

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO**

**FACULTADES DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO Y RELACIONES  
INTERNACIONALES**

**MAESTRÍA EN ESTUDIOS POLÍTICOS E INTERNACIONALES**

**RIESGOS DE LOS LIDERAZGOS SOCIALES DE LAS MUJERES EN EL  
CONTEXTO DEL CONFLICTO ARMADO COLOMBIANO:  
CONFIGURACIÓN DE UN PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA**

**SANDRA MILENA BARRETO DAZA**

**Tutora:**

**ADRIANA MARÍA SERRANO LÓPEZ**

**Bogotá D.C, 20 de junio de 2017**

## RESUMEN

**Título de la investigación:** *Riesgos de los Liderazgos Sociales de las Mujeres en el contexto del Conflicto Armado Colombiano: Configuración de un problema de Política Pública.*

Esta investigación presenta una disertación sobre cómo los riesgos que enfrentan lideresas sociales con ocasión del conflicto armado colombiano se constituyen como un problema de política pública. Para ello, se interpreta el papel político de estas mujeres, las relaciones de poder y la identificación de ventanas de oportunidad política que han abierto la posibilidad para que este problema sea incluido en la agenda del Ministerio del Interior y se busque desarrollar un Programa de Garantías para Lideresas. Se realizaron entrevistas y grupos focales a 18 lideresas en Sucre, Antioquia, Nariño, Cundinamarca y Bogotá D.C., quienes en su mayoría se encuentran amenazadas o trabajan en zonas de conflicto. Igualmente, se entrevistaron a tres asesoras de entidades claves en el debate de esta política pública. En general, se identificó que las lideresas cumplen un papel de intermediación entre el Gobierno y sus comunidades, y son perseguidas por la reputación que han ganado en territorios donde prima una débil gobernabilidad democrática y donde permanecen grupos armados ilegales. A diferencia de los hombres, estas mujeres enfrentan riesgos particulares relacionados con una cultura patriarcal que se expresa a través de la violencia en el marco del conflicto y que ha dado prioridad a la voz masculina en el ámbito público. Este ha sido el principal argumento con el que las mujeres han insistido en la necesidad de una línea de política pública específica que aborde dichas particularidades. La discusión aún permanece en fase de agenda a pesar del agravamiento de las agresiones a líderes y lideresas durante los últimos tres años, por lo cual la estrategia de incidencia de las mujeres debe abarcar distintos sectores del gobierno y donde el discurso sea vinculante a la implementación de los Acuerdos de Paz.

**Palabras Claves:** Liderazgo social de mujeres, Conflicto armado, Amenazas, Política Pública, Ventanas de Oportunidad Política.

## ABSTRACT

**Title:** *Risks of Social Leaderships of Women in the context of the Colombian Armed Conflict: Configuration of a Public Policy problem.*

This research presents a dissertation on how risks that female social leaders face within the Colombian armed conflict become a public policy problem. For that, the political role of these women is interpreted, as well as the power relationships and the identification of windows of politic opportunity that have opened the possibility of including this problem in the Ministerio del Interior agenda with the purpose of the development of a Program of Warranties for Female Leaders. Interviews and focal groups were conducted to eighteen female leaders in Sucre, Antioquia, Nariño, Cundinamarca and Bogotá D.C., in which case most of them are threatened or work in conflict zones. Additionally, three advisors of key entities in the debate of such public policy were interviewed. In general, it was identified that female leaders fulfill an intermediation role between the Government and their communities, and they are pursued because of the reputation they have earned in territories where governability is weak and where illegal armed groups remain. Unlike men, these women face specific risks related to a patriarchal culture, expressed through violence in the context of the conflict, also giving priority to the male voice in the public domain. This has been the main argument that women have taken to insist on the necessity of a specific public policy line that approaches such particularities. The discussion remains in agenda phase despite the aggravation of aggressions to leaders in the last three years, therefore the strategy of incidence of these women must encompass different government sectors and the speech should be binding to the implementation of the Peace Agreements.

**Key Words:** Female social leadership, armed conflict, threat, public policy, windows of politic opportunity.

*"Entonces yo le digo a las mujeres: tenemos que ver lo posible en donde todo el mundo ve lo imposible y así salimos adelante."*

Mayo. Lideresa comunal y de organizaciones sociales de Mujeres. Grupo focal Antioquía.

### **Dedicatoria:**

Este trabajo de investigación está dedicado a todas esas mujeres que representan el saber y la experiencia de las comunidades, a esas mujeres que con su voz y valentía han trazado caminos de transformación de las condiciones estructurales asociadas a la violencia en nuestro país. Igualmente, está dedicado a las lideresas que se han ido pero que siguen vivas a través de la lucha de las mujeres que siguen resistiendo.

A todas ustedes, gracias por escribir una historia de participación política diferente para las mujeres colombianas.

### **Agradecimientos:**

Quiero agradecer a Dios, quien me ha llenado de bendiciones y quien me ha llevado a recorrer este país con el objetivo de poder escuchar y acompañar a las comunidades y a las mujeres en sus dilemas y cotidianidades.

De igual forma gracias infinitas a mi amada familia, mi esposo, mis padres, mi nana y mi hermano; ellos me han dado todo el apoyo para culminar este reto profesional y académico.

También quiero darle las gracias a las 18 mujeres que participaron en esta investigación en Bogotá D.C, Cundinamarca, Sucre, Antioquía y Nariño; sus historias de vida son el principal insumo e inspiración de esta investigación y son el testimonio vivo de lo que podemos hacer las mujeres para cambiar las trayectorias de violencia.

A mi tutora, Adriana María Serrano López, gracias por creer en esta propuesta desde el principio, las conversaciones que tuvimos orientaron las reflexiones y apuestas que se plasman en este documento y me permitieron acercarme a otras perspectivas alrededor del género y lo político.

A mis amigos en la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, gracias por escucharme, por ayudarme en el contacto a las mujeres y por contribuir desde su experiencia a este proceso.

Finalmente, quiero agradecerle a mis compañeros y profesores en la Maestría en Estudios Políticos e Internacionales de la Universidad del Rosario, quienes aportaron ideas para este ejercicio y me animaron en el desarrollo de esta propuesta de investigación.

## TABLA DE CONTENIDOS

<b>Resumen .....</b>	<b>2</b>
<b>Abstract .....</b>	<b>3</b>
Listado de abreviaturas utilizadas en el documento .....	9
<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>10</b>
i.    Objetivos .....	17
Objetivo General .....	17
Objetivos Específicos.....	17
ii.   Bases conceptuales.....	18
a) Enfoque de Género y Derechos Humanos de las Mujeres.....	19
b) Liderazgo Social: acercamiento desde un enfoque situacional.....	21
c) Relaciones de poder y los intereses en juego.....	24
d) Enfoque de Corrientes Múltiples .....	27
iii.  Desarrollo Metodológico .....	31
 <b>CAPÍTULO I</b>	
 <b>EL PAPEL POLÍTICO DE LOS LIDERAZGOS SOCIALES DE LAS MUJERES EN TERRITORIOS DE CONFLICTO ARMADO .....</b>	 <b>38</b>
1.1. Condiciones políticas donde trabajan las lideresas .....	40
1.2. Las causas sociales lideradas por las mujeres y sus alcances políticos .....	45
1.3. Estrategias y espacios de participación e incidencia política de las lideresas sociales.....	51
1.4. Reputación, intercambios y posiciones de las lideresas sociales en la arena política.....	59

## **CAPÍTULO II**

### **LOS RIESGOS Y AMENAZAS CONTRA LIDERESAS EN EL CONTEXTO DEL CONFLICTO ARMADO COLOMBIANO .....65**

2.1. Los intereses detrás de la amenaza y la persecución .....66

2.2. Riesgos de género: trayectorias de persecución violenta.....72

2.3. Los impactos de la persecución en la vida de las mujeres.....78

2.4. Estrategias de protección asumidas por las lideresas.....82

## **CAPÍTULO III**

### **VENTANAS DE OPORTUNIDAD POLÍTICA PARA EL DESARROLLO DEL PROGRAMA DE GARANTÍAS PARA LIDERESAS SOCIALES Y DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS .....87**

3.1. Contextos y ventanas de oportunidad que han dado lugar al debate .....89

a) Agravamiento de la vulneración y persecución violenta a líderes y lideresas Sociales ....90

b) Los documentos de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, especialmente el Auto 098 de 2013.....92

c) La Mesa Nacional de Garantías .....98

d) Implementación de la Ley 1448 de 2011: Ley de Víctimas y Restitución de Tierras ....101

3.2. Las Mujeres y otros actores políticos protagonistas en la construcción de la agenda. ....103

a) La Red Nacional de Organizaciones Sociales de Mujeres .....104

b) El Ministerio del Interior y la articulación interinstitucional a nivel gubernamental .....108

c) Apoyo de las Organizaciones Internacionales .....111

3.3. ¿Por qué un Programa de Garantías específico para Lideresas sociales? Discursos y argumentos de la agenda política.....	115
3.4. Avances en materia de política pública para la protección a lideresas sociales en contextos de conflicto armado. ....	118
a) Resolución 805 de 2012 y el CERREM de Mujeres.....	119
b) Primer Documento de Política Pública para el Desarrollo del Programa de Garantías para Lideresas y Defensoras de DDHH .....	121
c) Decreto 1314 de 2016.....	122
3.5. La agenda política en el Contexto del Post-acuerdo. ....	123
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>127</b>
<b>REFERENCIAS.....</b>	<b>134</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>143</b>
<b>Índice de tablas</b>	
Tabla 1. Comparación de las cifras de homicidio entre hombres y mujeres de los últimos tres años. ....	73
Tabla 2. Medidas Cautelares de la CIDH sobre protección a Lideresas y Defensoras de DDHH en Colombia ante situaciones de amenaza y hostigamientos con ocasión del conflicto armado. ....	112

**Listado de abreviaturas utilizadas en el documento:**

**CERREM:** Comité de Evaluación de Riesgos y Recomendación de Medidas de Mujeres.

**CIDH:** Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

**Comisión Intersectorial:** Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres Líderesas y Defensoras de los Derechos Humanos.

**Corte Constitucional:** Corte Constitucional de la República de Colombia.

**Sisma Mujer:** Corporación Sisma Mujer.

**DDHH:** Derechos Humanos.

**ELN:** Ejército de Liberación Nacional

**FARC-EP:** Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo

**Ley 1448 de 2011:** Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

**MAPP OEA:** Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia.

**ONU:** Organización de las Naciones Unidas.

**ONG:** Organizaciones no Gubernamentales.

**Organizaciones participantes:** Organizaciones participantes en la construcción del Programa de Garantías para Mujeres Defensoras de Derechos Humanos.

**Programa de Garantías:** Programa Integral de Garantías para las Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos.

**Red Nacional de Mujeres:** Red Nacional de Organizaciones de Mujeres.

**RUV:** Registro Único de Víctimas.

**SNARIV:** Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

**Unidad para las Víctimas:** Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

**UNP:** Unidad Nacional de Protección.

**USAID:** Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

## INTRODUCCIÓN

En los territorios marcados por situaciones de conflicto armado, diversos actores han participado e impulsado procesos de transformación de las condiciones sociales, económicas y políticas vinculadas a la violencia en Colombia. Estos procesos no solamente han sido asumidos desde la implementación de las políticas públicas, sino que las personas, las comunidades y las organizaciones de la sociedad civil han jugado un papel fundamental en la generación de iniciativas de liderazgo comunitario, acción colectiva y participación ciudadana.

Teniendo en cuenta esta diversidad de actores y el número de posibilidades en la generación de procesos participativos, en esta investigación han cobrado importancia los liderazgos sociales ejercidos en los territorios de conflicto armado, ya que allí los líderes sociales persisten en la labor de exigibilidad y denuncia, a pesar de haber sido perseguidos, estigmatizados, amenazados e incluso asesinados (ABColumbia, Oficina Internacional de Derechos Humanos: Acción Colombia –OIDHACO-, & U.S Office on Colombia., 2011).

De hecho, en los últimos tres años se han registrado altas tasas de persecución violenta y homicidios a líderes sociales en todo el país, con más de 200 líderes y lideresas asesinados (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2015; Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2016; Programa Somos Defensores, 2017). Además, se estima que en la última década la cifra asciende a más de 500 líderes sociales han sido asesinados (Programa Somos Defensores, 2017).

En el mes de noviembre de 2016, el país conoció la noticia de que en un solo fin de semana hubo una oleada de 5 homicidios a líderes sociales comunitarios en diferentes departamentos (Rubiano, 2017). Y al finalizar el año, al menos 80 líderes sociales fueron

asesinados en Colombia (Programa Somos Defensores, 2017), por lo que éste fue el año en el que se registraron más acciones de persecución violenta hacia líderes sociales.

Además, en el marco de la implementación de los Acuerdos de Paz entre el Gobierno Colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo -FARC EP-; en 2017 han sido asesinados 27 líderes sociales, entre ellos, 7 lideresas (Palma, 2017).

Estos datos permiten afirmar que en Colombia existen numerosos riesgos para el ejercicio del liderazgo social y la defensa de los Derechos Humanos –DDHH-, riesgos y situaciones de violencia que en su mayoría ocurren con ocasión del conflicto armado.

Aunque las cifras reportadas develan que las agresiones y homicidios a líderes sociales afectan en mayor proporción a los hombres que a las mujeres –de las 80 personas asesinadas en 2016, 9 son mujeres-; en documentos como los informes anuales del Programa Somos Defensores y las denuncias que han instaurado las organizaciones defensoras de los DDHH de las mujeres, señalan que las mujeres enfrentan factores de vulnerabilidad y riesgos particulares en el papel como lideresas sociales; porque además de las amenazas, la persecución violenta y el desplazamiento forzado, son a menudo víctimas de violencia sexual, discriminación y estigmatización por su condición de género (ABColumbia, et al., 2011; Organizaciones participantes en Documento Programa de Garantías para Mujeres Defensoras de Derechos Humanos- Organizaciones Participantes-, 2016).

De igual forma, en el Auto 098 de 2013, la Corte Constitucional de la República de Colombia (2013) –Corte Constitucional- identifica que parte de los riesgos a los que se enfrentan las mujeres víctimas del conflicto armado en la promoción y defensa de los DDHH son: las

amenazas, el secuestro, el homicidio, la desaparición forzada, la violencia sexual, la discriminación y la difamación. En este documento se explica que los grupos armados ilegales intentan anular los ejercicios participativos de las mujeres a través de acciones deliberadas de violencia no solamente contra ellas, sino contra sus familias y sus comunidades, y, que además estas acciones son una expresión exacerbada de la discriminación que históricamente han vivido las mujeres.

En este mismo Auto, la Corte (2013) establece que para acompañar el derecho a defender los DDHH por parte de las mujeres, al Estado Colombiano le compete la responsabilidad de asumir medidas específicas con enfoque de género para proteger la vida, la integridad y la seguridad personal de estas mujeres y sus familias.

Para tal fin, a través del Decreto 1314 de 2016, desde el Ministerio del Interior (2016) se crea la Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres Líderesas y Defensoras de los DDHH –en adelante Comisión Intersectorial-, la cual tiene la responsabilidad de diseñar, implementar y hacer seguimiento del Programa Integral de Garantías para las Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos –Programa de Garantías-, el cual tiene como objetivo la generación de acciones de política pública para la protección de las lideresas sociales en situación de riesgo, la prevención de hechos de violencia y la garantía en los ejercicios de participación de las mujeres.

A partir de este planteamiento, la propuesta investigativa denominada “***Riesgos de los Liderazgos sociales de las mujeres en el contexto del conflicto armado colombiano: Configuración de un problema de política pública***” tiene como propósito analizar el proceso en el que los riesgos que encaran estas mujeres, se hayan convertido en un asunto que ha sido objeto

de discusión y concertación para que desde el Ministerio del Interior se piense la formulación de líneas de política pública que posibiliten el ejercicio de los liderazgos sociales de las mujeres.

Por consiguiente, la pregunta central de esta investigación es: **¿Cómo los riesgos de los liderazgos sociales de las mujeres en el contexto del conflicto armado colombiano se configuran como un problema de política pública? Análisis desde las relaciones de poder y desde la identificación de ventanas de oportunidad política.**

En general, esta investigación se ubica en el ámbito de las políticas públicas, en tanto abarca las discusiones y los argumentos que han dado lugar al debate de los riesgos como un asunto de Estado, un asunto que requiere la intervención de gobierno. Desde allí, la secuencia de interpretación de este proceso investigativo llevo en primera instancia a comprender el papel que cumplen las lideresas sociales en un sistema democrático marcado por situaciones tan conflictivas y adversas como resulta ser la guerra en Colombia. Así mismo, se observó las diferentes dinámicas y los juegos de poder en torno a los liderazgos y las amenazas, develando los intereses de actores como: los grupos armados, el aparato institucional estatal -local y nacional-, las comunidades y por supuesto, las lideresas. Finalmente, esta investigación busca dar cuenta de las ventanas de oportunidad política que han llevado a que desde el Gobierno se prioricé la necesidad de formular el Programa de Garantías.

Todo el análisis de esta propuesta investigativa parte, en primera instancia, de las entrevistas semi-estructuradas y los grupos focales en los que se reconstruyeron las trayectorias del liderazgo social de dieciocho mujeres en cinco territorios a lo largo del país: Bogotá D.C, Cundinamarca, Antioquia, Sucre y Nariño. Y, en segunda instancia, se realizaron entrevistas a dos funcionarias de entidades del gobierno: una funcionaria de la Unidad para la Atención y

Reparación Integral a las Víctimas –Unidad para las Víctimas- y una asesora del Ministerio del Interior. También se integra la entrevista realizada a una representante de la Corporación Sisma Mujer –Sisma Mujer-.

El resultado del análisis y sistematización del proceso es presentado a lo largo de tres capítulos, orientados a partir de cuatro líneas conceptuales: la primera, el Enfoque de Género, que permite abordar los imaginarios y las relaciones de poder amparadas en una cultura patriarcal que ha priorizado la voz masculina en el ámbito público. La segunda, el liderazgo social como un mecanismo de participación ciudadana. La segunda, el *Modelo de Análisis Estratégico* de Michael Crozier y Erhard Friedberg (1980) que permite reconstruir todo el marco de las relaciones de poder en torno a los liderazgos sociales. Y la tercera, el *Enfoque de Corrientes Múltiples* de John W. Kingdon (1995), enfatizando en el concepto de ventanas de oportunidad política, útil para identificar los contextos, momentos e incluso los discursos que han favorecido pensar este problema como un asunto de política pública.

A su vez, la investigación integra el análisis desde dos contextos de interpretación: el primero, el contexto de conflicto armado que abarca los riesgos a los que se enfrentan las mujeres; y el segundo, la cultura de género patriarcal que se expresa a través del conflicto armado, y que de alguna manera es la clave para entender los principios sobre los que se ha hecho incidencia para el diseño de la política pública enfocada al acompañamiento de las lideresas sociales.

A partir de las anteriores premisas conceptuales y los relatos de las mujeres, el primer capítulo presenta una interpretación general del papel político de los liderazgos sociales de las mujeres en contextos de conflicto armado, las causas sociales que las motivan, sus estrategias de

incidencia política y en general, el escenario político donde las lideresas participan y acompañan a las comunidades.

La principal hipótesis de este capítulo es que las lideresas juegan un papel de intermediación entre el Gobierno Colombiano y la ciudadanía, ya que ellas cumplirían varias funciones que apuntan al fortalecimiento del sistema democrático en territorios de conflicto armado, a través de la formación en temas de DDHH y el acompañamiento a las comunidades.

Los hallazgos dejan ver que las lideresas se han convertido en referentes de protección y de seguridad para las comunidades y que, a través de los ejercicios de liderazgo, estas mujeres se han empoderado ante las situaciones de violencia que han vivido a raíz del conflicto armado y el abandono del Estado.

El segundo capítulo aborda de manera enfática los riesgos del ejercicio del liderazgo social en territorios de recrudecimiento del conflicto armado. Se interpretan las dinámicas políticas alrededor de la amenaza y la persecución, sus impactos en la vida de las mujeres y se evidencian los mecanismos de las lideresas para sostener las relaciones con las comunidades y protegerse en estas zonas de conflicto. Básicamente, se abordarán la amenaza y los riesgos identificados como dispositivos de poder vinculados con las dinámicas propias del conflicto armado colombiano.

Lo anterior implica preguntarse si la persecución y estigmatización que han vivido las lideresas sociales en Colombia responde a la cultura de género patriarcal que se expresa a través del conflicto armado; o si por el contrario, responde más a los propósitos de las acciones de violencia sociopolítica con respecto al silenciamiento de los procesos de participación ciudadana (Corporación AVRE & Corporación Vínculos, 2010). Por tanto, la hipótesis orientadora de este

capítulo es que el ejercicio político de los liderazgos sociales de las mujeres son acciones desafiantes a dicha cultura patriarcal que se expresa en el conflicto armado, de allí que no solo se persiga a las mujeres para silenciar los ejercicios de participación, sino que las persiguen porque son mujeres que actúan en el ámbito público.

Finalmente, el tercer capítulo desarrolla un análisis de los aspectos que giran en torno a la inclusión del problema de los riesgos en la agenda del gobierno nacional. A partir de los componentes del Enfoque de Corrientes Múltiples de Kingdon (1995), se analizan los argumentos para el desarrollo de un programa específico para mujeres, los escenarios de concertación, los actores y los grupos de interés, y se presenta una proyección de lo que va a suceder con la agenda política de los riesgos que enfrentan las mujeres en territorios de conflicto, en el contexto del Post-Acuerdo.

La idea central de este capítulo, es que el problema aún se encuentra en fase de agenda; lo que implica que la Red Nacional de Organizaciones de Mujeres -Red Nacional de Mujeres- deberá seguir impulsando una estrategia de incidencia política hasta que el Programa de Garantías sea una realidad.

En suma, a lo largo de estas páginas, el lector se encontrará con una recreación de los escenarios donde trabajan las lideresas en sus territorios, y una disertación acerca de los riesgos como una agenda de política pública. Los relatos de las mujeres son el eje central de esta discusión, dejando ver que las violencias contra ellas y sus familias persisten y se han intensificado.

**i. Objetivos:****Objetivo General**

Analizar la configuración de los riesgos del ejercicio de los liderazgos sociales de las mujeres en el contexto del conflicto armado colombiano como un asunto de política pública.

**Objetivos Específicos**

1. Interpretar el papel político de las mujeres que ejercen procesos de liderazgo social a partir de las consideraciones sobre el género, la cultura y el sistema político en zonas de conflicto armado.
2. Partiendo de la descripción los riesgos, sus impactos en la vida de las mujeres y los mecanismos de protección, analizar el sentido político de la amenaza y la persecución violenta.
3. Identificar las principales ventanas de oportunidad política para la configuración de los riesgos del ejercicio del liderazgo social como un problema de política pública.

## ii. Bases conceptuales:

Las discusiones sobre el problema de los riesgos y las amenazas a las que se ven enfrentadas las lideresas sociales en contextos de conflicto armado, se producen en un escenario en que distintos actores políticos aportan su visión sobre el papel político de los liderazgos femeninos, sobre lo que está sucediendo en los territorios y, de alguna manera, sobre los recursos disponibles desde el Estado para atender dicho problema.

En tal sentido, en este apartado se explican las bases conceptuales de este ejercicio investigativo, las cuales se centran en el concepto del *Poder* como una categoría de análisis que aborda los juegos de influencia existentes entre los actores políticos; y que para el caso, permite reconocer los intereses detrás de la amenaza y la persecución violenta hacia las lideresas sociales, y a su vez, los intereses que atraviesan la priorización de este problema en el proceso de formulación del Programa de Garantías.

Esta rejilla conceptual abarca en primer lugar, las premisas del enfoque de género en la lectura de las violencias que son una expresión patriarcal que limita el ejercicio de participación política de las mujeres. En segundo lugar, la definición del liderazgo social, como un mecanismo de transformación y participación ciudadana. En tercer lugar, se definen relaciones de poder desde el *Modelo de Análisis Estratégico de Michael Crozier y Erhard Friedberg* (1980), el cual contempla la definición de las estrategias, los intereses y los incentivos en juego en un escenario político y organizacional. Y por último, se presenta el *Enfoque de Corrientes Múltiples de John Kingdon* (1995), útil para el análisis de los escenarios de concertación y construcción de agendas de política pública.

### **a) Enfoque de Género y Derechos Humanos de las Mujeres:**

A lo largo del documento se expondrán los factores y riesgos emergentes de una cultura patriarcal que se profundiza en contextos de conflicto armado y que a su vez generan barreras en el ejercicio de los liderazgos de las mujeres. Por ende, este apartado conceptual trata el Enfoque de Género y Derechos Humanos de las Mujeres, como la perspectiva teórico-práctica que permite caracterizar no sólo las relaciones de poder que se configuran alrededor del activismo político de las lideresas sociales, sino interpretar los contextos y debates en torno a la necesidad de una política pública específica para mujeres.

El enfoque de género es un instrumento analítico de los contextos sociales, el cual busca disminuir las brechas y las asimetrías de género e impulsar acciones de promoción del ejercicio de participación ciudadana y el goce efectivo de los derechos de las mujeres. En el caso del conflicto armado, este enfoque permite trabajar en las afectaciones diferenciales de género (Organización Internacional para las Migraciones, USAID, Unidad para las Víctimas, S.f) .

Partir de este enfoque, implica reconocer las relaciones de poder desiguales que en lo patriarcal le han dado prioridad a la voz masculina y por otro lado, que las relaciones de género son un factor constitutivo de los diferentes sistemas sociales: lo sexual, lo político, lo étnico, lo familiar, lo económico, entre otros (Hernández, 2006; Organización Internacional para las Migraciones et al. S.F).

Estos parámetros han propiciado que las mujeres se vean enfrentadas a una serie de barreras que dificultan el ejercicio de la autonomía; barreras que en escenarios de guerra se convierten en una serie de violencias basadas en género las cuales se perpetúan sólo por el hecho de ser mujeres (Organización Internacional para las Migraciones et al. S.F), donde para el caso,

por el hecho de ser mujeres lideresas, que buscan impulsar debates políticos y que en muchos casos, son mujeres que se atraviesan en el cause de los proyectos de los actores armados, que las amenazan y las persiguen para que desistan de participar.

Por consiguiente, en esta investigación se asume la categoría *Riesgos de Género*, para designar los factores de vulnerabilidad y las formas de violencia basada en género asociadas a las creencias y preceptos de un sistema cultural de tipo patriarcal, que de manera particular, han afectado el goce efectivo de derechos en las mujeres, (Corte Constitucional, 2008), y que explicaría las formas de perseguir y atentar contra las lideresas sociales:

Existen varios factores de riesgo y vulnerabilidad que de manera particular afectan de forma exponencial la vida y el ejercicio de los derechos de las mujeres, dentro de estos se encuentran las áreas de influencia de los Grupos Armados organizados al Margen de la Ley...en donde las mujeres están sujetas a amenazas, señalamientos, detenciones, secuestros, raptos, agresiones, discriminaciones y a todo tipo de hechos violentos por causa de su participación social, política, ubicación geográfica o por el hecho de reclamar y defender sus derechos, pero en la mayoría de las ocasiones, por el sólo hecho de ser mujer (Organización Internacional para las migraciones et al. S.f).

Los riesgos de género en contextos de conflicto armado son estrategias de violencia en las que se persigue a las mujeres atentando contra su condición femenina, su condición de maternidad y los roles de las mujeres en las diferentes esferas sociopolíticas. Esto no quiere decir que estos riesgos afecten de manera exclusiva a las mujeres, puesto que fenómenos como la violación recaen también en hombres. Lo que aquí se pretende, es mostrar que los riesgos de género albergan una condición preexistente de discriminación y exclusión a las mujeres ya que

las violencias validan las relaciones asimétricas de poder entre lo masculino y lo femenino (Organización Internacional para las Migraciones et al. S.f).

Desde esta perspectiva, las discusiones del enfoque de género, abordan las formas y estrategias de las mujeres en territorios de conflicto armado para ejercer la política desde los liderazgos sociales, identificar los riesgos y violencias que han enfrentando las 18 lideresas entrevistadas, interpretar los motivos detrás de estas violencias, pero sobretodo, en materia de política pública responder a la pregunta del porqué un programa sólo para mujeres, cuando se sabe que los líderes sociales hombres también son perseguidos y violentados. La tesis busca hacer un lectura diferencial que permita caracterizar los intereses políticos detrás de los liderazgos sociales, las violencias y la construcción de agendas de política pública enfocadas a posibilitar la participación de las mujeres en Colombia.

### **b) Liderazgo Social: acercamiento desde un enfoque situacional.**

El liderazgo social ha sido objeto de estudio predominantemente desde la Psicología Social, y en el campo de las teorías de acción colectiva, desde la Ciencia Política. Por esta razón, en este apartado se explicarán los enfoques de definición, para así identificar nodos problemáticos que permitan entender la configuración de los liderazgos sociales de las mujeres en contexto de violencia sociopolítica, los riesgos y los retos.

Los liderazgos sociales de las mujeres son acciones políticas que surgen con el pretexto de acompañar, sostener y dirigir procesos de incidencia política y participación de las comunidades y grupos particulares de la sociedad civil (Montenegro, 2004).

Las discusiones en torno a la concepción del liderazgo social dependen del enfoque de interpretación de este constructo. Hay quienes definen liderazgo desde *la posición* de

verticalidad o jerarquía. A su vez, existe un enfoque basado en resultados, que da cuenta de la consecución de las metas en los procesos de liderazgo. Y por último, una mirada de proceso, en la que se definen los liderazgos a partir de las prácticas sociales (Grint, 2010).

No obstante, tanto en Ciencia Política como en Psicología Social, predominan dos enfoques de comprensión de los liderazgos, los enfoques basados en la caracterización e identificación de los rasgos personales y los estilos de liderazgo, y, los enfoques situacionales o contextuales en los que se analiza la configuración de estructuras sociales que posibilitan la aparición de los liderazgos sociales (Hollander, 2007).

El Enfoque Situacional se orienta al estudio de la funcionalidad de los liderazgos y las relaciones de poder e influencia social, evidenciando el proceso en el que las lideresas logran abrirse paso para avanzar hacia metas y objetivos individuales y colectivos (Hollander, 2007; Reyes & Maceres, 2013) .

Teniendo en cuenta que en esta investigación se hará un acercamiento a los liderazgos sociales femeninos en contextos de conflicto armado, y se mostrará cómo ha sido el escenario de disertación acerca de la posible formulación del Programa de Garantías, aquí cobra relevancia la mirada situacional con la que se interpreten los juegos de poder, las estrategias y los intereses en torno al papel de estas mujeres y la concertación de la agenda de política pública.

En primer lugar, desde el Modelo de Elección Racional (Hargrove, 1989), los líderes sociales son actores racionales que aspiran a modificar las condiciones sociopolíticas que afectan a sus grupos de referencia o comunidades. Para ello, los recursos con los que cuentan no solamente son esas características o estilos individuales, sino que los liderazgos son procesos que se nutren y se fortalecen a partir de las transacciones y acuerdos que realizan con otros agentes

políticos y sociales; esto bajo el supuesto de que dichas transacciones les permiten no solo avanzar en la consecución de sus metas, sino que en general, es una forma de maximizar su poder y obtener mayores incentivos. Esta perspectiva es útil para este ejercicio, en la medida en que permite entender cuáles son los incentivos por los que las mujeres persisten en sus liderazgos y en el acompañamiento a las comunidades a pesar de las amenazas y los riesgos<sup>1</sup>.

Esta se conecta con la Teoría de la Acción Colectiva (Olson, 2014), la cual sostiene que los líderes mantienen unidos a sus grupos de interés y motivan acciones que persigan el bienestar colectivo, pero donde cada persona pueda satisfacer sus intereses individuales.

En el primer capítulo se presenta toda una discusión de cómo la acción colectiva le permite a las mujeres y a sus grupos, acceder a ciertos beneficios en materia de política pública y garantía de derechos, y a su vez, la acción colectiva es una oportunidad para incrementar la visibilidad y fortalecer el prestigio o la imagen de estas mujeres en sus territorios.

A la par, en el capítulo tres se evalúa cómo a través de la acción colectiva, el movimiento nacional de mujeres ha podido influenciar la creación del Programa de Garantías; y cómo al interior de este movimiento, hay referentes o grupos significativos que se constituyen como las grandes emprendedoras políticas de incidencia para el impulso de esta agenda.

Cabe anotar que el poder y las estrategias de las lideresas, no solamente brota de las relaciones con sus comunidades (Montero, 2006). Esta investigación abarca las relaciones con actores del gobierno como los políticos locales o algunos funcionarios públicos, así como con los actores armados ilegales que están presentes en sus territorios.

---

<sup>1</sup> Esta lectura será matizada desde el referente de Crozier & Friedberg (1980), quienes asumen la racionalidad de la decisión y la estrategia, pero en el marco de una racionalidad imperfecta, o de una racionalidad limitada.

Así mismo, en varias de las investigaciones consultadas (Montero, 2006; Reyes & Maceres, 2013) se evidencia que las lideresas sociales están expuestas a sobrecarga de actividades, disonancias entre los intereses personales y colectivos, rivalidades y competencias con otros agentes de la comunidad, y para el caso, las afectaciones derivadas de la amenaza.

Desde allí, se hará una interpretación del papel político de las lideresas sociales, no con la pretensión de emitir juicios de valor, sino para entender los intereses en juego y la manera como las comunidades, los agentes en los territorios, el Estado, las ONG y sus familias, perciben los liderazgos de las mujeres.

### **c) Relaciones de poder y los intereses en juego.**

Michel Crozier y Erhard Friedberg (1980), en su texto *Actors and systems: the politics of collective action*, realizan un análisis sobre la acción colectiva y el ejercicio del poder. Parten de un escenario en el que los actores sociales despliegan diversas estrategias que posibiliten el logro de sus objetivos.

Para abordar el problema de esta investigación, uno de los conceptos centrales es el poder, como la habilidad que se tiene para determinar las acciones a los otros o “una relación en la cual una parte puede obtener más que la otra y sin embargo, ninguna de las partes está totalmente indefensa”<sup>2</sup> (Crozier & Friedberg, 1980 p.32). El otro concepto es el interés (Burns, 2010; Crozier & Friedberg, 1980) como esos ideales u objetivos que cada actor posee en el juego político.

---

<sup>2</sup> Traducción de la autora.

En esta investigación se analizan tres contextos relacionales, substanciales para develar por qué los riesgos de las lideresas con ocasión del conflicto armado se configuran como un problema de política pública que se abordará a través del Programa de Garantías.

El primer contexto relacional gira alrededor del papel de las lideresas y su interés por participar y emprender una lucha política por las causas sociales de sus comunidades. Desde el Modelo Estratégico, podría pensarse que estas mujeres juegan un papel de intermediación que les permite tener acceso a cierta información y definir el curso de las decisiones en el marco de la relaciones entre sus comunidades y los actores de gobierno o los mismos grupos armados (Crozier & Friedberg, 1980), es decir, operan como un puente de comunicación entre los actores en los territorios. De manera que resulta necesario examinar cuales son los juegos estructurales que conducen a que las lideresas sociales tengan un potencial político en sus territorios. Este análisis se presenta en el primer capítulo.

El segundo contexto es el de los juegos y dispositivos de poder en torno a la amenaza, los riesgos y las formas de persecución hacia las lideresas sociales, acciones vinculadas con las dinámicas y estrategias de los actores que confluyen en un contexto de conflicto armado. Estas observaciones se muestran a lo largo del segundo capítulo.

Por último, el tercer contexto, es la puja de poder que se da en la fase de concertación sobre el problema de política pública. Allí el gobierno, las organizaciones sociales de mujeres y los organismos internacionales entran en un juego con intereses en torno a la agenda política. Esta discusión se presenta en el tercer capítulo.

Por esta razón, en las entrevistas y escenarios de trabajo, se formularon preguntas acerca de las motivaciones que albergan, no solamente las mujeres en los ejercicios de liderazgo, sino

los intereses detrás de la amenaza y los riesgos de género que sufren con ocasión del conflicto armado; y, por otro lado, los intereses de quienes promueven la agenda política para que se dispongan acciones de garantías y protección para las lideresas.

No obstante, el hecho de que estos actores tengan claros cuáles son sus intereses, no necesariamente implica que los resultados del juego político, si se quiere, correspondan a lo trazado inicialmente. Michel Crozier & Erhard Friedberg (1980) explican que los flujos de poder son inciertos, y que lo único que está bajo control de los actores políticos es el desarrollo de sus estrategias. En sí, la incertidumbre es un instrumento de poder porque logra reducir la capacidad de control del oponente ya que este no conoce las estrategias y los intereses del otro.

La incertidumbre, dicen los mismos autores (1980), significa tres cosas: la primera, que en los juegos de poder siempre se gestan dinámicas de regateo entre los actores; la segunda, que los resultados y el provecho que los actores pueden sacar del juego de poder depende en gran medida de sus fortalezas y capacidades personales; y tercero, los resultados derivan también de la capacidad que los actores tengan para poder controlar los efectos de la incertidumbre.

Esto implica preguntarse para el ejercicio investigativo: ¿por qué las mujeres tienen tanto poder en sus territorios y siguen impulsando procesos de participación pese a que sufren innumerables riesgos? Igualmente, para el caso de la formulación del Programa de Garantías: ¿qué causas dan cuenta del hecho de que aún no se haya construido una versión definitiva de este programa y los actores sigan debatiendo sobre los retos en materia de garantías y protección a lideresas?

En el texto también se menciona que los resultados efectivamente abarcan ganancias y pérdidas para los jugadores, por lo que es evidente que para el caso de las lideresas sociales que

han sido amenazadas, los incentivos para la participación política en la vida de sus regiones son mucho mayores a los riesgos a los que se han visto enfrentadas.

Sin embargo, en el caso del poder, los juegos relacionales no son las expresiones de estructuras o formas de imposición, el poder es el resultado de patrones sociales de dominación. Para el caso, es fundamental definir los patrones de género resultantes de una cultura patriarcal, que generan los riesgos para las lideresas en contextos de conflicto armado.

Por consiguiente, la base interpretativa de las relaciones de poder y los intereses atraviesan todas las discusiones presentadas en este documento.

#### **d) Enfoque de Corrientes Múltiples:**

Como se ha hecho referencia, esta investigación busca explicar la trayectoria de concertación y definición de los riesgos y las amenazas a lideresas sociales, como un problema de abordaje de política pública.

Para ello, se seleccionó el Enfoque de Corrientes Múltiples de John Kingdon (1995), el cual explica el juego entre actores políticos para tomar decisiones y que un problema sea priorizado para la gestión y formulación de programas y líneas de política pública.

El enfoque aporta elementos interpretativos para evidenciar los juegos de poder alrededor de la definición de una agenda política. Parte de la idea de la presión que ejercen ciertos actores o grupos sociales sobre el sistema, para evidenciar la forma en que un problema específico afecta a un sector de la población o altera el ritmo de la gobernabilidad democrática, y, a la vez, presentan propuestas o alternativas de solución para que sean incorporadas en las acciones de gobierno.

En consecuencia, un concepto central del enfoque es el de agenda política, un listado de problemas que son prioritarios en el debate de gobierno y los políticos en ejercicio (Kingdon, 1995). Por ende, es necesario llamar su atención para que ellos puedan asumir estrategias de solución desde la política pública. Este evento se logra cuando emprendedores o sectores políticos –de gobierno o no- impulsan acciones de incidencia y presión en momentos o coyunturas de oportunidad que facilitan la inclusión del problema en la agenda.

No obstante, en este enfoque no basta solamente con el impulso de una agenda por parte de ciertos actores políticos. Para John Kingdon (1995), la construcción de un asunto de política pública se explica en torno a tres corrientes independientes que al confluir abren ventanas de oportunidad que posibilitan el surgimiento de la política pública para resolver un problema priorizado.

Las corrientes dan cuenta de tres procesos: el reconocimiento social de un problema; la elaboración de alternativas de solución para intervenir el problema (policies) y los cambios políticos que acompañan los otros dos procesos para que la decisión pública se efectúe (politics) (Ramírez, 2015, p. 251).

Para explicar la dinámica entre las tres corrientes y el juego político entre los actores que debaten sobre un asunto de política pública, se requiere la identificación de los siguientes elementos:

(a) *Los participantes*: es necesario identificar quiénes fueron los actores involucrados, no solo en la formulación de una política pública sino quiénes son los emprendedores políticos, quienes impulsan y desarrollan estrategias de incidencia para que un problema público sea priorizado en la agenda política de un gobierno (Kingdon, 1995).

Al parecer, los participantes entran en una lucha necesaria para la construcción de la agenda. Los actores presentan sus argumentos, las consecuencias y las implicaciones de reconocer un problema público, lo que al final puede llevar o no a su inclusión en la agenda de un actor de gobierno.

- (b) *Los recursos y las estrategias*: aparte de la identificación de los actores y su rol en el juego de concertación de la agenda, El autor (Kingdon, 1995) menciona que es necesario enfocarse en los recursos políticos con los que cuentan los participantes para defender sus intereses. Esto se vincula con los elementos conceptuales del modelo de Análisis Estratégico de Michael Crozier y Erhard Friedberg (1980), quienes también hacen referencia a la importancia de los intereses y las estrategias en el flujo de poder que circula en un escenario de toma de decisiones políticas.

Un aspecto a tener en cuenta es que quien finalmente domina la agenda política son los actores de gobierno, pues son ellos quienes toman la decisión sobre la focalización de un problema social y la definición de una política pública. Consecuentemente, en el capítulo III, se hará referencia a las estrategias de incidencia política y los discursos que permitieron abrir ventanas de oportunidad política para la inclusión del tema en la agenda del Ministerio del Interior.

- (c) *Las ventanas de oportunidad política*: consisten en momentos o coyunturas clave para abordar un problema público identificado y afectar las agendas de política pública. Para John Kingdon (1995) las ventanas de oportunidad, en la gran mayoría de los casos, son momentos de poca duración, los cuales deben ser aprovechados por los emprendedores políticos para hablar e insistir sobre la relevancia de un problema público.

En general, este concepto resulta útil, porque permite no solamente identificar los momentos o coyunturas públicas que han sido claves para que grupos políticos pudieran dar cuenta de la situación de los riesgos y amenazas hacia las lideresas, sino que además este concepto permite abordar los argumentos, estrategias, discursos y el capital político, que le ha dado fuerza a la estrategia para que desde el Ministerio del Interior y otras instituciones se implementen líneas garantistas de la participación y la protección de las mujeres.

### **iii. Desarrollo metodológico:**

Esta investigación aborda desde una perspectiva cualitativa los procesos que han dado lugar al debate sobre la configuración de los riesgos que enfrentan las lideresas sociales como un asunto de política pública. Este abordaje metodológico parte de la idea de que la realidad es una construcción social, que de acuerdo a la interpretación y la expresión de los actores sociales, se dinamiza y se transforma (Bonilla & Rodríguez, 1997; Berger & Luckman, 1968).

Desde esta perspectiva, una premisa fundamental de este ejercicio es que los liderazgos sociales de las mujeres, los riesgos, y, las ventanas de oportunidad política de concertación sobre el Programa de Garantías, surgen en el marco de unas relaciones en las que confluyen discursos y significados en torno a los riesgos como un asunto de Estado (Berger & Luckman, 1968).

Por consiguiente, esta investigación se construye sobre la base interpretativa de las relaciones de poder, caracterizando los intereses y estrategias en juego desde las experiencias y narrativas de las personas que participaron en este proceso.

Lo anterior implica el diseño de una metodología que permita describir las relaciones del poder reconociendo la manipulación y los flujos de la información, enfatizando en el juego de intereses y las acciones de incidencia para el desarrollo de una política pública.

En general, se indagó sobre los significados alrededor del riesgo y la amenaza, el papel político de las mujeres y las ventanas de oportunidad que han dinamizado la agenda de política pública en torno al Programa de Garantías. Por lo tanto, el trabajo de investigación se realizó a través de tres etapas (Bonilla & Rodríguez, 1997), que vale la pena aclarar no son procesos lineales, sino que se ajustan y se desarrollan de acuerdo a las intencionalidades, reflexiones y experiencias tanto de la investigadora como de las participantes.

1) Definición del Problema de Investigación:

En esta etapa se explora la situación, se diseña el proceso y se prepara todo el trabajo de campo. Este proceso estuvo enmarcado en dos líneas de acción: la primera línea consistió en la exploración y la revisión documental acerca de los liderazgos sociales, las consideraciones sobre el género en torno a la participación política de las mujeres, la normatividad e informes existentes alrededor de los riesgos que enfrentan las lideresas en contextos de conflicto armado, y los principales avances del Programa de Garantías.

La segunda línea parte de la experiencia laboral de la investigadora en el acompañamiento psicosocial a mujeres con esquemas de seguridad y acciones de fortalecimiento a organizaciones sociales de mujeres en el país. Este trabajo es importante mencionarlo, ya que como lo plantean Andrade, Shedlin & Bonilla (1987 citados en Bonilla & Rodríguez, 1997) en la investigación cualitativa el investigador es en sí mismo una herramienta fundamental de construcción de conocimiento; pues de allí se deriva la capacidad de percibir e interpretar los sentidos y significados en torno al problema de investigación y de construir reflexiones que se conecten con las preguntas que nutren dicho problema.

Adicionalmente, es importante mencionar que esta experiencia laboral fue substancial a la hora de convocar a las mujeres y de forjar escenarios de confianza y seguridad para la realización del trabajo de campo. Como se mencionará a continuación, los retos fueron enormes, sobre todo por las amenazas ejercidas por grupos armados ilegales a la gran mayoría de lideresas sociales que participaron en esta investigación.

2) El trabajo de campo:

Para recabar la información de la investigación es importante mencionar que el trabajo de campo se desarrolló en dos niveles: el primero, el trabajo con las lideresas sociales que viven en territorios de conflicto armado; y el segundo, con personas que trabajan en entidades de gobierno y organizaciones no gubernamentales que han participado en la deliberación sobre la relevancia del Programa de Garantías.

Para el trabajo con las mujeres, en primer lugar, se establecieron algunos criterios de selección de las participantes, en los que cada lideresa cumpliera dos de los tres criterios establecidos a continuación:

- (1) Que estuvieran ejerciendo procesos de liderazgo social en zonas de conflicto armado;
- (2) Participen en organizaciones que hayan hecho incidencia en la formulación del Programa de Garantías (Revisar página 3, Organizaciones participantes, 2016);
- (3) Algunas mujeres que hayan recibido amenazas por parte de grupos armados al margen de la ley, y que posiblemente se les hayan asignado medidas de protección a través de la Unidad Nacional de Protección –UNP-, tales como la reubicación, escoltas, carros, celulares o chalecos antibalas.

En segundo lugar, se construyó un Consentimiento Informado que diera cuenta de las condiciones necesarias para garantizar la seguridad y confidencialidad de la participación de las mujeres en el proceso investigativo (*Revisar anexo 1. Consentimiento informado*). Algunas medidas tomadas para el ejercicio consistieron en la utilización de un seudónimo, la mención de la región y no del municipio de residencia, y que las mismas Mujeres pudieran proponer medidas, de acuerdo al esquema de protección de la UNP o la situación actual de seguridad que

cada una presentara. Para ello, cabe decir que en todos los casos se estableció que el lugar más seguro para la realización de las entrevistas fueran hoteles o entidades de confianza distintos a la residencia o el barrio donde ellas desarrollan procesos con las comunidades.

En esta misma línea, se optó por un Muestreo no probabilístico de bola de nieve, donde funcionarios de la Unidad para las Víctimas colaboraron para la identificación de posibles participantes, o, las mismas mujeres referían a otras lideresas. Se decidió así ya que, en la gran mayoría de los casos, las mujeres estaban bajo condición de amenaza. Este muestreo aportó al establecimiento de confianza y seguridad para entablar diálogos alrededor del tema central de la investigación. Cabe decir, que no se hace alusión a nombres de organizaciones sociales o lugares en las narrativas y en los análisis de la investigación, para preservar la confidencialidad y sobretodo, como mecanismo de protección de las mujeres, ya que alrededor de 10 de ellas se encuentran en condición de amenaza o tienen esquema de seguridad.

A partir de este proceso, el trabajo de campo consistió en el desarrollo de entrevistas semi-estructuradas y grupos focales (*Ver anexo 3. Preguntas Entrevistas Semi-estructuradas y/o Grupos Focales con Lideresas Sociales*) en 5 territorios a nivel nacional. Al respecto, la mayoría del trabajo de campo se desarrolló en el mes de mayo de 2016, por lo que de acuerdo lo que referían las mujeres y el tiempo de la investigadora en los territorios se optaba por la realización de entrevistas individuales o grupos focales. A continuación, se especifican algunos detalles por cada uno de los contextos abordados en el trabajo de campo (*Revisar Anexo 2. Listado de lideresas sociales y asesoras entrevistadas*):

- *Antioquia*: se estableció un contacto con una de las lideresas quien referenció a las demás participantes del proceso. Allí se realizó una entrevista individual y un grupo focal con cuatro

mujeres. En general, ellas se identifican como lideresas de víctimas del conflicto armado, lideresas de organizaciones sociales de mujeres y lideresas comunales.

- *Sucree*: por referencia de funcionarios de la Unidad para las Víctimas, se trabajó con lideresas de organizaciones de mujeres en este departamento. Se realizaron una entrevista individual y tres grupos focales.
- *Bogotá D.C, Cundinamarca, Nariño*: en estos departamentos se realizaron tres entrevistas individuales con mujeres que presentan amenazas y tienen esquemas de seguridad por parte de la UNP.

Así mismo, para abordar el escenario de concertación e incidencia política para el desarrollo de la política pública, en enero de 2017 se realizaron tres entrevistas semi-estructuradas (*Revisar Anexo 4. Entrevistas semi-estructuradas a funcionarios de entidades y ONG*) a personas clave de entidades de gobierno, que hacen parte del Comité Intersectorial, y una de las organizaciones sociales de mujeres (*Revisar Anexo 2. Listado de lideresas sociales y asesoras entrevistadas*):

- *Ministerio del Interior*: se realizó una entrevista a quien fue una de las asesoras en temas de género del Programa de Derechos Humanos de esta entidad y quien ha participado en espacios de discusión y formulación de documentos técnicos relacionados con el Programa de Garantías. Igualmente, ha hecho parte del Comité de Evaluación de Riesgos y Recomendación de Medidas – CERREM de Mujeres.
- *Unidad para las Víctimas*: se entrevistó a una funcionaria que ha trabajado temas de género, formulación de líneas de política pública de víctimas y también ha participado en el CERREM de Mujeres.

- *Corporación Sisma Mujer*: se entrevistó a una miembro activa de esta organización social de mujeres, la cual hace parte de alguna de las plataformas de DDHH de la Mesa Nacional de Garantías y participa de todo el proceso de incidencia política en torno al problema de los riesgos y amenazas. De igual forma, en el CERREM de Mujeres y han sido consultadas para trabajar el tema desde diferentes instancias<sup>3</sup>.

Como una medida para garantizar la confidencialidad de las tres mujeres entrevistadas, a todas se les llamará asesoras, independientemente del cargo que tienen en estas entidades.

### 3) Análisis e interpretación de los datos:

Para el análisis e interpretación de la información, esta investigación se basa en las orientaciones del Enfoque Hermenéutico- Interpretativo, el cual posibilitó la comprensión e interpretación de los datos derivados de las entrevistas y grupos focales en el contexto del mundo simbólico y cultural donde las participantes trazan sus acciones y experiencias de vida (Mardones, 2001).

La interpretación de las narrativas y los textos se realizó con una estrategia de Análisis Categorical usando la herramienta de trabajo Atlas-ti: Software para análisis de datos cualitativos, gestión y creación de modelos. Este proceso consistió en la triangulación de la información obtenida a través del trabajo de campo y los marcos conceptuales usados a lo largo del proceso de investigación (Bonilla & Rodríguez, 1997; Shettini & Cortazo, 2015) . Al respecto, vale la pena decir, que en materia de investigación cualitativa no se busca la generalización de las conclusiones que emergen en el proceso de interpretación, lo que se busca es poder comprender

---

<sup>3</sup> Ministerio del Interior, Ministerio de Salud, Organismos Internacionales, entre otros.

una realidad en un contexto simbólico particular en relación a las experiencias de los participantes del proceso.

Justamente en esto reside la complejidad del análisis ya que analizar la realidad significa interrogar los discursos de los sujetos para interpretarlos y comprenderlos en su real complejidad. Estos discursos pueden ser sencillos en su estructura pero ello no significa que sean simples ni fácilmente aprehensibles; ese discurso que se construye en un ida y vuelta entre los sujetos y el investigador, donde lo que observamos nos ayuda a entender lo que nos dicen y lo que no nos dicen. (Shettini & Cortazo, 2015 p. 69).

Algunos insumos para el análisis de la información, se derivan de la revisión de documentos de la Corte Constitucional, los documentos existentes sobre el Programa de Garantías, decretos y resoluciones, todos mencionados en el capítulo III.

Desde este planteamiento, las tres categorías iniciales del proceso de investigación parten de las bases conceptuales: los liderazgos sociales, los riesgos y las ventanas de oportunidad política, las cuales sirvieron para la construcción del Plan de Trabajo, el planteamiento de las preguntas iniciales de las Entrevistas y los grupos focales, y, como se ha referido, para tener un marco interpretativo de la información obtenida a través del trabajo de campo.

## CAPÍTULO I

### EL PAPEL POLÍTICO DE LOS LIDERAZGOS SOCIALES DE LAS MUJERES EN TERRITORIOS DE CONFLICTO ARMADO

*“De igual manera, cuando uno ha sufrido las mismas cosas que han sufrido las personas...uno siente como ese deber de alzar esa voz de protesta, de ayudar, de colaborarle a la gente. De pronto uno tiene esa capacidad de hablar. He estado en esos escenarios en los que la gente no habla pero al pasar los días la gente comienza expresarse y lo que sucede con nosotras las mujeres pues realmente sirve de mucho para poder hablar, para poder decir cómo lo vivimos y cómo lo sentimos y cómo lo pensamos y cómo nos está afectando; entonces yo pienso que es muy importante estar en esos espacios en los que nos han dado la oportunidad, estar y poder ayudar a todas las personas que nos rodean”.*

**Mayo. Lideresa comunal y de organizaciones sociales de Mujeres. Grupo focal Antioquia.**

No hay un concepto más vinculante y representativo en la concepción de la Democracia que el concepto de Participación: participación a través de la representación política, participación a través de un sistema electoral, participación a través de los diferentes mecanismos en el que los ciudadanos pueden aportar a las discusiones frente a lo público, frente a lo que afecta a la sociedad.

Algo evidente es que la democracia y la participación en Colombia han estado marcadas por las dinámicas propias de un conflicto armado en el que alzar una voz de protesta, cuestionar las estructuras de poder, y opinar de manera distinta, puede llevar a la persecución e incluso a la aniquilación de ese otro, de esas otras, que muchas veces están en contravía de los proyectos políticos hegemónicos.

Se pretende entonces, interpretar el papel político que cumplen las lideresas sociales en un sistema democrático constituido en medio de la guerra. Esta deliberación se hace a la luz de las vivencias de las dieciocho mujeres entrevistadas, sus motivaciones como lideresas sociales y por supuesto, su mirada acerca de la gobernabilidad democrática en sus territorios. Con este fin,

se hará una revisión de las estrategias sobre las que reposa el poder de las lideresas, la sostenibilidad de los procesos organizativos y sus apuestas políticas.

Las próximas páginas son un recorrido a lo largo de las dinámicas de sus territorios, sus relaciones y sobretodo, el significado que ha tenido para ellas las experiencias de violencia en sus liderazgos sociales, evidenciando desde sus narrativas, lo que ellas consideran que podrían ser los intereses de los actores políticos con quienes deben interactuar para lograr sus objetivos. Como lo dice Mayo al inicio, los liderazgos de estas mujeres son dinámicas emergentes que buscan entrever lo que ha sucedido en medio de la guerra, reparar el tejido social fracturado, proteger los valores democráticos desde la defensa de los derechos humanos, y algo que es particular en sus causas sociales: la reafirmación y la lucha por los derechos de las mujeres, especialmente de aquellas que han sido víctimas del conflicto armado en Colombia.

Cabe mencionar, que esta tesis no busca ser una disertación acerca de las diferencias entre hombres y mujeres en el ejercicio de la política; sin embargo, una premisa de análisis es que las lideresas desarrollan su trabajo en contextos patriarcales, donde precisamente la política ha sido históricamente un asunto de hombres (Hernández, 2006). Por tanto, en este capítulo se mostrarán las reflexiones que han tenido las 18 mujeres en torno a su rol político y cómo se abren paso en una escena tan desafiante, la del conflicto armado.

## **1.1. Condiciones políticas donde trabajan las lideresas sociales asociadas al conflicto armado.**

*“...ni la ley, ni la militar ni nada sino la ley del conflicto armado, es la que conocemos nosotros allí, a mí ningún Estado me ha ayudado. Que yo misma con otras mujeres y yo me capacito yo soy capaz y yo puedo multiplicar y replicar lo que yo veo, eso es lo que el Estado me ayuda vaya capacítese y le cuente a su comunidad...”.*

**María Elena. Lideresa comunal. Entrevista Antioquia.**

Abordar el contexto de actuación de las lideresas sociales no es posible sin la revisión de los factores políticos generadores del conflicto armado en Colombia, pues es allí donde se forjan muchos de los hechos de vulneración por los que las lideresas son una vía para exigir protección y reparación de la comunidad.

Por tanto, para este ejercicio de investigación fue necesario hacer una revisión de algunas lecturas y debates alrededor del contexto del conflicto armado colombiano tomando como referencia los planteamientos de los autores que participaron en la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas (2015) quienes presentaron en febrero de ese año el Informe: *“Contribución al entendimiento del Conflicto Armado en Colombia”*, el cual fue uno de los insumos que aportó a la Mesa de Conversaciones entre las FARC-EP y el Gobierno Colombiano, ya que allí se analizó el origen, las causas y los factores que han contribuido a la persistencia de la guerra.

Uno de los consensos que aparecen en el informe es que el conflicto es una dinámica multifactorial que no solamente puede atribuirse a causas políticas (Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, 2015). Para esta investigación se retomaron las lecturas de Vicente Torrijos y Eduardo Pizarro, en las que se menciona que la inestabilidad e ineficiencia a nivel de

governabilidad ha sido una de las causas estructurales de la guerra en Colombia (Torrijos, 2009; Pizarro, 2004).

El concepto de gobernabilidad alude a las condiciones necesarias para gobernar desde el consenso, la concertación y manteniendo la armonía entre los factores culturales, políticos, económicos y sociales que afectan la vida en sociedad (Hague, Harrop & Breslin, 1998 citados en Torrijos, 2009). De esta manera, un proyecto democrático estable se identifica en la medida en que un Estado es capaz de formular y hacer cumplir las leyes, el ejercicio del poder se lleva a cabo a través de autoridades electas y el Estado es el único que posee el monopolio legítimo de la fuerza (Pizarro, 2004).

Nada más lejos de la realidad de los territorios marcados por el conflicto armado, donde los problemas en materia de gobernabilidad hacen que en Colombia la democracia pareciera ser una suerte de “realidad asediada” (Pizarro, 2004), donde el conflicto es una manifestación violenta de oposición y resistencia a dicha situación.

El argumento para basarse en esta línea interpretativa, tiene que ver con la necesidad de acercarse a la manera como las lideresas se introducen en un escenario en el que se cuestiona constantemente al Gobierno, pues en los territorios de conflicto, ha sido incapaz de controlar, proteger y propiciar las bases de un Estado Social de Derecho.

Las participantes de esta investigación constantemente tildaron negativamente la capacidad del Estado para garantizar sus derechos y proteger a la población civil. Esto se acentúa a nivel de los gobiernos locales, ya que tienen una capacidad de gestión limitada en comparación al Gobierno Nacional o las alcaldías y entidades de grandes ciudades como Bogotá y Medellín.

*“...Es que para nadie es un secreto que por ejemplo aquí, cuando vienen a coger personas al margen de la ley, por ejemplo la policía y el ejército no saben que ellos van a venir a hacer ese*

*operativo por qué vienen directamente desde Bogotá, y yo me pregunto por qué? por ejemplo, no trabajan con la Fiscalía de acá y los organismos directamente de acá, el mismo Estado sabe que aquí hay muchos infiltrados”* (Mayo. Lideresa comunal y de organizaciones sociales de Mujeres. Grupo focal Antioquía).

El déficit democrático en regiones del conflicto y el proyecto político de los grupos armados ilegales, han generado lo que Eduardo Pizarro (2004) ha llamado “Estado local” debido a que los representantes del Estado Central han sido sustituidos por actores que cumplen sus funciones tales como el cobro de impuestos, la impartición de un régimen normativo y de justicia o la seguridad de la población civil. Impera, como decía María Elena, la ley del conflicto armado, el régimen impuesto por los actores armados ilegales.

Ante la ausencia de figuras de representación del Estado, las lideresas entrevistadas reconocen que quienes tienen el poder en sus territorios son los grupos al margen de la ley, donde las condiciones políticas de estos contextos podrían definirse por lo que Samuel Huntington (1968 citado en Pizarro, 2004) llamó un sistema pretoriano:

...Aquel en el que distintos segmentos sociales se enfrentan directamente para resolver los conflictos por la distribución del poder y los recursos, ante la ausencia de instituciones y cuerpos aceptados legítimamente para realizar funciones de intermediación y reglas de juego para resolver el conflicto (p. 220).

Por tanto, la débil gobernabilidad democrática y la lucha territorial genera un profundo sentido de desconfianza y una falta de legitimidad del Gobierno Colombiano en las comunidades, pues se sienten abandonadas, desprotegidas ante la violencia, y sin garantías en materia de derechos.

*“Se sentía una impotencia, yo sentía como unas ganas de llorar de pensar quien nos protege aquí? quien nos protege a nosotros?...”* (Mayo. Lideresa comunal y de organizaciones sociales de Mujeres. Grupo focal Antioquía).

En sí, lo que se afecta es lo que Vicente Torrijos (2009) denomina identidad democrática, el grado en el que estas comunidades se identifican con el régimen político democrático y están dispuestas a sostenerlo.

Uno de los hallazgos de esta investigación, es que las lideresas son fundamentales en la construcción de confianza y de identidad democrática en sus comunidades, ya que como mencionan ampliamente en las entrevistas y grupos focales, como lideresas están dispuestas a extender los valores del sistema democrático y aportan considerablemente a la lucha por los derechos de las comunidades en regiones en donde han sufrido un sin número de vulneraciones a los mismos.

El mismo autor (Torrijos, 2009) establece que la ruptura de la identidad democrática se origina en el miedo, el miedo de las comunidades al aislamiento, a que se vea afectada la integridad personal y que al expresar las ideas y opiniones, se pierda la vida. Este desasosiego se acrecienta a raíz de la percepción sobre la gobernabilidad en donde el Gobierno no garantiza la seguridad en algunas regiones.

No obstante, el autor menciona que la gente necesita superar este miedo y es allí donde las lideresas emergen como una alternativa clara de superación y enfrentamiento del temor, ya que en muchos casos, ellas son las únicas personas referentes de confianza e incluso de protección.

Por tanto, el papel de estas mujeres muchas veces es el de mediación, ya que ellas al gozar de la confianza y el respaldo de sus comunidades se convierten en interlocutoras ante el Gobierno y en algunos casos ante los grupos armados que se encuentran en la zona.

*“...los señores estos haciéndonos cerrar las tiendas; yo sé que en estas tiendas trabajan es con el gota a gota y el señor de la esquina apenas le fueron a cerrar la tienda fueron a mi casa enseguida...Pues yo soy una líder defensora de DDHH, yo no hago ningún milagro ni nada, sino que lo que pasa es que yo ya maté el miedo antes de que el miedo me matara a mí, ya acabaron con mi familia, me acabaron con todo, entonces si me van a acabar a mí, pues igual sí a mí me toca. Pero entonces yo le dije una cosa: Cuál es la razón social de usted? Cuál es la causa social suya que vienen a cerrarle la tienda a esos señores? Cuando ustedes saben que esos señores trabajan de gota a gota. Usted no le parece que si su mamá tuviera una tiendita y fuera otro a cerrarle la tiendita a su mamá a usted no le enojaría?...”*(Fanny. Lideresa Social de mujeres víctimas del conflicto armado. Grupo focal Antioquía).

En resumen, la debilidad del sistema democrático y el contexto de recrudescimiento del conflicto armado en los territorios donde viven y trabajan las mujeres repercute en el fortalecimiento de su papel como lideresas sociales, pues ellas son figuras legítimas de promoción de discursos como la defensa de los DDHH, inciden y cuestionan el desempeño del Estado, y, en muchos casos se convierten en figuras protectoras de sus comunidades, lo que podría interpretarse, como la extensión comunitaria del mandato de cuidado que históricamente han ocupado las mujeres.

Sin duda, los liderazgos sociales de las mujeres son formas de afrontamiento y resistencia ante el miedo que propicia la guerra, pues se han atrevido a opinar, e incluso a enfrentarse a los actores armados en contextos donde hay un abandono claro del Estado, y donde muchas veces, ellas son las únicas que hablan de los valores de una sociedad democrática<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> No estamos diciendo que los liderazgos masculinos no cumplan un papel relevante sino que dado el caso de estudio, el lenguaje usado hace referencia a los liderazgos sociales de las mujeres.

## 1.2. Las causas sociales lideradas por las mujeres y sus alcances

### políticos.

*“Primero me caracterizo en el sentido, de no sé, me emociona, me ayuda de la raíz de lo que me pasó, me siento ya con fuerzas para luchar por otras mujeres que pasaron lo mismo, me caracterizo, me siento capacitada para ayudar a las demás, para que no cometan los mismos errores que cometí al principio de no decir las cosas, no, que desde enseguida desde el principio cojan y digan las cosas y se haga justicia”.*

**María. Lideresa Social de mujeres víctimas del conflicto armado. Entrevista Sucre.**

La discusión sobre el papel político de las mujeres necesariamente debe pasar por las causas sociales que las motivan a emprender procesos de activismo y liderazgo social. La idea es que a través de la participación, la incidencia política y los procesos de exigibilidad, se logre mejorar las condiciones de vida de las comunidades o los grupos de referencia de estas mujeres (Caicedo & Solarte, 2015); si no, los liderazgos difícilmente podrían mantenerse.

El poder de una lideresa sobre su comunidad reside en la posibilidad de ver cumplidas las metas colectivas. Aunque esta investigación no está orientada a la percepción de los grupos sociales sobre el liderazgo femenino, en el discurso de las entrevistadas se aprecia un fuerte compromiso por las causas sociales que lideran y una comprensión amplia de lo que afecta a las personas que ellas acompañan.

En la gran mayoría de las entrevistadas, se reconoce una larga trayectoria de liderazgo social, especialmente en las regiones de Antioquía y el centro del país, donde los hitos de movilización, protesta y participación, se vinculan a las historias de violencia que han sufrido a causa del conflicto armado. De esta manera, el liderazgo adquiere una connotación de supervivencia y de superación de lo ocurrido en el marco del conflicto.

*“...Otro reconocimiento es que yo siento que he perdido el miedo porque antes yo siento que era nerviosa por tantas cosas que me sucedieron continuamente, entonces ya perdí como el temor porque yo hablo, yo me expreso y como el delirio de persecución, porque bueno yo hasta hace*

*poco tenía eso, pero siento que es una satisfacción porque ya es diferente”* (Elegida. Lideresa de víctimas del conflicto armado. Entrevista Nariño).

Y es que no hay que dejar de lado que los liderazgos sociales, contribuyen no solamente con la reconstrucción del tejido social que se rompió a causa de la violencia, sino también a su propia recuperación emocional. Este podría considerarse como una especie de incentivo para estas mujeres que han sufrido los impactos de guerra y que ven en los liderazgos, rutas de superación.

Es frecuente escuchar que las causas sociales de estas mujeres están asociadas a las historias de victimización y a las circunstancias de injusticia social preponderantes en sus territorios. Tal es el caso de María, la lideresa que en la narrativa inicial de este apartado habla de la búsqueda de justicia. O los casos de Fanny en Antioquia y Elegida en Nariño, quienes a raíz del asesinato de sus esposos, empezaron a acompañar a otras mujeres en situaciones similares. O el caso de Erika, Sucre, que el homicidio de su hermano la llevo a trabajar con víctimas de desplazamiento forzado.

Las causas sociales se encuentran ampliamente vinculadas con los daños sufridos por las comunidades a raíz del conflicto armado. La reparación de los derechos que han sido vulnerados, la justicia, la asistencia a las víctimas y las garantías de no repetición. Este es un factor distintivo de los liderazgos sociales de las mujeres frente a los liderazgos masculinos: la posibilidad de acompañar desde sus recursos de afrontamiento, el dolor de las víctimas. Ser mujer, de alguna manera, le da una ventaja única para escuchar y acompañar, especialmente en casos de violencia sexual; donde muchas de las lideresas entrevistadas fueron víctimas de estos hechos.

Además, el ejercicio del liderazgo social busca que las víctimas puedan denunciar, que se inicien procesos de investigación judicial, que se abran alternativas de empoderamiento

económico de las mujeres y que el Estado colombiano repare los daños sufridos. Para las mujeres víctimas de violencia sexual, las lideresas insisten en la necesidad de que puedan recibir una atención psicosocial que propenda por su recuperación emocional.

*“En el sentido de que lo que le sucedió a uno, darle fuerza para ayudar a otras personas a las que le han sucedido cosas, que uno de pronto dice: ¿por qué me pasó esto? Yo voy a ayudar a esa persona porque lo que le pasó... Y quitarnos eso de la cabeza, eso que le hemos quitado a ellas de la cabeza, de que nosotras no somos culpables de lo que nos sucedió. Porque nosotros, nunca nadie, quería que eso pasara. Pasó y ya”* (Angie. Lideresa de mujeres víctimas del conflicto armado. Grupo focal 2-Sucre).

De ahí que los intereses de las mujeres en torno a la lucha por los derechos de las víctimas se encuentran atravesados por narrativas como *“no quiero que a otros les pase lo que a mí me pasó”* o *“me siento mejor cuando soy capaz de ayudar a otros”*.

Ahora, las causas sociales y las acciones políticas de estas mujeres no solamente van encaminadas a la exigibilidad de la garantía de los derechos de las víctimas y de las mujeres sino a la construcción de paz en los territorios donde ellas desarrollan su trabajo.

En los contextos barriales, por su parte, la materialización de los procesos de incidencia política y de las causas sociales lideradas por las mujeres se da a través de la gestión de espacios físicos como por ejemplo los comedores comunitarios o el colegio en el caso de María Elena (Antioquía). Así mismo, la posibilidad de abrir espacios como brigadas de salud a nivel comunitario o como narra Lizet (Cundinamarca), la apertura de mercados campesinos. Algunas mujeres como Adelaida (Antioquía) han trabajado en procesos de alfabetización de las comunidades y los jóvenes.

Aunque son diversas las causas sociales lideradas por estas mujeres, se identifica una marcada tendencia a abogar por los intereses y los problemas que afectan a las mujeres víctimas del conflicto armado, lo que no necesariamente indique que las causas sociales que convocan a

estas mujeres estén enmarcadas en movimientos y prácticas feministas (Luna, 2004 citada en Pena, Pereyra & Soria, 2013).

Las lideresas sociales edifican intereses que pueden corresponder o no con la concepción del feminismo avocada a la transformación de las condiciones históricas asociadas a una cultura patriarcal y la promoción de garantías de equidad de género. Desde esta premisa, Maxine Moulinex (1985 citado en Pena, et al., 2013) dice que los intereses de género en el activismo y la reivindicación de los derechos de las mujeres presentan dos facetas que no son mutuamente excluyentes y que analizando las causas sociales de las lideresas entrevistadas pueden presentar ambas facetas dependiendo los escenarios de incidencia y exigibilidad de sus derechos.

La primera faceta, la de los *intereses prácticos*, abarca las causas sociales de las lideresas que se enfocan a cambiar las condiciones materiales de vulnerabilidad de las mujeres en términos de la alimentación, la vivienda, la educación, la salud, entre otros. Desde los intereses prácticos no hay un cuestionamiento sobre los roles tradicionales de las mujeres o la desigualdad de género, lo que se busca es la satisfacción plena de las condiciones de vida de las mujeres y sus familias.

*“...mi logro, pero más que mi logro mi satisfacción total, sería cuando por lo menos este grupo, que es relativamente pequeño, de 25 mujeres... yo haya conseguido para ellas que por lo menos las necesidades básicas de ellas y de su familia, su entorno familiar, sea, sea mejor. Entonces, ya así, sí estaría satisfecha...”* (Cristina. Lideresa de Mujeres Víctimas. Grupo Focal 3- Sucre).

Mientras que los *intereses estratégicos*, la segunda faceta, llevarían a las lideresas a analizar y cuestionar la estructura patriarcal y la subordinación de género que han vivido históricamente las mujeres. Estos intereses, podría decirse, se acercarían más a una causa feminista.

*“He estado dictando talleres a 120 hombres del sindicato, sí, hay unos que se me han acercado a pedirme el teléfono porque dictamos talleres de violencia contra la mujer por lo que está pasando, recuerda que quemaron a una mujer, la otra la levantaron a martillazos esta semana, le dieron en la cabeza, otra que la degolló; es que tuvimos tres casos esta semana entonces es por eso estamos dictando los talleres y unos me dicen doctora y entonces yo le digo no soy doctora, yo soy Fanny, la mujer que ustedes ven aquí y lo que tengo para enseñarles para que no caigan en el error es esto yo no estoy ni a favor ni en contra de ustedes porque estamos trabajando con los hombres de hombro a hombro, pero la desventaja es que ustedes no nos dejan, porque ustedes piensan que somos inferiores a ustedes, que no tenemos derecho a venir a hablar aquí, pero imagínese 120 hombres en un salón tan grande, y yo solita con el señor José diciéndoles entonces ellos me miran y dicen vamos a que nos den una clase de leyes...”* (Fanny. Lideresa Social de mujeres víctimas del conflicto armado. Grupo focal Antioquía).

Por tanto, un hilo conector de las causas sociales mencionadas es la desigualdad de género y la vulneración de los derechos de las mujeres en el marco del conflicto armado. Estas mujeres dan cuenta de situaciones de violencia que abarcan contextos de pobreza, discriminación, falta de garantías en materia de derechos a la salud, acceso a la educación, derechos patrimoniales y barreras para el acceso a la ruta de asistencia y reparación integral que se contempla en el marco de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras -La Ley 1448 de 2011-.

Si bien esta ley, en el artículo 13, estipula la necesidad de construir e implementar medidas de atención y reparación a víctimas con enfoque diferencial y de género (Congreso de la República de Colombia, 2011), cómo se abordará en el siguiente apartado, incidir desde las agendas de las mujeres no es una tarea fácil, ya que ellas consideran que se enfrentan no solamente a una débil gobernabilidad democrática<sup>5</sup>, sino a una dinámica en la que la política pública, en muchos casos, es la extensión de los valores y la estructura patriarcal, que genera barreras para el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres.

*“Luego, el año pasado, en el 2015, vine a formar parte de la Mesa. Empezamos a hacer un trabajo arduo ahí, siempre haciendo como esa incidencia en el tema de mujer porque ahí*

---

<sup>5</sup> En región especialmente.

*prácticamente... de mujeres nada, ahí es un pueblo muy machista...”* (Lizet. Lideresa asociación de mujeres campesinas. Entrevista Cundinamarca).

De ahí que el alcance más significativo es que las lideresas han podido asumir todo un discurso en torno a los derechos de las víctimas, enfatizando en los derechos de las mujeres y un conocimiento profundo de la ley para poder exigir e incidir en distintos escenarios, lo que les ha permitido ganar espacios para la participación política.

*“Porque yo no conocía, ni siquiera me había atrevido a declarar. Pero a mis oídos sí llegaban buenos comentarios. De positivismo y de la gestión que hacía Yojaira. Que es una mujer de gestión, una mujer que buscaba, con altos conocimientos. De liderazgo. Una mujer que tiene conocimientos, esta mujer no se deja embolatar. Esa mujer no es abogada, pero se sabe los artículos (ríe), desde la ley, los derechos. Conoce la ley, que nadie la embolataba. Cuáles son nuestros derechos, los derechos de la mujer. Entonces, la mayoría de personas, siempre enfocada hacia ella. Yojaira. Una mujer que gestiona. Una mujer que va y consigue y lo que usted no consigue se lo ayuda a conseguir”* (Tomasita. Lideresa Social de Mujeres víctimas del conflicto armado. Grupo focal 2- Sucre.)

Este precisamente es el rasgo que diferencia a las lideresas con respecto a sus comunidades, el conocimiento que tienen de las leyes, las rutas y la estructura del Estado. Constantemente, estas mujeres hablaban del liderazgo como una carrera, en la que deben formarse y capacitarse en temas de DDHH, normatividad, formulación de proyectos sociales, entre otros tópicos. Esto indica que el trabajo de los liderazgos depende ampliamente de la información con la que cuentan y donde a la vez es un instrumento de incidencia política y exigibilidad de los derechos de quienes ellas representan.

*“Tener más conocimiento. Y por ejemplo, darme de mostrar más así como ella lo ha hecho. Para que ya me vayan reconociendo; por ejemplo, yo soy miembro de la Mesa Departamental de Sucre, ocupo también un puesto ahí. Pero ya le digo, es poquita la idea porque usted sabe que cuando uno se cría, por ejemplo, que uno se cría en el monte, uno no tiene esas experiencias, por ejemplo por decir, y que haya sido estudiado menos”* (Carmen. Lideresa de Mujeres Víctimas del conflicto armado. Grupo Focal 2-Sucre).

La información es poder y el papel que cumplen estas mujeres parte de su capacidad para transmitir todo este conocimiento, tanto de la ley como de lo que conocen de sus comunidades, para la formulación de agendas de incidencia política que aporten al debate de lo que afecta a la población víctima del conflicto armado y a las mujeres, las dos agendas centrales de los ejercicios de los liderazgos sociales de las mujeres.

### **1.3. Estrategias y espacios de participación e incidencia política de las Lideresas sociales.**

*“Esto todo comienza por algo: la incidencia política. Yo la entiendo porque hay procesos de participación como el que tuve en un inicio cuando llegué, hice incidencia, me dieron mi casa. Fui la primera mujer escogida en una junta acción comunal y ahí empecé hacer incidencia política desde la comunidad, mi comuna y luego llegaron las mesas de participación de víctimas, ahí es con propuestas y viendo las necesidades de las víctimas y nuestras necesidades, viendo qué hacía falta para hacer incidencia en las instituciones”*

**Elegida. Lideresa de Víctimas del conflicto armado. Entrevista Nariño.**

Para las lideresas, la lucha por los derechos de las mujeres y las víctimas solo cobra sentido en la medida en que pueden trasladar la discusión sobre las causas sociales a la arena de incidencia política.

Esto supone que el papel de estas mujeres no se concentra meramente en el acompañamiento y orientación a sus comunidades en temas de DDHH y rutas de garantía; sino como lideresas deben desarrollar también una serie de estrategias de incidencia y participación, que las conduzcan a los escenarios de debate público sobre las agendas de su interés y la búsqueda de alternativas de transformación de las circunstancias que afectan a los grupos y sectores que ellas representan.

Como lo dice Elegida en su testimonio, es un reto que sus estrategias resulten efectivas, ya que lo que se busca en sí, es que sus propuestas y aportes sean incorporados en las decisiones

de política pública. No obstante, tal cómo se evidenció en el segmento de las condiciones políticas en las que trabajan estas mujeres, en materia de incidencia, ellas se enfrentan a condiciones de debilidad institucional, conflicto armado y cómo se ha mencionado a lo largo de este documento, a unos valores patriarcales que han priorizado la voz masculina en la concertación de los procesos políticos.

Por consiguiente, a continuación se analizarán las estrategias de participación e incidencia política de las lideresas sociales, con las cuales, ellas han podido impulsar debates y buscar soluciones frente a las causas sociales que las convocan, y de alguna manera, sortear las condiciones que les son desafiantes o que constituyen una barrera para el ejercicio de la participación. Aquí se pretende mostrar el quehacer político de las lideresas sociales, en la medida en que ellas representan la voz de las comunidades en escenarios de incidencia (Medellín, 2015; Reyes & Maceres 2013).

El primer hallazgo, es que las lideresas para lograr sus objetivos tienden a vincularse a procesos de acción colectiva o a conformar asociaciones de víctimas u organizaciones sociales de mujeres; como se verá más adelante, el asociacionismo le da legitimidad a la participación de las lideresas en muchos de los espacios abiertos por el Gobierno Colombiano para interactuar con la ciudadanía. Cabe decir además, que los procesos de acción colectiva han sido determinantes en lugares como Sucre, donde las lideresas tienen una trayectoria más corta que las otras lideresas de los otros lugares del país donde se desarrolló esta investigación.

*“Principalmente, lo más importante es estar organizadas para ser reconocidas, porque si no estamos organizadas no tenemos un reconocimiento a nivel nacional y que en otras entidades nos conozcan”* (Ana. Lideresa Social de Mujeres víctimas del conflicto armado. Grupo focal 2-Sucre).

Tal cómo se refleja en este testimonio, la acción colectiva les ha permitido capitalizar poder político, puesto que lo colectivo es una plataforma de impulso para los liderazgos femeninos por dos razones: la primera, cuando estas mujeres empiezan a escalar al interior de las organizaciones, ganan confianza y logran validar más fácilmente sus planteamientos para la construcción de la agenda de incidencia política (Domènech, 2004 en Reyes & Maceres, 2013).

La segunda razón es que dependiendo del poder de convocatoria de estas lideresas (Olson, 2014) y el conocimiento de la ley y de las políticas públicas, ellas pueden ganar visibilidad en el diálogo con las instituciones de gobierno, o incluso, como lo dice Ana, tener reconocimiento a nivel nacional.

Es importante subrayar, que hay distintas vías por las que una lideresa puede escalar posiciones en una organización. Se escala a través de la empatía, o cómo lo han mencionado algunos referentes de estudio sobre los estilos de liderazgo, a través de los liderazgos democráticos, en los cuales se involucra y se validan las ideas y opiniones de los otros para impulsar los procesos de movilización social (Grint, 2010; Reyes & Maceres, 2013;). Otra forma de escalar posiciones de autoridad y liderazgo dentro de las organizaciones se da a través del conflicto y la pugna por el poder<sup>6</sup>.

Adicionalmente, otra estrategia de acumulación de capital político es la generación de alianzas entre organizaciones sociales de mujeres a nivel nacional. Esto permite alinear agendas de incidencia y dialogar con entidades nacionales, por ejemplo, ministerios, la Unidad para las Víctimas, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, entre otras.

---

<sup>6</sup> Al interior de los grupos se presentan eventualmente tensiones por el poder, incluso hay casos en los cuales una organización se ve forzada a dividirse por este tipo de procesos.

*“Hemos tratado de salir adelante con ayuda de algunas organizaciones como Sisma Mujer, que ha estado con nosotras trabajando, y ellas nos han brindado mucha ayuda. Y nosotros hemos multiplicado ese beneficio que hemos recibido.”* (Margie. Lideresa Social de mujeres víctimas del conflicto armado. Grupo focal 2-Sucre).

En tal caso, ser miembro de estas organizaciones es clave para la construcción y validación de agendas políticas y, cómo se evidencia en el segundo hallazgo, las asociaciones y organizaciones de mujeres les posibilitan llegar a la máxima instancia de participación de las víctimas del conflicto armado: las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas.

En el marco de la Ley 1448 de 2011 (Artículo 193), las mesas de participación se concibieron como espacios de concertación entre las víctimas y los funcionarios del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas –SNARIV- a nivel municipal, departamental y nacional. A continuación, el concepto de las mesas que aparece en la Ley:

ARTÍCULO 193. MESA DE PARTICIPACIÓN DE VÍCTIMAS. Se garantizará la participación oportuna y efectiva de las víctimas de las que trata la presente ley, en los espacios de diseño, implementación, ejecución y evaluación de la política a nivel nacional, departamental, municipal y distrital. Para tal fin, se deberán conformar las Mesas de Participación de Víctimas, propiciando la participación efectiva de mujeres, niños, niñas y adolescentes, adultos mayores víctimas, a fin de reflejar sus agendas.

Se garantizará la participación en estos espacios de organizaciones defensoras de los derechos de las víctimas y de las organizaciones de víctimas, con el fin de garantizar la efectiva participación de las víctimas en la elección de sus representantes en las distintas instancias de decisión y seguimiento al cumplimiento de la ley y los planes, proyectos y programas que se creen en virtud de la misma, participar en ejercicios de rendición de cuentas de las entidades responsables y llevar a cabo ejercicios de veeduría ciudadanía,

sin perjuicio del control social que otras organizaciones al margen de este espacio puedan hacer. (Congreso de la República, 2011 p. 104)

La decisión de participar o no en las Mesas tiene varias implicaciones relacionadas con el potencial de incidencia que pueden tener las mujeres cuando son elegidas para representar a las víctimas en estos espacios.

Para ellas la gran ventaja de participar en las mesas de víctimas, es que los liderazgos pueden proyectarse más allá del municipio o del contexto de la comunidad. Para las lideresas resulta valioso participar en escenarios nacionales, pues consideran que allí podrían encontrar respuestas de políticas públicas más efectivas, en contraste a lo que muchas veces identifican en su región; funcionarios que no conocen la ley, corrupción, alianzas con actores armados y en general, pocos recursos para la ejecución de políticas de gran impacto.

*“Bueno, entonces todas nos organizamos para participar en la Mesa de Víctimas municipal. Nos inscribimos 9 y contamos con la suerte de que las 9 quedamos en la Mesa. Ninguna quedó por fuera. Y quedamos en el comité ejecutivo, comité de ética, comité de justicia transicional... y de eso hemos dado aportes al plan de desarrollo... han sido acogidos nuestros aportes...”* (Yojaira. Lideresa Organización social de Mujeres. Grupo focal 2-Sucre).

Este testimonio deja ver lo que significa para estas mujeres participar en las Mesas. Nueve mujeres de una organización se postularon porque consideran que este espacio facilita la interlocución con el Gobierno a través de espacios como los Comités de Justicia Transicional<sup>7</sup>; pero sobretodo, la posibilidad de aportar en la construcción de los planes de desarrollo, donde a partir de la Ley 1448 de 2011, el tema de las víctimas se instaló en el centro de la agenda política nacional.

---

<sup>7</sup> Los Comités de Justicia Transicional son escenarios de articulación institucional del SNARIV para revisar y acordar la implementación de la Política Pública de Víctimas en los municipios y departamentos (Congreso de la República, 2011)

Incidir en los planes de desarrollo es sin lugar a dudas una de las acciones más relevantes que desarrollan las lideresas en este ítem, puesto que la inclusión de agendas de las mujeres<sup>8</sup> en los planes garantiza la destinación de recursos económicos y la ejecución de proyectos y programas relacionados con dichas agendas.

Para ello, las lideresas se valen de múltiples estrategias de incidencia y cabildeo político. La primera efectivamente tiene que ver con todas las acciones y los espacios concertados en el marco de las mesas de participación de víctimas, donde se intenta tener acercamientos con actores de decisión.

*“Bueno una de las cosas de las más importantes que hemos hecho y que me parece a mí como Secretaria técnica y representantes de las víctimas aquí en Nariño, es la incidencia política que tuvimos por el Concejo Municipal porque entramos allá y al principio fue un trabajo que se hizo, pero al principio ellos no querían, no hicieron acto de presencia muchos llegaron firmaron y se fueron pero luego ya fueron solicitados y ya todos escucharon se esperaron hasta el final y muchos nos esperaron y nos felicitaron que queríamos que se formará el comité, no recuerdo en este momento pero es quien vigile todas las acciones que se van a realizar”*(Elegida. Lideresa de Víctimas del conflicto armado. Entrevista Nariño).

La segunda estrategia abarca las alianzas con entidades del SNARIV e incluso organismos internacionales, que operan como actores de presión de las agendas de las mujeres y a la vez financian proyectos y acciones que ellas trabajan con sus comunidades. Esta estrategia vale la pena decir, que no sólo es propia de las lideresas que hacen parte de las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas, sino que en el caso de las mujeres que han sido amenazadas y que tuvieron que desplazarse de los territorios de residencia, se ha constituido como incluso como una estrategia de protección, tal es el caso de Elena en Bogotá D.C y Lizet en Cundinamarca.

---

<sup>8</sup> Recordemos que esta es la agenda central de las lideresas víctimas del conflicto armado, incidir y ubicar los temas que afectan a las mujeres en los temas de gobierno.

*“Yo también hago parte de la mesa municipal y cuando llegó la hora de conformar las mesas, a nosotras nos llamaron de la Unidad y nos dijeron mire ahora en marzo vienen las elecciones de mesa tiene que estar constituidas que hay que llevar sus papeles y nosotras fuimos a la personería e hicimos todo el trámite”* (Helena. Lideresa Social de mujeres víctimas del conflicto armado. Grupo Focal 1-Sucre).

La principal entidad de gobierno con la que buscan establecer alianzas es la Unidad para las Víctimas. Por ejemplo, en los grupos focales que se realizaron en Sucre, constantemente las mujeres hablaban de la confianza y la seguridad que tienen en la orientación de los funcionarios de la Dirección Territorial especialmente, el Enlace de Participación quien las orientó para organizarse y postularse a las mesas de víctimas, y el Profesional Psicosocial, quien les ha brindado acompañamiento en el marco de las medidas de rehabilitación que contempla la ley 1448 de 2011.

Aparte de las mesas, las lideresas se postulan en sus barrios a las JAC, un escenario que aunque no tiene un alcance nacional, forjan legitimidad y respaldo por parte de las comunidades. Además, las lideresas participan en espacios como Mesas de DDHH, Grupos de Memoria Histórica, Consejos Consultivos de Mujeres y cómo se decía, en escenarios de formación y proyectos acompañados por organizaciones no gubernamentales, organizaciones de mujeres de alcance nacional como Sisma Mujer o la Casa de la Mujer, u organismos internacionales como la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional – USAID, ONU Mujeres, OXFAM, entre otros.

Pero la pregunta de fondo es, en definitiva: ¿Cuáles son las aspiraciones políticas de estas mujeres?

En algunas de las entrevistadas es evidente la idea de llegar a cargos de representación política, casi siempre al Concejo de sus municipios. Y aunque a través del liderazgo social estas

mujeres establecen redes de contactos y la gente comienza a conocerlas y confiar en ellas; los impactos de las amenazas, la persecución pero sobretodo, no tener una maquinaria política, dificulta de manera considerable lograr este objetivo.

Si bien es cierto, en gran parte de la literatura consultada se afirma que los liderazgos sociales pueden ser un primer paso para que las mujeres sean elegidas en cargos de elección popular (Pena, et.al., 2013), los casos de las mujeres participantes, develan que son amplias las barreras para que aspiren a ser elegidas como alcaldesas o concejalas en sus municipios.

*“He concursado en la junta administrativa local, salía desde los tres años, fui la primera edil de la comunidad de mi corregimiento y para qué! siempre me ha gustado la política, aprendí a buscar a muchas mujeres a decirles que la política es buena pero siempre hay que estudiar y vienen mujeres muy preparadas... pero después no me dejaron los paramilitares porque yo quería ser concejal...”*. (María Elena. Líderesa comunal. Entrevista Antioquía).

En resumidas cuentas, la participación política de las lideresas sociales, abre posibilidades para que las mujeres entablen discusiones sobre los problemas estructurales de violencia social que aquejan a las comunidades, y contribuir a la gestión, diseño y formulación de políticas públicas en sus territorios (Medellín, 2015) enfatizando en los planteamientos del enfoque de género.

Por ende, estas mujeres intentan vincularse a espacios abiertos en el marco del sistema democrático colombiano, y desde allí promover discusiones en torno a sus agendas e impulsar las causas sociales de las mujeres, el rasgo específico de los liderazgos sociales femeninos. Aunque pareciera ser que estos espacios no alcanzarían para que ellas puedan aspirar a cargos de representación política, sí resultan efectivos para buscar soluciones y garantías para sus comunidades y grupos de referencia, lo que es en definitiva, el papel político de los liderazgos sociales.

#### **1.4. Reputación, intercambios y posiciones de las lideresas sociales en la arena política.**

*“Bueno, todo es un manejo político. ¿Sí? El Estado en sí, y, y el Gobierno, solo son políticos. ¿Sí? Que de una u otra forma, eh! si lo ayudan a uno, y si lo apoyan a uno, dicen: bueno, vamos de pronto a estar apoyando a, a la comunidad donde ella está y ella va a decir: nosotros la apoyamos y la comunidad va a estar con nosotros. ¿Sí? Entonces es como una forma de que tú me das, y yo te doy. ¿Sí?”*

**Lizet. Lideresa asociación de mujeres campesinas. Entrevista Cundinamarca.**

La política es un escenario de intercambio y de relaciones de poder en donde los actores construyen estrategias para lograr sus objetivos. Si bien es cierto no todas estas mujeres llegan a ser elegidas en cargos de elección popular o emprender una carrera política; desde el activismo, y desde el conocimiento que tienen sobre las comunidades y sus territorios, es posible afirmar que los liderazgos sociales femeninos han contribuido en la apertura de nuevos escenarios de participación política para las mujeres en Colombia.

Esto implica reconocer que estas mujeres han logrado acumular poder a través de su discurso, su cercanía con las comunidades, pero especialmente, a través del prestigio que poseen y lo que las ubica como agentes que dinamizan procesos políticos en sus territorios.

James Burns Macgregor (2010) menciona que la reputación es la regla con la que se mide el poder de un líder político. La reputación de las lideresas sociales es fundamental para alcanzar sus objetivos pues posibilita encontrarse con políticos y funcionarios que pueden ayudarlas.

Por ende, para estas mujeres es clave forjar una estrategia de influencia que vaya más allá de estar suscritas a los espacios de participación e incidencia mencionados en el anterior apartado. Por ejemplo, la capacidad que tengan estas mujeres para captar votos en la región, las redes de contactos a nivel local, nacional e internacional, ó, la presencia en espacios nacionales, resultan claves para tener una mayor reputación.

Incluso, como se abordará en el siguiente capítulo, la amenaza les da visibilidad, en tanto es un acto que refleja el poderío político de una lideresa: en efecto, se le persigue porque tiene poder.

A partir de los relatos de las mujeres entrevistadas, es posible deducir que la base de su prestigio y la fuente de su poder radica en su capacidad de convocatoria. Qué tantas mujeres o qué tantas personas son capaces de agrupar en un taller, en una reunión, a través de unas firmas; da cuenta de la capacidad de influencia o el control situacional, el grado de poder que tiene una lideresa sobre su grupo (Domènech, 2004 en Reyes & Maceres, 2013).

*“Más de 300 mujeres gracias a Dios he acompañado yo y he logrado ayudarlas a ellas y un logro, algo muy bonito es cuando ellas me llaman para saludarme porque se acordaron de mí o para saludarme, me dicen gracias Elena te quiero mucho eres mi ángel guardián, me está pasando esto, me está pasando lo otro, hoy hice un negocio, me funcionó, veo en ellas ese agradecimiento, y por lo regular cuando ellas van hacer cosas, me llaman para pedirme una opinión o algo, eso para mí es un logro el darme cuenta que ellas tienen alguien en quien confiar, para mí es una ganancia”* (Elena. Lideresa de mujeres víctimas del conflicto armado. Entrevista Bogotá D.C).

De hecho, en las entrevistas y grupos focales cuando se les preguntaba sobre cuál creían es su papel cómo lideresas o su herramienta más importante para incidir y participar en ámbitos políticos, las respuestas fueron muy similares. Las lideresas parten de la idea de que su papel se suscribe a lo comunitario pues ellas conocen lo que afecta a la gente en los territorios y han podido tejer relaciones de confianza y apoyo. Este es el factor que las distingue de un político, un alcalde o incluso de un funcionario público.

*“De igual manera toda actividad que estamos realizando es política digamos que aunque no estamos encaminándonos a la política, todo es político; yo pienso que acá uno es quien conoce más la problemática porque es ponerse en los zapatos de las otras personas”* (Mayo. Lideresa comunal y de organizaciones sociales de Mujeres. Grupo focal Antioquía).

Cómo se decía en el análisis sobre las causas sociales, la vivencia del conflicto armado, pero sobretodo los imaginarios en torno a lo femenino, hacen que estas mujeres puedan construir relaciones de proximidad a sus comunidades y puedan fortalecer su reputación y prestigio. Este marco evidencia la importancia de los vínculos afectivos en la consolidación de los liderazgos femeninos, pues casi es posible identificar la extensión del papel de cuidado histórico que han ocupado las mujeres a las comunidades y los colectivos que ellas asisten<sup>9</sup>. Esto implica reconocer, el papel que ocupan estas mujeres en el acompañamiento de causas sociales relacionadas con el sufrimiento de las víctimas, un factor distintivo de los liderazgos sociales femeninos frente a los liderazgos masculinos.

Ahora bien, dependiendo de la cercanía, la reputación y el poder de convocatoria de estas mujeres, los políticos regionales querrán hacer alianzas con las lideresas sociales para ganar legitimidad y visibilidad ante los grupos de referencia de estas mujeres.

Quizás se debe adelantar un trabajo estructurado a nivel pastoral, organizativo y político para construir al interior de las comunidades, las organizaciones y las instituciones una cultura que vaya más allá de los modelos de participación basados en la transacción, es decir: aquellos que se pueden representar en la premisa yo te doy el voto que representa mi pequeño poder y a cambio tu administras mis derechos. (Medellín, 2015, p. 15).

Si bien desde sus liderazgos, estas mujeres han abierto algunos espacios que no responden necesariamente a ese modelo de participación ciudadana basado en la transacción, ellas son conscientes de los recursos e incentivos en juego. Aunque saben que para ellas es difícil llegar a ser elegidas, con el voto de sus comunidades y colectivos ellas sí pueden apoyar y ser

---

<sup>9</sup> Teniendo en cuenta que las causas sociales están relacionadas con el acompañamiento a víctimas del conflicto armado, los imaginarios alrededor de lo femenino facilitan la expresión del sufrimiento propio.

determinantes en la elección de un político. Ahí radica la importancia del poder de convocatoria y la cercanía a las comunidades: la reputación de estas mujeres puede traducirse en número de votos.

*“Un político, hay que verlo así ... uno sabe perfectamente que va detrás de eso, hay eso, hay una persona que mueve 94 votos, pues se le pone 94 votos, y en este caso, la mayoría, votos de víctimas”* (Cristina. Lideresa de Mujeres Víctimas. Grupo Focal 3- Sucre).

En elecciones, los políticos buscan conversar con ellas, negocian con las lideresas y ellas buscan ventanas de oportunidad para que se abran proyectos y programas relacionados con las causas sociales de su interés. Claro, lo que en el fondo está en juego, y las lideresas lo decían, es la posibilidad de poder formar y empoderar a la gente frente a su “pequeño poder” (Medellín, 2015).

*“Bueno yo digo que como hemos aportado políticamente en la comunidad sobre todo con los votos, a decirles a muchas personas porque votar, atreverse uno a decir: mire votemos por fulano, por este, o por esta, por las cualidades de estas personas; mire quienes son las que han participado acá en el barrio, quienes han gestionado, entonces todo eso, toda esa capacitación y todo ese empoderamiento que uno tiene con la comunidad, ese es un papel político que uno ha jugado... Nosotros estamos mirando la manera, de pronto, de hacer unos talleres antes, para decirle a la gente...”*. (Adelaida. Lideresa comunal. Grupo focal Antioquía).

Claro, estas alianzas no se dan solamente en coyunturas electorales, sino en la participación de estas mujeres en escenarios de formación, en momentos de deliberación y concertación de los planes de desarrollo o planes de acción territorial. Además, como dijeron las lideresas en las entrevistas realizadas, una de las grandes dificultades que tienen los gobiernos locales es, precisamente, llevar proyectos y acciones de política pública a los territorios donde se ha vivido el conflicto armado.

En este caso, las lideresas operan como una especie de bisagra de una puerta, en la medida en que apoyan la implementación y la priorización de sus territorios para la ejecución de

proyectos y programas gubernamentales o incluso, de las acciones en terreno de las ONG. Este aspecto evidentemente, juega a favor de su prestigio ya que es a ellas a quienes buscan para desarrollar proyectos en estos lugares.

Ahora, si bien es cierto que hay una relación llena de desconfianza hacia el Gobierno, sus instituciones y los políticos, es innegable el hecho de que existe una interdependencia, en tanto ellas pueden facilitar algunas situaciones para que el gobierno atienda a sus comunidades. Es por ello, que para las lideresas ha cobrado mucha fuerza la idea de empoderar a las víctimas y a sus comunidades como sujetos políticos, esto quiere decir, que uno de los propósitos del trabajo de las lideresas sociales es romper con las relaciones asistencialistas entre el Gobierno y la población víctima, que las comunidades sean activas en los procesos de exigibilidad, y que a través de la participación, se pueda concertar con el Gobierno, acciones en pro del bienestar de la gente, todo de la mano del liderazgo de las mujeres.

*“Estoy trabajando con varios, pero, eh! lo de las mujeres allá es la falta como de espíritu, también uno lucha contra eso. Porque es que se acostumbraron a vivir de la dichosa ayuda humanitaria. Ya después de eso, se tiraron a morir, ya no hay ayudas, se están muriendo de hambre, ya no buscan, los pelaitos están todos mal, porque ya no hay ayuda humanitaria. O sea, ellos no buscan en sus negocios, ellos no tienen una mentalidad de nada, sino ya se quedaron ahí porque ya se acabó la ayuda, ya están pensando que ya no va a haber más desplazados, que ya les van a dar. Y después no van a tener nada. O sea, esa es otra pelea que tenemos las lideresas también. O sea, sacar a las víctimas de esa mentalidad que tienen de conformismo...”* (Erika. Lideresa Social Organización de Víctimas del conflicto armado. Grupo focal 2- Sucre).

Más allá de lo obtenido a través del liderazgo, es evidente que estas mujeres presentan una fuerte ambición por el poder, poder que se expresa en sus logros, en el prestigio ante sus comunidades, y en el liderazgo como un ejercicio de autonomía y de liberación ante los factores de vulnerabilidad social y las violencias basadas en género que han vivido estas mujeres (Burns,

2010). Esto explicaría en gran medida, porque ante los riesgos y las amenazas que sufren a raíz del conflicto armado, estas mujeres no abandonan el ejercicio de liderazgo social.

Por lo tanto, hablar del papel político de las lideresas de base se vincula plenamente con las experiencias de empoderamiento de estas mujeres. Rappaport (1981 citado en Caicedo & Solarte, 2015) define empoderamiento como una acción crítica y reflexiva de los sujetos para la transformación sociopolítica de sus entornos. Lo que hacen estas mujeres es precisamente construir discursos, forjar escenarios de relación con actores del gobierno y luchar por las causas sociales que afectan directamente a las comunidades, pero sobretodo a las mujeres que viven en medio del conflicto armado<sup>10</sup>, para transformar tanto a las instancias de gobierno como a sus comunidades.

Caracterizar el papel político de las lideresas sociales ha de estar sujeto a una mirada de territorio y a la revisión de las debilidades del sistema democrático colombiano en términos de gobernabilidad y claro, a los factores asociados a una cultura de género patriarcal que dificulta ampliamente el ejercicio de participación política de las mujeres. Como se abordará a profundidad en el próximo capítulo, en los territorios en los que persiste la guerra, muchas veces estas mujeres son los únicos referentes de liderazgo político y se han convertido en figuras protectoras para quienes han sido víctimas; por esta razón, su principal capital político, es la cercanía y la confianza que generan en sus comunidades.

---

<sup>10</sup> Un factor distintivo de los liderazgos sociales de las mujeres, abogar por las causas sociales asociadas al sufrimiento de las víctimas y la exigencia de los derechos de las mujeres.

## CAPÍTULO II

### LOS RIESGOS Y AMENAZAS CONTRA LIDERESAS EN EL CONTEXTO DEL CONFLICTO ARMADO COLOMBIANO

*“...Y nos fuimos capacitando y ya nos pusimos a leer, aprendimos a estudiar las leyes y en el marco de la violencia que estábamos viviendo y aunque fuimos mujeres violentadas, con el ánimo de salir adelante y ponerle el pecho a la guerra. Porque sigue la guerra, aunque yo digo que aún el territorio está amenazado y silenciado por las armas porque no podemos todavía hablar; sin embargo es muy valiente, como usted dice, que nosotras las mujeres somos muy pocas las que se enfrentan, ya no más! Nosotras tenemos derecho a defendernos, no con armas sino con las manos, y el amor, y por el liderazgo”*

**María Elena. Lideresa Social de mujeres víctimas del conflicto armado. Entrevista Antioquía.**

El objetivo de este capítulo es analizar los riesgos a los que están expuestas las mujeres en el ejercicio de sus liderazgos y en la defensa de los DDHH en territorios de recrudecimiento del conflicto armado. Si bien es cierto, la guerra no es el único factor asociado a la violencia y a la persecución (Programa somos Defensores, 2016), ha sido uno de los contextos donde mayormente se han vulnerado, asesinado y amenazado a líderes sociales por la connotación política detrás de la violencia (Relatoría Especial sobre Defensoras y Defensores de los derechos humanos de la Organización de las Naciones Unidas- ONU, s.f citado en Organizaciones Participantes, 2016).

Teniendo en cuenta que el problema de investigación se encuentra vinculado a la comprensión de los riesgos y las formas de violencia hacia mujeres en los ejercicios de liderazgo social, cabe recordar que todo el planteamiento de este capítulo se basa en la premisa de que la persecución hacia las lideresas sociales, en su condición de mujeres, contiene una expresión violenta de la cultura patriarcal en contextos de conflicto armado. Si bien los actores violentos atacan a líderes y lideresas, en este segundo caso, la acción agresiva se ejerce con la pretensión de destruir y obstaculizar las trayectorias e iniciativas de participación política de estas mujeres

(Corte Constitucional, 2013; Organizaciones Participantes, 2016), quienes no sólo representan a las comunidades, sino además retan por su condición femenina, el imaginario patriarcal de poder del líder agresor.

A continuación se describen los riesgos de género y las afectaciones diferenciales que han sufrido las lideresas entrevistadas, se presenta una interpretación de los intereses detrás de la amenaza ejercida contra estas mujeres, y por último, las estrategias de protección utilizadas por ellas para resistir y seguir desarrollando su papel como lideresas sociales.

## **2.1. Los intereses políticos detrás de la amenaza y la persecución.**

*“Sí, la idea es callar a todas las personas que empiezan a reclamar sus derechos, pero como ellos dicen y piensan que nosotras somos el sexo débil, entonces quieren tenernos a nosotras como ahí y callarnos, y dependiendo de ellos y no quieren que nosotras surjamos. Y pues la verdad las mujeres ya nos estamos empoderando y conocemos de todo y sabemos de nuestros derechos, y pues ya estamos reclamando, pero ellos quieren tenernos ahí bajo el mando de ellos...”*

**Adelaida. Lideresa comunal. Grupo focal Antioquía.**

Para construir una noción sobre los intereses detrás de la persecución violenta hacia las lideresas sociales, se parte de las implicaciones que tiene el romper con los cánones propios de una cultura patriarcal en la que las mujeres tienen otras asignaciones, otros mandatos distintos a participar en política. Se parte además del peligro que ellas representan, en tanto a las lideresas se les identifica como una voz legítima de interlocución con las entidades de gobierno y porque al final, son quienes orientan y acompañan a las comunidades en contextos de vacío y debilidad democrática.

Por tanto, las amenazas solo pueden ser entendidas como formas de violencia sociopolítica, en la medida en que estas mujeres se convierten en blancos de persecución a raíz del papel político que cumplen en estos territorios. Dicho papel, afecta el desarrollo del proyecto

político de actores armados ilegales, el cual se encuentra enfocado a la consolidación del control territorial y por supuesto, a la desestabilización y cuestionamiento del poder y las acciones del Estado o la lucha política a través de las armas.

El conflicto armado colombiano se ha caracterizado por ser una guerra de control territorial y una pugna por tener el monopolio de recursos estratégicos (Pizarro, 2004). Esto ha generado que las acciones de los grupos armados ilegales como las FARC-EP o grupos paramilitares se enfoquen al fortalecimiento de una estrategia de reconocimiento político y de instauración de un régimen a modo de “Estado Local” (Pizarro, 2004) lo que les permita precisamente tener un control sobre la población y los recursos políticos, económicos y territoriales, en juego.

Una forma entonces de instaurar este proyecto político es la búsqueda de alianzas con líderes y lideresas sociales, quienes al gozar de legitimidad y prestigio en las regiones, facilitan la instauración de un régimen político y el respaldo de las comunidades.

Tal como se exponía en el primer capítulo, la gente escucha a las lideresas para tomar decisiones políticas: por quien van a votar, qué es lo mejor para la comunidad, o cuáles son los proyectos o programas de gobierno que pueden desarrollarse en sus territorios. Operaría entonces, casi de la misma forma con los grupos armados.

*“Entonces, al uno no querer apoyar esta, como le digo esas propuestas, esas ideologías de ellos, porque, pues uno trabaja, uno prácticamente está haciendo el trabajo del Estado. ¿Sí? Uno como líder hace el trabajo del Estado, el Estado no está allá pendiente de las comunidades. Uno es el que lleva la problemática al Estado para buscarle una solución. Entonces esto se convierte en, como para ellos, como algo atractivo, ¿sí? Porque dicen -esta persona mueve gente, tiene poder de convencimiento, entonces tenemos que tenerla acá-. Y si uno no les apoya pues entonces es cuando ya vienen las amenazas...”* (Lizet. Lideresa asociación de mujeres campesinas. Entrevista Cundinamarca).

Aliarse con las lideresas es una forma de fortalecer los intereses políticos, territoriales y económicos de los grupos armados. Si bien, no es la única forma, sí es un factor que aporta al sostenimiento de los proyectos políticos en regiones donde como dice Lizet, es notoria la ausencia del Estado. De hecho, algunas de las mujeres entrevistadas recibieron ofrecimientos por parte de grupos paramilitares y de la guerrilla para poder aspirar al concejo en sus municipios; al negarse a participar de esta coalición, las mujeres empezaron a ser amenazadas y perseguidas.

*“...querían que trabajaré en la política con ellos, pero ellos querían mandar en la política y yo quería dirigir la política coordinando y educando, y es que obligaban a la población a salir a votar y yo no quería eso para las mujeres, yo quería que votaran por decisión propia y para que se cumpliera los puntos que había prometido, el problema es que yo iba a aplicar la ley del Estado no la de ellos”* (María Elena. Lideresa comunal. Entrevista Antioquía).

Lo cierto es que en un conflicto armado que se caracteriza por ser “...una situación social compleja en que los antagonistas han pugnado simultáneamente por obtener el control sobre un mismo conjunto de recursos escasos relacionados con el poder político” (Torrijos en Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, 2015 p. 656), cuando alguien decide no vincularse o formar parte de los proyectos políticos de los actores armados ilegales, esta persona sencillamente será perseguida.

Como muy bien lo ha dicho Eduardo Pizarro (2004) en su texto “Una democracia Asediada”, en el conflicto armado colombiano hay por al menos dos proyectos de sociedad antagónicos que han propiciado un ambiente polarizado, en el que se persigue a quienes están en la oposición y se aniquila a la diferencia. La amenaza, entonces, es una expresión de la polarización generada por el conflicto armado y el panorama político colombiano de poca credibilidad y confianza en las instituciones democráticas. Las lideresas al negarse a hacer parte

de la maquinaria política se convirtieron en enemigas y por ende en blanco de persecución violenta y de aniquilación.

La amenaza responde a una lógica de coaliciones políticas y contextos donde los actores armados ilegales buscan imponerse a través de la acumulación de diversos recursos políticos. No podría decirse que la autoría intelectual de la violencia la tiene un solo grupo en particular o que solo surja en el marco de la ilegalidad. Esto depende de la historia y hegemonía de los actores armados ilegales en cada región del país.

Al respecto, se entiende que en un contexto de post-acuerdo se haya visto incrementada la persecución a líderes sociales (Programa Somos Defensores, 2017) y que se esté hablando de que las estructuras paramilitares y grupos emergentes sean los principales victimarios. Con esto no se pretende negar que grupos como las FARC- EP o el Ejército de Liberación Nacional -ELN- hayan perseguido y cooptado la participación de las mujeres como una estrategia para asirse del poder.

Es posible afirmar que los proyectos de expansión de los actores armados ilegales han generado una especie de encogimiento del espacio real para el ejercicio de la democracia (Pizarro, 2004). El silenciamiento y la obstrucción de los procesos de participación ciudadana como los que se están analizando en esta investigación, es sencillamente una estrategia para que las comunidades se vinculen y se sometan a los proyectos políticos de los actores armados, o cómo dicen las entrevistadas, cumplan la ley del actor armado.

Estas mujeres van en contravía de los intereses de quienes las amenazan por dos razones: la primera, porque promueven acciones de resistencia y construcción de paz territorial a partir de la promoción de valores y principios democráticos, la defensa de los DDHH, el enfoque de

género y la promoción del empoderamiento de las mujeres, o la articulación y colaboración para la implementación de políticas públicas en sus territorios.

*“Yo pienso que anteriormente, nosotras las mujeres no teníamos voz ni voto y como ahora nosotras unidas somos más, y ahora las mujeres sabemos cuáles son nuestros derechos y nuestros deberes entonces por eso la persecución va encaminada a nosotras las mujeres”* (Eneida. Lideresa comunal. Grupo Focal Antioquía).

La segunda razón tiene que ver con que estas mujeres llevan a sus comunidades a denunciar hechos de violencia con ocasión del conflicto armado, sobretodo la violencia sexual<sup>11</sup>. La denuncia se constituye como una herramienta política contra los actores armados ya que se activan rutas para la captura y la judicialización de quienes han perpetrado acciones violentas. En consecuencia, la persecución hacia las lideresas se da porque ellas conocen las rutas, conocen las leyes y acompañan a las personas para que denuncien a los actores armados.

*“Tú sabes que esa gente no perdona, esa gente no respeta, igual en mi caso, yo también reconozco que a ellos les he dado duro porque el solo hecho de hacer estas jornadas por qué yo les he dicho a las mujeres que si tienen un alias, díganlo. Hace tres o cuatro años atrás, mucha de esta gente, estaban presos y estaban por salir y algunos que ya estaban en la puerta, ya afuera, para salir, por unas mujeres que dijeron el alias del fulano, los procesos se echaron atrás”* (Elena. Lideresa de mujeres víctimas del conflicto armado. Entrevista Bogotá D.C).

En consecuencia, las lideresas se convierten en blancos visibles para los actores armados ilegales quienes las amenazan y las persiguen para atentar contra su actuación política. Esta situación se encuentra directamente relacionada con la reputación o el prestigio de cada lideresa: a mayor reputación, mayores son las probabilidades de ser amenazadas.

---

<sup>11</sup> El Estatuto de Roma, instrumento internacional que reconoce a la violencia sexual como crimen de lesa humanidad; le compete al Estado colombiano armonizar su normatividad interna para responder a los mandatos internacionales derivados de su ratificación (Corte Penal Internacional, 1998). Se cita entonces, al Estatuto de Roma por las implicaciones que tiene para el Estado la presión internacional en la judicialización de estos crímenes y las dinámicas de posicionamiento político a nivel global.

*“Pero cuál es el temor que nosotras las mujeres muchas veces tenemos? que ellos a las que más hablan, es con las que más se meten, más la persiguen y a veces la matan y la intimidan...”*  
(Fanny. Lideresa Social de mujeres víctimas del conflicto armado. Grupo focal Antioquía).

En resumen, los liderazgos sociales de las mujeres ponen en jaque y desestabilizan las relaciones de poder en territorios marcados por el conflicto armado, pues entorpecen la instauración de los proyectos políticos de los actores armados ilegales. Además, son mujeres que desafían las lógicas patriarcales de distribución del poder, características de estos contextos culturales. En la guerra, la imagen de fuerza es determinante en la capacidad de cohesión que genera un líder militar, del grupo que sea. Dado que en la lógica patriarcal, mayoritaria en las zonas rurales de Colombia, la mujer es representada como débil, el ser vencido por una mujer pone en duda la fuerza y la hombría del líder agresor. Por eso la acción de las mujeres lo afecta más que la de los hombres en su propia capacidad de liderazgo masculino y lo obliga a eliminar a su oponente.

Para muchos persistir en el liderazgo en medio de la guerra es casi como un suicidio, pero para estas mujeres es una forma de resistencia y una manera con la que han aprendido a vivir ante los factores estructurales que sostienen el conflicto armado como la pobreza, la lucha por las tierras, el narcotráfico, etc. (Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, 2015). Pero sobretodo, una forma cómo las mujeres en estos territorios buscan ampliar el espectro de participación política de las mujeres e impulsar acciones de incidencia y exigibilidad de los derechos que han sido vulnerados,

En todo caso, cuando se atenta contra la vida de las lideresas, se transgrede un nodo sensible de la construcción de tejido social en comunidades que han sido victimizadas en el

conflicto armado. Se atenta contra un referente de protección y de cuidado, contra las voces de las comunidades y se transmite un mensaje de castigo a la participación política de las mujeres.

*“Ahorita la cosa en Sucre está muy linda y maravillosa, el problema es que se están armando nuevos grupos y yo como persona líder no me voy a tirar a un evento público por qué yo lo que quiero es ayudar y proteger a muchas mujeres y si yo me tiro una plaza pública a hablar, yo voy a hacer el ojo, voy a estar en la mirada, y voy a ser el objetivo militar de esa gente. Y yo me amo y amo a todas mis mujeres, y si yo me amo a mí la palabra dice: ama a tu prójimo como a ti mismo; y yo no puedo poner en riesgo a las mujeres que me está siguiendo y a las que yo les estoy haciendo acompañamiento. Me invitan a una plaza pública y yo digo no, yo no puedo porque no hacemos un conversatorio privado por qué es que yo me amo y yo no quiero que esa gente me tenga en cuenta, y diga es que esa vieja es la que está consiguiendo estas mujeres, vamos a darle a ella y las callamos a todas y eso es lo que yo no quiero.”* (Yojaira. Lideresa Organización social de Mujeres. Grupo focal 2- Sucre).

## **2.2. Riesgos de género: las trayectorias de persecución violenta.**

*“...antes de salir de mi territorio me mandan panfletos, amenazas, llamadas, contactos telefónicos, me retuvieron a mi hijo menor. Me mandaron un mensaje con él diciendo que dígame a su mamá que no sea tan sapa, que la vamos a matar por sapa, que deje esas mujeres donde estaban calladas, que ella no tiene porque involucrarse en los que no le compete a ella, que no se haga matar y así sucesivamente.”*

**Elena. Lideresa Social de mujeres víctimas del conflicto armado. Entrevista Bogotá D.C.**

Como continuamente se ha dicho a lo largo de este documento, la base interpretativa del problema de investigación son las relaciones de poder expresadas, en este caso, en formas de violencia y en los riesgos que corren las lideresas sociales en territorios de conflicto armado. Estas acciones hacen parte de una estrategia de control territorial en la que a través del terror y la violencia contra las mujeres, se busca que abandonen los ejercicios políticos de liderazgo social y defensa de los DDHH.

En este apartado, se presenta una aproximación a los riesgos, las amenazas y las acciones de persecución violentas a las que se encuentran expuestas las lideresas sociales, una discusión que pasa por el lente de una cultura patriarcal y unas formas de violencias basadas en género que se intensifican en contextos de conflicto armado. Esto quiere decir, que es precisamente en los

riesgos y en la violencia donde se hace más evidente la diferenciación en la forma como se atenta contra los hombres y las mujeres que son líderes sociales.

Al observar las cifras de homicidios a líderes sociales de los últimos tres años se evidencia un incremento considerable de las agresiones. Tan solo en el año 2014, la ONU (2015) refirió que de los 45 líderes y defensores asesinados, 2 eran mujeres. En el año 2015, el Programa Somos Defensores (2016) reportó que fueron asesinados 69 defensores, de los cuales 8 eran mujeres. Y en el año 2016, que es el que registra el pico más alto, fueron asesinados 80 líderes sociales y defensores de DDHH, de los cuales 9 eran mujeres (Programa Somos Defensores, 2017).

<b>Año</b>	<b>Hombres</b>	<b>Mujeres</b>	<b>Total de víctimas por año</b>
2014	43	2	45
2015	55	8	63
2016	71	9	80

**Tabla 1. Comparación de las cifras de homicidio entre hombres y mujeres de los últimos tres años.**

Comparando las cifras de los últimos tres años, se registra un número más alto de agresiones hacia los hombres que hacia las mujeres. Tal como lo han dicho las mujeres en los espacios de concertación para la formulación del Programa de Garantías (Organizaciones participantes, 2016) y se ha mencionado en los documentos de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 (Corte Constitucional, 2008; 2013; 2015), la guerra tiene una faceta de género y la persecución violenta a lideresas sociales es distinta la que se ejerce contra los hombres en su misma posición<sup>12</sup>, y que en sí, son formas de violencias, que como se mencionaba en las bases conceptuales, atentan contra la condición femenina.

<sup>12</sup> En el país no existe un sistema de información con el que pudiera establecerse una comparación entre números brutos y pesos porcentuales. Para el análisis de estas cifras esto significa que aunque tradicionalmente en zonas de guerra puede que haya una cantidad mayor de líderes masculinos, el peso porcentual de mujeres asesinadas frente al universo de lideresas sociales que trabajan en estos territorios puede ser mayor, ya que cómo se ha dicho, la

*“...muchas de las mujeres que ejercemos liderazgo y la defensa de los derechos humanos y los derechos de las víctimas muchas, muchas porque sé que somos mayoría, las mujeres que somos viudas o madres cabeza de familia, entonces qué pasa? ellos con la amenaza lo que quieren es callarlo o decirle a uno: sálgase de eso, quédese quieto, quédese callado...lo que menos queremos es que nuestra familia sufra las consecuencias de esta violencia, porque nosotras amamos a nuestras familias, o de pronto una amenaza que sea directa para nosotras, ellos sean quienes sufren las consecuencias”* (Elegida. Lideresa de víctimas del conflicto armado. Entrevista Nariño).

A partir de este planteamiento, se enuncian las violencias vividas por las dieciocho lideresas que participaron en esta investigación. Para presentar estas situaciones se establece una relación directa con lo que menciona la Corte Constitucional (2008; 2013) en los Autos 092 de 2008 y 098 de 2013, delimitando la trayectoria de persecución violenta que sufren estas mujeres a partir de la categoría analítica de riesgos de género.

Las lideresas explican que la persecución inicia a raíz de lo que ellas llaman “*El Boleteo*”, una situación en la que aliados de los actores armados ilegales les informan sobre lo que acontece en las comunidades o en los territorios de dominio de dichos grupos, dando detalles sobre el trabajo de las lideresas sociales. Ellas refieren que pueden ser personas de la misma comunidad, o incluso funcionarios públicos que tienen alianzas con los grupos armados ilegales. Dichas alianzas o coaliciones se establecen como medio para maximizar el poder y fortalecer el control territorial de los grupos armados ilegales<sup>13</sup>.

*“... de ahí se genera lo que nosotros llamamos “boleteo” ¿sí? Entonces, si uno no se presta a lo que ellos quieren, es cuando empiezan a hacer las intimidaciones para poderlo obligar a uno. ¿Sí? Vienen los hostigamientos, o sea que son las visitas frecuentes de ellos en la casa de uno. Y luego vienen las amenazas más claras ¿Sí? Entonces todo esto siendo de que lo que uno sienta*

---

visibilidad de las mujeres y su condición de excepción en un contexto político de tipo patriarcal, se convierte en un factor de riesgo para que ellas sean atacadas.

<sup>13</sup> No se excluye la posibilidad de que existan casos dentro de los cuales la amenaza provenga de fuerzas estatales, pero para el caso de nuestro grupo de estudio, las amenazas provienen de grupos armados ilegales, y de hecho el Estado es quien eventualmente les provee protección.

*miedo y que uno diga: -no, juepucha! pues por mi familia, por mis hijos yo lo voy a hacer-”* (Lizet. Lideresa asociación de mujeres campesinas. Entrevista Cundinamarca).

Tal como lo describe Lizet, en ese momento comienzan *las amenazas*, la advertencia sobre el posible daño o afectación si las mujeres no abandonan el ejercicio de los liderazgos sociales o cómo se mencionó, si ellas no se adhieren a los proyectos políticos de los actores armados ilegales. La Corte Constitucional (2013) argumenta que en el caso de las lideresas, las amenazas muchas veces son formas de atacar su condición de maternidad, pues muchas veces no son dirigidas directamente a ellas sino van en contra de personas de su núcleo familiar, especialmente a sus hijos; como las mismas mujeres lo dicen: *“atacan donde más nos duele”*.

*“Cuando no atacan a la mamá directa atacan a los hijos y en el caso de Adelaida, ella no tuvo lío acá porque tuvo que sacarlos...A mí me dijeron pilas mujer! van a matar a tu hijo! .... esos días yo no comía, yo no dormía, y es que yo venía muy mal porque ese día ya iban a matarlo”* (Fanny. Lideresa Social de mujeres víctimas del conflicto armado. Grupo focal Antioquía).

Así mismo, como Elena decía en el testimonio que abre este apartado, en su caso, le retuvieron a su hijo, como una forma de llegar a ella y enviarle el mensaje amenazante. En general, las formas de comunicar la amenaza son diversas: los mecanismos directos son los correos electrónicos, llamadas telefónicas, panfletos, mensajes verbales o cartas que llegan a la residencia o a las sedes de las organizaciones de las mujeres.

En contraste, hay formas de enviar los mensajes que no son tan explícitas, sino que llegan con frases o hechos que dan cuenta de la advertencia y que se relacionan con la amenaza por ser lideresas sociales; por ejemplo, a Fanny, lideresa de Antioquía, le dejaron una pala de cementerio al frente de su casa.

También se recurre a dañar los inmuebles de las mujeres o intentar despojarlas de sus tierras:

*“Fui víctima, bueno mi casa, digámoslo de alguna manera, a mi casa fueron y le tiraron piedras, y me quebraron las tejas; ellos saben que yo vivo ahí, que yo soy la representante de las víctimas y que fui la presidenta del barrio. Pero a donde puedo coger e irme? yo no puedo coger y irme porque a donde me voy? debajo de un puente no puedo irme...”<sup>14</sup> (Elegida. Lideresa de víctimas del conflicto armado. Entrevista Nariño).*

En la escalada de violencia, las amenazas y la intimidación se hacen cada vez más frecuentes, por lo que en muchos casos, optan por irse, como una forma de preservar su vida, la de sus familias y la de las personas de las comunidades o los grupos de referencia. Incluso, muchas veces, las buscan en el lugar donde fueron reubicadas o a donde se desplazaron de manera forzada.

*“Bueno, en el 2013, 2014, ¡Eh!, yo vivía constantemente como cambiándome de sitio. Pues por el tema de seguridad. Entonces sí llegaron unas personas a buscarme donde había estado viviendo. Sino que la señora que vivía ahí pues, sí éramos conocidas...entonces a ella se le hizo extraño, que llegaran a preguntar, casualmente por la “Llanera”. Entonces dijo “no, yo aquí vivo, yo hace tiempo vivo aquí, yo no conozco a nadie”. Pero entonces luego ella me informa, ella me dice: “No, llegaron unas personas así y así y no son de aquí”. Entonces pues eso lo pone a uno como, como alerta, y fue ahí también, ya luego vinieron y me hicieron nuevamente estudio de seguridad, me salió nuevamente extraordinario. Reubicación nuevamente, entonces pues todo esto hace que, que uno se vuelva como más, ¿cómo te digo? (pausa). ¿Miedoso?” (Lizet. Lideresa asociación de mujeres campesinas. Entrevista Cundinamarca).*

De igual forma, se presentan agresiones y atentados contra estas mujeres y sus familias.

A continuación, el relato de Elegida sobre el atentado que sufrió en 2015:

*“En septiembre del año pasado con mi familia y con mi hijo me hicieron un atentado, fui víctima de dos tipos con arma de fuego que me hicieron un atentado, no pudieron disparar pero me golpearon muy fuerte, golpearon a mi hijo y de eso yo tengo consecuencias, tengo una cicatriz en mi brazo el cual me duele muchísimo...resulta que en el lugar en el que sucedió el atentado fue en la moto por qué ya no tenía medidas de protección y obligatoriamente tenía que andar en la moto pues no tenía medidas de protección...” (Elegida. Lideresa de víctimas del conflicto armado. Entrevista Nariño).*

---

<sup>14</sup> De un lado porque no tenga lugares a donde ir, pero también porque puede poner en riesgo a otros.

Por último, la violencia sexual en contextos de conflicto armado aparece como una acción de violencia sistemática y generalizada que ha afectado especialmente el cuerpo y la vida de las mujeres. Como puede observarse en las cifras del Registro Único de Víctimas -RUV, en las que se indica que de las 18.594 víctimas de delitos contra la libertad y la integridad sexual, 16.699 son mujeres (Unidad para las Víctimas, Corte 1 de febrero de 2017) ósea el 89,8% de las víctimas de este hecho.

Uno de los impactos psicosociales de la violencia sexual es el silencio y el temor a la denuncia por parte de quienes fueron víctimas de este hecho. Las lideresas sociales han sufrido la violencia sexual como una manera en que los actores armados ilegales buscan callar la participación de estas mujeres (ABColumbia, Sisma Mujer & U.S Office en Colombia, 2013). En las entrevistas las mujeres mencionaban que la violencia sexual representa uno de sus mayores temores.

El siguiente nivel de la trayectoria de persecución es el homicidio, de un familiar o de la misma lideresa. La última lideresa asesinada en Colombia, antes de culminar este documento, fue Luz Ángela Anzola Triana, lideresa del departamento del Meta (Palma 2017). Ahora, podría pensarse que en muchos casos, la persecución hacia las mujeres culmina con la violencia sexual y por eso la diferencia en las cifras entre homicidios de hombres y mujeres, donde la escalada en el caso masculino llega hasta el asesinato.

De las diferentes trayectorias de persecución violenta y los riesgos de género a los que se ven expuestas las lideresas sociales en contextos de conflicto armado, es posible admitir que la razón por la que estas mujeres son vulnerables a estas formas de violencias es precisamente la visibilidad que adquieren a raíz del liderazgo social. Cuando a ellas se les violenta, el mensaje

que se replica es que otras mujeres que se atrevan a participar pueden sufrir el mismo destino (ABColumbia, Sisma Mujer & U.S Office en Colombia, 2013). La violencia hacia las lideresas sociales tiene una connotación ejemplarizante puesto que la idea es atentar contra la participación política de todas las mujeres.

Muchas de las entrevistadas mencionaban que el destino manifiesto de las lideresas sociales en este país es vivir bajo la sombra de las violencias, razón por la que han impulsado el debate para que desde el Estado Colombiano se aborde el problema como un asunto de política pública, ya que la protección del derecho a la vida, no puede ser una cuestión de mero autocuidado.

### **2.3. Los Impactos de la persecución en la vida de las mujeres**

*“Ellos fueron los que dejaron la pala al frente de mi casa, ellos me pegaron, no sé, cogieron a uno, ellos fueron los que me dieron una golpiza entonces esos días yo pensaba y me movilizaba de un lugar para otro. En esos días me fui para...casi mes y medio y estuve moviéndome pero eso es más incierto por qué al moverme y dejar a mis nietos con otra persona, entonces estoy más intranquila, entonces estoy yendo y viniendo, yendo y viniendo, porque tú sabes que el año pasado fue cuando estuve más amenazada”*

**Fanny. Líder Social de mujeres víctimas de violencia sexual. Grupo focal Antioquía.**

Un punto neurálgico en un debate en torno a si un problema social es susceptible o no de convertirse en un asunto de política pública, es en definitiva, la revisión de cómo dicho problema afecta a un grupo, a una comunidad o a un sector poblacional. Por esta razón, en este apartado, se presentan los impactos y afectaciones derivados de las amenazas y las trayectorias de persecución violenta que sufren las lideresas sociales, donde cabe mencionar que lo presentado es una retrospectiva de las experiencias particulares del grupo de 18 participantes del proceso investigativo, y no plantea una descripción general del fenómeno. Seguramente habrá otras formas en las que la vida de las lideresas se altera por causa de los hechos violentos.

En esta lectura convergen diversas disciplinas, puesto que abarcar los efectos de la violencia no se puede limitar a entender cómo se perturba el rol político de las lideresas, sino que la vida privada de estas mujeres se ve afectada a la luz de lo que sucede en su vida pública (Castelar, 2015). A continuación, se presenta un análisis psicosocial que revela aspectos de la vida emocional de las mujeres, la afectación en la cotidianidad de sus familias y comunidades, y el contexto de las decisiones que ellas deben tomar para permanecer o no en el ejercicio de los liderazgos sociales.

*“Pues los riesgos son muchos porque primeramente nosotras nos exponemos, segundo nuestras familias, nuestros hijos, la debilidad de nosotras o de todo ser humano son los hijos y obviamente cuando te tocan a uno de tus hijos o te hablan de uno de ellos tienes que doblegarte; bueno, el caso es que te toca salir, te toca salir con ellos, oíste! entonces yo digo que la debilidad más grande son ellos”* (Elena. Lideresa Social de mujeres víctimas del conflicto armado. Entrevista Bogotá D.C).

Teniendo presente que los riesgos tienen una fuerte connotación de género, los impactos psicosociales se proyectan sobre factores asociados a la construcción de la feminidad. Por ejemplo, a través de las amenazas a los hijos, se atenta directamente contra la condición de maternidad de las mujeres, o la violencia sexual afecta tanto el ejercicio pleno de su sexualidad como los vínculos sociales primarios. Tal como narra Elena, a través de la violencia se busca doblegar a las mujeres a partir de lo que ellas consideran más valioso en sus vidas; situación que genera en ellas mucha culpa por haber retado, de alguna manera, los patrones y las asignaciones culturales de género.

El ámbito familiar es uno de los contextos de mayor afectación a raíz de las amenazas y las violencias con ocasión del conflicto armado. Como muy bien lo narraban Fanny y Elena, en la mayoría de los casos, la violencia afecta el desempeño de los roles de las mujeres en la vida familiar ya que deben ausentarse por largos períodos de sus hogares para poder esconderse de los

actores que las amenazan, o las familias deben desplazarse de manera forzosa a otros municipios o de manera intra-urbana. Adicionalmente, situaciones como el desplazamiento o tener que esconderse de manera temporal afecta de manera desmedida la sostenibilidad económica familiar.

*“Sí uno no cuenta con recursos, pues... prácticamente queda... (ríe)... como en la indigencia, ¿sí? Buscando el apoyo de amigos, de familiares”* (Lizet. Lideresa asociación de mujeres campesinas. Entrevista Cundinamarca).

En las investigaciones sobre las cotidianidades y barreras sociopolíticas a las que se enfrentan las lideresas sociales (Castelar, 2015), una de las temáticas centrales de la discusión son los medios de subsistencia de personas que, en muchos casos, no tienen un contrato laboral, y que muchos de los recursos económicos de sobrevivencia se obtienen precisamente a través del liderazgo. Para abordar los impactos económicos de los riesgos, las amenazas y la persecución violenta hacia las mujeres se requiere entender que la participación comunitaria de las mujeres les permite buscar mecanismos para adquirir recursos que garanticen su sobrevivencia y la de sus familias (Craske, 2003 citado en Pena, et.al., 2013)

Aunque estas mujeres saben que el liderazgo no puede ser la principal fuente económica, a través de las relaciones, contactos e incluso a través de la gestión de programas de gobierno para las comunidades, ellas pueden obtener recursos importantes para su subsistencia y la de sus familias. Si se atenta contra el liderazgo, se pueden ver fracturadas esas relaciones de apoyo y las alianzas con organismos internacionales, ONG o entidades de gobierno que les ayudan en la obtención de ingresos económicos.

Ahora, sobre la base de la amenaza como un factor que rompe considerablemente la cotidianidad de las mujeres, a nivel emocional se identifican impactos tales como el temor, el

dolor, la culpa, el aislamiento, y efectivamente, que ellas decidan al final, retirarse de los procesos organizativos y de participación política. Igualmente, la salud física de las mujeres se ve comprometida por las situaciones de angustia y estrés permanente, por lo que sufren enfermedades como cáncer.

*“He sentido miedo porque mi familia continúa, parte de ella, viviendo en el pueblo”* (Vanessa. Lideresa Social de juventudes. Grupo focal 3- Sucre).

Por estas situaciones, en algunos casos, las familias por su parte, les piden expresamente que abandonen la tarea social, no obstante ellas continúan.

Ante este panorama tan adverso surge nuevamente la siguiente pregunta: ¿qué hace que estas mujeres puedan asumir estos compromisos militantes en unas condiciones de riesgo y amenaza hacia su vida, la de sus familias y la de sus comunidades?

*“Es más, pues mi papá me ha dicho: “No entiendo tú qué haces ahí, te estás arriesgando”. En estos días, una de las profesoras del colegio donde estudia mi niño menor, pues ellas no sabían que yo estaba en la Mesa, y que estaba haciendo todas estas cosas... “¡Cuidado! Porque todos los que están metidos en eso de los derechos, de defender los derechos y de víctimas y de todo eso pues corren mucho riesgo, pues ¡los matan!” que no sé qué, o sea... entonces no deja eso como de inquietarlo a uno. Pero sin embargo, pues a mí me gusta”* (Cristina. Lideresa de Mujeres Víctimas. Grupo Focal 3- Sucre).

## 2.4. Estrategias de protección asumidas por las lideresas.

*“Bueno primero que todo la protección tendría que ser prioritaria y de inmediato sí, porque las medidas no son inmediatas desde que sucede la amenaza o en este caso el intento de lo que me sucedió a mí, interponer la denuncia y después realizar toda la documentación mientras haya una persona para que te venga a hacer el estudio de riesgo, pasan meses y en ese tiempo la víctima o la defensora de DDHH y de los derechos de las víctimas queda desprotegida y abandonada ante una amenaza que es inminente”*

**Elegida. Lideresa de Víctimas del conflicto armado. Entrevista Nariño.**

Tal como se puede leer en el testimonio de Elegida, hay un sentido de desprotección y una profunda desconfianza en las medidas que otorga el Estado Colombiano. Estas medidas no llegan a tiempo y ellas han sido enfáticas en que estas no se ajustan a las particularidades del contexto y la cotidianidad de las lideresas sociales.

En este apartado, se hará referencia a las estrategias y acciones de protección de las mujeres, para entender los argumentos de los grupos de interés sobre la necesidad de tener un programa específico que atienda las particularidades de la protección y las garantías a lideresas y defensoras de DDHH.

Cuando las lideresas pueden acceder a las medidas de protección estatal, de acuerdo a la valoración del riesgo que hace la UNP, a estas mujeres se les asignan celulares, rondas policiales, chalecos antibalas, y cuando el riesgo es extraordinario, se procede a reubicar a las mujeres o se les otorga esquemas de seguridad con escoltas y carros para su protección.

*“Fuera de eso, el gobernador en ese momento también... eh... me apoyó mucho, y... desde la Secretaría de Gobierno hicieron la solicitud a... a la... Unidad Nacional de Protección. (Pausa). Entonces como que se entrelazaron esas dos denuncias que se hicieron a nivel nacional prácticamente... Y me mandaron a hacer el estudio de seguridad. Efectivamente, salió extraordinario... entonces me otorgan reubicación. Y me entregan un chaleco antibalas y un medio de comunicación. Esta ayuda ya llega es prácticamente cuando ya estoy en Bogotá... Cuando estoy afuera me entregan el, el chaleco antibalas y el medio de comunicación y realmente yo digo “bueno, un chaleco antibalas ¿para qué?” si mi cabeza no la tengo blindada ¿Sí? Entonces me parece como irrisorio pero pues si no lo tomo tampoco voy a estar bajo protección. Lo recibí, me dieron una ayuda en efectivo, pero eso tuvo una demora más o menos*

*de unos tres, cuatro meses, eso no es inmediata tampoco, eso lo van haciendo escaladamente...”*  
(Lizet. Lideresa asociación de mujeres campesinas. Entrevista Cundinamarca).

Como se evidencia en este relato, acceder a la reubicación es difícil cuando se está en el territorio. Los apoyos que contempla esta medida vienen después del desplazamiento forzado. Por tanto, el desplazamiento tiene dos facetas: una como impacto o daño producido a causa de la amenaza, y otra como estrategia de protección.

Llama la atención que las mujeres que fueron desplazadas de sus territorios, no dejan las causas sociales ni abandonan a sus comunidades o grupos. Estas mujeres empiezan a vivir una especie de liderazgo a distancia pues siguen orientando a la gente. El desplazamiento forzado, de alguna manera les permite ampliar sus redes políticas, ya que por ejemplo, las que ahora viven en Bogotá, se encuentran más cerca de los centros de poder político, y en estos casos, la amenaza les da visibilidad ante figuras que antes posiblemente no las conocían, lo que además podría reforzar su posición dentro de sus comunidades.

Para todas las mujeres entrevistadas, independiente de si deben irse o no de los territorios, lo más importante es la continuación y el mantenimiento de los liderazgos sociales. De hecho, cuando se indaga sobre las estrategias y medidas que han asumido para protegerse, ellas subrayaban que la misma comunidad se convierte en un factor de protección, por eso buscan alertar a la gente de su confianza para que ellos puedan estar atentos a cualquier amenaza o situación violenta contra las lideresas.

A continuación, el extracto del grupo focal de lideresas de Antioquía, donde Mayo acude a una emisora comunitaria para dar aviso de lo que ella creía era una amenaza contra su vida:

*“Cuando era líder de Juntas de Acción Comunal fueron a decirme a mi casa que yo era un estorbo para el barrio que yo no era una persona deseada en el barrio. Después en otra ocasión le dijeron a mis hijas, que era mejor que no volviera por aquí ... entonces yo sentía eso como una*

*amenaza. Entonces yo fui a la Fiscalía pero no me recibieron eso porque eso no es amenaza y fui a la estación de policía y lo que me dijeron fue eso es que él es un charlatán y no me recibieron la denuncia... entonces lo que hice fue irme una emisora social que hay acá y hablé y él incluso también llegó y yo le dije usted lo que me hizo fue una amenaza porque usted me dijo que me fuera, que no volviera... entonces qué es eso? eso es una amenaza” (Mayo. Lideresa comunal y de organizaciones sociales de Mujeres. Grupo focal Antioquía).*

Esto se vincula con otra de las estrategias de protección: las alianzas en el marco de las organizaciones sociales de mujeres. Ellas mismas se dan aviso y buscan alternativas para ayudar a salir a otras lideresas del territorio, o les brindan posada cuando tienen que esconderse. Tal fue el caso de Adelaida, quien tuvo que llevarse a su hijo para protegerlo con la ayuda de las mujeres que participaron del grupo focal de Antioquia.

*“Hace dos o tres años, me tocó sacar a mi hijo, bueno ni siquiera yo estaba aquí... sí es que nos avisaron fue a nosotras y nosotras fuimos las que ayudamos a sacarlo...es que nosotras tenemos como una mosquita y si algo pasa, se avisa a la otra y enseguida salimos todas” (Adelaida & Fanny. Lideresas Sociales. Grupo focal Antioquia).*

Sin embargo, en la pregunta sobre los mecanismos de protección la respuesta mayoritaria de las mujeres participantes fue *“La Prudencia”* o *“Bajar el perfil”* o en palabras de Eneida, lideresa de Antioquia *“Tener esa malicia indígena”*<sup>15</sup>. Tal como se explicó, si la reputación está asociada a la amenaza, las lideresas saben que dependiendo del espacio, la coyuntura política o los actores en los escenarios de trabajo, ellas optan por estrategias de protección como no firmar listados de asistencia, no dejarse tomar fotos, no hacer denuncias o no hablar en ciertos espacios, porque muchos de los grupos armados se encuentran infiltrados en los escenarios de participación e incidencia política. En seguida, se muestran cuatro relatos sobre la prudencia de

---

<sup>15</sup> Teniendo en cuenta que muchas de las causas sociales están vinculadas al acompañamiento a víctimas del conflicto armado, en muchos casos los liderazgos nacen en espacios privados, en espacios íntimos, sobretodo las causas que tienen que ver con el acompañamiento de mujeres víctimas de violencia sexual. Por esta razón ellas pueden desarrollar su liderazgo de manera “invisible”: en sus casas, a través de contactos telefónicos, o por intermediación de otras mujeres.

las mujeres como estrategia de protección:

*“Entonces no me puedo hacer visible. Por ejemplo, yo participo en un taller, y yo procuro, o sea, foto, entonces yo pregunto: ¿lo van a publicar? Entonces yo no puedo, ¿sí me entiendes? Yo me tengo que apartar”* (Tomasita, Lideresa Social de Mujeres víctimas del conflicto armado. Grupo focal 2-Sucre).

*“Yo digo que... a veces pienso, eso es fácil, auto cuidarse como dice Cristina es fácil... por lo menos yo sé, tengo el nombre, sé dónde vive y todo... del que asesinó a mi hermano. Yo no tengo pruebas. ¿De qué me sirve a mí sentarme aquí y decir fue Fulano de Tal y vive en tal parte si yo no tengo pruebas? Lo que puedo buscar es que él escuche allá, me mande a hacer un daño, él queda tranquilo y yo quedo muerta e igual no va a pagar nada porque yo no tengo las pruebas para demostrarlo, sé que fue él. Pero no tengo las pruebas. Y me lo he encontrado de frente, y me dan ganas de buscarlo y me dan ganas de hacer de todo, porque... eso es normal, soy un ser humano. Evito pasar por esa parte porque yo sé que fue y es alguien poderoso...”* (Erika. Lideresa Social Organización de Víctimas del conflicto armado. Grupo focal 3- Sucre).

*“Aprendiendo a ser prudente porque si algo es la prudencia, porque la mayoría de los talleres y capacitaciones está bien, pero lo que hemos aprendido es que uno debe hacer valer sus derechos pero en el momento y, en realidad, con la persona que lo puede ayudar a uno. Uno va a un taller por ejemplo sobre derechos humanos y no vaya a decir fulano y fulano me amenazó que éste, que lo otro, todo eso yo debo decirlo pero delante de un ente que le competa en realidad solucionarle esas cosas a uno por qué en todas las capacitaciones hay gente infiltrada y uno no sabe que todas las personas que van a esos taller y esas personas van a escuchar a ver uno que dice, cuántos líderes y lideresas no los han matado así, salen de un taller y a la esquina lo están esperando por estar diciendo lo que no debe, donde no tiene que decirlo...”* (Adelaida. Lideresa comunal. Grupo focal Antioquia).

*“Porque por ejemplo yo en la Mesa de los Derechos humanos yo le decía al que coordinaba que no me gustaba que estuviera la policía y el ejército ahí porque la policía viene a tomarse fotos y a que firmáramos los listados que ellos llevaban, y yo nunca los firme, y hubo compañeras que tampoco firmaron entonces a mí el ejército y la policía no me inspira confianza...y uno no sabe la lista para quien puede ser...”* (Mayo. Lideresa comunal y de organizaciones sociales de Mujeres. Grupo focal Antioquia).

Cómo se puede ver, ellas tienen unos mecanismos y estrategias diversas de protección, sin embargo no son suficientes, en una coyuntura en la que se han incrementado las amenazas, los hostigamientos y donde tan solo después de iniciar la implementación de los Acuerdos de Paz, se han asesinado a 29 líderes sociales incluyendo 6 lideresas; los movimientos sociales de

mujeres en Colombia han insistido que este asunto no puede ser un tema de autoprotección puesto que el Estado ha sido incapaz de prevenir las acciones violentas y brindar garantías para el ejercicio de participación de las mujeres. Esto lleva a pensar que efectivamente los riesgos y las amenazas a lideresas sociales son un asunto de política pública por la magnitud y el impacto diferencial de la violencia contra las mujeres, sus familias y sus comunidades.

## CAPÍTULO III

### VENTANAS DE OPORTUNIDAD POLÍTICA PARA EL DESARROLLO DEL PROGRAMA DE GARANTÍAS PARA LIDERESAS SOCIALES Y DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS

*“Cuando estemos más viejas, que no podamos trabajar... ¿Quién nos va a ayudar? (Llora). Nosotras no contamos con pensiones, no contamos sino con una seguridad, mediocre, porque es así. ¿Sí? Muchas no tenemos ni siquiera donde vivir. Porque hemos trabajado para las comunidades, nos hemos perdido en lo que hemos construido en tantos años, pero seguimos olvidadas, y vamos a terminar siendo olvidadas. Y si nosotras no hablamos ahora, si nosotras no contamos lo que nos está pasando ¿Cuántas cosas más irán a suceder con las otras mujeres que vienen siguiéndonos los pasos?”*

**Lizet. Lideresa asociación de mujeres campesinas. Entrevista Cundinamarca.**

¿Qué hace que un problema público sea incluido en una agenda de gobierno? ¿Cómo se toman decisiones para el diseño de un programa o el desarrollo de una política pública? ¿Cuáles son los escenarios propicios para impulsar el debate alrededor de un problema social y posibles alternativas de solución? ¿Quiénes son los actores y grupos de interés que participan en la construcción de una agenda? Estas preguntas nutren la discusión sobre cómo se ha pensado abordar los riesgos que enfrentan las lideresas sociales en contextos de conflicto armado, qué significa para el Estado Colombiano reconocer que las amenazas hacia estas mujeres son formas de violencia sociopolítica, cuáles son las implicaciones del diseño de una respuesta con enfoque diferencial y de género que atienda los impactos derivados de la persecución violenta que han sufrido estas mujeres.

Es así como todo el análisis sobre el papel político de las lideresas sociales y las violencias de las que son víctimas, se traslada ahora al terreno de las políticas públicas. La idea de este capítulo es presentar los escenarios de concertación para la formulación de lo que va a ser

el Programa de Garantías, la respuesta gubernamental ante los riesgos y las dificultades que enfrentan las mujeres en el ejercicio de los liderazgos sociales y la defensa de los DDHH.

Para ello y tal como se presentó en las bases conceptuales de este ejercicio investigativo, se asumirán las premisas del Enfoque de Corrientes Múltiples de John Kingdon (1995), con el fin de interpretar las relaciones de poder, los argumentos y las posibles ventanas de oportunidad que pueden llevar a una solución desde la política pública. Este capítulo acoge las reflexiones de las delegadas del Ministerio del Interior, la Unidad para las Víctimas y Sisma Mujer, además de las narrativas de las 18 mujeres que participaron en este proceso.

Seguidamente, se evidencian las ventanas de oportunidad política para el impulso de la agenda política, se construye una interpretación de los intereses en juego y la caracterización de los actores intervinientes en su fase de construcción. Se hará una revisión de los argumentos para el impulso de un Programa de Garantías específico para Mujeres Líderesas y Defensoras de DDHH, y los principales avances en la materia. Y por último, se hace una proyección de los desafíos para la formulación del Programa de Garantías en el marco de la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

### 3.1. Contextos y ventanas de oportunidad política que han dado lugar al debate.

*“Yo creo que llegar a pensar en Colombia, la especificidad de los riesgos para las mujeres, como un asunto de política pública, tuvo una historia diferente a la de otros países, que no arrancó con un trabajo del movimiento mixto de derechos humanos. Ahora te voy a explicar por qué creo que en Colombia sí, pero hay otra diferencia entre otros países y Colombia, y es que los otros que llegaron a pensar la especificidad del riesgo para las mujeres, en su gran mayoría no terminaron haciendo la propuesta de estos riesgos como un asunto de política pública, sino como un asunto que había que considerar, pero desde la perspectiva más de la autoprotección y del acompañamiento internacional en protección, más que un asunto de Estado. Nosotros en Colombia claramente sí lo reivindicamos como un asunto de Estado, lo cual no significa que la autoprotección no sea importante”.*

**Entrevista Asesora Sisma Mujer.**

Con el propósito de entender los intereses en juego, las asimetrías, los escenarios políticos y los hitos de discusión sobre si los riesgos como un asunto de política pública, en este apartado, se retoma el concepto de *ventanas de oportunidad* que por definición, son coyunturas políticas determinantes para que grupos o actores políticos puedan visibilizar un problema público y proponer alternativas de solución (Kingdon, 1995).

Dice el mismo John Kingdon (1995) que las ventanas de oportunidad política, generalmente no duran abiertas por mucho tiempo, de ahí, que las mujeres han buscado mostrar cómo las amenazas afectan sus liderazgos y, han impulsado diversas estrategias en estas coyunturas para captar el interés de quienes toman decisiones en materia de política pública.

A continuación se identifican las ventanas de oportunidad política que han jugado a favor del debate de los riesgos y la persecución a lideresas sociales en el marco del conflicto armado como un asunto de política pública y la formulación del Programa de Garantías.

**a) Agravamiento de la vulneración y persecución violenta a líderes y lideresas Sociales.**

*“...lo que vimos fue un cúmulo de sucesos contra mujeres lideresas en organizaciones y como las organizaciones defensoras de derechos humanos venían documentando estos hechos de amenaza y de violencia directa que se estaban presentando contra las mujeres lideresas, ahí tuvimos muchos hechos que lamentar, hubo mujeres que fueron asesinadas en esa época, lideresas que llevaban haciendo una incidencia muy fuerte, y así como fueron asesinadas algunas mujeres, otras fueron desaparecidas, otras han sido víctimas de delitos sexuales, que sabemos que fueron una de las formas en las que el victimario optó por silenciar esas mujeres y fueron un cúmulo de sucesos desafortunados en los que las mujeres seguían hablando cada vez más duro como: Oiga! es que en serio nos están matando! nos están violando!...”*

**Entrevista Asesora Unidad para las Víctimas.**

En Colombia los últimos tres años se han visto incrementados los asesinatos y las agresiones a líderes y defensores de DDHH -tan solo en el último año, 80 líderes fueron asesinados (Programa Somos Defensores, 2017)-, por lo que en diferentes instancias, se ha afirmado que este país es un contexto peligroso para la defensa de los DDHH.

No obstante, para entender los momentos más álgidos del debate y el impulso de la agenda política para el diseño de un programa de garantías específico para mujeres lideresas y defensoras de DDHH, a lo largo de las entrevistas realizadas a las tres asesoras del Ministerio del Interior, de Sisma Mujer y de la Unidad para las Víctimas, fueron identificados tres momentos significativos:

- i. Agresiones en 2009: según cifras del Programa Somos Defensores (2010), en este año 174 defensores de DDHH, sufrieron algún tipo de agresión, y de ellos 34 fueron asesinados y 99, amenazados. Esta situación enciende todas las alertas, y es reseñada en el documento emitido por la Corte Constitucional el Auto 098 de 2013. Este pico de violencia coincide con la creación de la Mesa Nacional de Garantías, de la cual se hablará más adelante.

- ii.* La muerte de Angélica Bello (16 de febrero de 2013): lideresa defensora de los DDHH de las mujeres víctimas conflicto armado, especialmente de las mujeres víctimas de violencia sexual. Alrededor de su deceso ha habido muchas especulaciones puesto que la versión oficial fue la de un presunto suicidio cuando ella se encontraba en Codazzi, César (Palomino, 2013), pero a raíz de las múltiples amenazas que tenía, siempre se puso en duda esta versión. Ante esta situación, las entidades del SNARIV como la Unidad para las Víctimas, el Ministerio del Interior e incluso la UNP, asumen medidas urgentes y empieza a desarrollarse con celeridad el primer documento de Política Pública existente sobre el Programa de Garantías, como respuesta a un documento de recomendaciones que construyen las mujeres de la Red Nacional denominado con el mismo nombre de esta lideresa, el documento *Angélica Bello*.
- iii.* La Marcha Patriótica y los asesinatos a líderes sociales en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz (2016-2017): si bien es cierto, en esta coyuntura no se habla específicamente de la afectación a mujeres, es notable el registro que desde la opinión pública y los medios de comunicación se ha dado a los 29 homicidios de líderes sociales posterior a la implementación de los Acuerdos de Paz -entre ellos 6 lideresas sociales- (Palma, 2017). Varios de estos líderes hacen parte del movimiento político Marcha Patriótica (Sánchez, 2016).
- En esta coyuntura, desde Presidencia en Popayán se instaló el 23 febrero de 2017 la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, que pretende evaluar y tomar medidas para la prevención y protección de violencias a los líderes sociales y

defensores de DDHH (Presidencia de la República, 2017); y en todo el país se están reactivando los espacios de las Mesas de DDHH o Mesas de Garantías a nivel municipal.

Una hipótesis sobre esta ola de persecución y ataques a líderes sociales, tiene que ver con que estructuras paramilitares pretenden poner en jaque la ejecución de los acuerdos de paz y están ocupando los antiguos territorios de control de las FARC –EP (Programa Somos Defensores, 2017). Aspecto que se vincula con lo analizado en el capítulo dos, donde la persecución a la participación ciudadana y los liderazgos sociales de las mujeres responde a unos intereses de reafirmación del poderío a nivel territorial, y la instalación de un proyecto político donde el Estado aún no ha podido hacer presencia y proteger a la población civil.

**b) Los documentos de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, especialmente el Auto 098 de 2013:**

*“El tema del Programa de Garantías a Defensoras no es algo que se está abordando hace poco tiempo, tú sabes que esto tiene unos antecedentes desde el Auto 092, en donde la Corte Constitucional hace unas precisiones y establece unas pautas diciendo como las lideresas y aquellas mujeres que ejercen visibilidad pública en sus entornos sociales y políticos, claramente tenían una situación de amenaza y vulnerabilidad, por ese hecho de hacerse públicas, y hacerse visibles y salir un poco de esos roles históricos en los que las mujeres hemos estado encasilladas. De allí que la Corte solicitara puntualmente al Estado colombiano, al Gobierno Colombiano tomar medidas frente a lideresas y defensoras de derechos humanos de las mujeres y eso tenía que ver con un Programa de Participación que está más relacionado con la garantía de la participación; pero de trasfondo todo eso tenía que ver con la protección a lideresas y defensoras de derechos humanos”*

**Entrevista Asesora Unidad para las Víctimas.**

Como se ha expuesto ampliamente a lo largo del documento, desde los pronunciamientos de la Corte Constitucional Colombiana se ha contribuido a la caracterización del problema a través de los documentos de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004. Esta sentencia es una de las grandes sombrillas normativas en materia de garantía de los derechos de las víctimas, pues insta al Estado Colombiano a diseñar políticas y programas que garanticen el restablecimiento y

la asistencia integral de las víctimas de desplazamiento forzado con ocasión del conflicto armado (Corte Constitucional, 2004).

Dichos pronunciamientos son relevantes para abordar los riesgos y las amenazas como un problema de política pública, puesto que enfatizan en que las mujeres son sujeto de especial protección constitucional, lo que significa que el Estado deberá asumir medidas con enfoque diferencial y de género para proteger a lideresas sociales.

En seguida se analizan los alcances de los Autos de seguimiento que focalizan el problema de los riesgos y las amenazas a lideresas sociales como un problema de política pública de urgente intervención. Además cómo cada uno de estos insumos son referentes del debate y el impulso de esta agenda política:

(1) Auto 092 de 2008:

Cómo lo plantea la Asesora de la Unidad para las Víctimas, la discusión sobre el Programa de Garantías, inicia con este Auto de seguimiento, no solo porque enuncia de manera explícita que las lideresas sociales enfrentan graves riesgos como una forma de persecución a la participación política de las mujeres, sino porque plantea la necesidad de que desde el Gobierno Colombiano se diseñe un programa de promoción de la participación de lideresas en situación de desplazamiento forzado (Corte Constitucional, 2008).

En el año 2013, para responder al mandato de la Corte Constitucional, se crea el CONPES 3784: *Lineamientos de Política Pública para la Prevención de Riesgos, la Protección y Garantía de los Derechos de las Mujeres Víctimas del Conflicto Armado*, el cual plantea tres objetivos específicos, donde para la agenda política que se está analizando en esta tesis, se vinculan con los dos primeros: el de la protección y la prevención de riesgos y nuevas violencias,

y, el de la promoción de los derechos ciudadanos de las mujeres víctimas del conflicto armado (Departamento Nacional de Planeación, 2013).

En la entrevista con la Asesora de Ministerio del Interior ella señala que en algún momento se pensó en la posibilidad de articular el Programa de Garantías a esta Política Pública, no obstante, vincularlo con la implementación de la Ley 1448 de 2011, dejaría por fuera mujeres que no son propiamente víctimas registradas en el RUV. Por ejemplo, para el caso de la implementación de los Acuerdos de Paz, el Programa de Garantías no abarcaría el problema de los riesgos de las mujeres desmovilizadas del grupo armado FARC-EP, que impulsen ejercicios de participación, liderazgo social y acción colectiva en sus territorios.

*“...en su momento, ese Auto permitió dos cosas para las mujeres víctimas y para las mujeres acompañantes o defensoras de derechos de las víctimas. Una primera, articular la agenda de las víctimas, para este caso, de las mujeres víctimas. Articular la agenda en unos puntos centrales. Y lo otro, permitió una articulación en todo el país al movimiento de mujeres víctimas”* (Entrevista Asesora Corporación Sisma Mujer).

El Auto 092, es el hito normativo con el que las mujeres empiezan a configurar toda una estrategia de incidencia política para la exigencia del desarrollo del Programa de Garantías para Lideresas y Defensoras de DDHH.

(2) Auto 200 de 2007:

“En este auto la Corte analizó la existencia del grave riesgo en el que se encontraban los líderes y representantes de la población desplazada, encontrando que la respuesta de las autoridades ante esta grave y preocupante situación no ha sido adecuada”. (Corte Constitucional, S.f, ¶ 6).

El Auto 200 de 2007, fue el hilo que conectó una lucha mixta de hombres y mujeres, que buscaban garantías y protección del Estado ante la difícil situación de la violencia contra líderes

sociales y defensores. Es relevante para el debate de política pública alrededor de los riesgos que enfrentan las lideresas por dos circunstancias: la primera, porque fue el primer insumo normativo de la Corte Constitucional en el que se habla de la necesidad de asumir medidas de protección para líderes y lideresas de población en situación de desplazamiento.

Segundo, porque la estrategia que siguió el Movimiento de Mujeres para exigir un Programa de Garantías se trazó en dos líneas: “*Teníamos un proceso simultáneo con todos los colegas de la Mesa de Garantías, pero también un proceso propio como mujeres*” (Entrevista Asesora Corporación Sisma Mujer). Ya se abordará dicha estrategia cuando se hable de las acciones de la Red Nacional de Mujeres en el marco de la Mesa Nacional de Garantías.

Aunque el Auto 200 de 2007, fue primero que el Auto 092 de 2008, el segundo representó la unificación del movimiento de mujeres en función de la reivindicación de los derechos de las mujeres víctimas, fue el argumento con el que se empezó a sondear la posibilidad de abrir un programa de garantías específico para lideresas y porque ha sido uno de los principales argumentos del impulso de esta agenda política.

(3) Auto 098 de 2013:

Podría decirse, que este es el punto de consolidación definitiva en materia jurídica. Este documento hace una lectura focalizada sobre los riesgos para la vida, la seguridad y la integridad de mujeres lideresas sociales y defensoras de los derechos de las víctimas del conflicto armado.

Este Auto retoma dos premisas de los dos Autos de seguimiento ya citados. Del Auto 092 de 2008, menciona que la visibilidad que adquieren las mujeres en el ejercicio de los liderazgos sociales, las hace vulnerables a riesgos de género con ocasión del conflicto armado y demanda la

necesidad de que se cree un programa de garantías para la participación de mujeres lideresas en situación de desplazamiento forzado (Corte Constitucional, 2008; 2013).

Por su parte, del Auto 200 de 2007, recoge la premisa de *Presunción del Riesgo*, en la cual se asume que ser líder o lideresa social en escenarios de conflicto armado, representa un riesgo, sin importar la valoración o los estudios técnicos de seguridad, el Estado deberá adoptar medidas de protección para estas personas y sus familias (Corte Constitucional, 2007; 2013).

A partir de estas dos premisas, el Auto 098 de 2013, obliga al Estado Colombiano a desarrollar medidas urgentes de protección y garantías para lideresas y defensoras de los derechos de la población desplazada y víctima del conflicto armado:

En razón de la vulneración grave de estos derechos fundamentales, la Sala **CONMINA DE MANERA URGENTE** a la entidades competentes a redoblar sus esfuerzos para evitar la perpetuidad de esta situación de cara a contener la continuidad del impacto desproporcionado, agravado y desproporcionado del conflicto armado interno y del desplazamiento forzado sobre las mujeres defensoras de derechos humanos... la Sala **ORDENA** al Ministro del Interior y a la Directora de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas que, en el término improrrogable de tres (3) meses contados a partir de la notificación este auto, diseñe e implemente un política pública integral de promoción del derecho a la defensa de los derechos humanos en el marco del conflicto armado interno con enfoque de género... (Corte Constitucional, 2013, p.p. 114-116)

Lo que aquí se define entonces, es efectivamente la necesidad de diseñar e implementar acciones urgentes con enfoque de género que protejan a estas mujeres, que además ha sido el

discurso dominante en los escenarios de concertación entre el Gobierno y las organizaciones sociales de mujeres y que se devela en los avances en materia de política pública para brindar garantías y protección a lideresas sociales.

*“Creo que fue en 2013, el ministro Carrillo tiene una audiencia ante la Corte para tratar el tema, y entonces en el tema de mujeres se compromete a crear un Programa de Garantías para lideresas”* (Entrevista Asesora Ministerio del Interior).

Ante la situación de agravamiento de la vulneración y la persecución violenta de líderes y lideresas sociales, y ya que aún el Ministerio no ha formulado el Programa de Garantías pese a las declaraciones del Ministro Carrillo en 2013, el Movimiento Social de Mujeres deberá seguir insistiendo en la orden de la Corte Constitucional emitida a través de este Auto en los escenarios de interlocución con el Ministerio del Interior y las entidades del SNARIV.

*(4) Auto 009 de 2015:*

Por último, el Auto 009 de 2015, que en el debate sobre los riesgos de las lideresas sociales como un asunto de política pública, no ha tenido tanta preeminencia como los tres Autos anteriores, da cuenta del riesgo de violencia sexual, como una estrategia sistemática de violencia que sufren las mujeres para callar sus liderazgos y expandir el poder y el control territorial de los grupos armados al margen de la ley (Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2013 citada en Corte Constitucional, 2015).

Este Auto, aunado a los otros tres, han abierto ventanas de oportunidad política para insistir en que los riesgos que encaran las lideresas con ocasión del conflicto armado, sean tratados como un asunto de Estado, solicitando con celeridad, el diseño e implementación de lo que será el Programa de Garantías liderado por el Ministerio del Interior.

**c) La Mesa Nacional de Garantías:**

Como se ha indicado, otro de los escenarios en los que ha surgido el debate sobre esta agenda es la Mesa Nacional de Garantías, escenario de diálogo político entre entidades del Gobierno y organizaciones de la sociedad civil en Colombia.

Enmarcada en el Proceso Nacional de Garantías, esta Mesa tiene como propósito “...desarrollar conjuntamente estrategias y acciones de prevención, protección e investigación que permitan dar cumplimiento a los mandatos impuestos al Estado, a partir de la Constitución Política y los tratados internacionales en materia de Derechos Humanos” (Ministerio del Interior, S.F ¶ 4).

El Proceso Nacional de Garantías y por ende de la Mesa Nacional iniciaron en el año 2009 para resolver el estancamiento para la concertación del Plan Nacional de Acción en DDHH (Ministerio del Interior, S.F), fecha que coincide con el momento de agravamiento de las violencias contra líderes sociales y defensores de DDHH en todo el territorio colombiano.

En esta Mesa tienen asiento permanente entidades como el Ministerio del Interior –quien lidera el proceso-, Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Defensa; la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, la Consejería Presidencial para los DDHH; la UNP, y otras entidades relacionadas con la protección y garantías para el ejercicio de la participación y la defensa de los DDHH en Colombia (Ministerio del Interior, S.F).

De igual forma, organizaciones sociales representadas por Plataformas de DDHH y delegados de las mujeres, indígenas, campesinos, afrocolombianos, víctimas del conflicto armado, entre otros. Además, esta Mesa tiene el acompañamiento permanente de Organismos

Internacionales como la ONU ó embajadas entre las cuales está la Embajada de Suiza, Suecia y España (Ministerio del Interior, S.F; Organizaciones Participantes, 2016).

Como bien lo expresó la Asesora de la Corporación Sisma Mujer, la estrategia de posicionamiento de los riesgos que corren las lideresas como un problema de política pública, se ha desarrollado en dos procesos simultáneos: el primero como movimiento de mujeres, y el otro, en el marco del Proceso Nacional de Garantías a través de la Plataforma de Organizaciones Sociales de Techo Común con líderes y defensores de DDHH. En el marco de este proceso, un antecedente de la estrategia de incidencia política y presión del movimiento nacional de mujeres fue la Mesa Temática desarrollada en 2011:

*“Resulta que el 7 de marzo del 2011, se hizo una Mesa Temática de Defensoras DDHH, una mesa de garantías para el tema sobre defensoras de derechos humanos y lideresas. Lógicamente esa mesa, digamos surge por dos razones: uno, la directora en su momento, que fue la doctora María Paulina Riveros, ella le interesa el tema de mujeres y digamos tenía toda la voluntad política, y, además pues reconoce que también es una obligación del Estado de trabajar el tema de defensoras y de lideresas. A su vez, las organizaciones de mujeres que también quieren presionar al Estado para que el Estado actúe...hubo en su momento cinco compromisos que salieron de esa mesa, esta mesa se constituye en el antecedente de posicionar el tema en la agenda política y en el antecedente de lo que va a ser posteriormente el Programa de Garantías”* (Entrevista Asesora Ministerio del Interior).

Llevar la agenda política a este espacio, dice la Asesora de Sisma Mujer, no ha sido fácil, ya que ha habido resistencia por parte de los delegados de las organizaciones sociales y del Gobierno para dividir la agenda de protección entre defensores y defensoras de DDHH.

*“Entonces, esta agenda, como te digo, la llevamos a la Mesa de Garantías, primero con sorpresa, luego con resistencia, tanto por parte del Gobierno como por parte de nuestros propios colegas, que decían: “Ahora vienen ustedes a decir que las cosas son diferentes para las mujeres que para los hombres”. Sí, como es diferente la situación para un indígena que para un obrero de la capital. “Ahora nos vienen a decir ustedes que las medidas son diferentes”. Sí, porque efectivamente usted puede garantizarle reubicación a un varón en riesgo y no necesariamente tiene que llevarse a su núcleo familiar, con la mujer eso no lo puede hacer. Poco a poco, la Mesa de Garantías, fue entendiendo, captando, y ahí jugó un papel muy importante aunque le costó*

*mucho trabajo, la Directora de Derechos Humanos. María Paulina le costó mucho, mucho, mucho trabajo porque ella inclusive en Mesas de Garantías decía: “Ustedes están planteando una división de hombres y de mujeres frente a la Protección cuando a todos les pasa lo mismo”. Mira, no estamos planteando una división, nuevamente, ¿tú le dirías a un indígena que reclame una especificidad frente al movimiento obrero que está queriendo dividirse en movimiento obrero? No, le estarías diciendo, sí, usted tiene cosas que hacen que su situación sea específica”* (Entrevista Asesora Corporación Sisma Mujer).

Cómo se refleja en este relato y como se analizará más adelante, los argumentos para realizar acuerdos e incluso para que se abrieran espacios específicos para las lideresas, tiene que ver con que las mujeres en Colombia son sujetos de especial protección constitucional por lo que las políticas públicas deben contemplar la transversalización del enfoque de género.

Ya que la Mesa Nacional de Garantías es el máximo escenario de interlocución entre el Gobierno y la Sociedad Civil en Colombia, es primordial que las mujeres, que participan en este espacio, insistan en la necesidad de la implementación y formulación de un Programa de Garantías específico para lideresas y defensoras de DDHH. Esto, si no se quiere perder todo el trabajo de incidencia política desarrollado en estos años, ante la ineficacia del Estado en brindar garantías a las lideresas; y sobretodo, porque existe la posibilidad de que esta agenda se vea opacada ante otras agendas que cobrarán fuerza en el contexto de post-acuerdo y que por supuesto abrirán debates en el marco de esta Mesa.

**d) Implementación de la Ley 1448 de 2011: Ley de Víctimas y Restitución de Tierras:**

Finalmente, una de las hipótesis orientadoras de esta propuesta investigativa se relaciona con las posibilidades en materia de acompañamiento y protección a mujeres víctimas a partir de los desarrollos e implementación de la Ley 1448 de 2011.

En el año 2011, el Congreso Colombiano aprobó el marco jurídico que amplía la definición de los criterios de reconocimiento de los derechos de las víctimas del conflicto armado colombiano y las medidas de asistencia y reparación integral. En general, la ley abre criterios diferenciales de reparación y participación de las víctimas, donde el seguimiento se dará a través de los Comités de Justicia Transicional instalados en todos los municipios, departamentos y a nivel nacional (Congreso de la República de Colombia, 2011).

Esta ley representa una ventana de oportunidad para el problema analizado por tres razones: primero, puso en el centro de la implementación de las políticas sociales a las víctimas del conflicto armado; segundo, la creación de una plataforma y un protocolo de participación específico para víctimas del conflicto armado, y tercero, en todos los municipios, departamentos y a nivel nacional se realizan subcomités técnicos de prevención y emergencias, en los que se identifican riesgos, amenazas, atentados, homicidios y otros hechos de violencia contra los líderes y lideresas sociales.

Además, explícitamente en el artículo 13, esta ley da cuenta de la incorporación del enfoque diferencial y de género en los protocolos de asistencia y reparación a víctimas, para abordar las condiciones de vulnerabilidad y discriminación en razón de la edad, el género, la orientación sexual o situaciones de discapacidad. Este artículo además da cuenta de que el enfoque diferencial debe ser aplicado en la atención específicamente de líderes y lideresas

sociales, defensores y defensoras de derechos humanos, sindicalistas, entre otros (Congreso de la República de Colombia, 2011).

Ahora, como se especificó en el capítulo 1, el Protocolo de Participación ha contribuido a la eliminación de las barreras sociopolíticas para la participación de las mujeres víctimas. Podría decirse que estos espacios han aportado a la identificación del problema de los riesgos que enfrentan las lideresas, porque allí los representantes de víctimas han podido denunciar las amenazas y las distintas formas de persecución violenta.

*“Y ahí se abre otro escenario en el que la participación toma un rumbo diferente en términos organizativos y de representación; entonces, de alguna manera, como que se organizó el hecho de que los representantes y las representantes de víctimas tuvieran unos criterios de paridad, tuvieran garantías de representatividad en los escenarios municipales, departamentales, la nacional, hubo un comité de mujeres víctimas y todo esto se da a partir de la ley 1448... sin embargo, aquí lo que pasó también, fue algo que creo que no benefició del todo la participación, y tiene que ver con que la Institucionalidad se concentró en las mesas de participación, y quienes no están en las mesas no tienen diálogo con las instituciones. Esto incluye a organizaciones de mujeres que llevan muchos años haciendo seguimiento a los pronunciamientos de la Corte, haciendo seguimiento a los casos de mujeres y llevan haciendo toda la incidencia en la reivindicación de los derechos de las mujeres, siendo víctimas o no; entonces esto, de alguna manera, no fue del todo bueno. Hoy en día vemos como organizaciones defensoras de derechos de las mujeres y de las víctimas están pidiendo un espacio distinto de diálogo con la institucionalidad...”* (Entrevista Asesora Unidad para las Víctimas)

Sin embargo, las Mesas de Participación se robaron el protagonismo, y las lideresas que están fuera de estos espacios, difícilmente pueden acceder a garantías similares en materia de participación y de protección ante los riesgos derivados del conflicto armado. Esto tiene varias implicaciones para el ejercicio de concertación e incidencia de esta agenda política, puesto que varios de los presupuestos y agendas de gobierno han estado concentrados en la implementación de la Ley.

Desde allí, el espacio central de incidencia política para la creación del Programa de Garantías debería ser la Mesa Nacional de Garantías, en la cual se acompañen y se articulen los esfuerzos de los representantes en las Mesas de Participación de Víctimas.

En conclusión, esta ley ubicó a las víctimas en el centro del debate y la formulación de las Políticas Sociales en Colombia, y ha posibilitado que desde la Unidad para las Víctimas y otras entidades se focalicen esfuerzos para la protección de las lideresas y que se abran espacios para la discusión sobre este problema como un asunto de política pública. Lo que al final, caracteriza los contextos y las ventanas de oportunidad política que se describieron a lo largo de este apartado.

### **3.2. Las mujeres y otros actores políticos protagonistas en la construcción de la agenda.**

*“Las mujeres siguieron insistiendo en que no había como tal un programa específico que acogiera todas las necesidades frente a la participación, las garantías y la protección; no había ningún instrumento que conjugara esas necesidades que tenían las mujeres, entonces de esta necesidad vuelven a dar cuenta las organizaciones que siempre han hecho seguimiento, las mismas organizaciones de víctimas y las mismas mujeres en los escenarios de participación. A partir de ese momento como que empieza a moverse la institucionalidad...”*

**Entrevista Asesora Unidad para las Víctimas.**

En el diseño de una política pública, la identificación de un problema no surge necesariamente de la voluntad de un político. Las agendas son el resultado de procesos de concertación, persuasión e incidencia de varios frentes (Kingdon, 1995), lo que implica que alrededor de la definición de un problema de política pública se reproduce un juego de poder en el que distintos actores discuten, argumentan y toman decisiones sobre lo que va a quedar incluido en la agenda y cuales pueden ser las opciones de solución de los problemas previamente identificados.

Para el caso de los riesgos que encaran las lideresas en contextos de conflicto armado y la formulación del Programa de Garantías, el proceso se ha caracterizado por el intercambio entre la sociedad civil y el Gobierno, donde son precisamente las mujeres quienes aparecen como el grupo de interés que ha emprendido una lucha política por el posicionamiento y priorización de esta agenda como parte de las líneas de acción del Ministerio del Interior (Organizaciones participantes, 2016).

A continuación, se elaborará un análisis de cómo se han organizado los diferentes actores que han jugado un papel en la concertación sobre este problema que podría decirse conforman tres frentes políticos: el primero, la Red Nacional de Mujeres, las protagonistas del proceso de incidencia política. El segundo, las entidades de Gobierno lideradas por el Ministerio del Interior, quienes tienen la responsabilidad de diseñar e implementar el Programa de Garantías desde las recomendaciones de las mujeres. Por último, algunos Organismos Internacionales que han sido mediadores de los escenarios de concertación entre las mujeres y el Gobierno Colombiano.

**a) La Red Nacional de Organizaciones Sociales de Mujeres.**

El Documento de recomendaciones entregado por las mujeres al Ministerio del Interior en mayo de 2016 (Organizaciones participantes, 2016), plantea que sólo en el marco del diálogo político entre la sociedad civil y el Gobierno se ha podido avanzar en el reconocimiento de los riesgos y las amenazas como un problema de política pública.

Las organizaciones sociales de mujeres han sido protagonistas en la construcción de políticas públicas que abordan las dinámicas que afectan a las mujeres colombianas. En el caso de esta agenda, la Red Nacional de Mujeres<sup>16</sup> lleva insistiendo por varios años en el desarrollo de

---

<sup>16</sup> Especialmente quienes han participado en la Mesa Nacional de Garantías.

un Programa de Garantías específico para mujeres por parte del Gobierno Colombiano, por lo que son por decirlo de alguna forma, las titulares de esta agenda política.

La Asesora de Sisma Mujer comentaba que la estrategia de incidencia ha sido mixta: por un lado, se han desarrollado acciones compartidas con las diferentes plataformas de organizaciones que participan en la Mesa Nacional de Garantías, y por otro lado, como movimiento de mujeres han desarrollado acciones de acercamiento con funcionarios y políticos, se han abierto espacios técnicos de construcción del Programa y se han establecido recursos jurídicos para la exigibilidad de la protección.

Sin embargo, ella reconoce también que la estrategia se concentró en el nivel técnico y que no se avanzó lo suficiente en el diálogo con funcionarios de alto nivel que puedan tomar decisiones para agilizar la construcción de este Programa:

*“Creo que desde el año 2003 y hasta la fecha, no logramos, pero tampoco logró el Gobierno, la vinculación de las instancias de dirección de tomadores y tomadoras de decisiones políticas de las entidades. Luego nos quedamos en un nivel técnico, con las entidades que participaron pero no en un nivel político”.* (Entrevista Asesora Corporación Sisma Mujer).

En este punto, vale la pena mencionar, que cuando se habla de movimientos sociales de mujeres o de una Red Nacional organizada, en las entrevistas se logró identificar que las organizaciones le han delegado el liderazgo de la estrategia de incidencia a organizaciones nacionales como la Corporación Sisma Mujer o la Casa de la Mujer, quienes además de participar en el Proceso Nacional de Garantías, han trabajado conjuntamente con entidades como el Ministerio del Interior, la Defensoría del Pueblo o la Unidad para las Víctimas, y gozan de un reconocimiento a nivel nacional e internacional, aspectos que representan una ventaja a la hora de hacer cabildeo.

*“A partir de ahí las mujeres delegaron en organizaciones como Sisma mujer, organizaciones que tenían de pronto mayor experiencia, que hacían seguimiento a la implementación de las acciones de política pública para responder a los Autos y a los pronunciamientos de la Corte Constitucional, y fueron esas organizaciones las que finalmente redactaron y recogieron el documento actual de recomendaciones del Programa de Garantías y Defensoras de Derechos Humanos”* (Entrevista Asesora Unidad para las Víctimas).

Para el impulso de esta agenda, en un diálogo continuo con el Gobierno, se han redactado documentos con recomendaciones para la construcción del Programa de Garantías: el primero en 2013, el *Documento Angélica Bello*, y el segundo, en mayo de 2016 (Organizaciones Participantes, 2016).

Para responder a lo que solicitaban las mujeres en el primer documento y a la ordenanza de la Corte Constitucional en el Auto 098 de 2013, el Gobierno sacó un primer insumo de Política Pública para el desarrollo del Programa de Garantías para Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos:

*“Este documento<sup>17</sup>, es un documento que recoge todo el proceso de construcción colectiva desde el 2003. En el 2013 se hicieron, además de las reuniones que hacíamos en Bogotá, hicimos talleres en 5 regiones de la mano del Proceso de Garantías; ahí recogíamos absolutamente todo, pues dividimos el país en 5 regiones. Con este insumo, se elaboró el documento Angélica Bello, que es el que se entrega en diciembre del 2013. La respuesta del Gobierno fue terriblemente precaria, nos hace una propuesta del Programa de Garantías tan precaria que dijimos “no aceptamos eso”. Fue un momento en el que además las mujeres dijimos nos vamos a levantar de la Mesa porque no tiene ningún efecto esto que estamos haciendo, la UNP propone que no rompamos el diálogo porque había sido interesante, sino que iniciemos una nueva etapa, tendiente a que el Gobierno se comprometiera con la formalización del programa, que termina en el decreto del año pasado...”* (Entrevista Asesora Corporación Sisma Mujer).

---

<sup>17</sup> Documento Angélica Bello.

Básicamente, las mujeres buscan que se diseñe un programa que contemple tres líneas de trabajo (Organizaciones Participantes, 2016):

- (1) *Prevención*: acciones de acompañamiento de los liderazgos de las mujeres y sus organizaciones sociales a través de la reducción de los factores de vulnerabilidad y el fortalecimiento de las capacidades de acción y de participación de las mujeres.
- (2) *Protección*: este objetivo tiene que ver con el mejoramiento de la respuesta institucional ante las situaciones inminentes de riesgo y la adopción de medidas de protección con enfoque de género.
- (3) *Garantías de No Repetición*: se enfoca a la garantía de que las vulneraciones no volverán a suceder, a través de medidas de acceso a la justicia y lucha contra la impunidad, o la reconstrucción de la memoria histórica.

Lo anterior implica que las mujeres deberán seguir abriendo escenarios de trabajo para la construcción del Programa de Garantías; sin embargo, teniendo en cuenta el tiempo, y que aún no se ha desarrollado este programa<sup>18</sup>, la estrategia del movimiento de mujeres deberá involucrar a otras mujeres sobretodo lideresas de los territorios marcados por el conflicto armado, a otras organizaciones y tendrá que articular distintos niveles, no solamente las acciones a nivel nacional.

---

<sup>18</sup> A pesar de los pronunciamientos de la Corte Constitucional y que como se verá más adelante, incluso de la CIDH.

**b) El Ministerio del Interior y la articulación interinstitucional a nivel gubernamental:**

Como se ha mencionado, las políticas públicas y las agendas políticas no emergen de manera fortuita, surgen en un juego de deliberación entre distintos actores políticos.

Aunque era lógico que por las funciones del Ministerio del Interior, fuera quien liderará la planeación e implementación del Programa de Garantías, esto no necesariamente indica que un problema como el que viven las lideresas en contextos de conflicto, entrará a discutirse únicamente a través de este Ministerio. Las organizaciones sociales de mujeres se han acercado a varias entidades, y la discusión sobre el Programa envuelve una serie de esfuerzos de articulación interinstitucional en las que al Ministerio le corresponde liderar su formulación e implementación.

Así pues, la Dirección de DDHH es la instancia en la cual reposa la responsabilidad de formular el Programa de Garantías al interior de esta entidad. Entender cómo han sido las dinámicas y acciones desarrolladas desde el Ministerio parte en primer lugar de reconocer la incertidumbre que deja la salida de María Paulina Riveros, quien hasta el año 2016, fue la Directora de esta dependencia, y en segundo lugar, que el Ministerio focalizó su gestión en la implementación de los Acuerdos de Paz.

*“Así que el Ministerio todo se volcó alrededor de los asuntos de paz; la salida de María Paulina por supuesto significa un efecto porque la historia toda la tenía ella, la estamos trabajando con la nueva directora de DDHH, pero en una coyuntura y con una entidad que está concentrada y volcada al proceso de paz. A pesar de que hemos hecho un vínculo entre ese programa y el proceso de paz, no lo hemos logrado todavía materializar en forma tal, que lo pueda entender el Ministerio dentro de sus prioridades”* (Entrevista Asesora Corporación Sisma Mujer).

En este contexto, las mujeres son conscientes de que la eficiencia en la formulación del Programa de Garantías y el posicionamiento de la agenda de los riesgos de las mujeres en el marco de los Acuerdos de Paz, no depende exclusivamente de la voluntad política de quien

asumió la Dirección de DDHH, sino que el diálogo deberá ampliarse hasta llegar al Ministro del Interior. Para ello son necesarias las estrategias de incidencia política que se desplieguen en el marco del Proceso Nacional de Garantías, que es el espacio donde se tiene la posibilidad de dialogar con funcionarios de alto nivel.

Si bien los avances han sido lentos y corresponden a coyunturas de agravamiento de las situaciones de violencia de las lideresas, como la del 2009 o la muerte de Angélica Bello; o la respuesta a lo ordenado por la Corte Constitucional; desde el Ministerio del Interior se han abierto espacios de diálogo con las mujeres como la Mesa Nacional de Garantías o el mismo, CERREM de Mujeres.

Sin embargo, el equipo de la Dirección de DDHH deberá reorganizarse en torno a la reciente Comisión Intersectorial – creada a partir del Decreto 1314 del 10 agosto de 2016- y las nuevas recomendaciones que hicieron las mujeres, en el documento de mayo de 2016. Esto mantendría la perspectiva participativa con la que hasta ahora se ha sostenido la concertación alrededor de la agenda política y el diseño del Programa.

Por su parte, otra de las entidades que ha contribuido a la construcción de líneas de política pública para la protección de lideresas sociales, es la Unidad para las Víctimas, coordinadora del SNARIV en la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Congreso de la República de Colombia, 2011). Cómo ampliamente se ha explicado, el acompañamiento a las Mesas de Participación y la aplicación de medidas de asistencia y reparación con enfoque de género, han hecho que esta entidad tenga protagonismo en los debates y espacios de concertación sobre el tema de garantías y protección como el CERREM de

Mujeres o los diferentes intercambios y mesas temáticas en el marco del protocolo de participación.

*“Por esta razón tuvimos que empezar a trabajar en armonizar los tiempos con los que las diferentes entidades entregábamos las medidas porque no estábamos llegando al mismo tiempo. Por ejemplo, en un proceso de reubicación la Unidad para las Víctimas le entregaba a una lideresa víctima de desplazamiento forzado, su ayuda humanitaria pero puede que las otras instituciones no brindarán al mismo tiempo las otras medidas necesarias para la reubicación de esta mujer. Esto causó que muchas de estas mujeres tuvieran que gastarse su ayuda humanitaria en la reubicación para proteger su vida y la de su familia; por esta razón en el CERREM los representantes de las entidades que hacemos parte de este espacio, tuvimos que seguir trabajando de manera articulada para poder otorgar las medidas de protección y las medidas complementarias de manera efectiva”* (Entrevista Asesora Unidad para las Víctimas).

De igual forma, otras entidades relevantes en la identificación y atención de los riesgos que enfrentan las lideresas en escenarios de conflicto armado, son la Defensoría del Pueblo, la UNP, la Alta Consejería Presidencial para los DDHH y la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.

*“Para esa época, también es muy importante señalar que la persona que estaba al frente de la Defensoría del Pueblo, Pilar Rueda, la delegada para la Mujer, era con quien hacíamos un trabajo muy, muy cercano, pues hizo posible que el efecto de este trabajo simultáneo fuera importante”* (Entrevista Asesora Corporación Sisma Mujer).

En suma, los esfuerzos de articulación interinstitucional hacen que el Programa de Garantías sea, ante todo, una política pública de reacción frente a dinámicas como la influencia de las mujeres, los Autos de Seguimiento, o los pronunciamientos a nivel internacional frente a la situación de las lideresas y defensoras. Todas estas dinámicas con un mensaje en común: el Estado Colombiano es ineficaz en la garantía y protección a estas mujeres.

La idea es ver si las entidades lograrán articularse en el Comisión Intersectorial y sacar adelante el diseño y el desarrollo del Programa de Garantías asumiendo, los cambios en materia de política pública que traerá el post-conflicto.

### **c) Apoyo de las Organizaciones Internacionales.**

Basándose en la idea de que las mujeres han sido habitualmente beneficiarias de los diferentes programas y políticas internacionales (Falget, 2003 citado en Pena, et.al., 2013); y de que además, el conflicto armado y la implementación de los Acuerdos de Paz han traído un número importante de programas de cooperación internacional para el país; en esta investigación cobra sentido, reflexionar sobre la influencia de las organizaciones internacionales en la formulación de políticas públicas, como el Programa de Garantías.

Los hallazgos en torno a este tema apuntan a que la influencia internacional ha sido un factor que ha jugado a favor en la configuración de los riesgos y las amenazas hacia lideresas sociales como un problema de política pública. Esto se da por tres razones: la primera, las implicaciones de medidas cautelares y audiencias temáticas sobre protección a lideresas emitidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos- CIDH; la segunda, pronunciamientos de embajadores sobre la situación de violencia contra líderes y defensores de DDHH en Colombia; y la tercera, el apoyo técnico y logístico de Organizaciones como ONU Mujeres, USAID o la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia- MAPP OEA-.

En este documento, el análisis abordará específicamente la primera y la tercera razón, ya que no se cuenta con información para la interpretación de los efectos que haya podido tener las acciones de algunos embajadores con respecto al tema. Por lo pronto, embajadas como la de Estados Unidos, Suiza o España, participan y apoyan el Proceso Nacional de Garantías.

En el primer argumento, las medidas cautelares de la CIDH son instrumentos de carácter urgente, con los cuales se busca que los Estados que hacen parte del Sistema Interamericano de

DDHH, adopten acciones de protección y la prevención de situaciones que puedan generar un daño irreparable para una persona o colectivo. (González, 2004).

En el caso de las amenazas y la protección a lideresas sociales y defensoras de DDHH con ocasión del conflicto armado colombiano, son varias las medidas cautelares emitidas desde la CIDH desde el año 2007, además de algunos informes sobre la situación de violencia contra líderes y defensores de DDHH. Para el caso, en el documento de seguimiento Auto 098 de 2013 se cita a la CIDH (citada en Corte Constitucional, 2013) para enfatizar que las “...defensoras de derechos de las mujeres continúan en varios países del hemisferio siendo expuestas a una situación especial de riesgo a vulneraciones de sus derechos humanos en comparación con otros grupos de defensores y defensoras” (p.28).

<b>Año</b>	<b>Medidas cautelares para la protección.</b>
2007	Líderes del Concejo de Comunidades Negras de la Cordillera Occidental de Nariño (COPDICONC)
2008	Corporación para la Paz y el Desarrollo Social (CORPADES) Yolanda María Velásquez Osorio, su familia y la Corporación Social y Asociación de Mujeres por la Equidad y el Género Semillas de Paz
2009	Liga de Mujeres Desplazadas – Cartagena, Colombia Miembros de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES). Dirigentes del Consejo Regional Indígena del Cauca CRIC y sus Asesores, Colombia
2010	Tránsito Jurado, María Eugenia González e integrantes de la Corporación Sisma Mujer. 14 mujeres lideresas en situación de desplazamiento Ampliación - Corporación para la Paz y el Desarrollo Social (CORPADES)
2011	Integrantes de la Corporación Justicia y Dignidad, Valle del Cauca. Sandra Viviana Cuéllar e Hildebrando Vélez: líderes ambientalistas.
2012	Miembros del Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos y sus Seccionales
2014	Yomaira Mendoza y otros “Asociación de Familiares de Consejos Comunitarios” Miembros del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria en Alimentos (SINTRAINAL) Fundación Nydia Erika Bautista y otros
2016	Miembros de la Junta de Acción Comunal de la vereda Rubiales, Colombia Erlendy Cuero Bravo y otros, Colombia

**Tabla 2. Medidas Cautelares de la CIDH sobre protección a Lideresas y Defensoras de DDHH en Colombia ante situaciones de amenaza y hostigamientos con ocasión del conflicto armado (Comisión Interamericana de DDHH, S.f).<sup>19</sup>**

<sup>19</sup> Sólo se hace mención de las Medidas Cautelares en las que se mencionan a lideresas sociales y defensoras de DDHH amenazadas con ocasión del conflicto armado colombiano. De igual forma, se especifican las medidas cautelares desde el año 2007, ya que la apertura del debate sobre la agenda política analizada, tiene como hito histórico el Auto 092 de 2008.

Teniendo en cuenta que la CIDH ha emitido medidas cautelares relacionadas con los riesgos que viven las mujeres, de manera permanente, se considera que estas son ventanas de oportunidad política, puesto que visibilizan el problema y de alguna manera, promueven la necesidad de que el Gobierno Nacional asuma estrategias de política pública más consistentes, que no sólo respondan a las coyunturas de dichas medidas.

Ahora, un hito de discusión sobre este problema, fue la audiencia de la CIDH del 21 de marzo de 2017, en la que 13 organizaciones y movimientos sociales colombianos solicitaron para la denuncia de las agresiones a líderes y defensores de DDHH, enfatizando en la coyuntura de agravamiento del 2016 y 2017. La delegación del Gobierno Colombiano liderada por Andrés González, embajador de Colombia ante la Organización de Estados Americanos –OEA-, la Vicefiscal General de la Nación, María Paulina Riveros, y el Director de la UNP, Diego Fernando Mora. En esta audiencia el Gobierno mantuvo su posición y sus líneas de acción a través del Proceso Nacional de Garantías, la investigación desde los mecanismos de la Fiscalía y la asignación de medidas de protección, mecanismos que para las organizaciones sigue siendo insuficientes en esta coyuntura (CIDH, 2017).

Por otro lado, desde el Estado se argumenta que no existen evidencias de la estrategia sistemática con la que se han ejecutado los asesinatos y la persecución violenta a líderes y lideresas. Tesis sostenida por los representantes de los movimientos sociales quienes además hablaron de la presencia de actores paramilitares, a los que se les atribuye los hechos de violencia en la coyuntura actual de agravamiento de agresiones y homicidios (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2017).

De manera similar, organizaciones internacionales como la ONU y agencias como USAID, la MAP-OEA, entre otros, han brindado apoyo técnico y han financiado espacios para el intercambio entre organizaciones de la sociedad civil y el Gobierno Colombiano.

*“Bueno, la apuesta de los organismos internacionales siempre ha sido apoyar la implementación de las políticas públicas del Gobierno y en este caso han abierto y han posibilitado espacios con las mujeres, pero esto tiene que ir más allá de poder brindar un refrigerio o ayudar con la logística de los espacios; esto tiene que ver con el apoyo técnico que organizaciones internacionales pueden brindar para el proceso, ONU mujeres ó USAID han apoyado ampliamente la implementación de acciones como las del Programa. Pero también estamos en un momento en el que tenemos que esperar cuál va hacer la línea del Gobierno Nacional, porque por lo general, estas agencias de cooperación trabajan de manera alineada con las políticas de gobierno”* (Entrevista Asesora Unidad para las Víctimas).

Lo anterior indica que el tipo de acción que han querido respaldar estos organismos es precisamente: la construcción de una política pública. Promover espacios de diálogos entre la Sociedad Civil y el Gobierno Colombiano refuerza la necesidad de diseñar respuestas permanentes que vayan más allá de los momentos de agravamiento de las agresiones.

En general, en este apartado es evidente que la obligación del Estado a responder a marcos internacionales como las medidas cautelares de la CIDH, o el ejercicio diplomático y la búsqueda de apoyo a través de cooperación internacional, fortalecen la priorización de la agenda política sobre los riesgos, en tanto, la apuesta de los Organismos Internacionales se ha focalizado en la posibilidad de que se formule una política pública, es decir, un estrategia consistente y permanente ante las agresiones y las trayectorias de persecución violenta que sufren las lideresas sociales en contextos de conflicto armado.

### 3.3. ¿Porqué un Programa de Garantías específico para Lideresas sociales?

#### Discursos y Argumentos de la agenda política.

*“Las claves de lo que fuimos preguntándonos acerca de qué es lo que pasa con las agresiones a las defensoras, las fuimos volviendo 3 o 4 ideas centrales, que se convirtieron en la agenda de género en la Mesa de Garantías pero también en agenda propia de las mujeres. Entonces esas 3 o 4 cosas tienen que ver con que en primer lugar, a las mujeres defensoras de derechos humanos se les ataca no solamente por lo que hacen, y lo que hacen lo compartimos con todos, sino también por lo que son: mujeres en una sociedad que discrimina altamente a las mujeres, en un contexto armado que profundiza esas discriminaciones.*

*La segunda idea, es que eso se expresaba en que los riesgos de las mujeres defensoras y lideresas no son exactamente los mismos riesgos de los defensores. Hay algunos riesgos que sí compartimos, o que tienen efectos diferentes; ese es el tercer punto, pero el segundo punto es: hay unos riesgos que son diferentes para las defensoras que para los defensores. Fundamentalmente el riesgo a la violencia sexual, el riesgo de las agresiones de género, el riesgo de los ataques y las amenazas de ataques a la integridad de los hijos y de las hijas; es mucho más notorio cuando se trata de ataques a las defensoras que a los defensores por el lugar que en una sociedad tan patriarcal como la nuestra juegan las mujeres en el núcleo familiar. Entonces, lo segundo fue empezar a darnos cuenta y a señalar que los riesgos no eran los mismos.*

*Pero en tercer lugar, que los efectos, en eso sí, absolutamente diferentes para varones que para mujeres, los efectos de los riesgos son diferentes. Inclusive, del mismo tipo de ataque, un homicidio, a un defensor o a una defensora, no tienen el mismo efecto en el núcleo familiar.*

*Y el cuarto punto es, bueno primero: los riesgos son diferentes, aunque hay unos iguales, los efectos son diferentes; por tanto las medidas de protección tienen que ser diferentes, pues se deriva de los puntos anteriores” Entrevista Asesora Corporación Sisma Mujer.*

Parte de los factores que contribuyen a la inclusión de un problema en la agenda de política pública tiene que ver con la acumulación de conocimiento relevante en torno a dicho problema (Kingdon, 1995). En este apartado, se expondrán los discursos o argumentos para que los riesgos y amenazas que conllevan las lideresas sociales en contextos de conflicto armado se aborden como un asunto de política pública.

Revisar estos argumentos tiene un propósito fundamental: entender cómo estos discursos cargados de valores e ideologías, afectan y dinamizan la opinión pública, factor necesario para llamar la atención de un gobierno (Kingdon, 1995). La estrategia desarrollada por los distintos

grupos de interés debe calar en el imaginario de los ciudadanos y por supuesto, de quienes toman decisiones sobre la inclusión o no de la agenda.

Los argumentos se han centrado en la necesidad de aplicar el Enfoque de Género reconociendo que las mujeres son sujetos de especial protección constitucional y que en la guerra han padecido riesgos de género y afectaciones distintas a nivel individual, familiar y comunitario.

*“Pues eso es bastante difícil, bastante riesgoso, para nuestra integridad como persona, sobre todo como mujer. Porque como decía anteriormente, pues aquí en Colombia, sobre todo en la parte de la Costa, hay mucho machismo; que las mujeres, el concepto de que las mujeres somos para la casa y los hombres son los que están en la calle y los que pueden ocupar los cargos públicos, y como decía la compañera Vanessa... sí nosotras las mujeres estamos preparadas tenemos la capacidad, hasta de superar a los hombres. Entonces, nosotras liderando un grupo o una comunidad, arriesgamos nuestra integridad física, emocional. Porque somos atacadas.”*  
(Cristina. Lideresa de Mujeres Víctimas. Grupo Focal Sucre).

Este enfoque ha sido el discurso predominante en las estrategias de incidencia política de las mujeres, ya que ha permitido el análisis de lo que viven las mujeres en el ejercicio del liderazgo social, y por ende, el principio de distinción con el que la Red Nacional de Mujeres ha podido insistir en la necesidad de crear un programa específico de garantías que aborde dichas particularidades.

Como bandera de los movimientos sociales de mujeres, ellas han mencionado de manera reiterada dan cuenta que la violencia ejercida contra las lideresas es una forma de callar y perseguir la participación política de las mujeres (Organizaciones participantes, 2016) y responde a las asimetrías derivadas de una cultura patriarcal que las ha desterrado de los asuntos públicos.

Amparadas en el artículo 13 de la Constitución Política de Colombia (República de Colombia, 1991)<sup>20</sup>, ellas han exigido que el Programa de Garantías sea la forma con la que se asegure la igualdad material en el ejercicio de la participación y la protección de la vida de las mujeres y sus familias, dando cumplimiento a las ordenes de la Corte Constitucional – Auto 092 de 2008 y Auto 098 de 2013-.

*“Entonces se empezó a escuchar a las mujeres sobre que significaba la protección para ellas y de esta manera tener unas apuestas más integrales que pudieran resolver las necesidades de protección de las mujeres. Por ejemplo, las mujeres cuestionaban sobre qué pasaba con sus familias mientras ellas asistían y viajaban a los espacios de participación...aunque a ellas las estaban cuidando y contaban con esquemas de seguridad, la pregunta era quienes cuidaban de los suyos mientras ellas estaban en los espacios de participación? Esto evidenciaba que sus familias quedaban desprotegidas ante las condiciones de riesgo y amenaza que vivían las mujeres.... Igualmente las mujeres empezaron a visibilizar lo que para ellas significa tener un hombre armado, un esquema de seguridad en su familia, una persona que está ahí todo el tiempo y eso también genera unas dinámicas muy particulares y muy fuertes, por ejemplo cuando las mujeres han sido víctimas de delitos sexuales, que haya un hombre ahí armado puede ser muy complicado”* (Entrevista Asesora Unidad para las Víctimas).

El enfoque además, amplió la mirada de lo que significa proteger a las mujeres, lo que ha representado numerosos retos para la gestión del gobierno a la hora, por ejemplo, de otorgar medidas en el CERREM; o de trabajar en el diseño de medidas colectivas para organizaciones sociales de mujeres, entendiendo que muchas de las estrategias de protección asumidas son de tipo comunitario. Estos retos se reflejan en costos y en esfuerzos de articulación

---

<sup>20</sup> “ARTICULO 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados”. (República de Colombia, 1991, p.15)

interinstitucional, teniendo en cuenta, que las medidas de protección van más allá de entregar un chaleco o asignar un escolta.

De ahí que sea un requisito ineludible desarrollar los insumos para este programa de la mano de las lideresas y defensoras quienes al final, pueden dar las claves para la atención y protección desde las especificidades de sus experiencias, las de sus familias y las de sus comunidades, correspondiendo a los principios del enfoque de género y DDHH de las mujeres.

### **3.4. Avances en materia de política pública para la protección de las lideresas sociales.**

*“Ósea la Resolución<sup>21</sup> es un pasito, abrió el espacio a muchas cosas, a que haya chalecos adaptados a las mujeres, en que quienes están solicitando las medidas puedan aportar elementos de evaluación de las amenazas y los riesgos, eso ha sido claro, que puedan definir cuál es el sexo del analista, eso es un avance. Que hayan medidas complementarias eso es otro avance, pero no es suficiente, ¿si me entiendes? Digamos el problema estructural de protección es el conflicto armado, no tenemos conflicto armado<sup>22</sup>, sigue los escenarios de violencia hacia los líderes, entonces yo soy de las personas que uno tiene que mirar lo estructural, en el sentido de que ¡miércoles! ¿Qué es lo que está pasando en el fondo, no? Porque no deberían estarlos matándolos, ni estarlas matándolas”*

**Entrevista Asesora Ministerio del Interior.**

Aunque el panorama del Programa de Garantías para estas mujeres es incierto, existen avances en materia de política pública para la protección y el acompañamiento a lideresas en situación de amenaza.

En todos estos años de presión e incidencia política y de intercambio entre las mujeres y el Gobierno Colombiano se identifican tres avances en la gestión gubernamental para cumplir con los mandatos de la Corte Constitucional y responder a las exigencias, necesidades y

---

<sup>21</sup> Resolución 805 de 2012.

<sup>22</sup> Como se menciona en apartados anteriores, el conflicto armado no es el único contexto en el que se persigue de manera violenta a las lideresas, desde el Programa de Garantías se pretende abordar todas las violencias.

afectaciones diferenciales que sufren las mujeres a causa de la persecución violenta a sus liderazgos.

El CERREM de Mujeres, el primer documento de “Política Pública para el Desarrollo del Programa de Garantías para Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos”, y ahora la Comisión Intersectorial, han sido también espacios en los que las mujeres han llevado el debate sobre esta agenda política.

Por consiguiente, se presentará la importancia de estos tres avances no solamente, en el acompañamiento a las lideresas, sino se evidenciará como han influido en la discusión sobre los riesgos del ejercicio de los liderazgos sociales como un problema de política pública.

**a) Resolución 805 de 2012 y el CERREM de Mujeres:**

Uno de los principales antecedentes de este Programa ha sido la Resolución 805 de 2012, en la que se ordenó la construcción e implementación de un Protocolo para la Aplicación del Programa de Prevención y Protección de los derechos a la Vida, la Libertad, la integridad y la seguridad de mujeres (Ministerio del Interior, 2012). Este protocolo se materializó a través de lo concertado en el CERREM de Mujeres.

En dicha resolución se establecen cuatro aspectos primordiales de incorporación del enfoque de Género y DDHH de las mujeres en la asignación de medidas de protección (Ministerio del Interior, 2012):

(1) Adecuación institucional, en el que se dictan acciones de capacitación y fortalecimiento de los funcionarios de las entidades que hacen parte del programa de prevención y protección, en enfoque de género y los riesgos particulares que sufren las mujeres.

(2) Participación de mujeres peticionarias y/o beneficiarias en el CERREM, lo que ha abierto posibilidades para la incidencia y la exigibilidad de las mujeres sobre este tema.

(3) Asignación de medidas complementarias en salud, educación y beneficios sociales para las mujeres y sus familias aparte de las medidas de seguridad (chalecos, celulares, entre otros, según la valoración del riesgo que hace la UNP)-

(4) Articulación Nación- Territorio para la asignación de medidas de protección, que es donde quizás se han dado más inconvenientes, porque el CERREM es un espacio nacional.

La Resolución ha sido un instrumento con el que se ha fortalecido la estrategia de incidencia política impulsada por las Mujeres para la creación del Programa de Garantías, ya que, por ejemplo, tras la expedición de la Resolución, el 14 de febrero de 2013, se abrió un espacio de trabajo entre el Gobierno Nacional y las Organizaciones sociales de Mujeres para definir lineamientos de formulación e implementación de este programa (Organizaciones participantes, 2016).

De igual forma, a través del CERREM las representantes de organizaciones sociales han podido llevar casos, discutir lo que significa para las mujeres la asignación de medidas de protección o seguridad, y hablar de las principales barreras que deben enfrentar las mujeres para solicitar medidas de protección.

*“Cuando entidades como la Unidad Nacional de Protección van a los territorios se abren espacios como consejos de seguridad que analizan las situaciones de riesgo en la región. Yo creo que ese ha sido uno de los grandes aportes de las mujeres al CERREM, por qué como ellas están ahí en representación de las mujeres las organizaciones han tenido la oportunidad de llevar varios casos a este espacio, casos que de lo contrario sería muy difícil de contactar”* (Entrevista Asesora Unidad para las Víctimas).

De acuerdo a lo que aquí se plantea, el CERREM de Mujeres ha sido el espacio en el que han sido evidentes las necesidades particulares de las lideresas y defensoras en situación de

riesgo y por ende, de que se diseñe un programa específico para ellas, ya que es allí en donde se han dado algunos debates acerca de las implicaciones de la asignación de medidas de protección con enfoque de género. En sí, el CERREM ha sido como una especie de escalón para lograr el Programa de Garantías.

**b) Primer Documento de Política Pública para el Desarrollo del Programa de Garantías para Lideresas y Defensoras de DDHH:**

Como se dijo antes, para avanzar en el proceso de construcción del Programa de Garantías, y responder a la ordenanza de la Corte Constitucional del Auto 098 de 2013, en 2014 el Ministerio del Interior, posterior al proceso de intercambio con las organizaciones defensoras de los derechos de las mujeres y el Gobierno Nacional en febrero de 2013, a través de una consultoría, construye el primer documento de política pública del Programa de Garantías.

*“Entonces yo le dije busquemos con el Programa de Derechos humanos de USAID apoyo en cooperación, para que nos dieran una consultora, para que hiciera un buen documento de política pública... En el 2014 conseguimos la plata de Chemonics para la consultora, pero resulta que la persona que manejaba el tema en Chemonics, nos dice; no les puedo dar la plata, toca a través de un Grant bien sea a través de la Casa de la Mujer o con Sisma Mujer... es un documento súper bien jalado, que conservó la mayoría, casi todo lo que las mujeres decían y claro nosotros sugerimos otras cosas por ejemplo: que se coordinara o se articulara con los CONPES<sup>23</sup> tenemos el documento de política y eso es exitoso porque estamos hablando de un año y medio desde que ya teníamos un Programa de Garantías con planes de acción, yo obviamente estaba muy satisfecha, paralelamente se saca un decreto y el decreto se pone a circular y logramos todas las firmas, para el 2015 teníamos todas las firmas, entonces ya teníamos el programa y ya teníamos el decreto con todas las firmas, llego a Presidencia y Presidencia lo devolvió“ (Entrevista Asesora Ministerio del Interior).*

---

<sup>23</sup> CONPES 3784 de 2013: Lineamientos de Política Pública para la prevención de riesgos, la protección, y la garantía de los Derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado. CONPES 161 de 2013: Política Pública Nacional de Equidad de género para las Mujeres.

Para consolidar entonces la Política Pública se buscó emitir el primer decreto de la Comisión Intersectorial del Programa de Garantías. Como explica la Asesora de Ministerio del Interior, se empezaron a recoger las firmas para que este decreto coincidiera con el lanzamiento protocolario que se hizo de dicho programa el 24 de junio de 2015 (El País, 2014).

Sin embargo, es fácil identificar que las opiniones sobre este primer documento son radicalmente opuestas; mientras desde el Ministerio del Interior se defendía la propuesta, las organizaciones sociales de mujeres, consideraron que lo que estaba allí contemplado resultaba insuficiente ante los riesgos y la falta de garantías para lideresas y defensoras de DDHH en Colombia. Esta situación, sumada al inconveniente de las firmas y el aval jurídico de Presidencia para la emisión de este Decreto de creación de la Comisión Intersectorial, causaron que esta propuesta al final, fuese qdesechada.

**c) Decreto 1314 de 2016:**

Después de que las mujeres de 58 organizaciones sociales (Organizaciones participantes, 2016), el día 03 de mayo de 2016, entregaron un documento de recomendaciones para la formulación del Programa de Garantías (Organizaciones Participantes, 2016), desde el Ministerio del Interior se emite el Decreto 1314. El decreto que no se pudo emitir en 2015.

En el Decreto se ordena la creación de la Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres Lideresas y Defensoras de los DDHH, donde sus funciones básicamente son la coordinación, la formulación, implementación y seguimiento del Programa de Garantías (Ministerio del Interior, 2016).

Hasta el momento, no se conoce el estado actual de la formulación del Programa, pero se considera que el decreto es un avance significativo, pues es un instrumento con el cual se pueda

solicitar celeridad en el diseño del Programa. De igual forma, este documento mantiene el espíritu de intercambio entre las organizaciones de mujeres y el Gobierno Nacional, pues quedo definido que la Comisión Intersectorial podrá convocar a las representantes de las organizaciones para apoyar la concertación que se dé al interior de dicha comisión. Esto sin duda, abrirá nuevas ventanas de oportunidad para seguir impulsando la agenda.

### **3.5. La agenda política en el contexto del Post-acuerdo.**

*“El hecho de que... a ver, para nosotras, y cuando digo nosotras, es incluida Sisma y la Red de Defensoras, de exigibilidad, el compromiso del acuerdo de paz con un enfoque de género, en la protección de defensores y defensoras, y a la seguridad de quienes hacen la política, es una nueva oportunidad para poder mover lo que queremos del Programa de Garantías para Defensoras; es decir, lo que estamos haciendo es, ahora que estamos haciendo incidencia para que se cumplan los compromisos con las mujeres y con el enfoque de género en el Acuerdo de Paz, estamos incluyendo ese programa dentro del paquete con el que estamos haciendo esa exigibilidad. Porque si lo hacemos aparte, no, en este momento el Gobierno además no tiene capacidad, pues, no tiene capacidad de otra cosa sino de sacar adelante este ya débil acuerdo de paz. Estamos en ello, y estamos también inclusive con la tarea de poder argumentarle a las mujeres de las FARC, que también esa agenda la tomen como suya, como propia, en materia de cumplimiento de ese compromiso, ¿no? En ello estamos”*

**Entrevista Asesora Corporación Sisma Mujer.**

Si bien es posible identificar avances en materia de protección a mujeres lideresas, en una coyuntura política como la implementación de los Acuerdos de Paz y ante más de 5 años de insistencia e impulso de esta agenda política, es inevitable preguntarse frente a las posibilidades y proyecciones del Programa de Garantías.

Podría decirse que a partir del Decreto 1314 de 2016, este Programa casi es una realidad, sin embargo, la maleabilidad política del país, el cambio de gobierno en 2018, incluso los obstáculos que ha tenido que enfrentar la agenda política de la Paz; suponen retos para el desarrollo de un programa de política pública de estas características.

Este último apartado, presenta una breve disertación sobre la agenda de los riesgos de los liderazgos sociales en escenarios de conflicto armado en el contexto del post-acuerdo. Las tesis central es compartida con lo que afirma la Asesora de la Corporación Sisma Mujer: la estrategia de incidencia política para la creación del Programa de Garantías, necesariamente debe alinearse con los objetivos de las líneas de política pública que se van a implementar en el marco de los Acuerdos, especialmente el punto 2. Participación política: Apertura democrática para construir la paz.

Este punto del documento final de los Acuerdos aborda las acciones conducentes a la ampliación del espectro de participación política en Colombia, bajo la premisa de que el pluralismo político, los ejercicios de participación ciudadana en zonas apartadas de conflicto y el empoderamiento político de las mujeres son mecanismos invaluable en el fortalecimiento de la democracia (Delegados del Gobierno de la República de Colombia & Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, 2016).

Las lideresas sociales han sido perseguidas como una forma de callar los ejercicios de participación de las mujeres y a la vez de romper el tejido social a través del temor que genera la violencia. Así pues, el discurso de las Organizaciones sociales de Mujeres debe seguir enfatizando en el aporte de las lideresas y defensoras de DDHH a la consolidación del sistema democrático a través del acompañamiento y orientación a las comunidades que han vivido en medio de los territorios históricos de conflicto armado.

Tal vez suena redundante, pero los avances aún son insuficientes. Las lideresas enfrentan serias barreras sociales, culturales, políticas y económicas en el desarrollo de su labor. La Comisión Intersectorial debe agilizar su diseño recogiendo las recomendaciones que las mujeres

hicieron en el documento presentado en mayo de 2016, y revisando lo dispuesto en los Acuerdos de Paz, lo que en últimas, evitaría un nuevo retraso en la formulación de este programa.

Los Acuerdos, al igual que los avances en materia de protección como la Resolución 805 de 2012, se basan en los principios constitucionales de igualdad y la aplicación del enfoque diferencial y de género. Un reto al que se enfrenta el diseño de este Programa y la estrategia de incidencia política de las mujeres, sigue siendo la construcción de medidas de protección que aborden las particularidades de las dinámicas de las lideresas sociales y sus familias.

*“Yo le digo a ese programa que la protección de una mujer no es un chaleco o que le pongan un escolta, cuando va a salir o que va a llamar a la policía si va a salir y mientras está en la casa qué? además también le tienen que dar un casco, ya donde le van a dar en la cabeza entonces yo no estoy de acuerdo por qué a la mayoría de mujeres y de hombres les dan un chaleco anti balas y eso es pesado y aquí las mujeres trabajamos en el campo usted sabe que es una persona limpiando yuca con el peso de eso encima, no, y es que a uno le toca pescar y a nosotras el proyecto que nos van a dar es de pesca, pescando con un chaleco usted sabe qué es lo que es eso? Para mí me parece que esa no es la protección... para mí la protección es que las lideresas puedan continuar con su liderazgo...”* (Yojaira. Lideresa Organización social de Mujeres. Grupo focal 2- Sucre).

La articulación Nación- Territorio, es otro de los retos en la implementación del Programa de Garantías. Si acompañar y proteger a las lideresas sociales aporta a la construcción de la paz y a la transformación de la institucionalidad democrática en los territorios de conflicto, las acciones no pueden depender únicamente de lo que se define en espacios como el CERREM de Mujeres. Brindar garantías a lideresas y defensoras de DDHH en las regiones más aisladas del país como una forma de acercarse a las comunidades y reconstruir la legitimidad del Estado y para esto alcaldías y gobernaciones también deben comprometerse. Para ello, el documento del Programa de Garantías, debe establecer una línea clara de articulación y definición de acciones a nivel territorial.

*“...uno de los grandes desafíos para el Programa de Garantías es la territorialización de las medidas de protección, porque el CERREM es un espacio nacional y quien debe atender las emergencias en los territorios son los entes territoriales y en ese nivel ha sido muy difícil articular las medidas para las mujeres en condición de riesgo. Por ejemplo, una mujer en Río Sucio, Chocó, para solicitar medidas de protección ante la UNP debe mandar una carta a Bogotá mencionando las situaciones de riesgo que está sufriendo, la respuesta toma mucho tiempo y en la mayoría de los casos, no hay un acompañamiento del ente territorial...”* (Entrevista Asesora Unidad para las Víctimas).

Esto lleva a pensar, que así como las entidades del gobierno deberán articularse a nivel nacional con el territorio, la Red Nacional de Mujeres también debe descentralizarse y buscar que las lideresas en zonas apartadas, y las mismas mujeres desmovilizadas de las FARC-EP<sup>24</sup>, se vinculen al impulso de esta agenda y presionen desde los territorios. La estrategia debe ir en dos niveles: al fortalecimiento de la incidencia política de las mujeres en territorio a través de mesas de DDHH o mesas de garantías y las mismas mesas de participación efectiva de víctimas; y desde la Mesa Nacional de Garantías, las mujeres que hacen parte de este espacio, les corresponde buscar diálogos sobre el Programa con políticos y/o funcionarios de alto nivel, empezando por el Ministro del Interior.

Al final, sin una línea clara de política pública para la protección y garantías y en una coyuntura en la que se han incrementado las agresiones y homicidios de líderes y lideresas sociales, es ineludible seguir fortaleciendo esfuerzos de articulación interinstitucional, estrategias de incidencia y visibilidad de lo que está sucediendo; porqué como lo expresó la Asesora de la Unidad para las Víctimas: *“de lo contrario, las mujeres seguirán afrontando en silencio, las condiciones de amenaza”*.

---

<sup>24</sup> Esta idea de referida por la Asesora de la Corporación Sisma Mujer, es de gran complejidad, en tanto las dinámicas de estas mujeres son distintas, su mirada de seguridad, de territorio o lo que supondría el impacto de un encuentro entre víctimas y ex-combatientes de este grupo armado.

## CONCLUSIONES

Como se evidencia a lo largo del documento, el problema de los riesgos de los liderazgos sociales de las mujeres y la estrategia de incidencia política del movimiento de mujeres en Colombia no es algo nuevo o coyuntural. Las mujeres vienen enfrentando serias situaciones de persecución violenta en el ejercicio de sus liderazgos por lo que se están exigiendo respuestas efectivas por parte del Gobierno, más ahora que los líderes sociales y defensores de DDHH en Colombia están sufriendo una especie de exterminio y silenciamiento de los ejercicios políticos de acompañamiento a las comunidades.

Para ello, desde diferentes marcos normativos como el documento de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004: el Auto 098 de 2013<sup>25</sup>, y, en el marco de procesos de concertación entre la Red Nacional de Mujeres y el Gobierno Colombiano liderado por el Ministerio del Interior, se ha establecido la necesidad de desarrollar el Programa Nacional de Garantías para Lideresas y Defensoras de DDHH, en el cual se adoptarán medidas de promoción, garantías y protección del derecho de la Defensa de los Derechos Humanos por parte de las mujeres en Colombia.

Teniendo en cuenta, que la discusión sobre los riesgos que enfrentan las lideresas sociales en contextos de conflicto armado, ha sido un proceso de largo aliento, y que uno de los principales hallazgos de este ejercicio investigativo es que las lideresas sociales han aportado elementos de fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en territorios de conflicto; la formulación del Programa de Garantías es fundamental en un escenario de post-conflicto, ya que

---

<sup>25</sup> Seguimiento sobre prevención y protección del derecho a la vida, integridad y seguridad personal de mujeres líderes desplazadas y mujeres de organizaciones que trabajan a favor de población desplazada según Sentencia T-025/04 y autos A200/07 y A092/08” (Corte Constitucional, 2013, p.1).

uno de sus objetivos sería precisamente, la preservación de iniciativas de incidencia y participación política de las mujeres en zonas donde históricamente ha imperado el orden político de los grupos armados ilegales.

En general, para definir el papel político que cumplen estas mujeres en sus territorios, en las entrevistas y grupos focales realizados con las 18 mujeres en Sucre, Antioquia, Nariño, Cundinamarca y Bogotá D.C., se logró identificar que las causas sociales lideradas por estas mujeres son diversas puesto que abarcan temas relacionados con los DDHH, los derechos de las mujeres, pero especialmente, han trabajado por la exigibilidad y la garantía de los derechos de quienes han sido víctimas del conflicto armado. Como la violencia ha ido erosionando las instituciones del sistema democrático y el tejido social, las lideresas sociales han desarrollado acciones que apuntan a la reconstrucción de la confianza, la búsqueda de mecanismos estatales de reparación a las víctimas y la promoción de una cultura de paz.

Podría decirse que el factor distintivo de los liderazgos sociales de las mujeres frente a los liderazgos masculinos, tiene que ver con el acompañamiento del dolor y el sufrimiento de las víctimas pero sobretodo, de la posibilidad de abrir nuevos escenarios de participación política para las mujeres y buscar vías de incidencia y exigibilidad de sus derechos. Esto ha contribuido a que estas lideresas sean figuras de confianza y orientación a las comunidades en territorios de conflicto.

Cabe decir entonces, que estas relaciones de confianza son relevantes a la hora de influir y orientar decisiones como el voto popular, la posibilidad de llevar proyectos a sus territorios o fortalecer los mecanismos de participación ciudadana. Si bien para estas mujeres resulta difícil aspirar a cargos de representación política como concejos o alcaldías, a través de su reputación y

cercanía con las comunidades, pueden ser determinantes para que sus colectivos voten o escojan políticos en una coyuntura electoral. Por estas dinámicas, las lideresas logran consolidar redes de contactos que van más allá del escenario comunitario, y son actores de interés para los políticos locales y nacionales, quienes las buscan para que los ayuden en la captación de votos o para que ellas sean intermediarias en la ejecución de acciones de política pública en territorios de conflicto armado.

Por ende, estas mujeres participan en varios escenarios de incidencia en los que han venido denunciando la persecución y los riesgos que vienen enfrentando a raíz de su papel político. Escenarios como las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas – Ley 1448 de 2011- o la Mesa Nacional de Garantías, son contextos en los que impulsan acciones de exigibilidad en el marco de las causas sociales que ellas representan, y a la vez, se constituyen como contextos de oportunidad política para la incidencia en relación al Programa de Garantías.

Como son mujeres que participan en la vida política y a través del ejercicio de los liderazgos sociales desafían los cánones propios de una cultura patriarcal que prioriza la voz masculina en lo público, o lo político; se convierten en blancos de persecución violenta, pues en muchos casos, sus denuncias y causas sociales van en contravía de los intereses vinculados al conflicto armado colombiano o se convierten en obstáculos para la instauración de los proyectos políticos de los grupos armados ilegales.

Los intereses detrás de la amenaza y la persecución violenta muchas veces albergan el objetivo de que las lideresas sociales hagan parte de la nómina y apoyen la consolidación de la hegemonía y la estrategia de control territorial de los actores armados. Un hallazgo de esta

investigación es que la reputación y el poder de las lideresas en los territorios es directamente proporcional a la fuerza de la amenaza y la persecución violenta.

Cuando ellas se niegan a contribuir a dicha estrategia o instauran acciones de denuncia de hechos de violencia, se inicia una trayectoria de persecución violenta que tiene como fin callar los ejercicios de participación de las mujeres. La idea es que con estas acciones, se extienda el mensaje de que las mujeres que no se sometan a la voluntad de los actores armados –estatales o ilegales- sufrirán el mismo destino.

Sin embargo, teniendo en cuenta que el conflicto armado es una expresión de los imaginarios patriarcales, podría decirse que la actuación política de las mujeres lideresas afecta más a los actores agresores, quienes creen que ellas deben ser aniquiladas y perseguidas por considerarlas una figura débil, que de alguna manera, que en el ejercicio del liderazgo, se atrevió a retar los imaginarios y ordenes patriarcales, imperantes en los contextos de la guerra.

Este documento narra las historias de violencia, los riesgos y las amenazas desde la perspectiva de las lideresas entrevistadas. Se parte de la idea de que estas mujeres se enfrentan a riesgos de género y violencias que atentan contra su feminidad. Esto implica que la amenaza se extiende a los hijos, que en la trayectoria de persecución, estas mujeres corren el riesgo de sufrir formas de violencia sexual, la cual es una estrategia sistemática y generalizada que ha afectado a las mujeres, y el punto de culminación de las trayectorias de persecución violenta. Esto explicaría por que hay un mayor número de líderes hombres asesinados.

Si bien es cierto, las cifras de los últimos tres años evidencian que los números de hombres en ejercicios de liderazgo social asesinados son mayores a los asesinatos de las mujeres –en 2016, de 80 líderes, 9 fueron mujeres (Programa Somos Defensores, 2017)-, uno de los

desafíos del Programa de Garantías, tiene que ver con la necesidad de contar con un sistema de información, que registre no solamente las acciones de violencia contra las mujeres, sino que pueda identificar el número de mujeres en el ejercicio de los liderazgos sociales y la defensa de los DDHH, zonas de trabajo, causas sociales e incluso arrojar datos para la caracterización y análisis del contexto sociopolítico.

Lo que ha dicho el Movimiento Nacional de Mujeres y la misma Corte Constitucional<sup>26</sup>, es que la especificidad de los riesgos de género, los impactos psicosociales derivados de la violencia, pero sobretodo, la ineficacia del Estado en la protección y la prevención de las acciones de persecución, conducen a la necesidad de construir acciones de política pública con enfoque diferencial y de género, que atiendan a las particularidades de las afectaciones de estas mujeres y que apunten a la transformación de las condiciones de violencia vinculadas a una cultura de género patriarcal que se expresa de manera exacerbada en contextos de conflicto armado.

La historia de deliberación en torno a la agenda política de los riesgos que enfrentan las lideresas sociales parte de la incidencia que realizaron las mujeres en el Auto 098 de 2008 donde sus hitos y avances se han materializado en el marco del Proceso Nacional de Garantías y el Comité de Evaluación de Riesgos y Recomendación de Medidas de Mujeres – CERREM. Sin embargo, aunque la Red Nacional de Mujeres y el mismo Ministerio del Interior han avanzado en la construcción de documentos de recomendaciones y la política pública del Programa de Garantías, y aunque en 2016 se decreta la creación de la Comisión Intersectorial, la agenda de los

---

<sup>26</sup> Documentos de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004: Auto 092 de 2008, Auto 098 de 2013 y Auto 009 de 2015.

riesgos aún permanece en deliberación, pese a los momentos de agravamiento de las agresiones y vulneraciones a líderes y lideresas sociales.

Desde esta perspectiva, la Red Nacional de Mujeres tendrá que seguir sosteniendo acciones de incidencia política vinculantes con la agenda de construcción de paz, y la Comisión Intersectorial que se creó en 2016, deberá asumir los retos alrededor de la formulación del Programa de Garantías: el tema presupuestal, la territorialización de esta política de corte nacional, la mirada sobre la protección desde las voces de las mujeres, la prevención de los riesgos y el fortalecimiento de los ejercicios participativos de las lideresas sociales.

Entretanto, podría decirse, que los enfoques teóricos asumidos: el Enfoque de género y derechos humanos de las mujeres, el enfoque situacional de estudio de los liderazgos sociales, el Modelo Estratégico de Crozier & Friedberg (1980) y el Enfoque de Corrientes Múltiples de John Kingdon (1995), fueron útiles a la hora de interpretar las tensiones y los juegos de poder que surgen alrededor de la amenaza y la persecución violenta que sufren las mujeres en contextos de conflicto armado, y la identificación de ventanas de oportunidad política, argumentos, actores intervinientes en el debate sobre esta agenda política que aún no logra materializarse a través de la formulación del Programa de Garantías.

En futuros estudios, se propone profundizar en temáticas frente a la acción e intervención de organismos y actores internacionales no solamente en el debate y construcción de líneas de política pública, sino en el fortalecimiento y acompañamiento de los ejercicios de participación ciudadana y las acciones políticas de las mujeres. De igual forma, se puede seguir explorando la relación entre prácticas participativas y consolidación de factores de gobernabilidad e incluso, los factores intervinientes en la construcción de identidad democrática. A su vez, se requiere

seguir analizando las prácticas de participación y acción colectiva que emergen en contextos de violencia social y violencia sociopolítica. Y por último, se recomienda profundizar en las diferencias regionales del ejercicio de los liderazgos sociales de las mujeres, ya que en esta investigación ya al tratarse con mujeres que se encontraban bajo condición de amenaza, los factores culturales y territoriales no pudieron explorarse, valdría la pena preguntarse por las diferencias y factores en torno al activismo político de las mujeres en el Caribe Colombiano, las mujeres antioqueñas, el Pacífico y lo que supone el desplazamiento forzado de estas mujeres a ciudades como Bogotá D.C.

Lo cierto es que para el caso de los riesgos que enfrentan las lideresas sociales en contextos de conflicto armado, y la configuración del problema como un asunto de política pública, más ahora en el contexto de implementación de los Acuerdos de Paz con las FARC-EP, los argumentos tendrán que transformarse a la luz de las agendas políticas que trae este proceso, los nuevos ordenes políticos en los territorios marcados por el conflicto armado y de manera urgente, el abordaje de la situación de agravamiento de las agresiones y homicidios de líderes y lideresas, donde en el caso de las últimas, se enfrentan a formas de violencias basadas en género que pretenden seguir castigando los ejercicios de participación política de las mujeres.

Finalmente, lo que se pretende es que las mujeres puedan seguir acompañando a las comunidades, incidiendo políticamente en los asuntos que afectan a sus territorios, y aportando a la construcción de la paz territorial.

## REFERENCIAS

### Libros y secciones:

- Berger, P., & Luckman, T. (1968). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Bonilla, E., & Rodríguez, P. (1997). *Más allá del dilema de los métodos: la investigación en ciencias sociales*. Bogotá: Editorial Norma.
- Burns, J. M. (2010). *Leadership* (1. Harper Perennial political classics ed). New York, NY: Harper Perennial.
- Crozier, M., & Friedberg, E. (1980). *Actors and systems: the politics of collective action*. Chicago: University of Chicago Press.
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, alternatives, and public policies* (2nd ed). New York: Longman.
- Grint, K. (2010). *Leadership: a very short introduction*. Oxford ; New York: Oxford University Press.
- Hargrove, E. (1989). Two Conception of Institutional Leadership. En B. D. Jones (Ed.), *Leadership and politics: new perspectives in political science* (pp. 57–86). Lawrence, Kan: University Press of Kansas.
- Hollander, E. P. (2007). Liderazgo, supervisión y negociación. En *Principios y métodos de psicología social* (pp. 436–515). Buenos Aires: Amorrortu.
- Mardones, J. M. (2001). *Filosofía de las ciencias humanas y sociales: materiales para una fundamentación científica* (1. ed). Barcelona: Anthropos.

- Medellín, J. (2015). *INCIDENCIA POLÍTICA REGIONAL Ruta para la Construcción de Políticas Públicas para la Reconciliación y la Paz*. (1 ed.). Colombia: Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
- Montenegro, M. (2004). La investigación acción participativa. En *Introducción a la psicología comunitaria* (1a ed., p. pp.78-98.). Barcelona: Universitat Oberta de Catalunya.
- Montero, M. (2006). El Liderazgo Comunitario. En *Teoría y Práctica de la Psicología Comunitaria: la tensión entre comunidad y sociedad*. (1a ed., pp. 93–117). Buenos Aires: Paidós.
- Olson, M. (2014). La lógica de la acción colectiva. En G. Mosca (Ed.), *Diez textos básicos de Ciencia Política* (pp. 203–220). Barcelona: Ariel.
- Pena, N., Pereyra, B., & Soria, V. (Eds.). (2013). *Desarrollo y derechos de las mujeres: su participación y liderazgo en organizaciones comunitarias* (Primera edición). Ciudad de Buenos Aires: Ediciones CICCUS.
- Pizarro, E. (2004). *Una democracia asediada: balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia* (1. ed). Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Schettini, P., & Cortazzo, I. (2015). *Análisis de datos cualitativos en la investigación social*. Buenos Aires: D - Editorial de la Universidad de La Plata. Recuperado a partir de <http://public.ebib.com/choice/publicfullrecord.aspx?p=4499420>
- Torrijos, V. (2009). *Gobernabilidad democrática y cohesión de la sociedad* (1. ed). Bogotá, D.C: Centro de Estudios Políticos e Internacionales, Facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales : Editorial Universidad del Rosario.

**Artículos de Revistas y Bases de datos:**

- Caicedo, S. C., & Solarte, L. (2015). Empoderamiento de mujeres de una ONG colombiana. Un estudio de caso simple. *Revista de Administração Pública*, 49(6), 1597–1618. <https://doi.org/10.1590/0034-7612135980>
- Castelar, A. (2015). Liderazgo de mujeres en el Valle del Cauca: cotidianidades y tensiones entre lo público y lo privado. *CS*, (15), 224–247.
- González, F. (2010). Las Medidas Urgentes en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. *Revista Internacional de Derechos Humanos.*, 7(13), 51.
- Hernández, A. M. (2006). ¿Son las mujeres diferentes a los hombres en el ejercicio político? *El cotidiano*, 21(139), 41–49.
- Ramírez, M. F. (2007). El diseño de la agenda política y la construcción de alternativas de solución en la política de inmigración española. *Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas*, 7, (pp. 249–264) Universidad Sergio Arboleda.

**Tesis:**

- Reyes, M. I. R., & Maceres, A. P. (2013). *Liderazgo Comunitario y Capital Social: Una aproximación desde el Campo Biográfico*. Universidad Autónoma de Barcelona. Recuperado a partir de <http://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/129380/mire1de1.pdf>

**Informes Institucionales:**

- ABColumbia, Oficina Internacional de Derechos Humanos: Acción Colombia -OIDHACO-, & U.S Office on Colombia. (2011). *Colombia. Defensores de Derechos Humanos bajo amenaza*. Recuperado a partir de <http://www.oidhaco.org/uploaded/content/article/317484645.pdf>

ABColumbia, Sisma Mujer, & U.S. Office on Colombia. (2013). *Colombia: Mujeres, Violencia Sexual en el Conflicto y el Proceso de Paz*. Recuperado a partir de [http://www.abcolombia.org.uk/downloads/Sexual\\_violence\\_report\\_Spanish.pdf](http://www.abcolombia.org.uk/downloads/Sexual_violence_report_Spanish.pdf)

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2015). *Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos* (Informe Anual). Organización de las Naciones Unidas. Recuperado a partir de [http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/A\\_HRC\\_28\\_3\\_Add\\_3\\_SPA.pdf](http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/A_HRC_28_3_Add_3_SPA.pdf)

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2016). *Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia* (Informe Anual). Organización de las Naciones Unidas. Recuperado a partir de [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=12&ved=0ahUKEwjbs6bIjZ3RAhWJbSYKHfGSCk84ChAWCCAwAQ&url=http%3A%2F%2Fwww.ohchr.org%2FEN%2FHRCBodies%2FHRC%2FRegularSessions%2FSession28%2FDocuments%2FA\\_HRC\\_28\\_3\\_Add\\_3\\_SPA.doc&usg=AFQjCNED7mAN62Lf4tHSh08KBySCckuefw&sig2=8TC9oZAoVMXqkH33njeoTg](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=12&ved=0ahUKEwjbs6bIjZ3RAhWJbSYKHfGSCk84ChAWCCAwAQ&url=http%3A%2F%2Fwww.ohchr.org%2FEN%2FHRCBodies%2FHRC%2FRegularSessions%2FSession28%2FDocuments%2FA_HRC_28_3_Add_3_SPA.doc&usg=AFQjCNED7mAN62Lf4tHSh08KBySCckuefw&sig2=8TC9oZAoVMXqkH33njeoTg)

Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas (Ed.). (2015). *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*. Bogotá, DC, Colombia: Ediciones Desde Abajo.

Organizaciones participantes en la construcción del Programa de Garantías para Mujeres Defensoras de DDHH. (2016). *Programa de Garantías para Líderesas y defensoras de*

*Derechos Humanos*. Organizaciones Participantes Programa de Garantías. Recuperado a partir de <http://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2016/05/0-4.pdf>

Organización Internacional para las Migraciones, USAID, & Unidad para las Víctimas. (S.f). *Mujeres y Conflicto Armado*. Recuperado a partir de <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/mujeres.PDF>

Programa Somos Defensores. (2017). *Informe Anual 2016 Sistema de Información Sobre Agresiones Contra Defensores de DDHH en Colombia SIADDHH* (Informe Anual). Bogotá, DC, Colombia: Programa Somos Defensores. Recuperado a partir de <https://somosdefensores.org/attachments/article/144/Contra%20las%20cuerdas.%20Informe%20Anual%20Espan%CC%83ol%20220217227p.pdf>

Programa Somos Defensores. (2016). *Informe Anual 2016 Sistema de Información Sobre Agresiones Contra Defensores de DDHH en Colombia SIADDHH* (Informe Anual). Bogotá, DC, Colombia: Programa Somos Defensores. Recuperado a partir de <https://somosdefensores.org/attachments/article/144/Contra%20las%20cuerdas.%20Informe%20Anual%20Espan%CC%83ol%20220217227p.pdf>

Programa Somos Defensores (2010). *Sistema de Información sobre Agresiones a Defensores y Defensoras de Derechos Humanos en Colombia- Informe 2009*. Recuperado a partir de [https://www.somosdefensores.org/attachments/article/75/INFORME%20SOMOS%20DEFENSORES%202009%20ANUAL\\_ESPAN%CC%83OL.pdf](https://www.somosdefensores.org/attachments/article/75/INFORME%20SOMOS%20DEFENSORES%202009%20ANUAL_ESPAN%CC%83OL.pdf)

Unidad para las Víctimas. (2017). *Registro Único de Víctimas (RUV)*. Recuperado a partir de <http://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>

**Marcos Jurídicos, decretos y Políticas Públicas:**

Congreso de la República de Colombia. *Ley de Víctimas y Restitución de Tierras*, Pub. L. No. Ley 1448 de 2011 (2011).

República de Colombia (1991) *Constitución Política de Colombia*. Recuperado a partir de <http://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/constitucio-politica-colombia-1991.pdf>

Corte Constitucional República de Colombia. Agencia Oficiosa en Tutela-Asociaciones de desplazados/ Agencia Oficiosa en Tutela -Condiciones para que las asociaciones de desplazados interpongan la acción, *Sentencia T-025 de 2004* §. Recuperado a partir de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/T-025-04.htm>

Corte Constitucional de la República de Colombia. *Auto 200 de 2007*, Auto 200 de 2007 § (2007). Recuperado a partir de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/DNP/AUTO%20200%20DE%202007.pdf>

Corte Constitucional de la República de Colombia. *Auto 092 de 2008*, Sentencia T-025 de 2004 § (2008). Recuperado a partir de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2008/a092-08.htm>

Corte Constitucional de la República de Colombia. *Auto 098 de 2013*, Pub. L. No. Sentencia T-025 de 2004 (2013). Recuperado a partir de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2013/a098-13.HTM>

Corte Constitucional de la República de Colombia. *Auto 009 de 2015*, Sentencia T-025 de 2004 § (2015). Recuperado a partir de <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/A-009-2015.pdf>

Corte Constitucional República de Colombia. (S.f). *Seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004*. Recuperado a partir de <http://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/Autos.php>

Corte Penal Internacional. *Estatuto de Roma la Corte Penal Internacional* (1998). Recuperado a partir de: [http://www.oas.org/xxxivGA/spanish/reference\\_docs/Estatuto\\_Roma.pdf](http://www.oas.org/xxxivGA/spanish/reference_docs/Estatuto_Roma.pdf)

Delegados del Gobierno de la República de Colombia, & Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia. (2016, noviembre 24). *Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la construcción de una Paz Estable y Duradera*. Recuperado a partir de <https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/24-1480106030.11-1480106030.2016nuevoacuerdofinal-1480106030.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. Lineamientos de Política Pública para la Prevención de los Riesgos, la Protección y la Garantía de los Derechos de las Mujeres Víctimas del conflicto Armado, Pub. L. No. *CONPES 3784 de 2013*, (2013). Recuperado a partir de <http://historico.equidadmujer.gov.co/Normativa/Documents/Conpes-3784-Mujeres-victima-conflicto-armado.pdf>

Ministerio del Interior. *Resolución 805 de 2012* (2012). Recuperado a partir de <http://historico.equidadmujer.gov.co/Normativa/Documents/victima/Resolucion-0805-2012%20.pdf>

Ministerio del Interior. *Decreto 1314 de 2016*. (2016). Recuperado a partir de <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%201314%20DEL%2010%20DE%20AGOSTO%20DE%202016.pdf>

**Diplomados:**

Corporación AVRE, & Corporación Vínculos. (2010). Módulo 2. Análisis de contexto para el acompañamiento psicosocial y en Salud Mental. Paper presentado en *Diplomado en Herramientas de Acompañamiento Psicosocial a Víctimas de la Violencia Sociopolítica*.

**Artículos en Prensa:**

El País. (2014, junio 24). Mininterior lanza programa para mujeres defensoras de derechos humanos. *El País*. Recuperado a partir de <http://www.elpais.com.co/colombia/mininterior-lanza-programa-para-mujeres-defensoras-de-derechos-humanos.html>

Palomino, S. (2013, febrero 24). El trágico final de una mujer con coraje. *Periódico El Tiempo*. Recuperado a partir de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12614377>

Rubiano, M. P. (2016, noviembre 27). No cesa el fuego contra líderes sociales. *Periódico El Espectador*. Recuperado a partir de <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/no-cesa-el-fuego-contra-lideres-sociales-articulo-667771>

Sánchez, N. (2016, noviembre 25). El mapa de los asesinatos contra Marcha Patriótica. *Periódico El Espectador*. Recuperado a partir de <http://colombia2020.elespectador.com/pais/el-mapa-de-los-asesinatos-contra-marcha-patriotica>

**Páginas de internet y entradas de Blog:**

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (S.f.). *Medidas Cautelares*. Recuperado a partir de <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/cautelares.asp>

Ministerio del Interior. (S.f.). *Todos en los Derechos* [Institucional]. Recuperado a partir de <http://www.tudefiendesmisderechos.com/index.php>

Palma, M. (2017). *Estos son los 29 líderes sociales asesinados desde el inicio de la implementación* [¡Pacifista!]. Recuperado a partir de <http://pacifista.co/estos-son-los-29-los-lideres-sociales-asesinados-desde-el-inicio-de-la-implementacion/>

Presidencia de la República (2017). *Presidente ordena redoblar esfuerzos para proteger a líderes sociales y esclarecer homicidios*. Recuperado a partir de <http://es.presidencia.gov.co/noticia/170223-Presidente-ordena-redoblar-esfuerzos-para-proteger-a-l%C3%ADderes-sociales-y-esclarecer-homicidios>

**Videos:**

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2017). *Colombia: Agresiones contra defensores*. CIDH. Recuperado a partir de <https://www.youtube.com/watch?v=5KSyHTXEn2k>

## ANEXOS

### **Anexo 1. Consentimiento Informado para entrevistas y grupos focales.**

#### **I. Información sobre el ejercicio de Investigación:**

Usted ha sido seleccionada para participar en la Investigación denominada “*Riesgos del ejercicio de los Liderazgos sociales de mujeres en contextos de conflicto armado: Configuración de un problema política pública*” (Título en redefinición). Tesis realizada por la estudiante Sandra Milena Barreto Daza para optar por el título de Maestría en Estudios Políticos e Internacionales de la Universidad del Rosario.

El objetivo de esta investigación es analizar el contexto sociopolítico y los riesgos alrededor del ejercicio de los liderazgos sociales de mujeres en contextos de conflicto armado, situación que se ha develado como un problema público para el Estado Colombiano. En este proceso se pretende abordar los retos, las barreras, las estrategias de participación alrededor de estos liderazgos. A su vez, revisar las líneas de política pública trazadas por la Institucionalidad Estatal para proteger y acompañar los liderazgos de las mujeres.

El desarrollo de la investigación se hará a través de entrevistas a profundidad y grupos focales a alrededor de 10 líderes mujeres en alrededor de 4 departamentos del territorio colombiano. Las sesiones de trabajo serán acordadas con cada una de las participantes, al igual que la duración y el lugar. Los escenarios tienen como propósito la reconstrucción del recorrido histórico del liderazgo de las mujeres y las dinámicas actuales de este ejercicio. Las entrevistas y los grupos focales serán grabados (solamente en audio) para facilitar la recolección de la información. Cabe mencionar, que para garantizar las condiciones de seguridad para las mujeres, ellas podrán realizar aportes y orientar sobre las acciones necesarias para garantizar la protección.

Su participación es voluntaria y anónima, razón por la que en el documento de investigación se utilizará un seudónimo escogido por usted, de igual forma, se hará solamente mención de la región de donde usted proviene y donde vive actualmente. Así mismo, la información recolectada en las entrevistas es confidencial y no se utilizará para ningún otro propósito fuera de esta investigación. Una vez se culmine la investigación, las grabaciones serán destruidas.

La participación de las líderes en este ejercicio permitirá desarrollar un ejercicio de reflexión y reconocimiento de los logros, los retos y las herramientas personales y políticas con las que cuentan las mujeres para mantenerse en el ejercicio del liderazgo social. A su vez, esto servirá como un insumo de análisis de las líneas de política pública creadas para el acompañamiento a los liderazgos sociales y políticos de las mujeres. Los resultados obtenidos serán analizados y presentados a través del documento final de tesis de maestría, donde se abordará el fenómeno desde enfoques y conceptos de la Ciencia Política .

Si lo desea, se podrá entregar una copia del documento al finalizar la investigación, posterior a la aprobación de la tesis en la Maestría en Estudios Políticos e Internacionales de la Universidad del Rosario.

Si tiene alguna duda sobre este proyecto, puede realizar preguntas en cualquier momento del proceso. Igualmente, puede retirarse en cualquier momento, sin explicación alguna y sin que esto la perjudique de alguna forma. Por otro lado, si no está de acuerdo con alguna de las preguntas durante las sesiones de entrevista o grupos focales, usted tiene el derecho de hacérselo saber a la investigadora, o de no responderlas.

Finalmente, el documento será utilizado con fines académicos y los avances investigativos podrán ser presentados en nombre de la Universidad del Rosario, en eventos académicos como congresos o conversatorios, y para el desarrollo de artículos de investigación para revistas indexadas. Para ello se mantendrán los criterios de confidencialidad de la información sobre las participantes de la investigación mencionados anteriormente.

## II. Acta de Consentimiento Informado:

Yo,

.....,  
 con C.C. ...., acepto participar voluntaria y anónimamente en la investigación “*Riesgos del ejercicio de los Liderazgos sociales de mujeres en contextos de conflicto armado: Configuración de un problema política pública*” (Título en redefinición), tesis realizada por la estudiante Sandra Milena Barreto Daza para optar por el título de Maestría en Estudios Políticos e Internacionales de la Universidad del Rosario.

Declaro haber sido informada de los objetivos y procedimientos del ejercicio investigativo y del tipo de participación. En relación a ello, acepto responder y participar de las sesiones de entrevista a profundidad y grupos focales y ser grabada solamente a través de audios. La información pretende reconstruir la historia sobre mi liderazgo y las condiciones actuales del ejercicio del mismo.

Declaro haber sido informada que mi participación no involucra ningún daño o peligro para mi salud física o mental y además que es voluntaria y que puedo negarme a participar o dejar de participar en cualquier momento sin dar explicaciones o recibir sanción alguna.

Declaro saber que la información entregada será **confidencial y anónima**. Entiendo que la información será analizada por la investigadora y que será utilizada solamente con fines académicos.

Declaro saber que la información que se obtenga en las sesiones de entrevista será guardada y analizada por la investigadora para la construcción del documento de tesis, y que culminado el proceso de análisis y redacción de dicho documento, esta será destruida para garantizar la confidencialidad de la información.

Este documento se firma en dos ejemplares, quedando uno en poder de cada una de las partes.

---

Participante:

Fecha

---

Investigadora:

Fecha.

## Anexo 2. Listado de Mujeres y asesoras entrevistadas

<b>Listado de lideresas sociales entrevistadas</b>				
<b>Territorio</b>	<b>Fecha y estrategia</b>	<b>Seudónimo</b>	<b>Causa social</b>	
Antioquia	14 de mayo de 2016 Entrevista	María Elena	Lideresa comunal.	
	14 de mayo de 2016 Grupo Focal	Fanny	Lideresa Social de mujeres víctimas del conflicto armado.	
		Mayo	Lideresa comunal y de organizaciones sociales de Mujeres.	
		Adelaida	Lideresa comunal.	
		Eneida	Lideresa comunal.	
Sucre	20 de mayo de 2016 Entrevista	María	Lideresa Social de mujeres víctimas del conflicto armado	
	20 de mayo de 2016 Grupo Focal 1 (Aquí también estuvo María)	Helena	Lideresa Social de mujeres víctimas del conflicto armado	
		20 de mayo de 2016 Grupo Focal 2	Cristina	Lideresa de Mujeres Víctimas
			Erika	Lideresa Social Organización de Víctimas del conflicto armado
	Vanessa		Lideresa Social de juventudes	
	20 de mayo de 2016 Grupo Focal 3	Yojaira	Lideresa Organización social de Mujeres	
		Tomasita	Lideresa Social de mujeres víctimas del conflicto armado	
		Margie	Lideresa Social de mujeres víctimas del conflicto armado	
		Ana	Lideresa Social de mujeres víctimas del conflicto	

			armado
		Angie	Lideresa Social de mujeres víctimas del conflicto armado
		Carmen	Lideresa Social de mujeres víctimas del conflicto armado
Cundinamarca	22 de mayo de 2016 Entrevista	Lizet	Lideresa asociación de mujeres campesinas
Nariño	23 de mayo de 2016 Entrevista	Elegida	Lideresa de víctimas del conflicto armado
Bogotá D.C.	07 de enero de 2017	Elena	Lideresa de mujeres víctimas del conflicto armado.
<b>Listado de asesoras Entidades Públicas y ONG</b>			
<b>Entidad</b>		<b>Fecha de la entrevista</b>	
Asesora Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.		26 de enero de 2017	
Asesora Ministerio del Interior.		06 de febrero de 2017	
Asesora Corporación Sisma Mujer		17 de febrero de 2017	

### **Anexo 3. Preguntas Entrevistas Semi-estructuradas y/o Grupos Focales con Lideresas Sociales**

#### **Primer Tópico: El Papel Político de las Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos en contextos de conflicto armado.**

1. ¿Cómo inicio el proceso de activismo y/o trabajo con las comunidades? (En tanto las mujeres no se refieran como lideresas sociales, estos serán los términos con los que me referiré a su trabajo)
2. ¿Cuáles son las causas sociales que la convocan? (Los intereses)
3. ¿En qué escenarios interactúa con el Estado para realizar incidencia sobre las causas sociales sobre las que trabaja?
4. ¿Cuáles son las estrategias más relevantes para hacer incidencia con el Estado?
5. ¿Cómo ha sido la experiencia de organizarse en colectivos de mujeres?
6. ¿Con qué entidades del Estado trabaja?
7. ¿Cuáles cree que han sido los logros más significativos de su trabajo?
8. ¿Cuáles considera Ud. son los recursos sociales y políticos con los que cuentan las Mujeres que ejercen procesos de liderazgo social o defensa de derechos humanos en contextos de conflicto armado?
9. ¿Cuáles considera Ud. Son las principales barreras sociopolíticas para el ejercicio de participación de las Mujeres Defensoras de Derechos Humanos?
10. En síntesis, ¿Qué podría concluir Ud. Sobre cuál es el papel político de las Lideresas y Defensoras de DDHH en un sistema político marcado por situaciones tan adversas como lo es el conflicto armado colombiano?
11. ¿Cómo es su relación con el gobierno?
12. ¿Cuáles han sido sus principales logros como lideresa social?
13. ¿Cuáles son sus aspiraciones políticas?

#### **Segundo Tópico: Riesgos y amenazas que viven las Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos con ocasión del conflicto armado.**

14. Ha sufrido amenazas o persecución violenta por su trabajo? Tiene medidas de protección?  
¿Porqué persiste en el liderazgo y en la defensa de los DDHH pese a la amenaza?
15. ¿Cuáles son esos factores asociados al conflicto armado que han afectado su trabajo como lideresa social?
16. ¿Cómo ha sido la presencia del Estado en los territorios marcados por el conflicto armado?
17. ¿Cuáles cree Ud. Son las razones políticas detrás de las amenazas que sufren las mujeres que defienden los derechos humanos?
18. ¿Cómo se afectan los liderazgos sociales y la vida de las mujeres a raíz de los amenazas y la persecución política y violenta que sufren Defensoras de Derechos Humanos?
19. ¿Cómo se sostiene económicamente?
20. ¿Cuáles son las diferencias entre los riesgos que sufren los líderes sociales hombres y ud. Como lideresa social?
21. ¿Cómo se protege ante las amenazas y los riesgos derivados del conflicto armado?

**Tercer Tópico: Contexto de formulación del Programa de Garantías a Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos del Ministerio del Interior.**

22. ¿Conoce el Programa de Garantías del Ministerio del Interior?
23. Si la respuesta es sí ¿Conoce cómo fue el contexto de formulación?
24. ¿Haría algunas recomendaciones para ese programa?
25. ¿Cuáles cree fueron las mayores oportunidades para que el gobierno identificará la necesidad de establecer un programa para Lideresas sociales?

#### **Anexo 4. Entrevistas semi-estructuradas a funcionarios de entidades y ONG**

##### **Primer Tópico: El Papel Político de las Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos en contextos de conflicto armado.**

1. ¿Cuáles considera Ud. son los recursos sociales y políticos con los que cuentan las Mujeres que ejercen procesos de liderazgo social o defensa de derechos humanos en contextos de conflicto armado?
2. ¿Cuáles considera Ud. Son las principales barreras sociopolíticas para el ejercicio de participación de las Mujeres Defensoras de Derechos Humanos?
3. En el marco de Leyes como la 1257 de 2008 o la Ley 1448 de 2011, ¿Cómo considera Ud., que se han dinamizado y fortalecido los espacios de participación para Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos en los territorios marcados por el conflicto armado?
4. En síntesis, ¿Qué podría concluir Ud. Sobre cuál es el papel político de las Lideresas y Defensoras de DDHH en un sistema político marcado por situaciones tan adversas como lo es el conflicto armado colombiano?

##### **Segundo Tópico: Riesgos y amenazas que viven las Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos con ocasión del conflicto armado.**

5. ¿Cuáles son los riesgos con ocasión del conflicto que sufren las mujeres que defienden los derechos humanos?
6. ¿Cuáles cree Ud. Son las razones políticas detrás de las amenazas que sufren las mujeres que defienden los derechos humanos?
7. ¿Cómo se afectan los liderazgos sociales y la vida de las mujeres a raíz de los amenazas y la persecución política y violenta que sufren Defensoras de Derechos Humanos?

##### **Tercer Tópico: Contexto de formulación del Programa de Garantías a Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos del Ministerio del Interior.**

8. ¿Cuáles son los principales antecedentes de la formulación del Programa de Garantías del Ministerio del Interior? Ó ¿Cuáles considera Ud. Fueron las principales coyunturas que dieron lugar a la formulación del Programa de Garantías del Ministerio del Interior?
9. ¿Cómo fue el proceso de incidencia política de las organizaciones sociales de Mujeres para la formulación de este programa?
10. ¿Cómo ha sido el intercambio entre las Organizaciones Sociales de Mujeres, los Organismos Internacionales y el Gobierno para formular el programa?
11. ¿Cuál fue el papel de Organismos Internacionales como ONU Mujeres en la formulación del Programa?
12. ¿Cuáles fueron las principales razones por las que se debió enfocar un Programa de Garantías específico para Mujeres que defienden derechos humanos en Colombia?

Nota: estas entrevistas enfatizarán en el tercer tópico puesto que ya se realizó un trabajo de campo en 5 territorios del país -Bogotá D.C, Cundinamarca, Nariño, Sucre y Antioquia- A través de este trabajo se recogieron insumos para los dos primeros tópicos.