97.

³⁸. Ibidem, p. 99.

una cantidad muy limitada de una (1) experiencia de intercambio por año, “según demanda del MinInterior”. Llama la atención, además, que se expresa la intención (“la ACP podrá...”), pero sin ningún compromiso, en lo que respecta a la viabilización de acceso a recursos de cooperación internacional para el desarrollo de iniciativas/proyectos de las mujeres lideresas y defensoras.

Acción 1.10: Fortalecimiento a organizaciones de mujeres de las Artes, las Culturas y los Saberes que realicen acciones encaminadas al cuidado de la vida y al cuidado de la paz.

El **Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes (MinCultura)**, prevé la “caracterización de mujeres lideresas y defensoras de Derechos Humanos, en toda su diversidad, que trabajan en los diferentes territorios impulsando agendas heterogéneas y plurales de lucha social y de defensa de derechos en el marco de la estrategia territorial de Gobernanza Cultural para la Paz desarrollada por la dirección de Fomento Regional. Esta se realizará a partir de la priorización de territorios que haga la dirección anualmente”. Como meta, prevé una cobertura geográfica de 200 municipios por año mapeados, lo que resulta interesante como forma de medir el alcance de la caracterización, de manera más concreta.

Acción 1.11: Promover el liderazgo y la asociatividad en las organizaciones de mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos en territorios priorizados por la OCCP.

En esta acción interviene la **Oficina del Consejero Comisionado de Paz de la Presidencia de la República de Colombia (OCCP)**, con una actividad que reproduce textualmente el enunciado de la acción, sin detallar lo que será realizado en concreto y sin definir metas ni indicadores³⁹.

39. En las columnas correspondientes de la matriz del Plan de Acción 2024-2026, se incorporó simplemente la sigla “NR”.

2.1.2.2. LA2 <<Formas de prevención para el grupo familiar y comunitario>>

En esta línea de acción se contemplan **16 actividades distribuidas en 7 acciones, vinculando a 10 de las 26 entidades gubernamentales concernidas directamente en el eje de prevención**, que a su vez representan casi la tercera parte de las 29 entidades del gobierno nacional vinculadas por el Plan de Acción 2024-2026.

En la siguiente tabla, se resumen las acciones y la distribución de actividades previstas y entidades responsables.

Tabla 4. Acciones de la LA2 del eje de prevención y distribución de actividades y entidades responsables.

| Eje de Prevención - LA2 <<Formas de prevención para el grupo familiar y comunitario>> | | |
|--|-----------------------|---|
| Acciones | Número de actividades | Entidades responsables (número de actividades entre paréntesis) |
| 2.1. Promover el acceso a tierras para lideresas y defensoras víctimas y no víctimas del conflicto armado. | 1 | MinAgricultura (1) |
| 2.2. Promover el acceso a vivienda digna para las lideresas y defensoras de DDHH. | 1 | MinVivienda (1) |
| 2.3. Fortalecimiento de unidades productivas, emprendimientos e información sobre la oferta laboral existente. | 7 | MinAgricultura (2), MinTrabajo (2), SENA (2), DPS (1) |
| 2.4. Promover el acceso a salud integral a lideresas y defensoras y su grupo familiar desde un enfoque interseccional y territorial. | 3 | MinIgualdad (2), MinSalud (1) |
| 2.5. Promover la participación de los hijos e hijas de mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos en las Escuelas Deportivas. | 1 | MinDeporte (1) |
| 2.6. Apoyo técnico y financiero a lideresas y defensoras para proyectos productivos. | 1 | ADR (1) |
| 2.7. Implementación de programas lúdicos, recreativos y de fortalecimiento de habilidades comunicativas y tecnológicas para la primera infancia, niños, niñas y adolescentes para identificar acciones en la prevención de reclutamiento forzado, deserción escolar y trata de personas. | 3 | MinCultura (1), MinDeporte (1), ICBF (1) |

Fuente: Elaboración propia.

Enseguida, presentamos valoraciones específicas con respecto a las actividades previstas para cada entidad enmarcadas en cada acción.

Acción 2.1: Promover el acceso a tierras para lideresas y defensoras víctimas y no víctimas del conflicto armado.

El **MinAgricultura** prevé realizar “acciones para la promoción del acceso a tierras a lideresas y defensoras de DDHH”, sin determinar en qué consisten esas acciones. El indicador de resultado se expresa como “número de espacios atendidos” y los cuantifica en metas anuales de 32, pero no es claro a qué se refiere con “espacios atendidos” y no es posible inferir cómo se impacta en el efectivo acceso a tierras para las mujeres lideresas y defensoras.

En el III Balance del PIGMLD⁴⁰, la Alianza Reactivar la Paz sugirió que en esta actividad se explicitara el mecanismo para promover efectivamente el acceso a tierras. Propusimos, en ese sentido, que el acceso se hiciera efectivo mediante la creación de cupos especiales para mujeres lideresas y defensoras otorgados por las instituciones gubernamentales a nivel local, departamental y nacional. Además, encontramos acertado aclarar que el acceso debe promoverse también para las lideresas y defensoras que no tienen la calidad de víctimas del conflicto armado.

Acción 2.2: Promover el acceso a vivienda digna para las lideresas y defensoras de DDHH.

El **Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MinVivienda)** prevé “socializar a mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos la oferta institucional en materia de vivienda”. En el indicador solo se expresa “jornadas de socialización realizadas”, sin detallar si es un indicador numérico. De todas maneras, se deduce, por las metas establecidas, que se harán 2 jornadas anuales de socialización.

En el III Balance del PIGMLD⁴¹, la Alianza Reactivar la Paz sugirió que en esta actividad se explicitara el mecanismo por el cual se promovería el acceso a vivienda digna para las mujeres lideresas y defensoras y sus familias. En ese sentido, propusimos que, más allá de mera socialización, el acceso se hiciera efectivo mediante la creación de cupos especiales para mujeres lideresas y defensoras otorgados por las instituciones gubernamentales a nivel local, departamental y nacional.

40. P. 101.

41. P. 102.

Acción 2.3: Fortalecimiento de unidades productivas, emprendimientos e información sobre la oferta laboral existente.

Intervienen aquí el **MinAgricultura**, el **MinTrabajo**, el **SENA** y el **DPS**.

En lo que compete al **MinAgricultura**, esta entidad promoverá “la inclusión de mujeres rurales lideresas en el Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales (**FOMMUR**), dado que este fondo contempla dentro de las mujeres rurales priorizadas a las mujeres que hacen parte del Programa Integral de Garantías para Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos (**Decreto 1731 de 2021**)”.

El **MinAgricultura** también promoverá “la inclusión de las lideresas y defensoras de derechos humanos dentro de las personas beneficiarias especiales de la Línea Especial de Crédito de Desarrollo Productivo y la Línea Especial de Crédito de Mujer Rural, articuladas al Plan Nacional para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria (**Resolución 209 de 2020 del MADR**). Estas LEC cuentan con subsidio a la tasa de interés y son a la fecha los créditos con más ventajas para las productoras rurales”.

Es plausible la participación del **MinAgricultura** en esta acción, para la que en la versión socializada en 2023 solo se preveía la intervención del **MinTrabajo**. Ahora bien, aunque es notoria la intención de tornar efectivo el acceso a fuentes de financiación para los emprendimientos productivos de las mujeres lideresas y defensoras que son mujeres rurales, llama la atención que en los indicadores se aluda a las lideresas y defensoras “beneficiadas”, pero sin establecer la correspondiente meta cuantitativa⁴².

El **MinTrabajo** prevé “realizar un foro que aborde las problemáticas específicas para la autonomía económica de las lideresas” y “fomentar la asociatividad solidaria con mujeres en todas sus diversidades, para promover su autonomía, estabilidad económica y empoderamiento en territorios urbanos y rurales”. No se explica cómo se fomentará la asociatividad, esto es, mediante cuáles actividades concretas. En esa medida, el indicador “n° de organizaciones solidarias fomentadas” (traducido en una meta anual de 5 organizaciones) permanece vago. La forma como se expresan el indicador y las metas del foro también es inadecuada, pues se define en porcentajes de “avance”, pero sin detallar en qué consiste cada etapa de avance.

En el III Balance, la Alianza Reactivar la Paz sugirió que se contemplaran también actividades tendientes a la garantía de acceso a oferta laboral, programas de empleabili-

42. En las columnas de metas anuales correspondientes, solo se incorpora la sigla “NR”.

dad, asociatividad y formalización laboral e incentivos tributarios para la contratación formal de mujeres lideresas, lo que se omitió o no es explícito en las actividades propuestas por el MinTrabajo en el Plan actual (2024-2026)⁴³.

Adicionalmente, con relación al foro propuesto, reiteramos la observación formulada en el III Balance, en el sentido de que *“falta explicitar cuál sería el objetivo del foro y de qué manera contribuye para el acceso efectivo de las mujeres y lideresas a fuentes de trabajo formal y digno y a formas de emprendimiento económico con perspectiva feminista posibilitando reconocer las barreras que enfrentan, en particular las relativas a VBG (en especial violencia intrafamiliar), las labores de cuidado no remuneradas, la feminización de la pobreza, la precarización de sus condiciones de vida y la dependencia económica o el ser únicas proveedoras en escenarios de desprotección social y laboral que puede derivar en profundizar ciclos de violencia o aumento de cargas que enfrentan las mujeres en su doble condición de vulnerabilidad. Es decir, ser mujeres y defensoras de derechos humanos”*⁴⁴.

EL SENA prevé ofertar *“programas de formación para el trabajo”* y *“desarrollar acciones de fomento del emprendimiento dirigidas a mujeres lideresas de acuerdo con sus necesidades y la vocación productiva de las regiones con un enfoque étnico”*. Para el efecto, detalla indicadores expresados en *“número de programas de formación”* y *“jornadas de orientación”*, con metas anuales de 4, 6 y 8 programas y de 4, 4 y 4 jornadas de orientación.

Es plausible la participación del SENA en esta acción, como Sisma lo sugirió en su III Balance⁴⁵. No obstante, sigue sin ser explícita la garantía de acceso efectivo a los programas de formación y a las acciones de emprendimiento, así como a oferta laboral y a certificación de habilidades y competencias para las lideresas, en articulación con las entidades territoriales.

EL DPS apoyará *“proyectos productivos, formulados por mujeres titulares de hogares desplazados participantes del programa Familias en su Tierra -FEST mediante acompañamiento técnico, entrega de incentivos condicionados, seguimiento y acompañamiento técnico en la implementación de los proyectos”*. Es pertinente la intervención del DPS en esta acción, pero no se observa un direccionamiento concreto a mujeres titulares de hogares desplazados que tengan la calidad de lideresas y defensoras, y, por tanto, en las metas anuales definidas solo se hace alusión a cifras globales, sin esa especificación (5.799 hogares en 2024 y 25.930 hogares en 2025). Para el año 2026 no se establece

43. Corporación Sisma Mujer, III Balance del PIGMLD, p. 102.

44. Ibidem, p. 103.

45. Ibidem, p. 102.

ninguna meta (“NR”) y el indicador se refiere al “número de iniciativas productivas entregadas”, pero no queda claro si es el mismo número expresado en las metas.

Acción 2.4: Promover el acceso a salud integral a lideresas y defensoras y su grupo familiar desde un enfoque interseccional y territorial.

Intervienen en esta acción el **MinSalud** y el **MinIgualdad**.

El MinSalud prevé “generar directrices a los actores del Sistema de Salud, para la realización de intervenciones colectivas de información y educación en derechos sexuales y derechos reproductivos, así como la realización de intervenciones individuales en planificación familiar y anticoncepción”. El indicador de resultado consiste básicamente en un acto administrativo emitido y socializado, sin especificar nada sobre mujeres lideresas y defensoras, y para el cual se expresan las metas correspondientes de diseño (en 2024), expedición (en 2025) y asistencia técnica para seguimiento a la implementación (2026). Aunque el MinSalud siguió la sugerencia de incluir lo concerniente a salud sexual y reproductiva en la LA2 y adecuó la redacción a los límites de su competencia como ente rector (y no como ente prestador de servicios de salud)⁴⁶, será preciso que en su implementación se explicita el direccionamiento en beneficio de las lideresas y defensoras y su grupo familiar. Además, la socialización tendrá que desarrollarse mediante la articulación con los entes territoriales.

Observamos que a pesar de que en el título de la acción se hace mención al “acceso a salud integral”, la actividad propuesta solo se refiere a la emisión de directrices relativas a la salud sexual y reproductiva. En la propuesta del Plan de Acción socializada en 2023, el MinInterior había incluido la creación de una “*estrategia nacional de atención psicosocial dirigida a lideresas y defensoras de derechos humanos que contemple, según la Resolución No. 4886 de 2018, por la cual se adopta la Política Nacional de Salud Mental, los ejes de promoción, prevención, atención integral, rehabilitación y coordinación intersectorial, integrando los enfoques diferenciales*”. A pesar de que esta era una propuesta coherente con las necesidades y prioridades puestas de manifiesto por las lideresas y defensoras, como lo manifestamos en el III Balance del PIGMLD de Sisma Mujer y la Alianza Reactivar la Paz, en el Plan adoptado se dejó por fuera⁴⁷.

El MinIgualdad prevé, por un lado, “realizar una campaña dirigida a lideresas y defensoras, sobre derechos sexuales y reproductivos, en el marco de la Campaña Comuni-

46. Corporación Sisma Mujer, III Balance del PIGMLD, p. 96.

47. Ibidem, p. 93.

cativa de transformación cultural con relación a los derechos sexuales y reproductivos del Programa de Bienestar Integral de las mujeres del Viceministerio de las mujeres". En ningún momento es explícito si habrá alguna articulación con el MinSalud y el indicador se reduce al "número de campañas", que equivale a "1", a ser desarrollada únicamente en 2025.

Por otro lado, el MinIgualdad propone "generar espacios de sanación colectiva para mujeres lideresas en concordancia con sus saberes tradicionales, creencias y cosmovisiones desde un enfoque territorial, en el marco del componente psico-espiritual y psico-cultural del Modelo de acompañamiento psicosocial de MinIgualdad". No deja claro si se distingue o se articula con la actividad semejante prevista en la acción 1.6 de la LA1⁴⁸ y ningún diálogo o articulación se explicita con el MinSalud. Se prevén metas anuales cuantitativas de 20 (en 2024), 40 (en 2025) y 40 (en 2026), coherente con el indicador expresado en "número de espacios de sanación colectivos realizados".

Acción 2.5: Promover la participación de los hijos e hijas de mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos en las Escuelas Deportivas.

El **MinDeporte** es la única entidad que interviene esta acción, con un actividad que consiste en "promover la participación de los hijos e hijas de mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos en las Escuelas Deportivas para Todos y para la participación de mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos en el Programa Mandalavida". Sin metas ni indicadores definidos⁴⁹.

Acción 2.6: Apoyo técnico y financiero a lideresas y defensoras para proyectos productivos.

Previamente, es importante precisar que las acciones 2.6 y 2.3 son muy similares y podrían fusionarse en la formulación del Plan de Acción del siguiente cuatrienio.

En la acción 2.6 interviene solamente la **Agencia de Desarrollo Rural (ADR)**, con una actividad que consiste en "realizar jornadas de fomento asociativo a organizaciones de lideresas y defensoras de DDHH (Asociatividad y comercialización) y de información sobre la oferta de la ADR y su marco normativo para organizaciones de mujeres de-

48. Distinción importante, para poder deducir si se trata de una actividad duplicada o si son las mismas sesiones, buscando la optimización de recursos y abordando en su programación contenidos diferenciados. En la LA1, la acción 1.6 consiste en "Propiciar espacios de autocuidado, recreación y acceso al deporte dirigidos a las lideresas y defensoras de DDHH" y el MinIgualdad se vincula con la actividad "1.6.1. Propiciar espacios de autocuidado desde la medicina ancestral indígena y afrocolombiana para el bienestar integral de las lideresas y defensoras de derechos humanos en el marco del acompañamiento psicoespiritual de las mujeres en sus diversidades para fortalecer sus recursos de afrontamiento y redes de apoyo, a través de círculos de comadreo, grupos de apoyo, gestión de casos, entre otros".

49. En las columnas de las metas se incorpora la sigla "SR" y en la de indicadores la palabra "pendiente".

ensoras de DDHH del PIGM”. El indicador se refiere al número de mujeres participantes en las jornadas de fomento, pero no se detalla el número de jornadas ni su cobertura geográfica. La meta anual de mujeres es de 50 (en 2024), 100 (en 2025) y 100 (en 2026). Tampoco se prevé la articulación con el MinAgricultura, en las actividades a cargo de esa entidad, dentro de la acción 2.3 (Fortalecimiento de unidades productivas).

Acción 2.7: implementación de programas lúdicos, recreativos y de fortalecimiento de habilidades comunicativas y tecnológicas para la primera infancia, niños, niñas y adolescentes para identificar acciones en la prevención de reclutamiento forzado, deserción escolar y trata de personas.

Intervienen en esta acción el **MinCultura**, el **MinDeporte** y el **ICBF**.

El MinCultura prevé “realizar un taller de formación en Derechos Humanos y habilidades democráticas con una perspectiva de derechos culturales con el objeto de capacitar a niños, niñas y jóvenes en los derechos y acciones sociales y jurídicas para su exigibilidad, planteando herramientas desde las expresiones artísticas y las artes como canal de comunicación, denuncia y reivindicación. Adicionalmente, La DACMI podría ofrecer asesoría conceptual y metodológica para el desarrollo de habilidades comunicativas y la producción de contenidos mediáticos con y para niñas, niños y adolescentes”. El indicador se expresa como “número de talleres” y se prevé la meta correspondiente de un taller por año.

El MinDeporte se vincula con la “implementación de programas lúdicos, recreativos y de fortalecimiento de habilidades comunicativas y tecnológicas para la primera infancia, niños, niñas y adolescentes para identificar acciones en la prevención de reclutamiento forzado, deserción escolar y trata de personas”. No obstante, no formula metas ni indicadores, por ahora.

El ICBF socializará “las convocatorias públicas donde se promueven los servicios de atención y la participación activa de niños, niñas y adolescentes en los territorios focalizados entre ICBF y Programa Integral de Garantías - PIGMLD”. No se detalla cómo sería la socialización y el indicador está vagamente formulado. Solo se deduce, por las metas numéricas, que serían 45 actividades de socialización (15 en 2024, 15 en 2025 y 15 en 2026).

Es plausible la incorporación del MinDeporte (como lo sugirió la Alianza Reactivar la Paz en el III Balance⁵⁰), así como del MinCultura y el ICBF. Contrasta la **ausencia del MinTIC**,

50. Corporación Sisma Mujer, III Balance del PIGMLD, p. 103.

a pesar de que en esta acción se contempla también el fortalecimiento de habilidades comunicativas y tecnológicas para la primera infancia, niños, niñas y adolescentes.

Por otro lado, **se deja de lado la articulación con el MEN** para gestionar con las Secretarías de Educación la difusión de la política intersectorial de prevención del reclutamiento y su implementación en los establecimientos educativos en las Entidades Territoriales Certificadas (ETC) focalizadas por la Comisión Intersectorial de Prevención del Reclutamiento, Uso y Utilización de Niños, Niñas y Adolescentes (CIPRUNNA)⁵¹.

2.1.2.3. **LA3** <<Adecuación y fortalecimiento institucional para la prevención de los riesgos contra defensoras>>

En esta línea de acción se contemplan **20 actividades distribuidas en 8 acciones, vinculando a 8 de las 26 entidades gubernamentales concernidas directamente en el eje de prevención**, que a su vez representan menos de la tercera parte de las 29 entidades del gobierno nacional vinculadas por el Plan de Acción 2024-2026. Enseguida, presentamos valoraciones específicas con respecto a las actividades previstas para cada entidad.

En la siguiente tabla, se resumen las acciones y la distribución de actividades previstas y entidades responsables.

Tabla 5. Acciones de la LA3 del eje de prevención y distribución de actividades y entidades responsables.

| Eje de Prevención - LA3 <<Adecuación y fortalecimiento institucional para la prevención de los riesgos contra defensoras>> | | |
|--|------------------------------|--|
| Acciones | Número de actividades | Entidades responsables (número de actividades entre paréntesis) |
| 3.1. Acciones de formación y sensibilización a funcionarios y funcionarias públicas y Fuerza Pública con responsabilidades directas en la atención o contacto con mujeres líderes y defensoras. | 4 | MinJusticia (2), ESAP (1), MinIgualdad |
| 3.2. Formular e implementar una estrategia de fortalecimiento a los mecanismos de autoprotección en territorios desde una perspectiva de género. | 4 (1 duplicada) | UNP (2 - 1 duplicada), MinInterior (1), MinDefensa (1) |

51. Esta era una actividad contemplada en el anterior Plan de Acción Cuatrienal (2019-2022) y que la Alianza Reactivar la Paz había recomendado mantener en el nuevo Plan de Acción, según expresado en el III Balance del PIGMLD, p. 104.

| | | |
|---|---|--|
| 3.3. Ajustar los protocolos para la atención integral de lideresas y defensoras. | 6 | MinJusticia (1), MinInterior (1), UNP (2), MinIgualdad (1), ICBF (1) |
| 3.4. Crear y difundir un documento que visibilice las violencias de género a las que se ven expuestas las lideresas y defensoras y recomendaciones para su abordaje que sea socializado con las entidades territoriales. | 1 | MinInterior (1) |
| 3.5. Incluir en la asistencia técnica focalizada, a las entidades territoriales de zonas priorizadas por el Ministerio del Interior, la socialización del Programa Integral de Garantías de Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos. | 1 | MinInterior (1) |
| 3.6. Desarrollar mesas de diálogo regional y nacional entre los comandantes de unidades Militares, la Policía Nacional y las mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos; sobre los asuntos en regiones que requieren mayor impulso o sobre los cuales deba fortalecerse la acción de la Fuerza Pública para la prevención de los riesgos contra las mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos. Lo anterior, en el marco del proceso de capacitación coyuntural y extracurricular del Ministerio de Defensa Nacional. | 1 | MinDefensa (1) |
| 3.7. Incorporar un modelo de territorialización del PIGM y de la Dirección de Derechos Humanos, incorporando una perspectiva de género, interseccional, antirracista y territorial. | 1 | MinInterior (1) |
| 3.8. Acompañar y asesorar el proceso de planeación y seguimiento de las acciones del PIGM. | 1 | DNP (1) |

Fuente: Elaboración propia.

Enseguida, presentamos valoraciones específicas con respecto a las actividades previstas para cada entidad enmarcadas en cada acción.

Acción 3.1: Acciones de formación y sensibilización a funcionarios y funcionarias públicas y Fuerza Pública con responsabilidades directas en la atención o contacto con mujeres lideresas y defensoras.

Intervienen el **Ministerio de Justicia y del Derecho (MinJusticia)**, el **Ministerio de Igualdad y Equidad de Colombia (MinIgualdad)** y la **ESAP**.

El **MinJusticia** propone ofertar dos cursos virtuales dirigidos a funcionarios y funcionarias: “Curso virtual sobre lideresas para gestores de justicia” y “Curso virtual sobre Fortalecimiento de lideresas y defensoras para la materialización del acceso a la justicia de D.D.H.H.”. Establece como indicador el “número de lideresas formadas a través de los cursos virtuales”, pero no fija metas anuales, solo que será “a demanda”. Además, en articulación con el Ministerio de Defensa, realizará “espacios de capacitación y formación a la Fuerza Pública sobre género, prevención de las violencias de género y prevención de las violencias a lideresas y defensoras de DDHH”. El indicador es vago (“espacios de formación”), y solo para el 2024 se establece la meta de 6, mientras para 2025 y 2026 será “a demanda”.

En el III Balance, la Alianza Reactivar la Paz resaltó la pertinencia de esas actividades y sugirió explicitar la articulación con las entidades territoriales, así como los contenidos mínimos⁵².

El **MinIgualdad** prevé “socializar a las entidades competentes los lineamientos técnicos y operativos para la protección del ejercicio del liderazgo e iniciativas de las defensoras de los derechos políticos, a la paz, a la vida, agrarios, territoriales y medioambientales, con enfoques de género, étnico y antirracista”. El indicador es el número de socializaciones y prevé como metas, solo en los dos últimos años, emitir 1 lineamiento (en 2025) y desarrollar 10 socializaciones (en 2026). Además, no queda claro a qué lineamientos se refiere y a qué entidades se refiere y cómo se articula con ellas para la elaboración del lineamiento. Tampoco es explícita la cobertura geográfica.

La **ESAP** propone el “diseño e implementación de módulos correspondientes para capacitar a servidores y servidoras públicas en los temas requeridos de manera virtual”. El indicador es “un modelo diseñado” y “una prueba piloto implementada”. La actividad es demasiado vaga. No explicita los temas ni la articulación con otras entidades. En 2024 se prevé el diseño o elaboración y en 2025 la puesta en marcha de la prueba piloto. No se entiende por qué la actividad se agota en una prueba piloto, sin avanzar a la implementación oficial y a su continuidad en 2026.

52. Corporación Sisma Mujer, III Balance del PIGMLD, p. 106. Se había sugerido la siguiente redacción: “Realizar actividades de formación y sensibilización dirigidas a funcionarios y funcionarias de las distintas entidades nacionales y territoriales con responsabilidades directas en la atención o contacto con las mujeres lideresas y defensoras. Las actividades de formación, capacitación y sensibilización deben incluir como mínimo los siguientes contenidos (sin perjuicio de otros posibles y necesarios): (i) mecanismos de prevención y atención para lideresas y defensoras con enfoque de derechos humanos de las mujeres, de género, étnico, antirracista y LBT, atendiendo a los riesgos, violencias, barreras e impactos desproporcionados y diferenciales que ellas enfrentan en el ejercicio de su labor; (ii) las diferentes violencias basadas en género y marcas de género que viven las lideresas y defensoras; (iii) prevención de la revictimización; acción sin daño en la atención a lideresas y defensoras”.

Acción 3.2: *Formular e implementar una estrategia de fortalecimiento a los mecanismos de autoprotección en territorios desde una perspectiva de género.*

La **Unidad Nacional de Protección (UNP)**, el **MinDefensa** y el **MinInterior** confluyen en esta acción.

La **UNP** propone realizar “charlas de autoseguridad y autoprotección para mujeres líderes y defensoras de derechos humanos” y “charlas de ruta de protección individual y colectiva a las mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos”, por demanda y según solicitud realizada por “Ministerio del Interior, Defensoría del Pueblo, Entidades Territoriales, ciudadanos que pertenezcan a las población objeto, beneficiarios del programa, comunidades o dependencias dentro de la Unidad Nacional de Protección (UNP)”. El indicador es el número de charlas, pero no se establece ninguna meta anual, solamente se indica que será “a demanda”.

El **MinInterior**, por su parte, prevé “coordinar el proceso de formulación e implementación de una estrategia de fortalecimiento a los mecanismos de autoprotección en territorios desde una perspectiva de género”. Y el **MinDefensa** prevé participar en ese proceso liderado por el MinInterior. El indicador solo consiste en un documento “socializado” (en 2025) relativo al plan nacional de apoyo a los mecanismos de autoprotección, sin señalar en qué consistirá la implementación del plan en sí, dejando sin actividades el año 2026.

Para todas estas actividades, en el III Balance, la Alianza Reactivar la Paz había sugerido hacer más explícita la articulación con las entidades territoriales⁵³.

Acción 3.3: *Ajustar los protocolos para la atención integral de lideresas y defensoras.*

Intervienen aquí el **MinJusticia**, la **UNP**, el **MinInterior**, el **MinIgualdad** y el **ICBF**.

El **MinJusticia** prevé “crear estrategias de difusión de las rutas existentes creadas en la herramienta digital Legal APP - incluyendo el componente de lideresas y defensoras de DDHH en Legal APP”. Es plausible que se haya retomado esta actividad, tal como la Alianza Reactivar la Paz lo propuso en su III Balance⁵⁴. Los indicadores para 2025 y 2026 están “por definir” y para 2024 sólo se expresa una cantidad de “5” sin especificar lo que se cuantifica.

53. Corporación Sisma Mujer, III Balance del PIGMLD, p. 107.

54. P. 100.

El **MinInterior** propone “acompañar la formulación, revisión y actualización y ajustes de los Planes Integrales de prevención y los protocolos para la atención integral de líderes y defensoras de DDHH”. Esta actividad es esencial, pero llama la atención que entre la versión socializada en 2023 y la definitiva, se haya suprimido la especificidad del acompañamiento “en los territorios” y de forma articulada con alcaldías y gobernaciones⁵⁵. Se prevé un indicador cuantitativo para 2024 de “50 protocolos para la atención integral de líderes y defensoras revisados y ajustados”, sin especificar con cuál cobertura geográfica y se dejan “por definir” los indicadores de 2025 y 2026.

La **UNP** prevé “actualizar el documento GMP-MA-01 “Manual de Uso, Manejo y Recomendaciones de Medidas Prevención Y Protección”, incluyendo esquema colectivo y con enfoque de género” y socializar el documento actualizado “al colectivo, en el momento de realizar la implementación de medidas de protección y toma de firmas en el acta de implementación”. La actualización es la meta de 2024 y la socialización se prevé para 2025 y 2026, “a demanda”. La UNP justifica la imposibilidad de definir metas cuantitativas, “teniendo en cuenta que se realiza la gestión a medida que llegan los actos administrativos debidamente”, lo que entendemos que es razonable. Sería importante que la UNP, en articulación con el Ministerio del Interior, hiciera explícito cómo, al incluir el enfoque de género y al tratar de esquemas colectivos, se tendrán en cuenta las diversas observaciones que a lo largo de los últimos años las organizaciones de mujeres y las mismas mujeres líderes y defensoras han planteado sobre la necesidad de superar estereotipos de género y prácticas sexistas en el uso y manejo de las medidas de prevención y protección. La socialización debería darse de manera abierta.

El **Minigualdad** ha propuesto “la elaboración y socialización de lineamiento técnico para incorporar rutas para la prevención, protección y atención a mujeres líderes y defensoras de derechos en el marco de la asistencia técnica a los mecanismos de articulación intersectorial de los 32 departamentos”. Solo se establece como meta para el año 2025 la creación del lineamiento sin que se detalle la meta de socialización. Por otro lado, no se explicita cómo sería la articulación con la UNP y el MinInterior, teniendo en cuenta que la actividad no podría consistir en crear nuevas rutas sino en fortalecer y mejorar el funcionamiento de las rutas preexistentes —ruta de prevención del Ministerio del Interior y ruta de protección de la UNP—.

El **ICBF** ha programado “incluir dentro de los criterios de atención y priorización de las direcciones misionales a las mujeres gestantes líderes, niñas y niños de primera infancia, infantes y adolescentes, hijas, hijos, nietos y nietas bajo el cuidado de mujeres

55. Ver III Balance del PIGMLD, p. 108.

lideresas y defensoras de derechos humanos en riesgo". Es plausible esta propuesta de priorización para abordar la especificidad de niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado de mujeres lideresas y defensoras en riesgo. No obstante, el indicador y metas propuestos son vagos: meta de 100% anual para medir el *"avance de las actividades establecidas para la actualización de un documento que incluya los criterios de atención y priorización"*. No se señala en qué consistiría ese avance y llama la atención que se resuma todo a la actualización de un documento, a lo largo de 3 años.

Acción 3.4: *Crear y difundir un documento que visibilice las violencias de género a las que se ven expuestas las lideresas y defensoras y recomendaciones para su abordaje que sea socializado con las entidades territoriales.*

Solamente el **MinInterior** interviene con una actividad que consiste en *"crear un documento que visibilice las violencias de género a las que se ven expuestas lideresas y defensoras y recomendaciones para su abordaje"*. Se establece una meta cuantitativa de *"1 documento de recomendaciones"* para los 3 años del plan de acción, sin detallar, a quién se dirige el documento de recomendaciones o en articulación con cuáles entidades. En el III Balance de Sisma, recomendamos mantener la actividad del anterior plan que preveía que las recomendaciones sobre violencias de género que afectan a las lideresas y defensoras se dirigieran a las entidades territoriales e incluyeran alertas tempranas⁵⁶. Esta dimensión territorial parece diluirse en el nuevo plan de acción.

Acción 3.5: *Incluir en la asistencia técnica focalizada, a las entidades territoriales de zonas priorizadas por el Ministerio del Interior, la socialización del Programa Integral de Garantías de Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos.*

Solamente el **MinInterior** interviene con una actividad que consiste en *"implementar estrategias para la socialización y difusión del Programa Integral de Garantías para Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos"*. Se establece como meta un total de 3 estrategias de socialización (una por año). Esta actividad es esencial y sería importante adecuar las metas e indicadores explicitando la articulación Nación - territorio, sin limitar la socialización a una priorización geográfica reducida. Es necesario que la socialización se lleve a cabo en todos los departamentos, favoreciendo una cobertura

⁵⁶. Ver III Balance del PIGMLD, p. 110.

geográfica integral del territorio nacional y con involucramiento de las mujeres líderes y defensoras en las actividades de socialización.

Acción 3.6: *Desarrollar mesas de diálogo regional y nacional entre los comandantes de unidades Militares, la Policía Nacional y las mujeres líderes y defensoras de derechos humanos; sobre los asuntos en regiones que requieren mayor impulso o sobre los cuales deba fortalecerse la acción de la Fuerza Pública para la prevención de los riesgos contra las mujeres líderes y defensoras de derechos humanos. Lo anterior, en el marco del proceso de capacitación coyuntural y extracurricular del Ministerio de Defensa Nacional.*

Solo el **MinDefensa** aporta para esta acción una actividad que consiste en “desarrollar mesas de diálogo regional y nacional entre los comandantes de unidades Militares, la Policía Nacional y las mujeres líderes y defensoras de Derechos Humanos; sobre los asuntos en regiones que requieren mayor impulso o sobre los cuales deba fortalecerse la acción de la Fuerza Pública para la prevención de los riesgos contra las mujeres líderes y defensoras de derechos humanos. Lo anterior, en el marco del proceso de capacitación coyuntural y extracurricular del Ministerio de Defensa Nacional”. Es positivo que se haya mantenido esta actividad, siguiendo la recomendación de la Alianza Reactivar la Paz en el III Balance⁵⁷. No obstante, el indicador es el número de mesas realizadas por mesas solicitadas, con metas indeterminadas (“por demanda”) y no es explícita la incorporación del enfoque de seguridad humana feminista e interseccional, étnico, antirracista y territorial

Acción 3.7: *Incorporar un modelo de territorialización del PIGM y de la Dirección de Derechos Humanos, incorporando una perspectiva de género, interseccional, antirracista y territorial.*

Esta acción está a cargo únicamente del MinInterior, entidad que se ocupará de “actualizar los lineamientos para la territorialización del PIGM”, con la meta de un “modelo de actualización del PIGM actualizado” a 2024. La actividad es crucial y se espera que se trate de un modelo que recoja las recomendaciones realizadas en el III Balance de Sisma Mujer y la Alianza Reactivar la Paz, en donde llamamos la atención sobre la

57. III Balance del PIGMLD, p. 111.

necesidad de ampliar la cobertura a los 32 departamentos del país y de revisar y ajustar los mecanismos de participación mediante los cuales se ha venido promoviendo la territorialización del PIGMLD en los últimos 5 años⁵⁸.

Acción 3.8: Acompañar y asesorar el proceso de planeación y seguimiento de las acciones del PIGM.

El DNP es la entidad responsable y propone “acompañar y asesorar el proceso de planeación y seguimiento de las acciones del PIGM”. Es una actividad fundamental, pero preocupa la indefinición de las metas e indicadores, dejándola sujeta a la “demanda”.

2.1.2.4. LA4 <<Promoción de la participación de las lideresas y defensoras de derechos humanos en espacios de representación y toma de decisiones>>

En esta línea de acción se contemplan **13 actividades distribuidas en 12 acciones, vinculando a 7 de las 26 entidades gubernamentales concernidas directamente en el eje de prevención**, que a su vez representan casi la cuarta parte de las 29 entidades del gobierno nacional vinculadas por el Plan de Acción 2024-2026.

En la siguiente tabla, se resumen las acciones y la distribución de actividades previstas y entidades responsables.

Tabla 6. Acciones de la LA4 del eje de prevención y distribución de actividades y entidades responsables.

| Eje de Prevención – LA4 <<FPromoción de la participación de las lideresas y defensoras de derechos humanos en espacios de representación y toma de decisiones>> | | |
|---|------------------------------|--|
| Acciones | Número de actividades | Entidades responsables (número de actividades entre paréntesis) |
| 4.1. Realizar un mapeo de las barreras que enfrentan las mujeres en los espacios de participación local, departamental y nacional. | 2 | MinInterior (1), MinIgualdad (1) |
| 4.2. Realizar acciones de incidencia dentro del Plan Nacional para prevención dirigido a Alcaldías, gobernaciones, administraciones locales para promover cuotas en espacios de participación. | 1 | MinInterior (1) |
| 4.3. Promover la participación de lideresas y defensoras en organizaciones de Acción Comunal | 1 | MinInterior (1) |

58. III Balance del PIGMLD, p. 162.

| | | |
|--|---|---------------------|
| 4.4. Promover la participación de lideresas y defensoras en espacios de veeduría. | 1 | ESAP (1) |
| 4.5. Generar espacios de análisis de las garantías para defensoras ambientales en los que se incorpora la participación de las mujeres defensoras. | 1 | MinAmbiente (1) |
| 4.6. Generar acciones de reconocimiento, prevención acompañamiento y seguimiento de las lideresas y defensoras de acuerdo a la cosmovisión de las defensoras ambientales. | 1 | MinAmbiente (1) |
| 4.7. Brindar asistencia técnica para el fortalecimiento de los nodos territoriales de la Red Nacional de Observatorios de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, priorizados para los siguientes departamentos: Putumayo, Sucre, Bolívar, Antioquia, Nariño, Chocó, Norte de Santander y Cauca, que permitan documentar, visibilizar y hacer seguimiento a la situación de riesgo que viven las mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos en sus territorios. | 1 | Consejería DDHH (1) |
| 4.8. Elaboración de lineamiento técnico para documentar, visibilizar y hacer seguimiento a la situación de riesgo que viven las mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos por parte de los nodos territoriales de la Red Nacional de Observatorios de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, priorizados para los siguientes departamentos: Putumayo, Sucre, Bolívar, Antioquia, Nariño, Chocó, Norte de Santander y Cauca, dirigido y socializado a la Consejería presidencial de los derechos humanos. | 1 | MinIgualdad (1) |
| 4.9. Campaña de reconocimiento y visibilización de la participación política de las mujeres lideresas y defensoras de DDHH en el poder político y lo que implica ser elegidas en cargos elección popular. | 1 | MinIgualdad (1) |
| 4.10. Fortalecer los liderazgos de las mujeres sindicalistas en condiciones de igualdad en el marco de los derechos fundamentales del trabajo a través de procesos de capacitación para la participación. | 1 | MinTrabajo (1) |
| 4.11. Fortalecimiento de los liderazgos de mujeres étnicas en espacios de participación vinculados al Programa Integral de Garantías para lideresas y Defensoras. | 1 | MinInterior (1) |
| 4.12. Fortalecimiento a los equipos de la Unidad y a las lideresas que hacen parte del PIGMLD sobre la incorporación del enfoque de género en los procesos de restitución que adelanta la URT. | 1 | URT (1) |

Fuente: Elaboración propia.

Enseguida, presentamos valoraciones específicas con respecto a las actividades previstas para cada entidad enmarcadas en cada acción.

Acción 4.1: Realizar un mapeo de las barreras que enfrentan las mujeres en los espacios de participación local, departamental y nacional.

El MinInterior y el MinIgualdad confluyen con una acción cada uno.

El **MinInterior** se compromete a “realizar un mapeo de las barreras que enfrentan las mujeres en los espacios de participación local, departamental y nacional”, con una meta e indicador de 1 documento anual (en 2025 y 2026) sobre las barreras mapeadas. Aunque la actividad es pertinente, cabe reiterar la recomendación contenida en el III Balance elaborado por Sisma Mujer y la Alianza Reactivar la Paz, sobre la necesidad de quedar explícito que el mapeo se refiere a las barreras que enfrentan las mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos en los espacios de participación en todos los niveles territoriales. Y además del mapeo de barreras, se deben generar acciones correlativas que posibiliten superar esas barreras y en particular las específicas de violencia política⁵⁹.

El **MinIgualdad** desarrollará una actividad que consiste en “sistematizar la información de género, partidista y electoral, sobre los mecanismos existentes de participación política de las mujeres a nivel local, municipal, departamental, nacional y en gobiernos propios; incluyendo las barreras que enfrentan las mujeres en sus diversidades en estos ámbitos”. La meta es una única sistematización en el 2025 y no es explícita la incorporación específica de las mujeres lideresas y defensoras ni cómo se articula con la actividad del MinInterior.

Acción 4.2: Realizar acciones de incidencia dentro del Plan Nacional para prevención dirigido a Alcaldías, gobernaciones, administraciones locales para promover cuotas en espacios de participación.

Solamente el **MinInterior**, a través de la Dirección para la Democracia, Participación Ciudadana y Acción Comunal, interviene con una acción que consiste en “una línea de visitas de asistencia técnica y jurídica a las entidades de segundo nivel (Gobernacio-

59. III Balance del PIGMLD, p. 114.

nes y Alcaldías) para fortalecer y promover espacios de participación”. El indicador es cuantitativo (sumatoria de número de visitas realizadas) y se prevé una meta de 50 visitas por año. La actividad no menciona expresamente el plan de prevención, ni se relaciona con el propósito de la acción 4.2 del eje de prevención de promover cuotas para mujeres lideresas y defensoras en espacios de participación.

Acción 4.3: Promover la participación de lideresas y defensoras en organizaciones de Acción Comunal.

El **MinInterior** interviene con una acción que consiste en “poner en marcha la línea de implementación de incentivos para promover la participación y liderazgo de las mujeres en las Organizaciones de Acción Comunal”. El indicador propuesto es la “sumatoria del número de eventos realizados” y se establece como meta un evento anual. Por la forma como se formulan el indicador y las metas anuales, deducimos que la actividad se reduce a la realización de eventos y no queda claro en qué consisten los incentivos para promover la participación de mujeres lideresas y defensoras en la organizaciones de acción comunal.

Acción 4.4: Promover la participación de lideresas y defensoras en espacios de veeduría.

La **ESAP** aporta una actividad que consiste en “implementar la Escuela mujeres potencia de cambio en la que se brindan capacitaciones en liderazgo, empoderamiento, participación política y feminización del Estado en el que se incluye el tema de veedurías”. El indicador se formula con un enunciado, sin señalar cómo es su medición: “Mecanismos para promover la participación de lideresas y defensoras en los diferentes espacios liderados por entes territoriales, implementados”. Para el año 2024 se definió la “elaboración de las 3 unidades requeridas” y en 2025 el “desarrollo de una prueba piloto en uno de los municipios priorizados por el Ministerio del Interior”. No hay información sobre la meta para 2026. Aunque la actividad es pertinente y relevante, sus indicadores y metas son vagos, con bajo impacto, reduciéndose la implementación a un piloto en un solo municipio priorizado (por definir).

Acción 4.5: Generar espacios de análisis de las garantías para defensoras ambientales en los que se incorpora la participación de las mujeres defensoras.

El **MinAmbiente** contribuye con una actividad que consiste en “*generar espacios de análisis de las garantías para defensoras ambientales en los que se incorpora la participación de las mujeres defensoras*”. Es un enunciado idéntico al de la acción que no detalla qué tipo de espacios se desarrollarán, con cuál metodología, frecuencia y cobertura geográfica y cómo participan las mujeres líderes y defensoras. Se propuso una meta de 5 espacios generados en 2024 y para 2025 y 2026 la meta está “*por definir*”.

En la propuesta del plan de acción socializada en noviembre de 2023, examinada en el III Balance del PIGMLD de Sisma Mujer y la Alianza Reactivar la Paz, el MinAmbiente había propuesto actividades más detalladas asociadas al contexto de la implementación del Acuerdo de Escazú y a los Centros Regionales de Diálogo Ambiental (CRDA) que habíamos encontrado pertinentes y sobre las cuales hicimos algunas observaciones para la mejora en su formulación⁶⁰. No obstante, en el Plan de Acción 2023-2026 las propuestas iniciales del MinAmbiente se excluyeron.

Acción 4.6: Generar acciones de reconocimiento, prevención acompañamiento y seguimiento de las líderes y defensoras de acuerdo a la cosmovisión de las defensoras ambientales.

El **MinAmbiente** contribuye con una actividad que consiste en “*generar acciones de reconocimiento, prevención acompañamiento y seguimiento de las líderes y defensoras de acuerdo a la cosmovisión de las defensoras ambientales*”. La actividad es pertinente, pero los indicadores y metas muy vagos, pues se sujeta a la “*demanda*” y no se detalla en qué consistirán las acciones propuestas, su metodología, frecuencia, cobertura geográfica, etc.

Acción 4.7: Brindar asistencia técnica para el fortalecimiento de los nodos territoriales de la Red Nacional de Observatorios de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, priorizados para los siguientes departamentos: Putumayo, Sucre, Bolívar, Antioquia, Nariño, Chocó, Norte de Santander y Cauca, que permitan documentar, visibilizar y hacer seguimiento a la situación de riesgo que viven las mujeres líderes y defensoras de derechos humanas en sus territorios.

60. III Balance del PIGMLD, p. 115.

la **Consejería de DDHH** propone “brindar asistencia técnica para el fortalecimiento de los nodos territoriales de la Red Nacional de Observatorios de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, priorizados para los siguientes departamentos: Putumayo, Sucre, Bolívar, Antioquia, Nariño, Chocó, Norte de Santander y Cauca, que permitan documentar, visibilizar y hacer seguimiento a la situación de riesgo que viven las mujeres líderes y defensoras de derechos humanos en sus territorios”. El indicador es el “número de asistencias técnicas realizadas / número de asistencias solicitadas o programadas”, sin establecer metas anuales.

Aunque es muy importante que se haya retomado esta actividad (que se había dejado por fuera en la propuesta del Plan de Acción socializada en noviembre de 2023)⁶¹, se deduce que serían actividades sujetas a la demanda y queda evidente, por tanto, que no habrá una intervención proactiva de la Consejería de DDHH lo que resta el impacto de una estrategia relevante y urgente.

Acción 4.8: Elaboración de lineamiento técnico para documentar, visibilizar y hacer seguimiento a la situación de riesgo que viven las mujeres líderes y defensoras de derechos humanos por parte de los nodos territoriales de la Red Nacional de Observatorios de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, priorizados para los siguientes departamentos: Putumayo, Sucre, Bolívar, Antioquia, Nariño, Chocó, Norte de Santander y Cauca, dirigido y socializado a la Consejería presidencial de los derechos humanos.

El **Minigualdad** propone la “elaboración de lineamiento técnico para documentar, visibilizar y hacer seguimiento a la situación de riesgo que viven las mujeres líderes y defensoras de derechos humanos por parte de los nodos territoriales de la Red Nacional de Observatorios de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, priorizados para los siguientes departamentos: Putumayo, Sucre, Bolívar, Antioquia, Nariño, Chocó, Norte de Santander y Cauca, dirigido y socializado a la Consejería presidencial de los derechos humanos”. Se establece como única meta la elaboración del lineamiento técnico en el año 2025.

Aunque se prevé la articulación con la Red Nacional de Observatorios de DDHH y DIH, no queda claro cómo se hará la socialización del lineamiento con la Consejería de DDHH ni en los departamentos realizados. Así las cosas, la meta se reduce a la elabo-

61. La Alianza Reactivar la Paz sugirió retomarla en el III Balance del PIGMLD, p. 116.

ración de un documento, sin impacto en términos de implementación para el fortalecimiento de los nodos territoriales de la Red Nacional de Observatorios de DDHH y DIH en las regiones focalizadas.

Acción 4.9: Campaña de reconocimiento y visibilización de la participación política de las mujeres lideresas y defensoras de DDHH en el poder político y lo que implica ser elegidas en cargos elección popular.

El **MinIgualdad** realizará una “*campaña de reconocimiento y visibilización de la participación política de las mujeres lideresas y defensoras de DDHH en el poder político y lo que implica ser elegidas en cargos elección popular*”. Ciertamente es una actividad relevante, que toma en cuenta el diálogo sostenido con las mujeres lideresas y defensoras en la fase participativa de construcción del Plan de Acción⁶². El indicador propuesto es el número de campañas y se prevé como meta la realización de una campaña en 2025 y dos en 2026.

Acción 4.10: Fortalecer los liderazgos de las mujeres sindicalistas en condiciones de igualdad en el marco de los derechos fundamentales del trabajo a través de procesos de capacitación para la participación.

El **MinTrabajo** prevé “*fortalecer los liderazgos de las mujeres sindicalistas en condiciones de igualdad en el marco de los derechos fundamentales del trabajo a través de procesos de capacitación para la participación*”. Como indicador, se prevé el “*porcentaje de avance en el programa de capacitación*”, y las metas son 20% en 2024, 40% en 2025 y 40% en 2026. Aunque es relevante la inserción de los liderazgos de las mujeres sindicalistas en esta línea de acción, se observa vaguedad en la formulación del indicador y sus metas correlativas, sin que quede claro cuáles y cuántos procesos de capacitación, con cuál metodología, con cuántas mujeres sindicalistas participantes y con cuál cobertura geográfica.

62. Justamente, en el III Balance del PIGMLD (p. 116), resultado del diálogo con las mujeres lideresas y defensoras de diversas regiones, Sisma Mujer, como parte de la Alianza Reactivar la Paz, propuso una actividad consistente en la “*Sensibilización de la comunidad frente a la participación política de las mujeres lideresas y defensoras de DDHH en el poder político y lo que implica ser elegidas en cargos elección popular*”.

Acción 4.11: Fortalecimiento de los liderazgos de mujeres étnicas en espacios de participación vinculados al Programa Integral de Garantías para Lideresas y Defensoras.

El **MinInterior** prevé la “Generación de espacios de participación con mujeres étnicas lideresas y defensoras de Derechos Humanos”. El indicador es cuantitativo (“número de espacios de participación con lideresas y defensoras étnicas”), y se prevén como metas 1 espacio en 2024, 4 en 2025 y 4 en 2026. Aunque es relevante la incorporación de actividades específicamente destinadas a mujeres lideresas y defensoras “étnicas” (indígenas, afrocolombianas, raizales y palenqueras), no queda claro en qué consisten los espacios, cuál su metodología y cuál cobertura geográfica.

Acción 4.12: Fortalecimiento a los equipos de la Unidad de Restitución de Tierras y a las lideresas que hacen parte del PIGMLD sobre la incorporación del enfoque de género en los procesos de restitución que adelanta la URT.

La Unidad de Restitución de Tierras (URT) prevé el “Fortalecimiento a los equipos de la Unidad y a las lideresas que hacen parte del PIGMLD sobre la incorporación del enfoque de género en los procesos de restitución que adelanta la URT”. Con ese propósito, prevé como indicador las “sesiones implementadas en el marco de la mesa permanente de mujeres en la política de restitución de tierras” y define como meta 3 sesiones en 2024, sin explicitar su metodología y alcance en términos de cantidad de mujeres lideresas y defensoras participantes.

2.1.2.5. LA5 <<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>>

En esta línea de acción se contemplan **4 actividades distribuidas en 2 acciones, vinculando a solo 2 de las 26 entidades gubernamentales concernidas directamente en el eje de prevención**, que a su vez representan menos del 10% de las 29 entidades del gobierno nacional vinculadas por el Plan de Acción 2024-2026.

En la siguiente tabla, se resumen las acciones y la distribución de actividades previstas y entidades responsables.

Tabla 7. Acciones de la LA5 del eje de prevención y distribución de actividades y entidades responsables.

| Eje de Prevención - LA5 <<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>> | | |
|--|-----------------------|---|
| Acciones | Número de actividades | Entidades responsables (número de actividades entre paréntesis) |
| 5.1. Crear una estrategia de seguridad digital para líderes y defensoras con enfoque de género, étnico, LBT y territorial. | 2 | MinInterior (1), MinTIC (1) |
| 5.2. Fortalecimiento a las entidades territoriales en la incorporación del enfoque de género en espacios, protocolos de prevención del riesgo individual y colectivo. | 2 | MinInterior (2) |

Fuente: Elaboración propia.

Enseguida, presentamos valoraciones específicas con respecto a las actividades previstas para cada entidad enmarcadas en cada acción.

Acción 5.1: *Crear una estrategia de seguridad digital para líderes y defensoras con enfoque de género, étnico, LBT y territorial.*

El **MinInterior** interviene con una actividad consistente en “construir un protocolo de manejo de la información y de confidencialidad en el marco de los espacios con líderes y defensoras de DDHH”. El indicador es “un protocolo de manejo de información” definido a su vez como única meta en 2024. Ninguna meta se establece para, además de construir el protocolo, asegurar su socialización con las mujeres líderes y defensoras en las diferentes regiones. En esa medida, se pierde impacto en esta estrategia.

Por su parte, el **MinTIC** interviene para “capacitar a las participantes en los principios fundamentales de seguridad digital, proporcionándoles conocimientos y habilidades prácticas para proteger sus datos personales, dispositivos y actividades en línea”. Se establece como indicador el “nivel de satisfacción de las participantes en las capacitaciones realizadas” sin que se explique cómo se mide ese nivel de satisfacción. La meta es cuantitativa (4 por año), sin especificar si se trata de “4 capacitaciones por año”. Nada se define sobre cantidad de participantes, metodología y cobertura geográfica.

Acción 5.2: Fortalecimiento a las entidades territoriales en la incorporación del enfoque de género en espacios, protocolos de prevención del riesgo individual y colectivo

El **MinInterior** aporta dos actividades que consisten en: *“Brindar asistencia técnica a los Comités Territoriales de Prevención (o los espacios territoriales desde donde se trabaja el tema de prevención (Decreto 1581 de 2017⁶³)), para su fortalecimiento en temas de género con enfoque preventivo”. Y “Realizar talleres de fortalecimiento institucional a funcionarios (as) públicos a través de jornadas de formación, en prevención de riesgos contra mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos”.*

La primera actividad es *“a demanda”*, por lo que es indefinido el número de asistencias técnicas que se prevé realizar. En la segunda, se prevé una meta de 100 funcionarios y funcionarias que asisten a las jornadas en el primer año (2024), mientras que para 2025 y 2026 está *“por definir”*. Así como en otras actividades propuestas en el Plan de Acción 2023-2026, se repite el patrón de indefinición y vaguedad en los indicadores y metas.

2.1.2.6. LA6 << Promoción de la participación de las lideresas y defensoras en los procesos de construcción de paz y en el cumplimiento del Acuerdo de Paz >>

En esta línea de acción se contemplan **7 actividades distribuidas en 4 acciones, vinculando a solo 2 de las 26 entidades gubernamentales concernidas directamente en el eje de prevención**, que a su vez representan menos del 10% de las 29 entidades del gobierno nacional vinculadas por el Plan de Acción 2024-2026.

En la siguiente tabla, se resumen las acciones y la distribución de actividades previstas y entidades responsables.

63. Decreto 1581 de 2017, por el cual se adopta la *“Política pública de prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades”*.

Tabla 8. Acciones de la LA6 del eje de prevención y distribución de actividades y entidades responsables.

| Eje de Prevención - LA6 <<Promoción de la participación de las lideresas y defensoras en los procesos de construcción de paz y en el cumplimiento del Acuerdo de Paz>> | | |
|---|------------------------------|--|
| Acciones | Número de actividades | Entidades responsables (número de actividades entre paréntesis) |
| 6.1. Fortalecer la implementación del SISEP y establecer medidas de transversalización del enfoque de género, étnico, territorial y LBT para las mujeres lideresas y defensoras que participan en política. | 1 | OCCP (1) |
| 6.2. Promover mecanismos de participación con enfoque territorial, étnico, de género, LBT, previos a los procesos de negociación o diálogos con las mujeres lideresas y sus organizaciones para garantizar su participación efectiva desde el inicio de tales procesos, cumpliendo con lo establecido en el Artículo 8 de la Ley 2272 de 2022. | 1 | OCCP (1) |
| 6.3. Establecer programas de formación en liderazgo específicos para mujeres lideresas y defensoras firmantes, fortaleciendo así la instalación de capacidades en incidencia política. | 3 | ARN (3) |
| 6.4. Realizar una revisión exhaustiva de las rutas internas para garantizar la transversalización efectiva del enfoque de género en todas las etapas del proceso. | 2 | ARN (2) |

Fuente: Elaboración propia.

Enseguida, presentamos valoraciones específicas con respecto a las actividades previstas para cada entidad enmarcadas en cada acción.

Acción 6.1: Fortalecer la implementación del SISEP y establecer medidas de transversalización del enfoque de género, étnico, territorial y LBT para las mujeres lideresas y defensoras que participan en política.

La Oficina del Consejero Comisionado de Paz de la Presidencia de la República de Colombia (OCCP) se vincula a esta acción con una actividad que reproduce textualmente su enunciado: “Fortalecer la implementación del SISEP⁶⁴ y establecer medidas de transversalización del enfoque de género, étnico, territorial y LBT para las mujeres

64. SISEP es la sigla de Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, el cual surge del Acuerdo Final de Paz y está reglamentado por el Decreto Ley 895 de 2017. Es definido oficialmente como el “conjunto de normas, planes, programas y proyectos, así como, de instancias nacionales y territoriales implementadoras de garantías de seguridad, que tiene por objeto disminuir el riesgo de afectación y propender por la protección de quienes ejercen la política” (tomada de: <https://www.altocomisionadoporlapaz.gov.co/oficina/sisep>).

lideresas y defensoras que participan en política”. Aunque es crucial la articulación del PIGMLD con el SISEP, la OCCP no informa ningún indicador ni metas.

Acción 6.2: Promover mecanismos de participación con enfoque territorial, étnico, de género, LBT, previos a los procesos de negociación o diálogos con las mujeres lideresas y sus organizaciones para garantizar su participación efectiva desde el inicio de tales procesos, cumpliendo con lo establecido en el Artículo 8 de la Ley 2272 de 2022.

La **OCCP** se vincula a esta acción con una actividad que reproduce textualmente su enunciado: “Promover mecanismos de participación con enfoque territorial, étnico, de género, LBT, previos a los procesos de negociación o diálogos con las mujeres lideresas y sus organizaciones para garantizar su participación efectiva desde el inicio de tales procesos, cumpliendo con lo establecido en el Artículo 8 de la Ley 2272 de 2022”⁶⁵.

Es crucial la articulación del PIGMLD con los nuevos procesos de negociación y diálogos enmarcados en la política de “Paz Total”, para atender a las especificidades de las mujeres lideresas y defensoras en ese contexto, sin que eso signifique subordinación del PIGMLD a esa política y sin crear distinciones excluyentes entre mujeres entre las lideresas y defensoras que participan en la construcción de paz y/o sufren impactos diferenciados en ese contexto y las que no⁶⁶. Además, es plausible que, como sugerido por la Alianza Reactivar la Paz, esta actividad se haya contemplado dentro de una de las líneas de acción preexistentes en el eje de prevención del PIGMLD y sin reducir el abordaje a las “mujeres firmantes”⁶⁷. No obstante, preocupa que la OCCP no defina ningún indicador ni meta.

65. La Ley 2272 de 2022, conocida como de política de “Paz Total”, tiene por objeto, según su artículo 1°, “definir la política de paz como una política de Estado. Para ello, adiciona, modifica y proroga disposiciones contenidas en la Ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1941 de 2018, crea el Servicio Social para la Paz, entre otras disposiciones”.

66. Enfatizado así por la Alianza Reactivar la Paz en el III Balance del PIGMLD, p. 81.

67. III Balance del PIGMLD, p. 124.

Acción 6.3: Establecer programas de formación en liderazgo específicos para mujeres líderes y defensoras firmantes, fortaleciendo así la instalación de capacidades en incidencia política.

La Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) interviene con 3 actividades, que consisten en: “Construcción de módulos de formación política y las guías metodológicas”; “Desarrollo de las escuelas de liderazgo político de las mujeres y de los encuentros de fortalecimiento. (Implementación de los módulos)”; y “Elaboración conjunta con las mujeres participantes de planes de incidencia local e implementación de acciones de incidencia”.

Para la primera actividad, se prevé como única meta la construcción de un módulo en 2024. Para la segunda y la tercera actividad, no se define con claridad cuál es el indicador y solo refiere su vínculo con la acción 2.4. del CONPES 3931⁶⁸ relativa a “Promover e implementar estrategias para el fortalecimiento de la ciudadanía activa de las mujeres de la comunidad y exintegrantes de FARC-EP para la incidencia en asuntos públicos, construcción de paz, y la promoción de agendas de mujeres a nivel territorial y nacional”.

En la tercera actividad, ninguna meta está definida. Y para la segunda (escuelas de liderazgo), en 2024 se previó la meta de 540, aclarándose que “este valor recoge la participación del proyecto acciones comunitarias y el de escuelas de liderazgo política de mujeres, pero tener en cuenta que tienen tiempos distintos”. Mientras que para 2025 se establece la meta de 180, aclarándose que “esta es la meta de las escuelas políticas de mujeres”. Para 2026 no se proyecta ninguna meta.

Acción 6.4: Realizar una revisión exhaustiva de las rutas internas para garantizar la transversalización efectiva del enfoque de género en todas las etapas del proceso.

La ARN participa con 2 actividades: “Revisar e incorporar el enfoque de derechos de las mujeres y de género en los procedimientos internos de la ARN para en materia de prevención y atención de casos de riesgo a líderes firmantes”; y “Desarrollar el protocolo de seguridad en articulación con Ministerio del Interior, Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y la Unidad Nacional de Protección para

68. El CONPES 3931 contiene la “Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica (PNRSE) de exintegrantes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP)”.

las actividades en el marco del ejercicio de la participación ciudadana y política de las mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos en proceso de reincorporación de conformidad con el Decreto 299 de 2017”.

Para ninguna de las actividades propuestas se definen los indicadores, solo se expresan cualitativamente las metas, que son exactamente iguales para ambas actividades. La meta del 2024 es la *“socialización a las mujeres firmantes del protocolo de seguridad en el marco del ejercicio de la participación ciudadana y política de las mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos en proceso de reincorporación de conformidad con el Decreto 299 de 2017”*. No queda claro cómo se llevará a cabo la socialización. Y la meta de 2025 es la *“incorporación del protocolo de seguridad en el marco del ejercicio de la participación ciudadana y política de las mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos en proceso de reincorporación de conformidad con el Decreto 299 de 2017 en los planes de protección de las organizaciones de mujeres que participan en las escuelas de liderazgo político”*. Tampoco queda claro cómo se alcanzará esta segunda meta. En suma, los indicadores y metas son genéricos y vagos.

2.1.3. Síntesis de aspectos destacados del Eje de Prevención

El eje de prevención es el eje con mayor número de actividades del Plan de Acción 2024-2026 —83 de 148, representando el 56,1% del total de actividades—. Por consiguiente, también concentra el mayor número de competencias institucionales, con 26 entidades vinculadas (casi la totalidad, considerando que son 29 entidades directamente concernidas).

La línea de acción (LA) que tiene el mayor peso en el eje de prevención, con 23 actividades, es la LA1, relativa al *“fortalecimiento de los procesos individuales y colectivos de liderazgo social y trabajo organizativo de las mujeres y defensoras y su articulación con el movimiento social y de Derechos Humanos”*. Contrasta el bajo número de actividades de la LA5, sobre impulso a la gestión del riesgo, con solo 4 actividades.

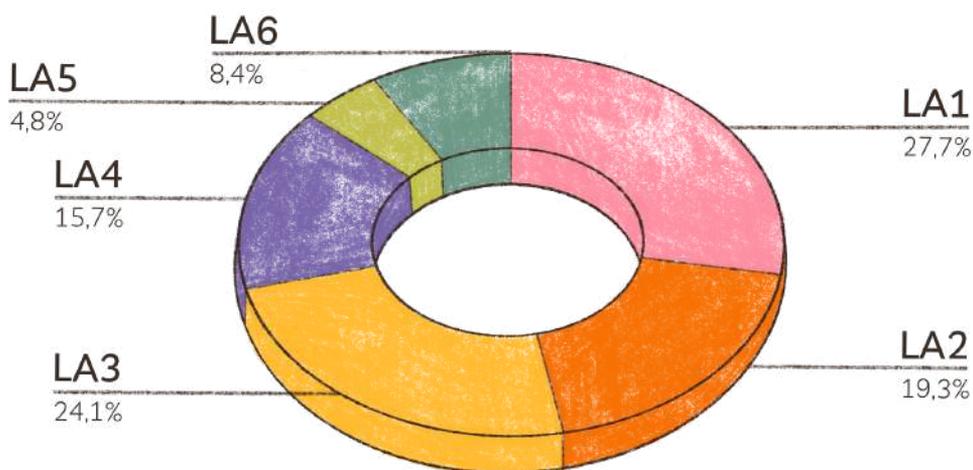
En la tabla y gráfico a continuación puede observarse el detalle de la cantidad y porcentaje de actividades por cada LA en el eje de prevención.

Tabla 9. Número de actividades por cada línea de acción del eje de prevención.

| Líneas de Acción del Eje de Prevención | Número de actividades |
|--|-----------------------|
| LA1 - Fortalecimiento de los procesos individuales y colectivos de liderazgo social y trabajo organizativo de las mujeres y defensoras y su articulación con el movimiento social y de Derechos Humanos. | 23 |
| LA2 - Formas de prevención para el grupo familiar y comunitario. | 16 |
| LA3 - Adecuación y fortalecimiento institucional para la prevención de los riesgos contra defensoras. | 20 |
| LA4 - Promoción de la participación de las lideresas y defensoras de derechos humanos en espacios de representación y toma de decisiones. | 13 |
| LA5 - 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. | 4 |
| LA6 - Promoción de la participación de las lideresas y defensoras en los procesos de construcción de paz y en el cumplimiento del Acuerdo de Paz | 7 |

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 3. Distribución de actividades en las líneas de acción del eje de prevención.



Fuente: Elaboración propia.

Las entidades que más comprometen actividades en el eje de prevención son el MinInterior (18 actividades, en las LA1, 4 y 5), el MinIgualdad (8, en las LA1, 2, 3 y 4) y la ARN (5, en la LA6). Contrasta la bajísima participación de entidades como el MinSalud, el MinVivienda, el DNP, la ADR, la Consejería de DDHH, la ANLA y la URT con solo una actividad cada una. Otras entidades como el MinTIC, la APC, el MinDeporte, el DPS, el MinAmbiente, el MinDefensa, el MinCultura y el ICBF solo intervienen con dos actividades cada una.

En diversas actividades no se vislumbra la articulación necesaria para la efectividad de las acciones, como ocurre con las actividades propuestas por el MinIgualdad para *“promover el acceso a salud integral a lideresas y defensoras y su grupo familiar desde un enfoque interseccional y territorial”*, sin explicitar ningún diálogo con el MinSalud.

Es preocupante que las acciones propuestas por el MinTIC no apunten a resolver la brecha digital y es notoria la ausencia de esa entidad en varias acciones donde su concurrencia sería importante.

En general, las actividades planteadas no describen la cobertura geográfica, la formulación de metas e indicadores no es uniforme y en muchos casos simplemente no se definen o son vagos.

Finalmente, de acuerdo con la forma como se formulan muchas de las actividades en la versión aprobada del Plan de Acción 2024-2026, estas no parecen tener el potencial de atender satisfactoriamente las variables del árbol de problemas elaborado para el eje de prevención durante la fase participativa de construcción del Plan de Acción promovida por el MinInterior durante 2023. Una muestra notoria de esto son las actividades de la LA1, que deberían atender al problema de *“barreras de acceso a procesos de educación, formación y acceso a recursos que posibiliten el fortalecimiento de los liderazgos y los procesos colectivos”*⁶⁹. Se mantiene el patrón observado en el cuatrienio anterior, de sobreoferta de acciones de capacitación no formal de corta duración y desconexas entre sí, sin afianzar las estrategias para el acceso efectivo a educación superior (técnica, tecnológica y profesional). Asimismo, las actividades para capacitar a las lideresas y defensoras en *“formulación de proyectos sociales, acceso a bancos de proyectos y administración financiera”*, inicialmente incluidas en la versión borrador socializada en noviembre de 2023, fueron dejadas de lado en la versión definitiva del Plan de Acción 2024-2026.

69. Documento de Plan de Acción 2024-2026 - Programa Integral de Garantías para Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, p. 9.

2.2. Eje de Protección

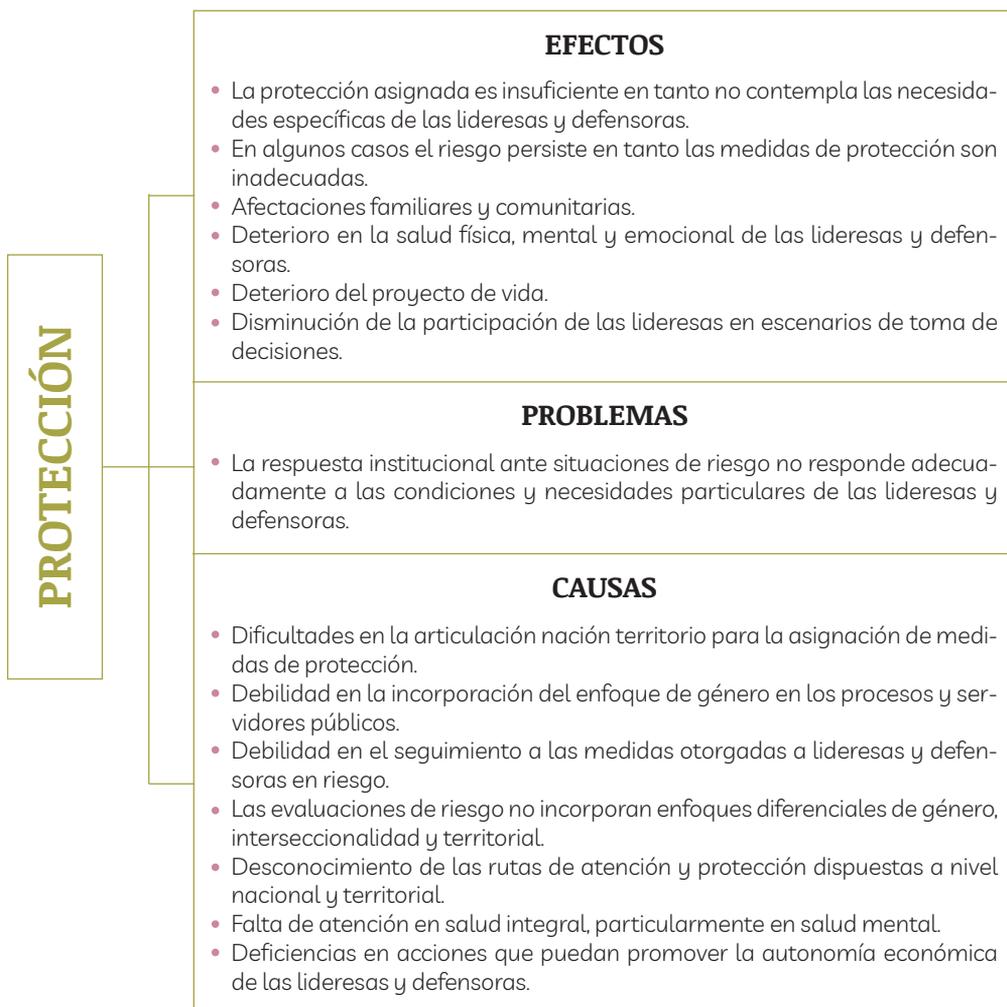
El eje de protección, de acuerdo con el contenido del PIGMLD, aprobado por la Resolución 845 de 2018, está “*dirigido a incrementar la capacidad de respuesta institucional ante situaciones de riesgo inminente y a adecuar las medidas de protección para incorporar un enfoque de género y derechos de las mujeres integrando una perspectiva étnica y diferencial*”⁷⁰.

A su turno, el Ministerio del Interior (MinInterior), en su papel de Secretaría Técnica del PIGMLD, en el documento narrativo del Plan de Acción 2024-2026, ofrece una descripción adaptada al árbol de problemas construido en la fase participativa de construcción del nuevo Plan de Acción (2024-2026): “*el eje de protección tiene tres propósitos: (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; y (c) desarrollar medidas integrales de protección para las lideresas y defensoras de derechos humanos*”. Aunque entendemos que no se trata de una alteración al documento técnico del PIGMLD originalmente aprobado por la Resolución 845 de 2018, la descripción elaborada por el MinInterior, adaptada al mapeo reciente de problemas, causas y efectos, ayuda a situar con mayor claridad el sentido de las acciones estratégicas planteadas.

Para fines de ilustración y mejor comprensión de las actividades aprobadas en el Plan de Acción 2024-2026, a continuación, reproducimos el gráfico del árbol de problemas del eje de protección construido por la Secretaría Técnica.

70. Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos, p. 29. Disponible en: <https://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2021/08/PROGRAMA-INTEGRAL-DE-GARANTIAS-CIG-MUJERES-version-final-12-06-18.pdf>

Gráfico 4. Árbol de problemas del eje de protección.



Fuente: Reproducción del gráfico 2 “resumen árbol de problema del eje de protección” elaborado por la Secretaría Técnica del PIGMLD con apoyo técnico de OnuMujeres y contenido en la página 10 del documento narrativo del Plan de Acción 2024-2026 socializado en julio de 2024.

2.2.1. Visión general

La nueva formulación del eje de protección, **estructurado en 5 líneas de acción**, altera parcialmente el contenido y organización del eje de protección previstos originalmente en el documento técnico del PIGMLD adoptado por la Resolución 845 de 2018. En la siguiente tabla, contrastamos las denominaciones y justificaciones dadas a las líneas de acción definidas por el Ministerio del Interior (MinInterior) con la redacción original y valoramos el contenido actualmente adoptado.

Tabla 10. Análisis de las líneas de acción del eje de protección en el Plan de Acción 2024-2026.

| Eje de Protección | | |
|--|--|--|
| Líneas de Acción (LA) | Descripción general del contenido y justificación dadas por el MinInterior | Observaciones de la Alianza Reactivar La Paz: contraste con la redacción original y valoración del contenido propuesto |
| LA1. Adecuación de las medidas materiales de protección. | “Contempla acciones orientadas a adecuar las medidas materiales de protección individual y su implementación a nivel nacional y territorial, adoptando un enfoque de seguridad humana y de la integralidad de la concepción de protección a las familias y los niños, niñas y adolescentes al cuidado de las mujeres líderes y defensoras”. | Como lo recomendamos en el III Balance del PIGMLD, el MinInterior mantuvo esta línea como línea de acción 1 (sin alterar el orden, como lo propuso inicialmente en la versión socializada durante 2023). |
| LA2. Mejoramiento de la capacidad de respuesta institucional a nivel nacional y territorial, para subsanar las barreras de acceso y las fallas en la implementación. | “Tiene como objetivo mejorar las acciones de respuesta institucional frente a las situaciones de riesgo y amenaza que enfrentan las líderes y defensoras debido a su labor buscando subsanar las barreras de acceso y las fallas en su implementación”. | Se mantuvo la redacción original, guardando coherencia con la concepción del PIGMLD y la Resolución 845/18. |
| LA3. Medidas integrales para el acceso y promoción de la salud, la educación, la vivienda, la generación de ingresos, empleabilidad y emprendimiento, medidas de protección para el grupo familiar, respaldado para el ejercicio de la defensa de los Derechos Humanos y la atención integral de niños, niñas y adolescentes. | “Tiene el objetivo de superar el enfoque de securitización que alude a medidas que se basan solamente en problemáticas de seguridad, se busca implementar el enfoque de seguridad humana, el cual posibilita la determinación y superación de dificultades generalizadas e intersectoriales que afectan la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de las líderes y defensoras”. | Como lo advertimos en el III Balance del PIGMLD, el Ministerio hizo un ejercicio de fusión de las líneas 1 (adecuación de medidas materiales de protección) y 3 (medidas integrales) originales. Aunque hay un objetivo de incorporar el enfoque de integralidad, enfatizando en la correlación entre protección y derechos económicos y sociales (DESC), con alcance al grupo familiar y a hijos e hijas de las mujeres líderes y defensoras, consideramos que esto era factible manteniendo las líneas de acción establecidas originalmente en el documento técnico del PIGMLD adoptado por la Resolución 845 de 2018. |

| | | |
|--|--|--|
| <p>LA4. Medidas colectivas de protección.</p> | <p>“Adecuar las medidas de protección dirigidas a grupos y comunidades a nivel nacional y territorial”.</p> | <p>El MinInterior siguió nuestra recomendación de mantener la línea 4 originalmente prevista en el documento técnico del PIGMLD adoptado por la Resolución 845 de 2018, para abordar la dimensión colectiva y comunitaria que en ciertas situaciones las medidas de protección deben contener. En el documento del plan de acción socializado en noviembre de 2023 la línea 4 original se había suprimido sin ninguna justificación.</p> |
| <p>LA5. Protección psicosocial.</p> | <p>“En este se incluye la protección psicosocial como el conjunto de acciones que tienen la finalidad de favorecer la mitigación de los daños psicosociales que son generados por las situaciones de riesgo y amenaza a las lideresas y defensoras, su sufrimiento emocional e integridad psicológica, respetando el marco social y cultural en el que se han desarrollado”.</p> | <p>Tal como lo identificamos en el III Balance del PIGMLD, esta es una línea creada por el Ministerio del Interior para enfatizar la dimensión psicosocial de la protección, sin justificar por qué se trabajaría de manera separada. Toda vez que la dimensión psicosocial es inherente al enfoque de integralidad de las medidas de protección, y que varias de las acciones propuestas se refieren a la salud emocional y mental, lo adecuado era fusionarla con la línea sobre medidas integrales de protección.</p> |

Fuente: Elaboración propia.

2.2.2. Análisis detallado de acciones y actividades

Las 5 líneas de acción del eje de protección contienen un **total de 38 actividades**, vinculando a **8 entidades gubernamentales**, esto es, menos de la cuarta parte del total de entidades (29) que confluyen en el Plan de Acción 2024-2026.

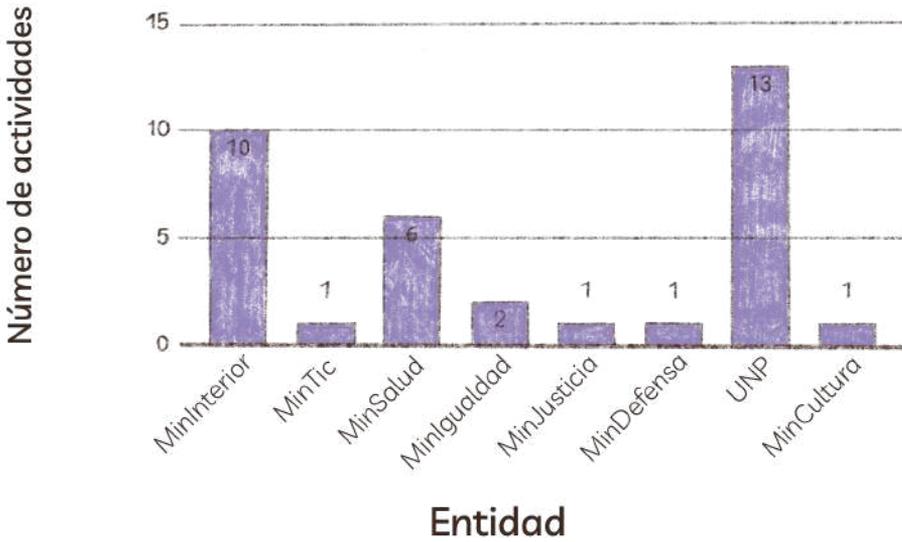
En la tabla y gráficos a continuación, es posible observar el peso de la participación de las entidades vinculadas, de acuerdo con el número de actividades y líneas de acción en que intervienen.

Tabla 11. Distribución de la participación de las entidades vinculadas al eje de protección en el Plan de Acción 2024-2026.

| Entidad | Líneas de acción en las que interviene | Número de actividades |
|-------------|--|-----------------------|
| MinInterior | LA1, LA3, LA4 | 10 |
| MinTic | LA4 | 1 |
| MinSalud | LA5 | 6 |
| MinIgualdad | LA2 | 2 |
| MinJusticia | LA2 | 1 |
| MinDefensa | LA2 | 1 |
| UNP | LA1, LA2, LA4, LA5 | 13 |
| MinCultura | LA5 | 1 |

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 5. Peso de la participación de las entidades vinculadas al eje de protección en el Plan de Acción 2024-2026.



Fuente: Elaboración propia.

2.2.2.1. LA1 <<Adecuación de las medidas materiales de protección>>

En esta línea de acción se contemplan **5 actividades distribuidas en 2 acciones, vinculando a 2 entidades como principales responsables**, es decir, la cuarta parte de las 8 entidades gubernamentales concernidas directamente en el eje de protección y casi el 7% de las 29 entidades del gobierno nacional vinculadas por el Plan de Acción 2024-2026.

En la siguiente tabla, se resumen las acciones y la distribución de actividades previstas a cargo de la entidad responsable.

Tabla 12. Acciones de la LA1 del eje de protección y distribución de actividades y entidades responsables.

| Eje de Protección - LA1 <<Adecuación de las medidas materiales de protección>> | | |
|--|-----------------------|---|
| Acciones | Número de actividades | Entidades responsables (número de actividades entre paréntesis) |
| 1.1. Adecuación de medidas materiales de protección otorgadas a lideresas y defensoras. | 3 | MinInterior (2), UNP (1) |
| 1.2. Promover mecanismos de seguimiento a la implementación de las medidas de protección dirigidas a lideresas y defensoras de derechos humanos, que arroje inicialmente un diagnóstico de balance sobre el estado de implementación y así mismo eliminar barreras de dicha implementación (incluyendo las medidas complementarias). | 2 | MinInterior (2) |

Fuente: Elaboración propia.

Enseguida, presentamos valoraciones específicas con respecto a las actividades previstas para cada entidad enmarcadas en cada acción.

Acción 1.1: Adecuación de medidas materiales de protección otorgadas a lideresas y defensoras.

Intervienen el MinInterior y la UNP. El **MinInterior** propone “realizar el mapeo de la oferta institucional para la protección de lideresas y defensoras a nivel nacional y territorial” y el “fortalecimiento de los sistemas de información, recepción de denuncias y remisión de casos en el marco del cumplimiento de las órdenes 23 y 24 de la sentencia SU-546 de 2023 con la incorporación del enfoque de género y atención a mujeres”. Estas actividades son pertinentes y necesarias. Como indicador y meta de la primera actividad, se prevé una actualización anual del mapeo. Y para la segunda actividad, el indicador es el

“proceso de seguimiento establecido y fortalecido”. Como se observa, la manera como se formulan las metas e indicadores es vaga y no permite entender cómo el mapeo y los sistemas de información, recepción de denuncias y remisión de casos serán efectivamente socializados con las mujeres lideresas y defensoras en los territorios.

Puntualmente, con relación al mapeo, en la propuesta del Plan de Acción socializada en noviembre de 2023, estaba formulado con otra redacción: *“actualizar de manera permanente las bases de datos y directorios institucionales de entidades con funciones de protección para socializar con las lideresas y defensoras”.* En el III Balance del PIGMLD⁷¹, la Alianza Reactivar la Paz señaló que esa actividad debería contemplarse como una tarea permanente de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, independiente de incluirla en el Plan de Acción. Adicionalmente, para que sea efectiva, en términos de capacidad de respuesta institucional, habíamos recomendado que se incluyera, en la actualización permanente de los directorios institucionales, la identificación de los equipos de funcionarias o funcionarios a quienes las mujeres lideresas y defensoras pueden acudir como enlaces directos de las instituciones que cumplen funciones de protección, indicando los nombres y números institucionales de contacto de las/los funcionarias/os, así como sus horarios de disponibilidad (cubriendo turnos nocturnos también), de manera que se facilite el contacto eficaz telefónico por celular y por whatsapp. Advertimos también que es indispensable que la difusión y socialización de los directorios sea abierta, amplia y constante. Además, debe armonizarse con la socialización de las rutas de protección y competencias institucionales correlativas, de modo que las mujeres lideresas y defensoras puedan situarse y saber cuáles son las puertas que pueden o deben tocar en determinada situación.

Por otro lado, la **UNP** se compromete con la *“reposición de celular y botón de apoyo por pérdida o hurto, de acuerdo a la solicitud del beneficiario en formato establecido por la UNP y adjunto de denuncia correspondiente ante la Policía Nacional indicando el motivo por el cual se dio la situación”.* Esta actividad se relaciona directamente con las medidas materiales de protección, aunque en el documento socializado en noviembre de 2023 no se incluyera. En la forma como se propone actualmente, esta actividad está sujeta a demanda, sin metas predefinidas, señalando como indicador el *“número (no predefinido) de solicitudes de reposición atendidas”.*

71. III Balance del PIGMLD, p. 94.

Acción 1.2 Promover mecanismos de seguimiento a la implementación de las medidas de protección dirigidas a lideresas y defensoras de derechos humanos, que arroje inicialmente un diagnóstico de balance sobre el estado de implementación y así mismo eliminar barreras de dicha implementación (incluyendo las medidas complementarias).

Solamente interviene el **MinInterior** con dos actividades: “revisar y promover mecanismos de seguimiento a la implementación de las medidas de protección otorgadas a lideresas y defensoras en concordancia con la resolución 805 de 2012” y “adelantar el proceso de elección de las representantes de organizaciones de mujeres en el CERREM Mujeres”. Son actividades necesarias que, aunque no estaban inicialmente propuestas en el documento borrador del Plan de Acción socializado en noviembre de 2023, atienden a las recomendaciones planteadas en el III Balance del PIGMLD publicado por Sisma Mujer⁷².

Para la segunda actividad, se propone como único indicador y meta, para el año 2024, la vinculación de las representantes de organizaciones de mujeres en el CERREM correspondiente. Para la primera actividad sobre mecanismos de seguimiento e implementación, no se propone ningún indicador ni meta y equivocadamente se reproduce el indicador relacionado con el CERREM, sin ninguna alusión a las medidas de protección integrales —denominadas ‘complementarias’— recomendadas en el marco de las sesiones del CERREM de Mujeres.

2.2.2.2. LA2 <<Mejoramiento de la capacidad de respuesta institucional a nivel nacional y territorial, para subsanar las barreras de acceso y las fallas en la implementación>>

En esta línea de acción se contemplan **14 actividades distribuidas en 9 acciones, vinculando a 5 de las 8 entidades gubernamentales concernidas directamente en el eje de protección**, representando alrededor del 17% de las 29 entidades del gobierno nacional vinculadas por el Plan de Acción 2024-2026.

72. Especialmente las siguientes recomendaciones detalladas en el III Balance del PIGMLD, p. 162:

“En articulación con la Unidad Nacional de Protección y dado que desde el año 2020 no se ha realizado la selección de las nuevas delegadas ante el CERREM de Mujeres, incumpliendo con lo establecido en la Resolución 805 de 2012, se debe determinar el mecanismo que permita la selección y la consecución de un plan de acción que garantice la participación efectiva y real de las nuevas integrantes”.

“En articulación con la Unidad Nacional de Protección, se debe avanzar en el seguimiento de las medidas de protección integrales -denominadas ‘complementarias’- recomendadas en el marco de las sesiones del CERREM de Mujeres, con el objetivo de avanzar en una mirada más integral y desde la seguridad humana y feminista de la protección de las mujeres defensoras de derechos humanos”.

En la siguiente tabla, se resumen las acciones y la distribución de actividades previstas y entidades responsables.

Tabla 13. Acciones de la LA2 del eje de protección y distribución de actividades y entidades responsables.

| Eje de Protección - LA2 <<Mejoramiento de la capacidad de respuesta institucional a nivel nacional y territorial, para subsanar las barreras de acceso y las fallas en la implementación>> | | |
|--|------------------------------|--|
| Acciones | Número de actividades | Entidades responsables (número de actividades entre paréntesis) |
| 2.1. Fortalecimiento de la capacidad institucional para incorporar de manera efectiva el enfoque de género e interseccional en la atención a lideresas y defensoras de Derechos Humanos. | 3 | UNP (3) |
| 2.2. Capacitaciones para funcionarios, funcionarias y servidores que tengan responsabilidad en la atención de lideresas y defensoras (esto incluye UNP, líneas de atención 123, 155, línea vida). | 2 | MinJusticia (1), UNP (1). |
| 2.3. Actualizar de forma permanente las bases de datos y directorios institucionales de entidades encargadas de la protección, con el fin de compartir la información con las lideresas y defensoras. | 1 | UNP (1) |
| 2.4. Fortalecer la mesa de género de la UNP. | 2 | UNP (2) |
| 2.5. Socializar con las lideresas, defensoras de DDHH y organizaciones de mujeres las rutas de protección para lideresas, sus canales de acceso y formas de activación. | 1 | UNP (1) |
| 2.6. Elaboración y modificación de protocolos y lineamientos desde un enfoque de género e interseccional para la efectiva protección de lideresas y defensoras de DDHH. | 2 | UNP (1), MinIgualdad (1) |
| 2.7. Brindar apoyo y promover la articulación Nación - territorio, para el cumplimiento de las obligaciones de las gobernaciones y alcaldías como primeros respondientes ante situaciones de riesgo y para la activación de rutas de protección individual y colectiva. | 1 | MinDefensa (1) |
| 2.8. Creación de una extensión de atención especial para lideresas en situación de riesgo en el marco del Sistema Nacional de Monitoreo de las Violencias Basadas en Género -SALVIA-. | 1 | MinIgualdad (1) |
| 2.9. Elaboración y socialización de protocolos y rutas para la denuncia de casos de vulneración de derechos en el marco de la solicitud o implementación de medidas de protección a lideresas y defensoras de DDHH. | 1 | UNP (1) |

Fuente: Elaboración propia.

Enseguida, presentamos valoraciones específicas con respecto a las actividades previstas para cada entidad enmarcadas en cada acción.

Acción 2.1: Fortalecimiento de la capacidad institucional para incorporar de manera efectiva el enfoque de género e interseccional en la atención a lideresas y defensoras de Derechos Humanos.

Interviene la UNP con 3 actividades: *“Implementar mediante el traslado de la metodología de fortalecimiento de capacidades que se está implementando en Bogotá para analistas y revisores de calidad, mediante jornadas de sensibilización en enfoques diferenciales. Se propone realizar jornadas en modalidad virtual por regiones”; “Fortalecer la Línea Vida 103 - Servicio de atención de emergencias para las rutas de protección individual y colectiva la cual se desarrollará en la Sala Colibrí”; “Fortalecimiento de los grupos regionales de la UNP mediante el establecimiento de canales de comunicación claros y trámites ágiles para la atención y canalización de las solicitudes de protección de las lideresas y defensoras, incorporando el enfoque interseccional de género, étnico, antirracista, territorial y LBT”.*

En la primera actividad, el indicador es *“Grupos regionales de la UNP fortalecidos”*, sin ninguna meta anual correspondiente. En la segunda, la meta anual es *“a demanda”*, sin definición de ningún indicador. Y en la tercera, aunque es plausible que se haya acaudado la recomendación que la Alianza Reactivar la Paz hizo sobre la necesidad de incorporar en el Plan de Acción el fortalecimiento de los grupos regionales de la UNP⁷³, el indicador y metas son imprecisos. Aunque el indicador se describe como el *“porcentaje de número de solicitudes de protección de lideresas y defensoras atendidas de manera oportuna y efectiva por los grupos regionales de la UNP”*, llama la atención que en ningún momento la meta sea el 100%, sino solamente 10%, 20% y 20% en 2024, 2025 y 2026 respectivamente.

Acción 2.2: Capacitaciones para funcionarios, funcionarias y servidores que tengan responsabilidad en la atención de lideresas y defensoras (esto incluye UNP, líneas de atención 123, 155, línea vida).

73. III Balance del PIGMLD, p. 126.

Participan en esta acción el **MinJusticia** y la **UNP**.

El **MinJusticia** aporta una actividad que consiste en “*capacitaciones [sobre] enfoques interseccional de género, étnico, antirracista, territorial y LBT para funcionarios y funcionarias que tengan responsabilidad en atención a lideresas y defensoras*”. La actividad es muy genérica y la meta es imprecisa (“*a demanda*”); además, no se detalla el indicador, más allá de reproducir textualmente el enunciado de la actividad.

La **UNP** propone “*capacitar a las personas que atienden las líneas 123 y 155 en enfoque de género, interseccional, antirracista y en el PIGM*”. La UNP siguió la recomendación que la Alianza Reactivar la Paz hizo en ese sentido en el III Balance del PIGMLD⁷⁴. Además, se observa que no se definen las metas de capacitación para cada año.

Acción 2.3: Actualizar de forma permanente las bases de datos y directorios institucionales de entidades encargadas de la protección, con el fin de compartir la información con las lideresas y defensoras.

La **UNP** es la única entidad responsable, con una actividad que reproduce el enunciado de la acción 2.3. Observamos que esta actividad se confunde o podría estar subsumida, en la práctica, en la actividad del mapeo de la oferta institucional prevista en la acción 1.1 de la línea de acción 1 del eje de protección, a cargo del MinInterior. No se establece ningún indicador y, como metas anuales, se prevé un incremento del 10% en la cantidad de lideresas que reciben información actualizada. Llama la atención que no se prevea alcanzar una socialización completa al cabo del trienio.

Acción 2.4: Fortalecer la mesa de género de la UNP.

La **UNP** es la única entidad responsable, con dos actividades: “*Convocar con la periodicidad acordada la mesa de género de la UNP y garantizar el funcionamiento y la participación de personas con capacidad de decisión en la Mesa de Género de la UNP, de manera periódica y constante, a través del establecimiento de un plan de trabajo que priorice las problemáticas que las plataformas y organizaciones de mujeres que hacen parte del espacio han presentado con anterioridad y las que sigan presentando*”; y “*Garantizar el funcionamiento y la participación de personas con capacidad de decisión en la Mesa de Género de la UNP, de manera periódica y constante, a través*

74. III Balance del PIGMLD, p. 132. La Alianza Reactivar la Paz había sugerido, como medida provisional, mientras se crea la línea nacional específica, la formación al personal de las líneas 123 y 155, incluyendo la información sobre rutas de protección y atención del PIGMLD, reconociendo la doble condición de vulnerabilidad que conlleva ser mujer y defensora de derechos humanos.

del establecimiento de un plan de trabajo que priorice las problemáticas que las plataformas y organizaciones de mujeres que hacen parte del espacio han presentado con anterioridad y las que sigan presentando”.

Como se observa, todo se resume a un mismo enunciado repetido. No obstante, es muy significativo que en el Plan de Acción se haya asumido este compromiso, atendiendo al llamado insistente de las organizaciones de mujeres (y de Sisma Mujer en particular) para que se reactivara la Mesa de Género de la UNP y se garantizara su funcionamiento, después de varios años de bloqueo institucional⁷⁵. Ahora bien, el indicador se define por la convocatoria de la mesa de género, estableciendo como meta una única sesión convocada en 2024. Por otro lado, se establecen porcentajes de participación de mujeres y grupos vulnerables en las reuniones de la Mesa de Género de la UNP. Estos indicadores y metas son imprecisos y no se corresponden suficientemente con el contenido de la actividad propuesta.

Acción 2.5: Socializar con las lideresas, defensoras de DDHH y organizaciones de mujeres las rutas de protección para lideresas, sus canales de acceso y formas de activación.

Solo la **UNP** interviene con la “socialización del Protocolo Actualizado de Análisis de Nivel de Riesgo para lideresas y defensoras de Derechos Humanos que incorpora enfoques diferenciales, antirracista, interseccional y de género”. Esta socialización es indispensable y se corresponde con sugerencias realizadas por la Alianza Reactivar la Paz en el III Balance del PIGMLD⁷⁶. Ahora bien, en el indicador se reproduce el enunciado de la actividad, sin proponer metas anuales.

Acción 2.6: Elaboración y modificación de protocolos y lineamientos desde un enfoque de género e interseccional para la efectiva protección de lideresas y defensoras de DDHH.

Intervienen la UNP y el MinIgualdad, cada entidad con una actividad.

La **UNP** propone “reevaluar los criterios de definición del análisis de riesgo con la participación activa de lideresas y defensoras, teniendo en cuenta las “alertas tempranas” creadas por las organizaciones en los territorios”. La forma como se plantea la actividad toma en cuenta la sugerencia hecha por la Alianza Reactivar la Paz para dejar más explícito que la reevaluación de criterios de definición de análisis de riesgo debe

⁷⁵. III Balance del PIGMLD, p. 37.

⁷⁶. Ibidem, p. 128.

contar con la participación de las mujeres lideresas y defensoras que desde sus procesos organizativos realizan mapeo de factores de riesgo con perspectiva interseccional de género, étnico y antirracista en sus territorios⁷⁷. No obstante, el indicador es impreciso, pues se define como “porcentaje” de criterios actualizados con participación de las lideresas y defensoras, colocando metas graduales del 10%, 20% y 20% en 2024, 2025 y 2026 respectivamente, sin una actualización del 100%.

El **Minigualdad**, por su parte, propone la “*elaboración de lineamiento técnico para valoración del riesgo de lideresas y defensoras de derechos humanos, que incorpore el riesgo de su contexto familiar, organizativo y/o colectivo desde los enfoques diferencial, antirracista, interseccional y de género*”. Esta se ajusta a las necesidades prioritarias expresadas por las mujeres lideresas y defensoras. Sin embargo, como única meta se prevé la elaboración del lineamiento en 2025, sin ninguna articulación con la actividad propuesta por la UNP.

Acción 2.7: Brindar apoyo y promover la articulación Nación - territorio, para el cumplimiento de las obligaciones de las gobernaciones y alcaldías como primeros respondientes ante situaciones de riesgo y para la activación de rutas de protección individual y colectiva.

El **MinDefensa** interviene con una actividad que consiste en “*brindar apoyo y promover la articulación Nación - territorio, para el cumplimiento de las obligaciones de las gobernaciones y alcaldías como primeros respondientes ante situaciones de riesgo y para la activación de rutas de protección individual y colectiva*”. Esta actividad se corresponde con una de las propuestas por la Alianza Reactivar la Paz en el III Balance del PIGMLD⁷⁸. Como indicador se propone un “*Protocolo de activación de rutas de protección individual y colectiva formulado*”, pero esto no se traduce en metas concretas que aseguren su implementación.

Acción 2.8: Creación de una extensión de atención especial para lideresas en situación de riesgo en el marco del Sistema Nacional de Monitoreo de las Violencias Basadas en Género -SALVIA-.

77. III Balance del PIGMLD, p. 128.

78. Ibidem, p. 135.

El **Minigualdad** es la entidad responsable, con una actividad que reproduce textualmente el enunciado de la acción 2.8. El indicador es la “línea de atención especial para lideresas en situación de riesgo en funcionamiento” y se plantea como meta su creación y funcionamiento en 2025. Es una actividad pertinente y es coherente con la idea originalmente planteada de crear la línea nacional de atención a las lideresas en situación de riesgo, ahora como parte del SALVIA.

Acción 2.9: Elaboración y socialización de protocolos y rutas para la denuncia de casos de vulneración de derechos en el marco de la solicitud o implementación de medidas de protección a lideresas y defensoras de DDHH.

La **UNP** es la entidad responsable y propone una actividad en cuyo enunciado se reproduce textualmente la descripción de la acción 2.9. El indicador se describe de forma muy genérica como “*protocolos y rutas elaborados y socializados*”, la meta se reduce a “1” en el año 2025 y ninguna articulación se prevé con otras entidades competentes (FGN, MinJusticia, Ministerio Público).

En el documento socializado por el MinInterior en noviembre de 2023, esta actividad estaba a cargo del MinJusticia, en el eje de garantías de no repetición, y la Alianza Reactivar la Paz había sugerido que fuera transferida al eje de protección para que se armonizara con las acciones allí propuestas relativas al protocolo de denuncia y a las rutas de protección, con una redacción ajustada⁷⁹.

2.2.2.3. LA3 <<Medidas integrales para el acceso y promoción de la salud, la educación, la vivienda, la generación de ingresos, empleabilidad y emprendimiento, medidas de protección para el grupo familiar, respaldado para el ejercicio de la defensa de los Derechos Humanos y la atención integral de niños, niñas y adolescentes>>

En esta línea de acción se contemplan **2 actividades distribuidas en 2 acciones**, vinculando al **Ministerio del Interior como única entidad responsable**, de las 8 concer-

79. La redacción ajustada propuesta en el III Balance del PIGMLD (p. 151) era: “Creación e implementación de una ruta y protocolo de denuncia para las mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos, con enfoque interseccional de género, étnico, antirracista y territorial, que cuente con las preguntas adecuadas, concretas y necesarias para que el riesgo se identifique de manera inmediata y se activen las rutas de acceso a justicia y de protección”. Además, se propuso que, como parte de la ruta y el protocolo que se diseñen e implementen, fuera creado “un canal de comunicación diferenciada y exclusiva para las mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos donde se establezca una ruta de comunicación periódica, atendiendo al enfoque territorial y el acceso de las mismas a las tecnologías de la información”.

nidas directamente en el eje de protección, representando alrededor del 3% de las 29 entidades del gobierno nacional vinculadas por el Plan de Acción 2024-2026.

Tabla 14. Acciones de la LA3 del eje de protección y distribución de actividades y entidades responsables.

| Eje de Protección - LA3 <<Medidas integrales para el acceso y promoción de la salud, la educación, la vivienda, la generación de ingresos, empleabilidad y emprendimiento, medidas de protección para el grupo familiar, respaldado para el ejercicio de la defensa de los Derechos Humanos y la atención integral de niños, niñas y adolescentes>> | | |
|--|------------------------------|--|
| Acciones | Número de actividades | Entidades responsables (número de actividades entre paréntesis) |
| 3.1. Implementar estrategias para la prevención del reclutamiento forzado de niñas, niños y adolescentes. | 1 | MinInterior (1) |
| 3.2. Seleccionar e implementar proyectos para la promoción y prevención de los Derechos Humanos de las mujeres líderes defensoras de Derechos Humanos. | 1 | MinInterior (1) |

Fuente: Elaboración propia.

Enseguida, presentamos valoraciones específicas con respecto a las actividades enmarcadas en cada acción.

Acción 3.1: Implementar estrategias para la prevención del reclutamiento forzado de niñas, niños y adolescentes.

El **MinInterior** es la entidad responsable, con una actividad que reproduce el texto del enunciado de la acción 3.1. El indicador se formula como “*estrategia de prevención implementada*” y la meta es una (1) por año. Las acciones para la prevención del reclutamiento son necesarias y ya están contempladas en la línea de acción 2 del eje de prevención.

La forma como se formula dentro del eje de protección no refleja la articulación necesaria con las medidas de protección complementarias o integrales. Tampoco prevé la articulación con el MEN para gestionar con las Secretarías de Educación la difusión de la política intersectorial de prevención del reclutamiento y su implementación en los establecimientos educativos en las Entidades Territoriales Certificadas (ETC) focalizadas por la Comisión Intersectorial de Prevención del Reclutamiento, Uso y Utilización de Niños, Niñas y Adolescentes (CIPRUNNA)⁸⁰.

⁸⁰. Esta era una actividad contemplada en el anterior Plan de Acción Cuatrienal (2019-2022) y que la Alianza Reactivar la Paz había recomendado mantener en el nuevo Plan de Acción, según expresado en el III Balance del PIGMLD, p. 104.

Acción 3.2: *Seleccionar e implementar proyectos para la promoción y prevención de los Derechos Humanos de las mujeres lideresas defensoras de Derechos Humanos.*

2.2.2.4. LA4 <<Medidas colectivas de protección>>

En esta línea de acción se contemplan **4 actividades distribuidas en 3 acciones**, vinculando 3 entidades de las 8 concernidas directamente en el eje de protección, representando el 10.3% de las 29 entidades del gobierno nacional vinculadas por el Plan de Acción 2024-2026.

En la siguiente tabla, se resumen las acciones y la distribución de actividades previstas y entidades responsables.

Tabla 15. Acciones de la LA4 del eje de protección y distribución de actividades y entidades responsables.

| Eje de Protección - LA4 <<Medidas colectivas de protección>> | | |
|--|------------------------------|--|
| Acciones | Número de actividades | Entidades responsables (número de actividades entre paréntesis) |
| 4.1. Implementación del Decreto 660 del 2018: Programa Integral de Seguridad y Protección para las Comunidades y Organizaciones en los Territorios. | 2 | MinInterior (2) |
| 4.2. Fortalecimiento de los procesos de autoprotección de las comunidades y organizaciones de lideresas y defensoras de DDHH. | 1 | MinInterior (2), UNP (1) |
| 4.3. Implementación del Plan Nacional de Conectividad Rural para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida en las zonas rurales, mediante el despliegue de la infraestructura para garantizar el acceso a internet y conectividad en centros poblados rurales. | 1 | MinTic (1) |

Fuente: Elaboración propia.

Enseguida, presentamos valoraciones específicas con respecto a las actividades previstas para cada entidad enmarcadas en cada acción.

Acción 4.1: Implementación del Decreto 660 del 2018: Programa Integral de Seguridad y Protección para las Comunidades y Organizaciones en los Territorios.

El **MinInterior** interviene con dos actividades: *“difundir las convocatorias del Programa Integral de Seguridad y Protección para las Comunidades y Organizaciones en territorio en procura de la vinculación de organizaciones de lideresas y defensoras de DDHH”*; y *“garantizar la valoración de hechos de victimizantes relacionados con violencias basada en género en contra de organizaciones o integrantes de organizaciones sociales para la priorización en el Programa Integral de Seguridad y protección para las Comunidades y Organizaciones en territorio en procura de la vinculación de organizaciones de lideresas y defensoras de DDHH”*.

Es pertinente la adecuación propuesta para incluir la especificidad de las mujeres lideresas y defensoras en el programa adoptado por el Decreto 660 de 2018, como la Alianza Reactivar la Paz lo sugirió en el III Balance del PIGMLD⁸¹. Sin embargo, se observa que en la segunda actividad no se establece ninguna meta y la forma como se formulan las metas de la primera actividad es genérica y no medible⁸².

Acción 4.2: Fortalecimiento de los procesos de autoprotección de las comunidades y organizaciones de lideresas y defensoras de DDHH.

Intervienen el MinInterior y la UNP.

El **MinInterior** propone dos actividades: *“impulsar la formulación de medidas que promuevan la protección y la autoprotección que respondan a los escenarios de riesgo para lideresas y defensoras en el marco de la formulación de los planes integrales de prevención a las violaciones de derechos humanos y derechos internacional humanitario”*; y *“fortalecer a la Guardia Cimarrona por medio de garantías logísticas, fortalecimiento y dotación para la pervivencia de los pueblos étnicos y sus mecanismos de autoprotección”*. Ambas actividades responden a necesidades y problemáticas identificadas en la fase participativa de construcción del nuevo Plan de Acción. Es importante que en la primera actividad sea explícita la participación de las mujeres lideresas y defensoras para la inclusión de medidas de protección y autoprotección adecuadas a sus realidades territoriales, así como la articulación Nación - territorio, como la Alianza Reactivar la Paz lo había recomendado en el III Balance del PIGMLD⁸³. En la segunda actividad, el

81. III Balance del PIGMLD, p. 130.

82. Se utiliza la frase: *“De acuerdo a la apertura de convocatorias que se hagan en el año”*.

83. III Balance del PIGMLD, p. 134.

MinInterior excluyó la Guardia indígena (incluida en el texto borrador del Plan de Acción socializado en noviembre de 2023), para referirse únicamente a la Guardia Cimarrona, sin justificar tal modificación. Además, no queda explícito el objetivo de fortalecimiento de los liderazgos de las mujeres que integran la Guardia, como la Alianza Reactivar la Paz destacó en el III Balance del PIGMLD⁸⁴.

En relación a los indicadores y metas, para la primera actividad, el MinInterior no propone ninguno. Para la segunda, lo hace de forma genérica (“*número de fortalecimientos realizados*”), con una meta de 2 por año.

La UNP, a su turno, desarrollará la “*elaboración de una Guía de Autoprotección basada en las Experiencias de Mujeres Firmantes del Acuerdo de Paz*”. La actividad es pertinente, y la meta e indicador se define como 1 guía elaborada en 2025.

Acción 4.3: Implementación del Plan Nacional de Conectividad Rural para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida en las zonas rurales, mediante el despliegue de la infraestructura para garantizar el acceso a internet y conectividad en centros poblados rurales.

El MinTIC, en articulación con el MinInterior, propone “*formular e implementar una estrategia de articulación con el movimiento social para facilitar la participación de las organizaciones de mujeres lideresas y defensoras de Derechos Humanos para fortalecer la vinculación de mujeres en los programas del MinTic para el periodo 2024-2026*”. El indicador es el “*número de Centros Digitales en los departamentos priorizados en el marco de la formulación del Plan de Acción del Programa Integral de Garantías para Lideresas y Defensores de DDHH*”, con metas de 3.154 en 2024, 6.308 en 2025 y 6.308 en 2026. La actividad claramente se dirige a atender la brecha digital y a resolver la conectividad rural, con impacto positivo en las mujeres lideresas y defensoras. Se esperaría una cobertura geográfica mayor, no reducida a pocos departamentos priorizados⁸⁵.

2.2.2.5. LA5 <<Protección psicosocial>>

En esta línea de acción se contemplan **8 actividades distribuidas en 3 acciones**, vinculando a 3 entidades de las 8 concernidas directamente en el eje de protección, representando el 10.3% de las 29 entidades del gobierno nacional vinculadas por el Plan de Acción 2024-2026.

84. Ibidem, p. 141.

85. Así recomendado por la Alianza Reactivar la Paz, en el III Balance del PIGMLD, p. 163.

En la siguiente tabla, se resumen las acciones y la distribución de actividades previstas y entidades responsables.

Tabla 16. Acciones de la LA5 del eje de protección y distribución de actividades y entidades responsables.

| Eje de Protección - LA5 <<Protección psicosocial>> | | |
|---|-----------------------|---|
| Acciones | Número de actividades | Entidades responsables (número de actividades entre paréntesis) |
| 5.1. Actualización del procedimiento de Atención individual de asistencia psicológica primaria y socialización del mismo. | 1 | UNP (1) |
| 5.2. Impulsar actividades encaminadas a la atención psicosocial de lideresas y defensoras que se encuentran en riesgo. | 6 | MinSalud (6) |
| 5.3. Fortalecer y generar espacios de intercambio de saberes sobre las medidas de autocuidado, cuidado y sanación adoptadas por las lideresas y sus organizaciones. | 1 | MinCultura (1) |

Fuente: Elaboración propia.

Enseguida, presentamos valoraciones específicas con respecto a las actividades previstas para cada entidad enmarcadas en cada acción.

Acción 5.1: Actualización del procedimiento de Atención individual de asistencia psicológica primaria y socialización del mismo.

La UNP interviene con una actividad que consiste en la “actualización del procedimiento de Atención individual de asistencia psicológica primaria y socialización del mismo”, especificando que esto incluye la “evaluación de áreas de funcionamiento personal, familiar, social, académico y laboral, para reconocer capacidades que requieran fortalecimiento y vulnerabilidades que requieran activación de rutas”. Además, para brindar “recomendaciones psicológicas con enfoque diferencial y de género reconociendo sus prácticas psicoespirituales desde sus cosmovisiones”. El indicador y meta se define como 1 (un) “procedimiento de Atención individual de asistencia psicológica primaria actualizado y socializado” en 2025. La actividad es coherente con las necesidades identificadas en la fase participativa de formulación del Plan de Acción y sigue algunas sugerencias realizadas por la Alianza Reactivar la Paz⁸⁶.

86. III Balance del PIGMLD, p. 121 y 140.

Acción 5.2: *Impulsar actividades encaminadas a la atención psicosocial de lideresas y defensoras que se encuentran en riesgo.*

El **MinSalud** es la entidad responsable, aportando 6 actividades en la acción 5.2 del eje de protección. **La primera actividad** es *“formular y socializar para su implementación, una Guía de atención psicosocial en las Casas Refugio (Art. 19, Ley 1257/2008 y Dec. 075/2024), dirigida a lideresas y defensoras de derechos humanos cobijadas con Medida de Atención”*. Como detallado en el III Balance del PIGMLD, esta actividad atiende a la necesidad expresada en la fase participativa de construcción del Plan de Acción, de ampliación de la oferta de la Ley 1257 de 2008 a las mujeres lideresas y defensoras⁸⁷. Además, aunque el MinSalud no se refiera a esa legislación más específica, la actividad se relaciona con la previsión legal ya contenida en el artículo 12 de la Ley 2215 de 2022, según el cual es atribución del Gobierno nacional diseñar *“una ruta especial de atención inmediata para las mujeres defensoras de derechos humanos y mujeres en procesos de reintegración y reincorporación víctimas de actos de violencia”*, para que accedan a las Casas de Refugio que se implementen en virtud de esa ley, en especial las Casas de Refugio de los municipios PDET⁸⁸. La guía propuesta por el MinSalud es pertinente como parte de la ruta especial de que habla el artículo 12 de dicha ley.

Para la concreción de esta actividad, el MinSalud propone como indicador un *“documento técnico de orientaciones para la atención psicosocial a mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos cobijadas con medida de atención”* y la respectiva *“asistencia técnica a las entidades territoriales con recursos del MSPS para implementación de medidas de atención”*. Las metas se definen así: un documento (guía) elaborado en 2025 y 15 entidades territoriales con asistencia técnica en 2025 y otras 20 entidades territoriales con asistencia técnica en 2026.

La segunda actividad propuesta por el MinSalud es la *“asistencia técnica para la socialización e inclusión del documento “Recomendaciones para la atención diferenciada desde el enfoque psicosocial a víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en el marco del conflicto armado” en la implementación del PAPSIVI por Empresas Sociales del Estado -ESE, en el marco de lo establecido en el Decreto 1650 de 2022”*. Aunque no estaba planteado en el documento borrador del Plan de Acción socializado en noviembre de 2023, la actividad se relaciona con una agenda pendiente en la implementación del PAPSIVI. El indicador está adecuadamente formulado, como

87. Necesidad mapeada, especial, en la jornada realizada en Cali (Valle del Cauca), como descrito en el III Balance del PIGMLD, p. 71.

88. Así lo observó la Alianza Reactivar la Paz en el III Balance del PIGMLD, p. 129.

cantidad de “ESE que implementan PAPSIVI y respectivas ETS, con asistencia técnica de socialización para la inclusión de documento de Recomendaciones atención integral a VVSCA”, definiendo metas de 50, 75 y 75 en 2024, 2025 y 2026 respectivamente.

De todas maneras, debemos reiterar la observación realizada en el III Balance del PIG-MLD, en el sentido de que no se detalla el alcance de los lineamientos mencionados ni se describe el impacto que se pretende alcanzar con relación a las mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos⁸⁹. Como lo hemos manifestado anteriormente, “es necesario profundizar los análisis frente a la implementación del PAPSIVI, incorporando las recomendaciones de adecuación que se han hecho desde las integrantes de la Alianza “Reactivar la Paz” en términos de salud física y mental integral de las mujeres defensoras. Asimismo, se debe promover una oferta institucional que reconozca la amplia diversidad de los liderazgos femeninos sin restringirlo a mujeres defensoras víctimas del conflicto armado”⁹⁰.

En tercer lugar, el MinSalud propone “construir el lineamiento para la implementación de mhGAP⁹¹ comunitario”. Como cuarta actividad correlativa, se propone la “realización de jornadas de formación en mhGAP comunitario dirigido a MLD⁹², en articulación armónica con el Ministerio del Interior”. El indicador y metas para 2024 es el lineamiento elaborado y para 2025 y 2026, 100 mujeres lideresas y defensoras capacitadas por año. Ambas actividades se ajustan a la sugerencia de dar continuidad a las actividades relativas a mhGAP comunitario que el MinSalud venía impulsando desde el Plan de Acción cuatrienal anterior (2019-2022)⁹³.

La quinta y sexta actividades del MinSalud son “construir el lineamiento de la formación en primeros auxilios psicológicos” y la “capacitación en Primeros Auxilios Psicológicos dirigido a MLD”. La actividad es pertinente y se formulan con precisión el indicador y las metas: para 2024, el lineamiento elaborado, y para cada año, 100 mujeres lideresas y defensoras capacitadas.

Acción 5.3: Fortalecer y generar espacios de intercambio de saberes sobre las medidas de autocuidado, cuidado y sanación adoptadas por las lideresas y sus organizaciones.

89. III Balance del PIGMLD, p. 36.

90. Ibidem.

91. Sigla usada para “brechas en salud mental”.

92. Sigla usada por el MinSalud para mujeres lideresas y defensoras.

93. III Balance del PIGMLD, p. 97.

El MinCultura interviene en esta acción con una actividad a cargo de la Dirección de Artes que consiste en continuar la oferta del “Programa Mujeres, Artes y Cuidado”, iniciada en 2023, “encaminado a fortalecer los liderazgos colectivos de las mujeres artistas, cultoras y sabedoras, sus iniciativas artísticas y culturales; así mismo con la intención de enriquecer sus prácticas artísticas desde un enfoque de autocuidado, cuidado y sanación que les permita potenciar sus objetivos en la exigibilidad y defensa de sus derechos, en la defensa de la vida y sus territorios, entre otras agendas sociales y políticas que plantean los liderazgos colectivos de mujeres artistas, sabedoras y cultoras”. Según se detalla en el nuevo Plan de Acción, “para la presente vigencia del 2024, el programa tendrá un énfasis de trabajo desde la noción cuidado/autocuidado cuerpo-territorio”. La actividad es pertinente, y el indicador es el “número de mujeres líderes artistas, sabedoras o cultoras defensoras de derechos humanos beneficiadas”. No obstante, llama la atención que se proponga una meta muy reducida: 10 mujeres por año.

2.2.3. Síntesis de aspectos destacados del Eje de Protección

El eje de protección es el segundo en mayor cantidad de actividades del Plan de Acción 2024-2026 —38 de 148, representando el 25,7% del total de actividades—. Sin embargo, solo concentra 8 de las 29 entidades vinculadas al Plan de Acción.

La línea de acción (LA) que tiene el mayor peso en el eje de protección, con 14 actividades, es la LA2, relativa al “mejoramiento de la capacidad de respuesta institucional a nivel nacional y territorial, para subsanar las barreras de acceso y las fallas en la implementación”.

Contrasta el bajo número de actividades en las LA relacionadas con el contenido de las medidas de protección: LA3, 2 actividades —Medidas integrales para el acceso y promoción de la salud, la educación, la vivienda, la generación de ingresos, empleabilidad y emprendimiento, medidas de protección para el grupo familiar, respaldado para el ejercicio de la defensa de los Derechos Humanos y la atención integral de niños, niñas y adolescentes—; LA1, 5 actividades —Adecuación de las medidas materiales de protección—; LA4, 4 actividades —Medidas colectivas de protección—; LA5, 8 actividades —Protección psicosocial—.

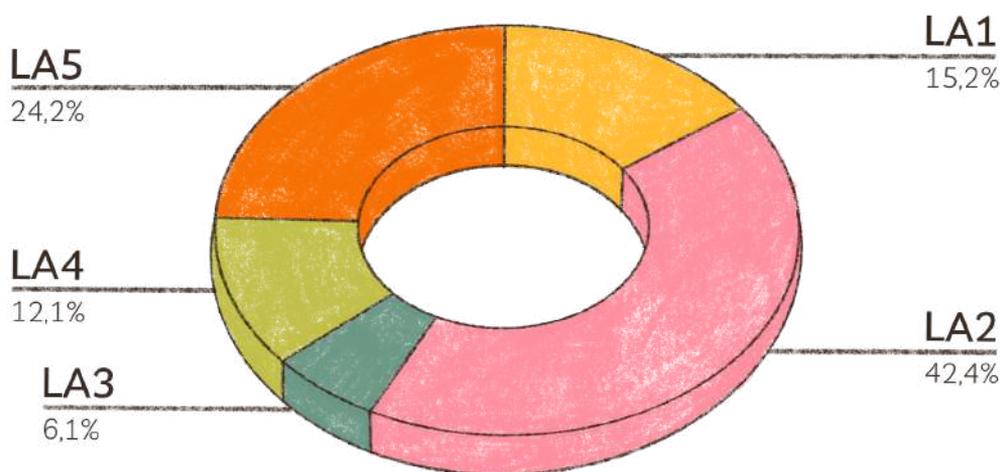
En la tabla y gráfico a continuación se puede observar el detalle de la cantidad y porcentaje de actividades por cada LA en el eje de protección.

Tabla 17. Número de actividades por cada línea de acción del eje de protección.

| Líneas de Acción del Eje de Prevención | Número de actividades |
|---|-----------------------|
| LA1 - Adecuación de las medidas materiales de protección. | 5 |
| LA2 - Mejoramiento de la capacidad de respuesta institucional a nivel nacional y territorial, para subsanar las barreras de acceso y las fallas en la implementación. | 14 |
| LA3 - Medidas integrales para el acceso y promoción de la salud, la educación, la vivienda, la generación de ingresos, empleabilidad y emprendimiento, medidas de protección para el grupo familiar, respaldado para el ejercicio de la defensa de los Derechos Humanos y la atención integral de niños, niñas y adolescentes. | 2 |
| LA4 - Medidas colectivas de protección | 4 |
| LA5 - Protección psicosocial | 8 |

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 6. Distribución de actividades en las líneas de acción del eje de protección.



Fuente: Elaboración propia.

Las entidades que más comprometen actividades en el eje de protección son la UNP (13 actividades, en las LA1, 2, 4 y 5) y el MinInterior (10 actividades, en las LA1, 3 y 4). El MinSalud aporta 6 actividades en la LA5 (sobre protección psicosocial). El resto de entidades intervienen con una (MinTIC, MinDefensa, MinJusticia y MinCultura) o dos actividades (MinIguualdad).

En diversas actividades, el acento está puesto en la producción de lineamientos, protocolos o documentos, sin claridad sobre su socialización e implementación, con la debida articulación interinstitucional y Nación-territorio.

En general, la formulación de metas e indicadores no es uniforme y en muchos casos simplemente no se definen o son vagos. La vaguedad es especialmente preocupante en la LA1, acción 1.2, destinada a superar barreras en la implementación de las medidas de protección integrales o complementarias. En últimas, el Plan de Acción no contiene actividades con indicadores y metas claras para que el seguimiento a la implementación de medidas integrales sea efectivo y eficaz.

Es plausible que en el eje de protección se aborden asuntos pendientes como el fortalecimiento de los grupos regionales de la UNP, la reactivación y funcionamiento de la Mesa de Género de la UNP, la socialización del Protocolo Actualizado de Análisis de Nivel de Riesgo, la reevaluación de criterios de definición de análisis de riesgo con la participación de las mujeres lideresas y defensoras que desde sus procesos organizativos realizan mapeo de factores de riesgo con perspectiva interseccional de género, étnico y antirracista en sus territorios, así como la articulación Nación - territorio, para el cumplimiento de las obligaciones de las gobernaciones y alcaldías como primeros respondientes ante situaciones de riesgo y para la activación de rutas de protección individual y colectiva. No obstante, las metas e indicadores, que serían idealmente el parámetro objetivo para controlar el cumplimiento de las actividades, están formulados de forma imprecisa o en algunos casos no se definen. Esto coloca en entredicho la efectividad de las actividades contenidas en el Plan de Acción, y, por consiguiente, queda en duda que su formulación atienda suficientemente a la resolución de los problemas y sus causas y efectos, de acuerdo con el árbol de problemas elaborado por el MinInterior⁹⁴.

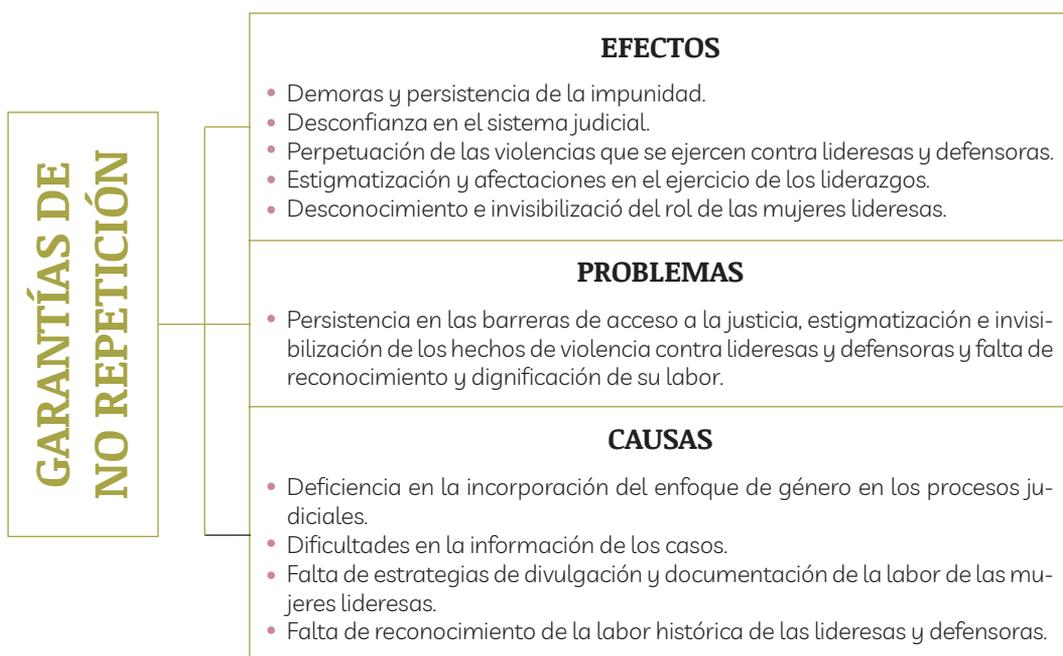
94. Ver árbol de problemas para el eje de protección en el Documento de Plan de Acción del MinInterior, p. 10.

2.3. Eje de Garantías de No Repetición

El eje de garantías de no repetición, de acuerdo con el contenido del PIGMLD, aprobado por la Resolución 845 de 2018, está “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”⁹⁵. El Ministerio del Interior (MinInterior), no propone ninguna descripción diferente a la ya definida en el texto original del PIGMLD.

Para fines de ilustración y mejor comprensión de las actividades aprobadas en el Plan de Acción 2024-2026, a continuación reproducimos el gráfico del árbol de problemas del eje de garantías de no repetición construido por la Secretaría Técnica.

Gráfico 7. Árbol de problemas del eje de garantías de no repetición.



Fuente: Reproducción del gráfico 3 “resumen árbol de problema del eje de garantías de no repetición” elaborado por la Secretaría Técnica del PIGMLD con apoyo técnico de OnuMujeres y contenido en la página 11 del documento narrativo del Plan de Acción 2024-2026 socializado en julio de 2024.

95. Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos, p. 29. Disponible en: <https://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2021/08/PROGRAMA-INTEGRAL-DE-GARANTIAS-CIG-MUJERES-version-final-12-06-18.pdf>

2.3.1. Visión general

En la formulación del eje de garantías de no repetición, se mantienen las **3 líneas de acción** previstas originalmente en el documento técnico del PIGMLD adoptado por la Resolución 845 de 2018, a saber: “*Lucha contra la impunidad*” (LA1); “*Memoria histórica*” (LA2) y “*reconocimiento y dignificación de la labor desarrollada por las mujeres líderes y defensoras de derechos humanos*” (LA3).

2.3.2. Análisis detallado de acciones y actividades

Las 3 líneas de acción del eje de garantías de no repetición contienen un **total de 27 actividades**, vinculando a **7 entidades gubernamentales**, esto es, aproximadamente la cuarta parte del total de entidades (29) que confluyen en el Plan de Acción 2024-2026.

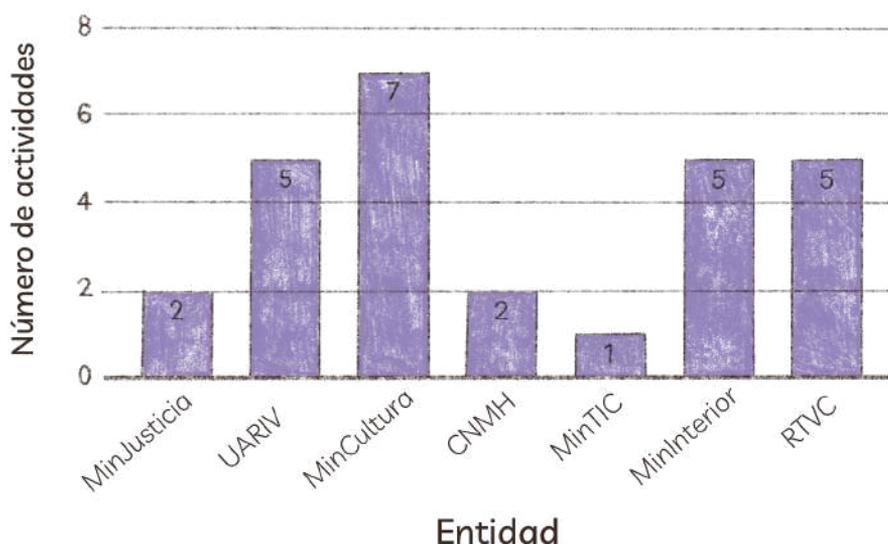
En la tabla y gráficos a continuación, es posible observar el peso de la participación de las entidades vinculadas, de acuerdo con el número de actividades y líneas de acción en que intervienen.

Tabla 18. Análisis de las líneas de acción del eje de garantías de no repetición en el Plan de Acción 2024-2026

| Entidad | Líneas de acción en las que interviene | Número de actividades |
|-------------|--|-----------------------|
| MinJusticia | LA1 | 2 |
| UARIV | LA1 | 5 |
| MinCultura | LA3 | 7 |
| CNMH | LA2 | 2 |
| MinTIC | LA2 | 1 |
| MinInterior | LA1, LA3 | 5 |
| RTVC | LA2 | 5 |

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 8. Peso de la participación de las actividades vinculadas al eje de garantías de no repetición en el Plan de Acción 2024-2026.



Fuente: Elaboración propia.

2.3.2.1. LA1 <<Lucha contra la impunidad>>

En esta línea de acción se contemplan **9 actividades distribuidas en 4 acciones**, vinculando a 3 entidades de las 7 concernidas directamente en el eje de garantías de no repetición, representando el 10.34% de las 29 entidades del gobierno nacional vinculadas por el Plan de Acción 2024-2026.

En la siguiente tabla, se resumen las acciones y la distribución de actividades previstas y entidades responsables.

Tabla 19. Acciones de la LA1 del eje de garantías de no repetición y distribución de actividades y entidades responsables.

| Eje de Garantías de No Repetición - LA1 <<Lucha contra la impunidad>> | | |
|--|-----------------------|---|
| Acciones | Número de actividades | Entidades responsables (número de actividades entre paréntesis) |
| <p>1.1. Implementación de una estrategia de sensibilización y formación a los/as funcionarios/as y servidores/as de la Rama Judicial que atienden, investigan y juzgan delitos contra mujeres líderes y defensoras de derechos humanos, sobre enfoque interseccional de género, étnico, antirracista y territorial para prevenir la revictimización a las líderes y defensoras y promover buenas prácticas acordes con el estándar de debida diligencia en el momento de la denuncia, durante la investigación y en todas las etapas del proceso.</p> | 1 | MinJusticia (1) |

| | | |
|--|---|----------------------------------|
| 1.2. Fortalecimiento del Comité de Casos de violencias contra lideresas y defensoras de Derechos Humanos. | 1 | MinInterior (1) |
| 1.3. Actualización de los instrumentos - protocolos, lineamientos - que permitan el acceso efectivo de las lideresas y defensoras a la Justicia. | 2 | MinJusticia (1); MinInterior (1) |
| 1.4. Provisión de reparación para lideresas y defensoras de DDHH víctimas del conflicto armado. | 5 | UARIV (5) |

Fuente: Elaboración propia.

Enseguida, presentamos valoraciones específicas con respecto a las actividades previstas para cada entidad enmarcadas en cada acción.

Acción 1.1: *Implementación de una estrategia de sensibilización y formación a los/as funcionarios/as y servidores/as de la Rama Judicial que atienden, investigan y juzgan delitos contra mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos, sobre enfoque interseccional de género, étnico, antirracista y territorial para prevenir la revictimización a las lideresas y defensoras y promover buenas prácticas acordes con el estándar de debida diligencia en el momento de la denuncia, durante la investigación y en todas las etapas del proceso.*

El **MinJusticia** es la entidad responsable, con una actividad descrita con el mismo enunciado de la acción. El enunciado adoptado sigue la redacción sugerida por la Alianza Reactivar la Paz en el III Balance del PIGMLD⁹⁶. El indicador es la estrategia implementada, sin metas definidas (“a demanda”). La indefinición de metas anuales deja en duda la materialización de esta acción.

Acción 1.2: *Fortalecimiento del Comité de Casos de violencias contra lideresas y defensoras de Derechos Humanos.*

El **MinInterior** es la entidad responsable, con una actividad que consiste en “apoyar la formulación de lineamientos para el funcionamiento del Comité de Casos”. Se previó un indicador y meta que se completaría en 2024 (un lineamiento realizado).

Entendemos que se trata de la reactivación y fortalecimiento del funcionamiento de

96. III Balance del PIGMLD, p. 149.

la Mesa Nacional de Seguimiento a Casos de Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos, convocada por la Secretaría Técnica del PIGMLD (Ministerio del Interior)⁹⁷. Así, reiteramos la importancia de que en esa Mesa se establezca la participación activa de las entidades del sector Justicia (FGN, Rama Judicial y Ministerio de Justicia y del Derecho) y del Ministerio Público (PGN y Defensoría del Pueblo)⁹⁸. Además, su fortalecimiento implica mucho más que formular unos lineamientos; deberían preverse metas de número mínimo de sesiones cada año, para asegurar su funcionamiento.

Acción 1.3: Actualización de los instrumentos - protocolos, lineamientos - que permitan el acceso efectivo de las lideresas y defensoras a la Justicia.

Intervienen el MinInterior y el MinJusticia.

El **MinInterior** propone la “*elaboración de un protocolo y/o ruta para la atención de casos de lideresas y defensoras de DDHH víctimas de violencias de género por hechos relacionados a su liderazgo*”. Un documento de protocolo y ruta es el indicador y meta, a agotarse en 2024. En el documento socializado por el MinInterior en noviembre de 2023, esta actividad estaba a cargo del MinJusticia, en el eje de garantías de no repetición, y la Alianza Reactivar la Paz había sugerido que fuera transferida al eje de protección para que se armonizara con las acciones allí propuestas relativas al protocolo de denuncia y a las rutas de protección, con una redacción ajustada, y en efecto, una actividad con el mismo propósito, pero a cargo de la UNP, quedó incluida en el nuevo Plan de Acción, en el eje de protección. Al mantener la elaboración de protocolo o ruta para el acceso a la justicia de las mujeres lideresas y defensoras en el eje de Garantías de No Repetición, es necesario que quede más explícita la articulación entre las diferentes instituciones que intervienen en la ruta de acceso a la justicia.

Por su parte, el **MinJusticia** prevé la “*socialización de las rutas de acceso a la justicia para sujetos colectivos existentes a través de la herramienta digital LegalApp*”. En el III Balance del PIGMLD, Sisma propuso que, como parte de la ruta o protocolo que se diseñe e implemente, fuera creado “*un canal de comunicación diferenciada y exclusiva para las mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos donde se establezca una ruta de comunicación periódica, atendiendo al enfoque territorial y el acceso de las mismas a las tecnologías de la información*”¹⁰⁰. Entendemos que el MinJusticia buscará disponi-

97. Como sugerido en el III Balance del PIGMLD, p. 149.

98. Ibidem.

99. La redacción ajustada propuesta en el III Balance del PIGMLD (p. 151) era: “*Creación e implementación de una ruta y protocolo de denuncia para las mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos, con enfoque interseccional de género, étnico, antirracista y territorial, que cuente con las preguntas adecuadas, concretas y necesarias para que el riesgo se identifique de manera inmediata y se activen las rutas de acceso a justicia y de protección*”.

100. Ibidem.

bilizar la herramienta digital LegalApp para las lideresas y defensoras; no obstante, no prevé ninguna adaptación de esa herramienta, de manera que el canal de comunicación propuesto sigue pendiente. Adicionalmente, no se define ningún indicador ni metas, lo que pone en duda la materialización de la actividad planteada por el MinJusticia.

Acción 1.4: Provisión de reparación para lideresas y defensoras de DDHH víctimas del conflicto armado.

La **Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV)** interviene con 5 actividades. **La primera actividad** es *“identificar e implementar las acciones que contengan consideraciones afirmativas en favor de los liderazgos femeninos o de las mujeres víctimas del conflicto armado, en el marco de los Planes Integrales de Reparación Colectiva -PIRC”*. **La segunda actividad propuesta** por la UARIV es *“realizar encuentros con las mujeres de las mesas de participación para el fortalecimiento e incidencia en las políticas públicas que las afectan”*. Para estas dos actividades, se plantea idéntico indicador: *“espacios de participación para definir prioridades en la implementación de las medidas de reparación colectiva con condiciones para garantizar la participación de las mujeres, implementados”*. Las actividades son necesarias y pertinentes, sin embargo, ninguna meta fue definida.

En tercer lugar, la UARIV propone *“promover la participación de mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos, en el marco de la Construcción de los Planes Específicos”*. El indicador, sin metas definidas, es *“formular los Planes específicos de prevención y atención con comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras”*. Además, la actividad no explicita la dimensión de reparación para mujeres lideresas y defensoras que se pretende concretar.

Como **cuarta actividad**, la UARIV prevé *“garantías de participación de lideresas y defensoras en procesos de reparación colectiva”*, para lo cual ningún indicador ni meta se establece. No se entiende la diferencia con la primera y segunda actividades planteadas y la ausencia de indicador y metas deja en entredicho su materialización.

Por último, se prevé *“garantizar la participación de las mujeres lideresas y defensoras en sus diversidades en los Planes de Reparación Colectiva con Enfoque Territorial”*. El indicador, sin metas, es: *“acciones específicas para mujeres indígenas, NARP y Rrom en los planes de reparación colectiva étnicos implementadas (indicador PM)”*. La actividad es necesaria y pertinente, pero la indefinición de metas pone en duda su implementación.

2.3.2.2. LA2 <<Memoria histórica>>

En esta línea de acción se contemplan **8 actividades distribuidas en 3 acciones**, vinculando a 3 entidades de las 7 concernidas directamente en el eje de garantías de no repetición, representando el 10.34% de las 29 entidades del gobierno nacional vinculadas por el Plan de Acción 2024-2026.

En la siguiente tabla, se resumen las acciones y la distribución de actividades previstas y entidades responsables.

Tabla 20. Acciones de la LA2 del eje de garantías de no repetición y distribución de actividades y entidades responsables.

| Eje de Garantías de No Repetición - LA2 <<Memoria histórica>> | | |
|--|-----------------------|---|
| Acciones | Número de actividades | Entidades responsables (número de actividades entre paréntesis) |
| 2.1. Establecimiento de espacios de memoria que reivindique las resistencias y luchas de las lideresas y defensoras de DDHH en medios de comunicación a nivel nacional, territorial, públicos, privados y comunitarios. | 6 | RTVC (5); MinTIC (1) |
| 2.2. Desarrollo de procesos pedagógicos con escuelas para reconocer la memoria de las lideresas y defensoras. | 1 | CNMH (1) |
| 2.3. Acciones de reivindicación de las memorias de resistencias y lucha de las lideresas y defensoras. | 1 | CNMH (1) |

Fuente: Elaboración propia.

Enseguida, presentamos valoraciones específicas con respecto a las actividades previstas para cada entidad enmarcadas en cada acción.

Acción 2.1: Establecimiento de espacios de memoria que reivindique las resistencias y luchas de las lideresas y defensoras de DDHH en medios de comunicación a nivel nacional, territorial, públicos, privados y comunitarios.

La **Radio Televisión Nacional de Colombia (RTVC Sistema de Medios Públicos)** interviene con 5 actividades y el **MinTIC** con 1.

La **primera actividad propuesta por RTVC** es el “establecimiento de espacios de memoria de las lideresas y defensoras de DDHH en la radio nacional”. El indicador es el número de contenidos de radio y/o digitales producidos y emitidos, con una meta anual de 10.

La **segunda actividad** es la “*elaboración de piezas digitales que abordan la memoria de las lideresas y defensoras de DDHH en la radio nacional*”. El indicador es el número de piezas digitales realizadas con metas de una por año.

La **tercera** es el “*establecimiento de espacios de memoria de las lideresas y defensoras de DDHH en los espacios de noticias de RTVC*”. El indicador es la cantidad de notas en RTVC noticias, estimando en 12 la meta anual.

La **cuarta actividad** es el “*establecimiento de espacios de memoria de las lideresas y defensoras de DDHH en las cápsulas publicadas en redes de Señal Memoria*”, con un indicador de número de cápsulas publicadas y metas de una por año.

La **última** es la “*realización de una mesa de diálogo que reivindique la memoria de las lideresas y defensoras de DDHH*”. El indicador es el número de encuentros o mesas de diálogo realizadas y la meta se establece en una anual.

La actividad propuesta por el **MinTIC** es “*visibilizar a través de producciones audiovisuales los procesos de liderazgo de las mujeres defensoras de derechos humanos*”. El indicador es el número de audiovisuales realizados y la meta, establecida en 5 audiovisuales, se agota en 2024.

Todas las actividades propuestas por la RTVC y el MinTIC son pertinentes y es plausible que la RTVC también participe en el nuevo Plan de Acción (2024-2026)¹⁰¹. Además, todos los indicadores y metas son claros.

Acción 2.2: Desarrollo de procesos pedagógicos con escuelas para reconocer la memoria de las lideresas y defensoras.

El **Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH)** propone una actividad que consiste en la “*realización de un proceso pedagógico con escuelas de reconocimiento de la memoria histórica de lideresas y defensoras*”. El indicador es la “*asistencia técnica pedagógica para la difusión y apropiación social de la memoria de los resultados de los procesos de reconstrucción de memoria histórica con Lideresas y Defensoras de DDHH de la vigencia 2023*”. Se fija una meta de una por año. La actividad propuesta es relevante. No obstante, se echa de menos la articulación con el Ministerio de Educación y con las Secretarías de Educación Certificadas en los diferentes niveles territoriales¹⁰².

101. En el documento socializado por el MinInterior en noviembre de 2023, RTVC no estaba incluida.

102. Así lo habíamos recomendado en el III Balance del PIGMLD, p. 154.

Acción 2.3: Acciones de reivindicación de las memorias de resistencias y lucha de las lideresas y defensoras.

El CNMH interviene con una actividad que consiste en la “realización de un proceso de memoria histórica con mujeres lideresas y defensoras de DDHH en Cauca”. El indicador y meta es “un proceso anual de reconstrucción de memoria histórica que reúna las vivencias y experiencias de las mujeres defensoras de DDHH”. La actividad es pertinente, pero no se entiende la cobertura geográfica reducida a las lideresas y defensoras del Cauca.

2.3.2.3. LA3 <<Reconocimiento y dignificación de la labor desarrollada por las mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos>>

En esta línea de acción se contemplan **10 actividades distribuidas en 3 acciones**, vinculando a 2 entidades de las 7 concernidas directamente en el eje de garantías de no repetición, representando el 6.89% de las 29 entidades del gobierno nacional vinculadas por el Plan de Acción 2024-2026.

En la siguiente tabla, se resumen las acciones y la distribución de actividades previstas y entidades responsables.

Tabla 21. Acciones de la LA3 del eje de garantías de no repetición y distribución de actividades y entidades responsables.

| Eje de Garantías de No Repetición - LA3 <<Reconocimiento y dignificación de la labor desarrollada por las mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos>> | | |
|---|------------------------------|--|
| Acciones | Número de actividades | Entidades responsables (número de actividades entre paréntesis) |
| 3.1. Conmemoración del Día de las Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos. | 1 | MinInterior (1) |
| 3.2. Construir narrativas de las historias de vida y labor de las mujeres lideresas mediante estrategias artísticas donde se resalten los aportes y trabajos realizados en sus territorios para que llegue a diferentes públicos: pendones, novelas, poesías, obras de teatro, fotografías, etc. | 5 | MinCultura (4); MinInterior (1) |
| 3.3. Impulsar campañas de no estigmatización del trabajo de las lideresas, defensoras de DDHH y organizaciones de mujeres. | 4 | MinInterior (2); MinCultura (2) |

Fuente: Elaboración propia.

Enseguida, presentamos valoraciones específicas con respecto a las actividades previstas para cada entidad enmarcadas en cada acción.

Acción 3.1: Conmemoración del Día de las Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos.

La entidad responsable es el **MinInterior**, con una actividad que consiste en la “realización de actividad conmemorativa para el día de las líderes y defensoras de DDHH con la participación de mujeres de diversos territorios”. El indicador se define como el número de eventos de conmemoración, fijando la meta de uno por año. La actividad es pertinente y necesaria, aunque no detalla si involucra la institucionalización del Día de la Mujeres Líderesas y Defensoras Colombianas y cómo se asegurará que la conmemoración también tenga cobertura territorial¹⁰³.

Acción 3.2: Construir narrativas de las historias de vida y labor de las mujeres líderes mediante estrategias artísticas donde se resalten los aportes y trabajos realizados en sus territorios para que llegue a diferentes públicos: pendones, novelas, poesías, obras de teatro, fotografías, etc.

Las entidades responsables son el MinInterior y el MinCultura.

El **MinInterior** interviene con una actividad que consiste en “realizar la edición y publicación de la revista *Defensoras de Nuestra Colombia* en la que se reconoce la labor de líderes y defensoras de DDHH”. El indicador es el número de ediciones de la revista, con metas de dos por año. La actividad es pertinente, aunque no había sido propuesta inicialmente en el documento borrador del nuevo Plan socializado en noviembre de 2023.

El **MinCultura** participa con 3 actividades. La primera actividad es “fortalecer los liderazgos colectivos de mujeres artistas, sabedoras y cultoras”, mediante la entrega de “diez (10) reconocimientos a experiencias o procesos organizativos de mujeres, sabedoras y cultoras que evidencien aportes a la equidad de género, al cuidado de la vida o el medio ambiente y la transformación cultural desde las expresiones artísticas y culturales”. El indicador es el número de estímulos otorgados, con metas anuales de 10.

103. En el III Balance del PIGMLD (p. 156), la Alianza Reactivar la Paz había sugerido la siguiente redacción: “Institucionalización del ‘Día de la mujer líderesa y defensora de derechos humanos Colombiana’ cada 29 de noviembre, a nivel nacional y territorial, con entrega de distinciones y reconocimientos que se hagan públicos, en eventos presenciales y con transmisión o divulgación en medios televisivos y radiales”.

En segundo lugar, el MinCultura prevé “fomentar la construcción de narrativas”, mediante dos convocatorias públicas: “Mujeres tejedoras de vida”, que tiene por objetivo “beneficiar a colectivos de mujeres víctimas del conflicto armado o de otras formas de violencia y exclusión con iniciativas de economías populares relacionadas con culturas, artes, saberes y oficios”; y “Estímulo - Beca mujeres y territorio: mujeres víctimas narran sus territorios para la construcción de paz”. El indicador es el número de estímulos otorgados, fijando como meta 2 crónicas anuales en 2024 y 2025, aclarando que estará “sujeto al número de lideresas y defensoras inscritas y ganadoras”.

También se prevé “realizar una crónica audiovisual publicada en las redes sociales del Ministerio de las Culturas, Artes y Saberes no mayor de 1:30 min en la que se visibilice las narrativas de las historias de vida y labores de las mujeres lideresas y las defensoras de derechos humanos”. El indicador es el número de crónicas publicadas, con la meta de 2 crónicas anuales en 2024 y 2026.

Por último, el MinCultura prevé “ofertar dentro del Programa Nacional de Estímulos la Beca para la divulgación de historias y narrativas de libertad sobre mujeres hechas por mujeres en la que se incluya un llamado particular a lideresas y defensoras”. El indicador es el número de estímulos otorgados, con metas de 2 anuales.

Es plausible que el MinCultura intervenga también en esta línea del eje de Garantías de No Repetición y todas las actividades son pertinentes y formuladas con indicadores y metas precisos.

Acción 3.3: Impulsar campañas de no estigmatización del trabajo de las lideresas, defensoras de DDHH y organizaciones de mujeres.

Las entidades responsables son el MinInterior y el MinCultura.

El **MinInterior** propone “impulsar campañas de no estigmatización del trabajo de las lideresas, defensoras de DDHH y organizaciones de mujeres”. El indicador y meta es una campaña anual. Aunque no estaba prevista inicialmente, la actividad es relevante.

Por su parte, el **MinCultura, a través del Museo Nacional de Colombia**, prevé “incluir dentro de la programación cultural espacios/plataformas que promuevan la divulgación y apropiación de la labor realizada por las mujeres defensoras de derechos humanos”. El indicador es el “número de estrategias y actividades desarrolladas”, con metas de 4 en 2024, 7 en 2025 y 9 en 2026.

El MinCultura también propone *“promover espacios de participación ciudadana, impulsando el museo como centro de pensamiento y reflexión alrededor de las mujeres defensoras de derechos humanos”*. El indicador es el *“número de estrategias y actividades desarrolladas”*, con metas de 5 en 2024, 6 en 2025 y 7 en 2026.

Finalmente, este Ministerio propone *“fomentar la investigación-creación alrededor de la labor realizada por las mujeres defensoras de derechos humanos”*. El indicador es el *“número de estrategias y actividades desarrolladas”*, con metas de 7 en 2024, 8 en 2025 y 9 en 2026.

Es plausible la intervención del MinCultura, a través del Museo Nacional de Colombia, inicialmente no prevista. Todas las actividades son pertinentes y están formuladas con precisión.

2.3.3. Síntesis de aspectos destacados del Eje de Garantías de No Repetición

El eje de garantías de no repetición concentra la menor cantidad de actividades del Plan de Acción 2024-2026 —27 de 148, representando el 18,2% del total de actividades—. Sin embargo, solo concentra 7 de las 29 entidades gubernamentales vinculadas al Plan de Acción.

La distribución de actividades entre las líneas de acción (LA) es equilibrada, con 10 actividades en la LA3 sobre *“reconocimiento y dignificación de la labor desarrollada por las mujeres líderes y defensoras de derechos humanos que tiene el mayor peso en el eje de garantías de no repetición”*; 9 en la LA1 sobre *“lucha contra la impunidad”*; y 8 en la LA2 sobre *“memoria histórica”*.

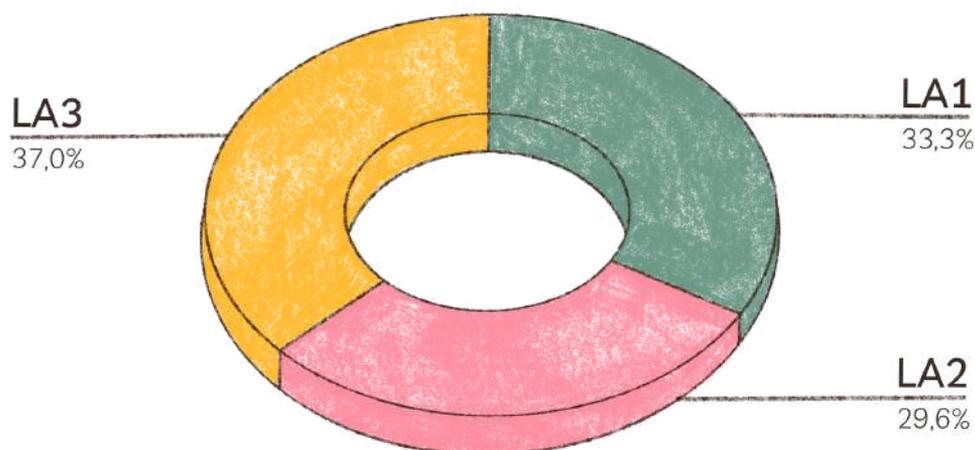
En la tabla y gráfico a continuación se puede observar el detalle de la cantidad y porcentaje de actividades por cada LA en el eje de garantías de no repetición.

Tabla 22. Número de actividades por cada línea de acción del eje de garantías de no repetición

| Líneas de Acción del Eje de Prevención | Número de actividades |
|---|-----------------------|
| LA1 - Lucha contra la impunidad | 9 |
| LA2 - Memoria histórica | 8 |
| LA3 - Reconocimiento y dignificación de la labor desarrollada por las mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos | 10 |

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 9. Distribución de actividades en las líneas de acción del eje de garantías de no repetición



Fuente: Elaboración propia.

Las entidades que más comprometen actividades en el eje de garantías de no repetición son el MinCultura (7 actividades en la LA3), seguido de la UARIV (5 actividades en la LA1), el MinInterior (5 actividades, en las LA1 y 3) y RTVC (5 actividades en la LA2).

El MinTIC aporta una sola actividad en la LA1 y es notable la escasa intervención del MinJusticia y del CNMH (cada una con solo 2 actividades), a pesar de la relevancia de estas entidades en la lucha contra la impunidad y la memoria histórica, respectivamente.

Llama la atención que la intervención de la UARIV se limite a acciones relativas a la reparación colectiva, sin que en la LA1 de lucha contra la impunidad se contemple alguna actividad direccionada a suplir necesidades que subsisten en el ámbito de la reparación individual para las mujeres lideresas y defensoras.

Adicionalmente, es notorio que, en algunas actividades, el acento está puesto en la producción de lineamientos o documentos, sin claridad sobre su socialización e implementación, y sin una explícita articulación interinstitucional y Nación-territorio.

Es plausible que la LA1 refleje la intención de reactivar y fortalecer la Mesa Nacional de Seguimiento a Casos de Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos, convocada por la Secretaría Técnica del PIGMLD (Ministerio del Interior)¹⁰⁴. No obstante, esto no será efectivo a menos que se establezca la participación activa de las entidades del sector Justicia (FGN, Rama Judicial y Ministerio de Justicia y del Derecho) y del Ministerio Público (PGN y Defensoría del Pueblo)¹⁰⁵.

En general, la formulación de metas e indicadores no es uniforme y en algunos casos simplemente no se definen o son vagos, lo que pone en cuestión su real implementación y deja dudas sobre el potencial de las acciones propuestas en el eje de garantías de no repetición para resolver los problemas, causas y efectos, de acuerdo con el árbol de problemas elaborado por el MinInterior¹⁰⁶.

2.4. Valoración de la sección de “Compromisos de Entidades Estatales”

Son 4 las entidades estatales que se vinculan al Plan de Acción 2024-2026: las entidades nacionales del Ministerio Público (Defensoría del Pueblo y Procuraduría General de la Nación - PGN), la Fiscalía General de la Nación (FGN) y el Consejo Nacional Electoral (CNE).

En esta versión del Plan de Acción, se modula el lenguaje: las entidades estatales asumen “*compromisos*” y no se obligan con el cumplimiento de indicadores ni metas para la verificación de su gestión ni para evaluar el impacto de sus acciones en el marco del PIGMLD. Esta es una alteración sustancial en la manera como se incorpora al Plan de Acción la intervención de órganos públicos con autonomía funcional y administrativa que no hacen parte del Poder Ejecutivo nacional. Mientras que en el Plan de Acción del cuatrienio 2019-2022 las acciones de esas entidades se planteaban como “*acciones transversales al plan de acción*”, bajo el entendido de que tales órganos desempeñan funciones legales y competencias misionales con impacto en la efectividad del PIGMLD. Por tanto, se encuentran vinculadas por el Plan de Acción, con apego a

104. Como sugerido en el III Balance del PIGMLD, p. 149.

105. *Ibidem*.

106. Ver árbol de problemas para el eje de garantías de no repetición en el Documento de Plan de Acción del MinInterior, p. 11.

esas competencias y funciones de obligatorio cumplimiento. El nuevo uso del vocablo “*compromiso*” restringe el sentido original y resta peso a la intervención de las entidades estatales, sin interligar sus acciones a los diferentes ejes.

Es preocupante el sentido de “*no obligatoriedad*” que se introduce en el nuevo Plan de Acción. Especialmente, preocupa y no se justifica la exclusión de la FGN del eje de garantías de no repetición¹⁰⁷.

Ahora bien, con relación a los “*compromisos*” propuestos en el nuevo Plan de Acción, **como entidad del Ministerio Público, la Defensoría del Pueblo** interviene con 3 acciones: “*acompañamiento Nación-Territorio en la implementación del PIG Mujeres a través de los espacios de participación y mesas de trabajo*”; “*incidencia ante la UNP en el marco de los procesos de protección individual y colectiva*”; “*seguimiento a la Implementación del Plan de Acción*”.

Aunque la formulación de las acciones de la Defensoría es muy genérica y no es explícita acerca de diversos temas en los que la intervención de la Defensoría del Pueblo se ha destacado históricamente, confiamos en que la actual gestión en cabeza de la Defensora del Pueblo Iris Marín Ortiz, no solo dé continuidad, sino que fortalezca aspectos valorados positivamente en el III Balance del PIGMLD publicado por Sisma Mujer. Especialmente en lo que respecta al rol que han venido ejerciendo las Delegadas para los Derechos de las Mujeres y Asuntos de Género y para la Orientación y Asesoría de las Víctimas del Conflicto Armado Interno, en articulación con la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en Colombia -ONU-DH, en el marco de su participación en el CERREM de Mujeres. En efecto, en ese espacio, tales Delegadas han insistido en la reactivación de la Mesa de Género de la UNP y en general en la cualificación de los análisis y procedimientos competencia de la UNP con el objetivo de que la entidad incorpore medidas de protección que respondan a los riesgos que enfrentan las defensoras en el marco de su labor, así como los impactos derivados de la asignación de medidas de protección, implementación y seguimiento en el que se han venido reportando situaciones de VGB que se desprende de la doble vulnerabilidad de ser mujeres y defensoras¹⁰⁸.

Es desafortunado que en el actual Plan de Acción no haya ninguna alusión al Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo. Como lo mencionamos en el III Balance del PIGMLD, en lo relativo a ese Sistema, el rol de interlocución con la sociedad

¹⁰⁷. En el anterior Plan de Acción (2019-2022) la FGN era una de las principales entidades intervinientes en la LA1 sobre lucha contra la impunidad del eje de garantías de no repetición.

¹⁰⁸. Valoración recuperada del III Balance del PIGMLD, p. 45.

civil y en específico con quienes integran el movimiento social de mujeres se debilitó en los años anteriores, al punto en el que no había sesiones técnicas de recopilación de insumos y se tuvo conocimiento que la decisión institucional había sido limitar o eliminar los espacios de intercambio de los insumos o producción técnica —tal y como fue el caso de la sesión de socialización de la AT/019-2023, que no contó con participación de la sociedad civil—. Es esperable que en vigencia del nuevo Plan de Acción y con la nueva titular de la Defensoría del Pueblo, tal directriz restrictiva sea modificada y se pueda dar un trabajo más articulado¹⁰⁹.

La **PGN** solo se compromete con la participación en la “Mesa para el seguimiento a casos de violación a los Derechos Humanos de mujeres lideresas y defensoras en cinco regiones priorizadas”. Esta es una acción permanente que la PGN ya viene realizando desde vigencias anteriores y es de gran relevancia, aunque llama la atención que el alcance geográfico sea limitado. Reiteramos, como lo señalamos en el III Balance del PIGMLD, la necesidad de que la PGN siga dando impulso a la Mesa de seguimiento a casos, ampliando su cobertura territorial. Además, es necesario profundizar el seguimiento que la PGN realiza sobre el desempeño de la FGN para avanzar en materia de investigación de delitos contra lideresas y defensoras¹¹⁰. Por otro lado, llama la atención que en el Plan de Acción 2024-2026 no se haga mención a la función preventiva de la PGN ni a su participación en el CERREM de Mujeres y al correlativo diálogo con las plataformas y organizaciones de mujeres, mediante sesiones técnicas de articulación para la cualificación de la intervención del Ministerio Público en tales escenarios¹¹¹. También es necesario fortalecer el equipo técnico de la PGN, con participación de profesionales con mayor experiencia y trayectoria en la materia.

En lo que respecta a la **FGN**, esta entidad aporta 4 “compromisos”: “dar continuidad a los Comités de Casos o un subgrupo en las Mesas Territoriales, y escoger el universo de casos (amenazas, homicidios (desde el 2023) y VSX (de los últimos 5 años)”; “difusión de los protocolos y lineamientos”; “aplicación de la Guía para la Atención a Personas Pertenecientes a los Pueblos y Comunidades Indígenas y Guía para el Acercamiento y Jornada de Atención a Víctimas Indígenas”; y “asegurar la presencia de traductores cuando la lideresa o defensora no hable español en los espacios en los que la Fiscalía tenga competencia”. Todas las acciones son relevantes y necesarias. Es oportuno, no obstante, reiterar la necesidad de que, además de consolidar los lineamientos existentes, es imprescindible que la FGN prevea mecanismos de seguimiento y monitoreo que permitan establecer el nivel de efectividad e impacto de los referidos instrumentos en

109. Valoraciones recapituladas a partir del III Balance del PIGMLD, p. 46.

110. III Balance del PIGMLD, p. 47.

111. III Balance del PIGMLD, p. 47.

la labor de investigación que le compete¹¹². Con relación a los comités de casos, además de los aspectos metodológicos para la definición del universo de casos, no es claro el compromiso de la FGN para impulsar esa estrategia con una cobertura territorial más ampliada, en articulación con las demás entidades involucradas. La preocupación sobre la escasa implementación territorial de esa estrategia ha sido una valoración recurrente en los balances periódicos publicados por Sisma Mujer¹¹³.

Por otro lado, es preocupante que no se haga alusión a la implementación de la Resolución 0-0775 de 2021¹¹⁴ y al funcionamiento de los tres canales de atención para denuncias de amenazas disponibilizados a las mujeres lideresas y defensoras, según reportado por la FGN en 2023. Los tres canales de atención referidos son el correo electrónico repcion.amenazas@fiscalia.gov.co, la línea institucional 3506011181 y el chat de amenazas. Tal como lo valoramos en el III Balance del PIGMLD, esas medidas han sido claves para la recepción de denuncias y deberían mantenerse en el actual Plan de Acción 2024-2026 y en los posteriores, junto con el fortalecimiento institucional para la capacidad de respuesta oportuna ante la recepción de denuncias derivadas del reporte de agresiones en el “*chat de respuesta inmediata*”¹¹⁵. También se echan de menos las acciones para profundizar en materia de reducción de la impunidad y la determinación de máximos responsables de las agresiones en contra de las mujeres defensoras.

Finalmente, el **CNE** se compromete con dos actividades: “*realizar un mapeo de las barreras que enfrentan las mujeres en los espacios de participación local, departamental y nacional*”; y “*promover la participación política en los procesos electorales territoriales y nacionales de las mujeres lideresas y defensoras para reducir las brechas de desigualdad e inequidad entre hombres y mujeres en el acceso a cargos de elección popular y espacios de toma de decisión*”. Con relación a la segunda actividad, se detalla en la matriz correspondiente del Plan de Acción 2024-2026 que, “*para tanto, deberán definirse medidas afirmativas y otros mecanismos de corrección de discriminaciones históricas de modo que la concurrencia en la disputa electoral sea equitativa y la participación de las lideresas y defensoras sea efectiva y real. Dentro de los mecanismos posibles, necesariamente debe definirse un presupuesto con enfoque de género, con lo*

112. *Ibidem*, p. 41.

113. *Ibidem*, p. 42.

114. Al momento de publicación del III Balance del PIGMLD, verificamos que la Resolución 0-0775 de 2021 de la FGN, al crear el Grupo de Trabajo Nacional de Amenazas contra personas defensoras de derechos humanos y otras poblaciones específicas, dispuso que ese grupo de trabajo desarrollaría durante los 365 días del año turnos de disponibilidad para la atención de actos urgentes respecto de casos de amenazas en contra de defensores de derechos humanos y otras poblaciones priorizadas, entre las que se destacan los servidores públicos. No obstante, observamos que el enlace de acceso a la Resolución fue retirado de la descripción disponible en la página de la FGN sobre el Grupo de Trabajo: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/defensores/amenazas/> (última consulta realizada el 4 de enero de 2025).

115. III Balance del PIGMLD, p. 42.

cual se garantizarán medios económicos para la participación en política electoral de las mujeres lideresas y defensoras”. Las acciones son pertinentes y esperamos que el desempeño del CNE mejore sustancialmente con el actual Plan de Acción, superando los rezagos y bajo impacto observados en los balances anteriores¹¹⁶.

116. Ibidem, p. 45.



Recomendaciones

En coherencia con el seguimiento realizado por Sisma y la Alianza Reactivar la Paz, a lo largo de los últimos años, sobre la implementación del PIGMLD, y considerando los retos actuales y el análisis de contenido del Plan de Acción 2024-2026, abordados en este IV Balance del PIGMLD, formulamos las siguientes recomendaciones¹¹⁷:

- * Es necesario que la difusión del PIGMLD y del Plan de Acción 2024-2026 se realice divulgando la oferta institucional completa para todas las mujeres líderes y defensoras, de manera articulada con los entes territoriales e involucrando también a las plataformas y organizaciones de mujeres que realizan trabajo en proximidad con las líderes y defensoras en diferentes territorios.
- * Resulta imprescindible que las 33 entidades que actualmente tienen responsabilidades derivadas del PIGMLD y expresamente comprometieron actividades en el Plan de Acción 2024-2026, materialicen las acciones a su cargo, definiendo indicadores que, además de medir la gestión o el proceso, midan el impacto en la materialización de los objetivos del PIGMLD, en sus tres dimensiones de prevención, protección y garantías de no repetición.
- * Es preciso fortalecer el proceso de territorialización del PIGMLD, en el que deben involucrarse de manera activa e informada las entidades territoriales. Para tanto, es indispensable que el Ministerio del Interior trabaje en lineamientos claros que permitan la sostenibilidad de la territorialización en los departamentos en los que este proceso ha tenido algunos progresos y que establezca cómo se asegurará la llegada del programa a los 32 departamentos del país.
- * Debe garantizarse que la Comisión Intersectorial de Garantías para Mujeres Líderes y Defensoras de Derechos Humanos, instancia de participación encargada de coordinar y orientar la formulación, implementación y seguimiento del PIGMLD y su Plan de Acción en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal, sesione con regularidad, debido a que esto no está sucediendo en la actualidad.
- * En el mismo sentido, la Unidad Nacional de Protección debe garantizar la reactivación inmediata de la Mesa de Género y el establecimiento de estrategias contundentes para la implementación del Protocolo de Análisis de Nivel de Riesgo de las Mujeres Líderes y Defensoras.

¹¹⁷. Algunas de estas recomendaciones fueron presentadas a la Corte Constitucional en el marco del seguimiento a la sentencia SU-546/23 y otras son reiteración de recomendaciones formuladas en el III Balance del PIGMLD.

- * Es imprescindible que la UNP asegure un canal de comunicación expedito entre las organizaciones del movimiento social de mujeres y funcionarias(os) en el que se dé respuesta inmediata a las situaciones de riesgo que requieren de su intervención.
- * Debe concretarse la selección de las mujeres delegadas de las plataformas ante el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas de Mujeres (CERREM Mujeres), promoviendo garantías para su participación.
- * También resulta indispensable la derogatoria de los lineamientos establecidos en el Decreto 1139 de 2021 de manera tal que se reconozca los avances de género logrados durante los últimos 15 años y la eliminación de la interpretación regresiva de la valoración del riesgo de las mujeres defensoras y la participación de miembros con voz y voto ante el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas de Mujeres.
- * Con relación a las entidades territoriales, esto es, Alcaldías y Gobernaciones, es preciso y urgente que asuman el rol que tienen en materia de protección a personas defensoras como primeros respondientes, y sobre todo, las obligaciones que tienen con relación a la implementación y territorialización efectiva del PIGMLD, para la adopción de medidas que permitan garantizar el ejercicio libre y seguro de los liderazgos de las mujeres.
- * El mejoramiento de la articulación Nación-territorio, el fortalecimiento del diálogo social con las lideresas y defensoras en sus territorios, así como el fortalecimiento de sus capacidades para el ejercicio del control social local, hacen parte del conjunto de estrategias que deben acompañar los procesos de territorialización del PIGMLD.
- * Concluir adecuadamente la formulación de indicadores y metas, de modo que en las actividades planteadas se describa la cobertura geográfica y se uniformice la manera como se expresan las metas e indicadores, superando así la vaguedad con que aún muchos de ellos están definidos en el Plan de Acción 2024-2026. A su vez, se debe formalizar el mecanismo técnico de reporte de los avances de las entidades nacionales y entes territoriales, acción que debe ser impulsada por el Ministerio del Interior en articulación con el Departamento Nacional de Planeación.

* Iniciar oportunamente el proceso de formulación del nuevo Plan de Acción cuatrienal 2027-2031, evitando vacíos de implementación y previniendo la desaceleración o el estancamiento en la ejecución de las acciones. La formulación del próximo Plan debe considerar una adecuada distribución de actividades entre los diferentes ejes y, al interior de cada eje, entre las diferentes entidades concernidas, asegurando el equilibrio cuantitativo y la eficacia cualitativa ante las causas y problemas que se busca enfrentar. Para tanto, se recomienda corregir el desequilibrio cuantitativo y cualitativo detallado en la síntesis de aspectos destacados de cada eje analizado en este documento de balance (puntos 2.1.3, 2.2.3 y 2.3.3).

* Se debe avanzar decididamente en la formulación de acciones diferenciadas para atender las necesidades y riesgos diferenciados de las mujeres líderes y defensoras en el país. No basta que las acciones propuestas se atengan a las acciones mínimas, dentro de la misión institucional de las entidades responsables. Las acciones propuestas deben adaptarse y fortalecerse, de forma diferenciada, en correspondencia con los objetivos del PIGMLD y con las causas y problemas en materia de prevención, protección y garantías de no repetición que se busca enfrentar y resolver.

* Es necesario promover, no solamente el diálogo y concertación entre la Secretaría Técnica del PIGMLD y las entidades comprometidas, sino también la articulación entre las diferentes entidades responsables, de modo que su implementación sea coherente y consistente con los objetivos trazados en el PIGMLD. Un ejemplo de ello es la necesaria articulación entre el MinIgualdad y el MinSalud, así como la participación del MinTIC en diversas actividades propuestas por otras entidades que requieren su concurrencia.

* El MinTIC debe avanzar en la proposición de acciones que ayuden a resolver la brecha digital, de manera que las actividades del Plan de Acción que requieren de educación digital, acceso a internet y a equipos adecuados, no se vean obstaculizadas por la brecha y pobreza digital.

* Aunque muchas actividades pueden consistir en la construcción de lineamientos, protocolos o documentos, es necesario que además se detalle con claridad cómo se realizará su socialización e implementación, con la debida articulación interinstitucional y Nación-territorio.

- * La intervención de la UARIV debe avanzar en suplir las necesidades que subsisten en el ámbito de la reparación individual para las mujeres lideresas y defensoras. Aunque sean importante las acciones en materia de reparación colectiva, estas no bastan para atender la deuda histórica de reparación integral y transformadora, que involucra la dimensión subjetiva e individual de las mujeres lideresas y defensoras que también son víctimas del conflicto armado.
- * Aunque es plausible la intención de reactivar y fortalecer la Mesa Nacional de Seguimiento a Casos de Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos, convocada por la Secretaría Técnica del PIGMLD (Ministerio del Interior), es indispensable la participación activa de las entidades del sector Justicia (FGN, Rama Judicial y Ministerio de Justicia y del Derecho) y del Ministerio Público (PGN y Defensoría del Pueblo).
- * Es necesario retomar la participación de la Fiscalía General de la Nación en el eje de garantías de no repetición. Y, en general, el lenguaje modulado adoptado en la sección del Plan de Acción ahora denominada “*Compromisos de Entidades Estatales*”, no debe interpretarse como una exención o menor rigor en el cumplimiento de las obligaciones legales y constitucionales de tales órganos en materia de garantías para las mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos.

Referencias bibliográficas



CORPORACIÓN SISMA MUJER (2021). Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos. Infografía. Disponible en: <https://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2021/11/INFOGRAFIA-PIG-MLD.pdf>

CORPORACIÓN SISMA MUJER (2025). Garantías para el ejercicio de los liderazgos femeninos en Colombia a partir de la implementación del Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos - PIG-MLD. Análisis y sistematización de los hallazgos realizados durante las pre-asambleas. Proyecto: 1145257 - Fortalecimiento de las capacidades del Ministerio del Interior: *"Implementación del Acuerdo de Paz, Seguridad Humana y respeto por los DD.HH."*. Documento inédito.

CORPORACIÓN SISMA MUJER (2025). Documento de observaciones construido en el marco de las acciones de seguimiento de la Comisión de Seguimiento del Derecho a Defender Derechos del que Sisma hace parte para ser enviado a la Corte Constitucional sobre el seguimiento a la orden vigésimo sexta de la sentencia SU-546 de 2023. Documento inédito.

CORTE CONSTITUCIONAL (2023). Sentencia SU-546 de 6 de diciembre de 2023, proferida en la Acción de Tutela instaurada por integrantes de la población líder y defensora de derechos humanos contra la Unidad Nacional de Protección y otros (Expedientes T-8.018.193, T-8.136.698, T-8.062.595, T-8.091.278, T-8.242.042, T-8.266.696, T-8.270.692, T-8.365.345, T-8.473.048, T-8.682.067 y T-8.705.913), Magistrado Ponente José Fernando Reyes Cuartas. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/su546-23.htm>

JURADO DÍAZ, K., FAJARDO, J. S., LEÓN AMAYA, A. C. (2021). Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos (PIGMLD). Balance Plan de Acción periodo 2019 a 2022 (con corte a septiembre de 2021). Bogotá: Corporación Sisma Mujer. Disponible en: <https://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2021/12/PIG-WEB.pdf>

LEÓN AMAYA, A. C., JURADO DÍAZ, K., CORDON LÓPEZ, J., BEJARANO MONTOYA, V. (2023). Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos (PIGMLD). II Balance Plan de Acción cuatrienal (2019-2022): Valoración de avances reportados entre el 2° trimestre de 2021 y el 3er trimestre de 2022. Bogotá: Corporación Sisma Mujer. Disponible en: https://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2023/01/VF-Balance_PIGMLD_digital_6ENERO.pdf

LEÓN AMAYA, A. C., JURADO DÍAZ, K. (2024). Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos (PIGMLD). III Balance: Construcción de un rumbo hacia la consolidación del nuevo Plan de Acción cuatrienal (2023-2026) y Valoración de avances del Plan de Acción cuatrienal (2019-2022). Bogotá: Corporación Sisma Mujer. Disponible en: <https://sismamujer.org/wp-content/uploads/2024/02/PIGMLD-III-Balance-y-Propuesta-Plan-de-Accion-2023-2026-digital-6febrero.pdf>

MINISTERIO DEL INTERIOR (2018). Resolución 0845 de 14 de junio de 2018. Por la cual se adopta el Programa Integral de Garantías para las Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos. Disponible en: <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Resolucion/30044709>

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2016). Decreto 1314 de 10 de agosto de 2016. Por el cual se crea la Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres Líderesas y Defensoras de los Derechos Humanos. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=75234#:~:text=Creaci%C3%B3n%20y%20objeto,y%20Defensoras%20de%20Derechos%20Humanos.>

