



Análisis rápido de género sobre poder y participación (ARG-P) de CARE

Departamentos de Norte de Santander y Cauca
Colombia

Junio 2025



En colaboración
con





Autores:

Natalia León Ramos (Coordinadora)
Terry González Scancella
Angélica León Jáuregui
Daisy Yuliana Orbes
Ana Patricia González



Este documento cuenta con el apoyo de la Agence Française de Développement. Las ideas y opiniones aquí expresadas son responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Agence Française de Développement.

Contenido

Acrónimos y Abreviaturas.....	5
1. Resumen Ejecutivo.....	6
2. Introducción.....	10
1.1 Objetivos del Análisis Rápido de Género sobre Poder y Participación (RGA-P)	12
1.2 Antecedentes de la Emergencia humanitaria.....	13
1.3 Perfil demográfico.....	17
1.4 Metodología.....	18
NORTE DE SANTANDER.....	21
3. Estructuras de gobernanza, toma de decisiones y rendición de cuentas en Norte de Santander.....	22
3.1. Gobierno local, estructuras administrativas y rendición de cuentas.....	22
3.2. Liderazgo comunitario y toma de decisiones.....	25
3.3. Organizaciones, grupos y activistas de mujeres.....	27
3.4. Los organismos humanitarios y rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas.....	28
3.5. Lugares de reasentamiento/albergues.....	29
3.6. Panorama General de la Gobernanza, Participación y Toma de Decisiones en Norte de Santander.....	31
4. Obstáculos a la participación y el liderazgo de las mujeres en la toma de decisiones en Norte de Santander.....	32
4.1. Barreras ligadas a la agencia de las mujeres.....	32
4.2. Barreras ligadas a las relaciones sociales y organizativas.....	34
4.3. Barreras ligadas a las estructuras informales.....	36
4.4. Barreras ligadas a las estructuras formales.....	39
4.5. Panorama general de los obstáculos a la participación y el liderazgo de las mujeres en la toma de decisiones en el Cauca.....	42
5. Puntos de partida para aumentar la participación y el liderazgo de las mujeres en Norte de Santander.....	42
5.1. Formación y liderazgo con enfoque de género.....	42
5.2. Financiamiento equitativo y acceso a recursos.....	43
5.3. Redes organizativas y articulación colectiva.....	43
5.4. Participación comunitaria desde roles útiles.....	43
5.5. Visibilización de agendas ignoradas.....	44
5.6. Cultura colaborativa y liderazgo no competitivo.....	44
5.7. Transformación institucional con enfoque de género.....	45
5.8. Panorama general de los Puntos de Partida.....	45
6. Riesgos potenciales de las actividades del proyecto WLIE en Norte de Santander.....	47
6.1. Riesgos de seguridad y protección.....	47
6.2. Riesgos de sobrecarga y desgaste emocional.....	47
6.3. Riesgos de tensión comunitaria o intrafamiliar.....	48
6.4. Riesgos de cooptación, simulación o exclusión institucional.....	48
6.5. Riesgos de continuidad limitada o debilitamiento institucional.....	49

Contenido

CAUCA.....	50
7. Estructuras de gobernanza, toma de decisiones y rendición de cuentas en Cauca.....	51
7.1. Gobierno local y estructuras administrativas.....	51
7.2. Liderazgo comunitario y toma de decisiones.....	53
7.3. Los organismos humanitarios y la rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas.....	57
7.4. Organizaciones, grupos y activistas de mujeres.....	61
7.5. Panorama General de la Gobernanza, Participación y Toma de Decisiones en el Cauca.....	67
8. Obstáculos a la participación y el liderazgo de las mujeres en la toma de decisiones en el Cauca.....	68
8.1. Barreras relacionadas con la desigualdad de género, las normas sociales y las relaciones de poder.....	68
8.2. Obstáculos relacionados con las normas y prácticas de gobernanza, incluida su relación con las normas de género.....	69
8.3. Impacto de la crisis en los obstáculos a la participación de las mujeres.....	71
8.4. Impacto de las identidades interseccionales y la discriminación en las barreras para mujeres.....	72
8.5. Panorama general de los obstáculos a la participación y el liderazgo de las mujeres en la toma de decisiones en el Cauca.....	73
9. Puntos de partida prometedores para aumentar la participación y el liderazgo de las mujeres en el Cauca.....	74
9.1. Apalancamiento de capacidades y capital existente.....	74
9.2. Construcción sobre aspiraciones y vocaciones de liderazgo.....	75
9.3. Estrategias para abordar barreras críticas.....	75
9.4. Movilización de aliados y construcción de coaliciones.....	76
9.5. Fortalecimiento del poder colectivo y sostenibilidad.....	77
10. Riesgos potenciales de las actividades del proyecto WLIE en el Cauca.....	79
10.1. Aumento de la violencia de género en el hogar o la comunidad.....	79
10.2. Aumento de tensiones intracomunitarias.....	79
10.3. Riesgos de ataques o violencia por actores armados estatales o no estatales.....	79
10.4. Dependencia de recursos externos sin corresponsabilidad local.....	80
10.5. Recomendaciones para mitigar los riesgos.....	80
BIBLIOGRAFÍA.....	82

Acrónimos y abreviaturas

AFP	Acuerdo Final de Paz
AMPS	Agenda Mujeres, Paz y Seguridad
ASOM	Asociación de Mujeres Afrodescendientes del Norte del Cauca
ELN	Ejército de Liberación Nacional
FARC - EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo
FIP	Fundación Ideas para la Paz
GAPS	Organización Acción de Género para la Paz y la Seguridad
MOE	Misión de Observación Electoral
ONU Mujeres	Entidad para la Igualdad entre los Géneros y el Empoderamiento de la Mujer
REDEMUC	Red Departamental de Mujeres del Cauca
RNM	Red Nacional de Mujeres



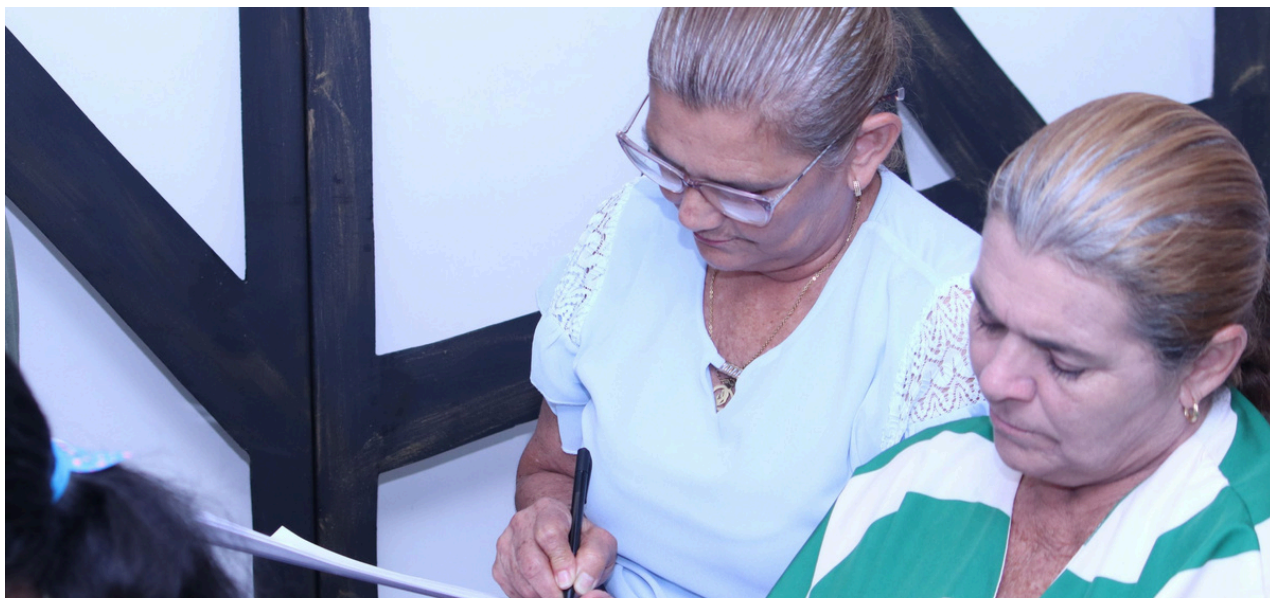
1. Resumen Ejecutivo



Este informe presenta los hallazgos del Análisis Rápido de Género sobre Poder y Participación (ARG-P) en los departamentos del Cauca y Norte de Santander, realizado en el marco del proyecto Mujeres Líderes en Emergencias (WLiE), implementado por CARE Colombia y la Red Nacional de Mujeres, con apoyo de la AFD. El objetivo del proyecto es fortalecer el liderazgo y la participación de las mujeres en contextos de crisis humanitaria, promoviendo su rol como actoras clave en la construcción de paz y resiliencia comunitaria. El análisis se enmarca en un contexto nacional de avances normativos —como el Plan de Acción Nacional 1325—, pero también de persistencia de barreras estructurales, políticas y culturales que limitan la participación efectiva de las mujeres, particularmente en zonas rurales y afectadas por el conflicto armado. La investigación se desarrolló entre marzo y abril de 2025, aplicando una metodología cualitativa y participativa, con enfoque interseccional y de derechos. Se realizaron entrevistas, grupos focales y herramientas participativas en los municipios de Buenos Aires, Suárez y Santander de Quilichao (Cauca), y Hacarí, El Tarra, Convención, San Calixto, Teorama, Ocaña y Cúcuta (Norte de Santander), con la participación de lideresas, organizaciones de base y actores institucionales.

I. Hallazgos Santander

Estructuras de gobernanza, toma de decisiones y rendición de cuentas



En el departamento de Norte de Santander, la gobernanza frente a la crisis humanitaria se estructura en múltiples niveles: nacional, departamental, municipal y humanitario. Sin embargo, la coordinación entre estos niveles es limitada y persisten brechas entre los marcos normativos diseñados desde el nivel central y las realidades territoriales. Las alcaldías municipales, aunque percibidas como los actores más cercanos a la comunidad, operan con restricciones presupuestales, inseguridad y baja capacidad técnica. A nivel departamental, la Gobernación lidera planes de emergencia y programas como RenHacemos Catatumbo, mientras que el Gobierno Nacional ha desplegado acciones como el decreto de conmoción interior, cuya implementación fue cuestionada por comunidades locales por su potencial efecto de militarización y afectación de derechos. La arquitectura humanitaria —liderada por el EHP, GIFMM y el Equipo Local de Coordinación— articula ONGs, agencias y entidades públicas en respuesta a la emergencia, pero con limitada participación comunitaria en la toma de decisiones.

En este ecosistema de gobernanza, las mujeres enfrentan una baja representación formal en cargos de elección popular, pero han construido legitimidad y agencia desde sus propios procesos organizativos. Redes como la Red de Mujeres Comunitarias del Catatumbo, la Asociación Madres del Catatumbo por la Paz y otros colectivos territoriales han sido fundamentales en la atención de la emergencia, la denuncia de violencias y la construcción de propuestas de paz. A pesar de ello, su participación sigue siendo periférica en los espacios oficiales de toma de decisiones, limitada por factores estructurales como el desconocimiento institucional, la inseguridad y la falta de financiamiento. Las Juntas de Acción Comunal y otras formas organizativas mixtas han logrado algunos avances en incidencia, como la formulación del Pacto Social por el Catatumbo, pero su poder sigue condicionado por la capacidad de articulación y el contexto político local. La implementación territorial del Plan de Acción Nacional 1325 ofrece una oportunidad estratégica para transformar esta realidad, siempre que se aborden sus vacíos actuales, como la ausencia de acciones diferenciadas para mujeres desplazadas o afectadas por economías extractivas y armadas.

Obstáculos a la participación y el liderazgo de las mujeres en la toma de decisiones en Norte de Santander

Las mujeres rurales del Catatumbo enfrentan un conjunto de barreras interrelacionadas que restringen su participación política, comunitaria y humanitaria. Estas barreras, sistematizadas a partir de testimonios en grupos focales y entrevistas, responden a dinámicas que operan a nivel de la agencia individual, las relaciones sociales, y las estructuras —formales e informales— que configuran su entorno.

En términos de agencia, la sobrecarga de cuidados, la baja autoestima política y el temor a hablar en público limitan la autonomía de muchas mujeres para participar de forma activa. Aunque emergen liderazgos femeninos valientes en contextos de crisis, estos suelen ejercerse en condiciones de alta exposición emocional y sin redes institucionales de apoyo, lo que genera desgaste y deserción.

A nivel de estructuras formales, las instituciones tienden a invisibilizar liderazgos comunitarios femeninos, promover liderazgos funcionales al poder local, y diseñar políticas sin enfoque territorial ni diferencial. Las barreras económicas, la falta de transporte, la instrumentalización política y la revictimización institucional al denunciar violencias son prácticas que desincentivan la participación. Aunque existen recursos legales, como la Ley de Cuotas o los fondos para inclusión, su implementación efectiva es aún marginal en el departamento.



Desde el plano de las relaciones sociales y organizativas, persiste una cultura que estigmatiza la participación femenina y cuestiona el liderazgo de las mujeres en espacios mixtos. Esta deslegitimación se acentúa en mujeres jóvenes, solas o con posturas críticas. Al mismo tiempo, las lideresas asumen múltiples roles sin corresponsabilidad familiar ni comunitaria, lo que debilita la sostenibilidad de sus procesos.

Las estructuras informales reproducen normas patriarcales que subordinan la participación de las mujeres a la aprobación de figuras masculinas. Las lideresas enfrentan rumores, juicios morales y amenazas por parte de actores armados, lo que impacta su seguridad y capacidad organizativa. Esta exclusión se agudiza para mujeres indígenas, con discapacidad o sin educación formal.

Riesgos potenciales de las actividades del proyecto WLiE en Norte de Santander



El fortalecimiento del liderazgo femenino en Norte de Santander se enfrenta a riesgos significativos que deben ser gestionados proactivamente. Entre ellos destacan los riesgos de seguridad, especialmente en zonas con presencia de actores armados, donde las lideresas pueden ser blanco de amenazas; el proyecto WLiE puede mitigarlos mediante protocolos de respuesta rápida, medidas de autoprotección, alianzas comunitarias y coordinación con garantes institucionales. Otro riesgo es el desgaste emocional y la sobrecarga de tareas, que puede ser contrarrestado con cuidado infantil, subsidios logísticos, espacios de bienestar colectivo y liderazgo rotativo. También se identificaron tensiones intrafamiliares o comunitarias cuando las mujeres desafían normas patriarcales; en respuesta, se sugiere trabajar con hombres aliados y promover masculinidades corresponsables. A nivel institucional, persiste el riesgo de cooptación simbólica o exclusión de liderazgos no tradicionales; para ello, se recomienda apoyar la selección autónoma de voceras, monitorear los espacios de participación y acompañar técnicamente a autoridades locales. Finalmente, la falta de compromiso y presupuesto puede debilitar la continuidad; el proyecto puede incidir mediante alianzas locales, fortalecimiento institucional y generación de evidencia para políticas públicas sostenibles.

II. Hallazgos Cauca

Estructuras de gobernanza, toma de decisiones y rendición de cuentas



En el Cauca, las estructuras formales de gobernanza están conformadas por la Gobernación Departamental, la Asamblea, las alcaldías municipales y los órganos de control como la Procuraduría, la Contraloría y la Defensoría del Pueblo. Aunque existen mecanismos institucionales para la participación ciudadana —como los Consejos Territoriales de Planeación y las audiencias públicas—, su efectividad sigue siendo limitada debido a prácticas clientelistas, baja capacidad institucional y escasa articulación intersectorial. A esto se suma la fragmentación territorial y la débil presencia estatal en zonas rurales e interétnicas, que profundizan las brechas de acceso a los espacios de decisión, particularmente para las mujeres.

En este contexto, las organizaciones de mujeres han desempeñado un papel clave desde el ámbito comunitario, a través de redes, colectivos y consejos consultivos. No obstante, persiste una desconexión significativa entre estos espacios y las estructuras formales del Estado, en gran parte por la ausencia de información pública clara, oportuna y adaptada a las realidades de las mujeres rurales e indígenas/afrodescendientes. Aunque existen avances normativos —como la Política Pública de Equidad de Género y el funcionamiento del Consejo Consultivo Departamental—, la representación femenina en cargos de alta dirección continúa siendo marginal, como lo evidencia su baja presencia en la Asamblea y en los gabinetes municipales.

A la par, los organismos humanitarios presentes en el Cauca han ganado legitimidad y confianza en el territorio, en parte por su capacidad de respuesta y en parte por su articulación efectiva con organizaciones de base. La coordinación con actores como ONU Mujeres, CARE, RNM y REDEMUC, entre otras, ha permitido impulsar procesos de incidencia política, monitoreo participativo y formación territorial. Sin embargo, estas acciones no siempre logran insertarse en los circuitos formales de decisión institucional, lo que evidencia la necesidad de seguir fortaleciendo las condiciones estructurales que garanticen una participación política sustantiva de las mujeres. Por último, aunque la rendición de cuentas está prevista institucionalmente, su desarrollo en el territorio es desigual. Las barreras logísticas, la inseguridad y la ausencia de mecanismos sostenibles de retroalimentación limitan el acceso real a estos procesos. Las mujeres consultadas identifican estos vacíos como obstáculos persistentes, señalando que, aunque suelen ser convocadas, su capacidad de incidir se ve restringida por el desconocimiento técnico, la falta de acompañamiento y la sobrecarga de tareas domésticas. Estos elementos confirman que no basta con garantizar espacios formales: es imprescindible avanzar hacia mecanismos de participación efectivos y transformadores.

Obstáculos a la participación y el liderazgo de las mujeres en la toma de decisiones en Cauca

Las mujeres en el Cauca enfrentan un conjunto de barreras estructurales, culturales y funcionales que restringen su participación en espacios de decisión. Las normas sociales patriarcales siguen asignándoles un rol prioritario en el cuidado del hogar, lo cual genera una carga desproporcionada de trabajo no remunerado y limita su tiempo, movilidad y disponibilidad para ejercer liderazgos políticos o comunitarios. Este fenómeno se expresó reiteradamente en los grupos focales, donde las mujeres señalaron que la falta de autonomía económica y el control masculino sobre su tiempo restringen su posibilidad real de participación.

A ello se suma el hecho de que, aunque las mujeres participan activamente en procesos comunitarios, su rol suele estar limitado a tareas operativas, mientras que los espacios de definición estratégica siguen mayoritariamente en manos de hombres. Esta desigualdad se manifiesta tanto en escenarios como las Juntas de Acción Comunal como en los consejos de planeación municipal. Además, factores como la escasa visibilidad, la falta de formación política y la fragmentación entre organizaciones debilitan su presencia sostenida y su capacidad de interlocución ante las autoridades locales.

No obstante, es importante destacar que el Cauca cuenta con una sólida tradición organizativa de mujeres. Organizaciones como REDEMUC, ASOM, Ruta Pacífica y Empoderarte han logrado avanzar en la disputa por espacios históricamente masculinizados, desarrollando estrategias de formación, comunicación política y monitoreo de políticas públicas. Estas apuestas han sido claves en la localización de la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad en el territorio, incluso en ausencia de un Plan de Acción Nacional formal. El liderazgo de las mujeres caucanas se ha consolidado desde lo comunitario, muchas veces sin acompañamiento estatal, pero con una fuerte capacidad de agencia colectiva.

Sin embargo, este liderazgo también conlleva riesgos. Las mujeres que lideran enfrentan estigmatización, amenazas, discriminación étnica y exclusión en sistemas de justicia propia. La intersección de género, etnia, clase y ruralidad impone un entramado complejo de barreras que requieren respuestas integrales. Por ello, garantizar su participación efectiva implica no solo abrir espacios, sino también asegurar condiciones reales de seguridad, reconocimiento y fortalecimiento de capacidades, con acompañamiento institucional sostenido.

Riesgos potenciales de las actividades del proyecto WLiE en Cauca



La implementación del proyecto WLiE en el Cauca conlleva riesgos asociados a la inseguridad territorial, la fragmentación institucional y las tensiones intercomunitarias. La presencia de actores armados ilegales en diversas zonas del departamento representa una amenaza real tanto para las lideresas como para los equipos que operan en campo. Las restricciones de movilidad, las amenazas a la vida y la instrumentalización de los espacios comunitarios por parte de poderes informales pueden afectar significativamente el desarrollo del proyecto y la protección de las personas involucradas.

Además, existe el riesgo de que la intervención de WLiE sea percibida como una oferta ajena o desconectada de los procesos ya existentes si no se logra una articulación efectiva con las estructuras organizativas locales. En contextos donde coexisten múltiples iniciativas —algunas fragmentadas, otras con trayectoria consolidada—, es fundamental que el proyecto actúe con sensibilidad política, reconociendo los liderazgos previos, evitando duplicaciones y promoviendo sinergias. La falta de claridad en la comunicación o un manejo inadecuado de las expectativas pueden generar tensiones innecesarias.

También se identifican riesgos vinculados a la saturación institucional. Si WLiE no coordina adecuadamente con mecanismos como el Consejo Consultivo Departamental o los consejos municipales de mujeres, puede terminar debilitando o desplazando estructuras de gobernanza ya legitimadas por el movimiento. Sumado a ello, las limitaciones materiales, de tiempo y cuidado que enfrentan muchas mujeres pueden generar una participación intermitente o condicionada, especialmente si no se contemplan apoyos logísticos adecuados o incentivos para su permanencia.

Finalmente, es clave tener en cuenta el riesgo asociado a la comunicación asertiva del proyecto. Si no se comunican de forma clara y oportuna los alcances, criterios de selección y beneficios del proyecto, podrían surgir malentendidos, exclusiones percibidas o conflictos entre organizaciones. Por ello, se recomienda adoptar un enfoque territorial sensible, trabajar con base en el análisis de poder y mapeo de actores desde el inicio, y fortalecer alianzas con organizaciones locales para garantizar legitimidad, sostenibilidad y pertinencia de las acciones de WLiE.

2. Introducción



Este Análisis Rápido de Género sobre Poder y Participación (ARG-P) forma parte del proyecto Mujeres Líderes en Emergencias (WLIE) en Colombia. Proyecto financiado por la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) e implementado por CARE Colombia en asocio con la Red Nacional de Mujeres (RNM) para ayudar a las mujeres afectadas por la crisis a participar más y de forma significativa en la vida comunitaria, pública y en la respuesta humanitaria en las regiones colombianas del Cauca y Norte de Santander. Este análisis se centrará en áreas que han sido profundamente afectadas por el conflicto armado y la crisis humanitaria asociada.

En los últimos años se ha registrado un mayor reconocimiento de la agenda de género a nivel nacional, impulsado en gran parte por el movimiento social de mujeres. Esta presión colectiva ha sido fundamental para que el Estado colombiano avance en la institucionalización de compromisos internacionales como la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU, que insta a garantizar la participación activa de las mujeres en los procesos de paz, seguridad y protección frente a las violencias de género en contextos de conflicto. En respuesta, Colombia adoptó en 2023 el Plan de Acción Nacional de Mujeres, Paz y Seguridad (PNA 1325), que promueve enfoques de derechos humanos, género e interseccionalidad en las políticas de paz, con acciones concretas de participación, protección y reparación para las mujeres afectadas por el conflicto armado. Este plan es coordinado por el Ministerio de Igualdad y Equidad en articulación con la Cancillería, y se implementa mediante la articulación entre un Comité Nacional de Coordinación Interinstitucional y las entidades territoriales, que lo deben integrar a sus planes de desarrollo, Consejos Territoriales de Paz y demás instancias locales con participación de mujeres y organizaciones sociales^{[1][2]}.

No obstante, a pesar de estos avances, las mujeres continúan enfrentando profundas barreras estructurales, políticas, sociales y económicas que limitan su plena participación y acceso al poder. La participación política de las mujeres sigue siendo limitada. Para las elecciones territoriales de 2023 se presentaron un total de 128.208 candidaturas, de ellas 50.059 pertenecen a mujeres, es decir, el 39,05% y 78.149 a hombres lo que equivale al 60,95% de los aspirantes^[1]. En el ámbito subnacional, solo 6 mujeres fueron elegidas gobernadoras en 2023, mientras que aproximadamente el 13% de los municipios del país estarán gobernados por alcaldesas (Registraduría Nacional, 2023)^[2].

Las barreras estructurales persisten y aún más en contextos de emergencia y recrudecimiento de la violencia también estructural en el país; el conflicto armado genera un entorno de violencia estructural que afecta gravemente a las mujeres, quienes enfrentan homicidios, violencia de género, reclutamiento forzado de sus hijas e hijos, desplazamiento y amenazas a sus liderazgos. La violencia sexual es una afectación persistente en el conflicto armado, con 16.573 casos y 17.516 víctimas registradas a nivel nacional entre 1944 y 2024; de estos, el 4.3% corresponden a Norte de Santander^[3]. Esta violencia se manifiesta predominantemente en áreas rurales (70.6% de los casos) y las modalidades más frecuentes incluyen asalto (39.2%), retención (25.9%) y retención/ejecución (18.7%). Los principales presuntos responsables son la guerrilla (32.5%) y los grupos paramilitares (30.7%), lo que sugiere su uso como estrategia de control o escarmiento. Esta situación expone a mujeres y niñas a acoso y abusos sexuales, incluso en lugares de reasentamiento como albergues.

. A pesar de estos desafíos, las mujeres han sido agentes fundamentales en la construcción de paz y la promoción de la resiliencia comunitaria. En el departamento de Nariño, por ejemplo, mujeres afrodescendientes e indígenas han liderado procesos para mitigar el impacto de las crisis humanitarias, demostrando la importancia de su participación en la toma de decisiones y en la implementación de estrategias de respuesta^[4].

El proyecto WLiE busca precisamente fortalecer el liderazgo y la participación de las mujeres en contextos de emergencia. Iniciado en agosto de 2024, este proyecto se implementará hasta 2028, con el objetivo de aumentar la participación efectiva y el liderazgo de las organizaciones y grupos de mujeres en acciones para promover la paz y la resiliencia en sus comunidades. La importancia de proyectos como éste cobra mayor importancia en un escenario donde el sistema humanitario se enfrenta a una grave crisis de financiamiento y los recortes suponen una amenaza^[5] latente para las mujeres y sus organizaciones.

Por lo expuesto, es aún más estratégico lograr comprender las estructuras de gobernanza locales, identificar las barreras que limitan la participación femenina y reconocer los riesgos asociados a las actividades del proyecto. Este informe, por lo tanto, se basa en una metodología participativa y de enfoque de género, que busca no solo analizar la situación actual, para enriquecer, desde la dinamización del conocimiento, las estrategias que fortalezcan el rol de las mujeres en la gestión de emergencias y en la construcción de una paz sostenible.



Una participación significativa implica que las mujeres pueden participar activamente en la toma de decisiones públicas y humanitarias si así lo desean, se sientan capaces de expresar libremente sus opiniones e influir realmente en las decisiones que se toman.

1.1 Objetivos del Análisis Rápido de Género sobre Poder y Participación (RGA-P)

Este Informe de Análisis Rápido de Género sobre Poder y Participación (RGA-P) se llevó a cabo en Colombia con las poblaciones de mujeres líderes de los departamentos del: 1) Cauca en los municipios de Buenos Aires, Santander de Quilichao, Morales, Suárez; y 2) Norte de Santander en los municipios de Ocaña, Hacarí, Playa de Belén, Convención, Teorama y Abrego.

Una ARG-P construye una imagen de sí, cómo y por qué (diferentes) mujeres están participando en la gobernanza local y en la toma de decisiones humanitarias. Este análisis tiene un enfoque específico: en las comunidades involucradas en el proyecto WLiE, y cómo el género, las relaciones de poder y la crisis afectan a la participación y el liderazgo de las personas en estas comunidades.

El ARG-P tiene cinco preguntas principales de investigación:

1. ¿Dónde, cómo y quién toma las decisiones sobre el acceso/distribución de derechos, recursos y asistencia a las comunidades afectadas por la crisis?
2. ¿Participan o lideran actualmente las mujeres la toma de decisiones y la acción humanitaria a nivel local, qué mujeres y de qué manera?
3. ¿Cuáles son los principales obstáculos a la participación de (diferentes tipos de) mujeres?
4. ¿Cuáles son los posibles puntos de entrada (para el proyecto WLiE) para aumentar la participación y el liderazgo de las mujeres?
5. ¿Cuáles son los posibles riesgos de daños derivados de las actividades del proyecto WLiE y cómo pueden mitigarse?

El objetivo principal del ARG-P en un proyecto WLiE es proporcionar información y análisis para que el equipo del proyecto (CARE Colombia y la Red Nacional de Mujeres) los utilicen para diseñar las actividades y los materiales, proporcionar orientación a los grupos de mujeres durante sus actividades y fundamentar los planes de mitigación de riesgos.

La ARG-P también contribuye a ampliar el conocimiento y el aprendizaje sobre la participación y el liderazgo de las mujeres en la toma de decisiones y la acción humanitaria.

Figura 2. OBJETIVOS ARGP. Fuente: ARG-P



1.2 Antecedentes de la Emergencia humanitaria

La emergencia humanitaria en Colombia persiste como un fenómeno generalizado e histórico. A pesar del trascendental Acuerdo de Paz firmado en 2016 con las FARC, el conflicto armado continúa siendo una de las principales causas estructurales que desencadenan diversas emergencias en el territorio nacional. La complejidad de esta situación se agudiza particularmente en regiones como el Cauca y Norte de Santander, donde convergen factores profundos como una arraigada cultura heteronormativa, elevados índices de pobreza y bajos niveles desarrollo humano, la ausencia generalizada de una adecuada gobernanza territorial y una confrontación interna entre grupos armados ilegales y economías ilícitas que alimentan y exacerban las múltiples dimensiones de la violencia estructural contra las comunidades rurales (en mayor medida) y urbanas, con un impacto desproporcionado en las mujeres.

En este escenario, existen también diferenciales de la composición entre las regiones en mención, a saber:

Norte de Santander es un departamento fronterizo con Venezuela, ubicado en la región centro oriental de Colombia, con 40 municipios caracterizados en su mayoría como “categoría 6”^[1], lo que implica limitaciones presupuestales y refleja diferencias territoriales para el desarrollo social y económico, ya que únicamente la capital San José de Cúcuta es el municipio con categoría 1 (lo que implica una mayor asignación presupuestal a nivel gubernamental).

Según proyecciones recientes (2023), su población asciende a alrededor de 1 658 835 habitantes, con una leve mayoría de mujeres (aproximadamente 50,7%) frente a los hombres (49,3%) . La población étnica es menos diversa formalmente, ya que cerca del 0,6% se identifica como indígena y aproximadamente el 1,25% como afrocolombiana. No obstante, existen comunidades U’wa y Micolones consolidadas en municipios norteños y altos del departamento. Su estructura poblacional es mayoritariamente joven y urbana: cerca del 79% de las personas habitan en las cabeceras municipales, concentrándose el 47% en Cúcuta, y un grupo etario predominante de 15 a 64 años.^[2]

La región del Catatumbo, parte de Norte de Santander, es una de las áreas más profundamente afectadas por el conflicto armado y la crisis humanitaria, la crisis humanitaria está caracterizada por la convergencia del conflicto armado, las dinámicas de flujos migratorios y movimientos mixtos^[3]. El conflicto histórico persiste y la violencia se recrudece, impulsada por enfrentamientos entre Grupos Armados No Estatales (GANES), como el ELN y disidencias de las FARC (el Frente 33^[4]), especialmente desde enero de 2025^[5]. Esta escalada ha generado desplazamientos masivos sin precedentes y confinamientos, afectando a decenas de miles de personas (Entre el 16 de enero y el 28 de abril de 2025, el informe más reciente de la Defensoría del Pueblo señala 64,783 personas desplazadas^[6] y 12,913 confinadas^[7]) en varios municipios del Catatumbo^[8]. Es el mayor desplazamiento masivo registrado en los últimos 28 años causado por un mismo hecho que tiene detrás casos registrados de reclutamiento forzado de menores, tortura, violencia sexual, persecución, estigmatización e infracciones generales al Derecho Internacional Humanitario^[1].

Dicho escenario tiene como antecedente inmediato la reciente ofensiva del ELN como una manifestación de las complejas relaciones de poder y tensiones que caracterizan la reconfiguración del conflicto armado en esta región estratégica^[1]. El ELN, que había cedido terreno en otras zonas del país en medio de confrontaciones, vio en el Catatumbo y su frontera un área de importancia estratégica para su recuperación interna y el fortalecimiento de su presencia. Anteriormente, existió una especie de "cohabitación" entre el ELN y el Frente 33, que implicaba un reparto territorial que permitía actividades ilícitas. Sin embargo, esta situación se deterioró tras el fin del cese al fuego bilateral en agosto de 2024 y la falta de avances significativos en las conversaciones con el gobierno de Gustavo Petro. La crisis en los diálogos y la negativa del ELN a un acuerdo de paz definitivo antes del fin del mandato presidencial, sumado a la limitación de su expansión por el arreglo con el Frente 33, llevaron al ELN a priorizar la expulsión de este y cualquier opositor del Catatumbo y la frontera. La actual ofensiva del ELN se explica por estas razones, utilizando la zona limítrofe con Venezuela como una retaguardia crucial para campamentos y operaciones ilícitas^[2].



En este contexto de diálogos de paz deteriorados e intensificación de la violencia, se ha desatado una emergencia humanitaria de proporciones alarmantes que también tiene efectos sobre la acción humanitaria en la región, que aunque hay una presencia importante del aparato humanitario a través de estructuras como el Equipo Humanitario País (EHP), el Grupo Interagencial de Flujos Migratorios Mixtos (GIFMM), el Equipo Local de Coordinación liderado por ACNUR, el control territorial por parte de los GANE en el Catatumbo está también restringiendo el acceso humanitario y generando incidentes de seguridad que afectan al personal de las organizaciones humanitarias. Las restricciones de movilidad y confinamientos reflejan el control territorial y afectan gravemente los derechos de comunidades enteras.

En Norte de Santander, la emergencia actual se alimenta de una gobernanza territorial deficiente, marcada por la falta de inversión en infraestructura (vías), educación, salud, vivienda y oportunidades laborales o productivas. Esta ausencia estatal, unida a la persistencia de economías ilegales, ha minado la confianza en el Estado. Adicionalmente, el incumplimiento del Acuerdo de Paz, especialmente en aspectos como la Reforma Rural Integral y la sustitución de cultivos ilícitos, ha incrementado el escepticismo de las comunidades rurales, particularmente en el Catatumbo, donde los mecanismos de implementación han sido lentos, fragmentados y sin garantías reales de seguridad e inversión territorial ^{[3][4]}.

El departamento del Cauca, ubicado en el suroeste de Colombia, comprende una extensión de 29 308 km² (2,56 % del territorio nacional) y está dividido en 42 municipios con capital en Popayán. Según proyecciones del DANE para 2025, su población asciende a 1 570 171 habitantes, de los cuales aproximadamente el 51,2 % son mujeres (alrededor de 803 927) y el 48,8 % hombres (unos 766 243). El componente étnico aporta a la diversidad demográfica: cerca del 12 % de la población se identifica como indígena, distribuida principalmente en resguardos de la zona norte y centro; y el 34% como afrodescendiente, con concentraciones superiores al 60 % en municipios costeros como Timbiquí y Guapi. Este cruce de extensos territorios rurales, diversidad étnica y una población mayoritariamente joven (más del 65 % tiene entre 15 y 64 años) opera en un contexto marcado por desplazamientos forzados, violencia política y debilidad institucional, factores que configuran las particularidades de la crisis y condicionan los retos de gobernanza y participación ciudadana en el Cauca.

Además, una parte significativa de las problemáticas territoriales del departamento están ligadas a disputas por la posesión, el uso y el reconocimiento jurídico de la tierra, en particular en territorios colectivos de comunidades indígenas y afrodescendientes. Estas tensiones, que incluyen la defensa de territorios ancestrales y sagrados, se intersectan con intereses minero-extractivos, redes armadas ilegales y políticas públicas insuficientes, profundizando los conflictos y condicionando los márgenes de acción para la participación ciudadana y la gobernanza local.

En el Cauca, el conflicto armado se ha prolongado por más de seis décadas, configurando un escenario de violencia estructural marcado por la presencia de guerrillas (FARC-EP, ELN), disidencias y grupos paramilitares que compiten por el control territorial y las rutas de economías ilícitas. Esta dinámica ha generado un alto grado de fragmentación social y desplazamiento forzado: al cierre de abril de 2025, el Registro Único de Víctimas reporta 497.136 desplazamientos internos en el departamento, de los cuales el 61 % corresponde a mujeres que, al asumir la jefatura de hogar, se ven obligadas a replantear sus proyectos de vida en contextos de vulnerabilidad y desarticulación de redes comunitarias (Unidad para las Víctimas, 2025).

Paralelamente, la violencia política contra liderazgos sociales alcanza niveles críticos: en 2024 se documentaron 36 homicidios de líderes y lideresas en el Cauca y 128 amenazas directas dirigidas a mujeres que ejercían funciones de incidencia local, un fenómeno que opera como mecanismo de control y silenciamiento de voces disidentes (Programa Somos Defensores, 2024). La omnipresencia de estos riesgos refuerza un clima de impunidad y miedo, limitando la movilidad y la capacidad de organización de la población civil.

Por último, el reclutamiento forzado de niñas, niños y adolescentes—85 casos registrados por Indepaz en abril de 2025—evidencia la estrategia de coerción de grupos armados que vinculan a las comunidades más jóvenes a actividades ilícitas, tensionando los lazos familiares y multiplicando la sobrecarga de cuidados para las mujeres encargadas de su protección (Indepaz, 2025). En conjunto, estos elementos muestran una crisis compleja donde la violencia armada, el desplazamiento y la vulneración de derechos se entrelazan, constituyendo el contexto de crisis prolongado.

1.3 Perfil Demográfico

En la siguiente tabla se presenta el desglose de participantes por ubicación, actor y sexo que hicieron parte de esta investigación. La muestra fue seleccionada mediante un muestreo intencionado, incluyendo tanto a mujeres como a hombres de las comunidades priorizadas, así como a personas con amplio conocimiento en materia de gobernanza y toma de decisiones en los territorios, entre ellas informantes clave y funcionarias/os institucionales. Las personas participantes estuvieron localizadas en los municipios de Buenos Aires, Santander de Quilichao, Morales y Suárez en el departamento del Cauca, y en los municipios de Ocaña, Hacarí, Playa de Belén, Convención, Teorama y Ábrego en el departamento de Norte de Santander.

Tabla 1. Datos desglosados según tipo de actor, ubicación y sexo de las personas participantes en la ARGP

Departamento Cauca					
Municipio	Tipo herramienta	Tipo de actor	Mujeres	Hombres	Total
Buenos Aires	Entrevista	Comunidad	0	1	1
		Gubernamental	1	0	1
Morales	Grupo focal	Comunidad	21	0	21
		Informantes clave	6	1	7
	Entrevista	Gubernamental	1	0	1
Santander de Quilichao	Grupo focal	Comunidad	7	0	7
		Informantes clave	5	2	7
	Entrevista	Gubernamental	1	0	1
Suarez	Entrevista	Comunidad	0	2	2
		Gubernamental	1	0	1
Departamental	Entrevista	Gubernamental	3	0	3
		Informante clave	3	0	3
Total Cauca			49	6	55
Departamento Norte de Santander					
Municipio	Tipo herramienta	Tipo de actor	Mujeres	Hombres	Total
Hacarí	Grupo focal	Comunidad	7	0	7

Dentro de los informantes clave que participaron en esta investigación se encuentran: representantes de ONG's, organizaciones de la sociedad civil, asociaciones y JAC.

		Informantes clave	5	1	6
	Entrevista	Comunidad	0	2	0
Ocaña	Grupo Focal	Comunidad	26	0	26
		Informantes clave	9	2	11
Teorama	Entrevista	Comunidad	0	1	0
		Informantes clave	2	1	3
Departamental	Entrevista	Gubernamental	0	1	1
		Informantes clave	2	0	2
Total Norte de Santander			51	8	59
Nacional					
Nacional	Gubernamental	Entrevista	2	1	3
TOTAL			102	15	117

Las personas que participaron en este estudio hacen parte de la población indígena, afrodescendientes, campesinos, campesinas, de zonas rurales y urbanas de los municipios focalizados.

Tabla 2. Datos de participantes desglosados según ubicación, criterios de diversidad e inclusión y sexo.

Departamento Cauca								
Municipio	Criterio diversidad				Especificac ión criterio	Mujeres	Hombres	Total
Buenos Aires	Etnia				Afrodesce ndiente	1	0	1
Morales	Etnia				Afrodesce ndiente	4	0	4
	Discapacidad				Discapacid ad	1	0	1
Santander de	Etnia				Afrodesce ndiente	2	0	2
Suarez	Etnia				Afrodesce ndiente	1	0	1
		Género			LGTBIQ+	0	1	1
Departam ental	Etnia				Afrodesce ndiente	1	0	1
Total Cauca						10	1	11

Departamento Norte de Santander						
Ocaña	Género	LGTBIQ+	2	0	2	
Ocaña	Etnia	Afrodescendiente	1	0	1	
Total Norte de Santander			3	0	3	

1.4 Metodología

Para llevar a cabo esta ARG-P, un equipo de evaluación de 5 personas de la organización PIAC en asocio con las organizaciones CARE y la Red Nacional de Mujeres llevó a cabo la recopilación de datos primarios entre el 28 de marzo al 22 de abril de 2025. El equipo de evaluación recibió formación sobre la realización de una ARG-P, sesiones informativas previas y posteriores a la evaluación y detalles sobre las vías de derivación de casos de violencia de género específicas para el lugar de la evaluación.

El análisis se desarrolló a partir de un enfoque cualitativo que permitió una comprensión holística y en profundidad de las dinámicas de poder, participación y gobernanza en comunidades afectadas por crisis en los departamentos de Cauca y Norte de Santander. Para ello, se utilizaron las herramientas metodológicas de la ARG-P previamente seleccionadas, adaptadas a las especificidades socioculturales y logísticas de cada territorio con el fin de garantizar su pertinencia y aplicabilidad.

A continuación, se detalla la contextualización de las herramientas al contexto investigado:

Tabla 3. Herramientas ARG-P

NOMBRE DE HERRAMIENTA FINAL	LINK DE HERRAMIENTA	HERRAMIENTAS ORIGINALES	TÉCNICA	MODALIDAD	TIEMPO DE EJECUCIÓN	JUSTIFICACIÓN TÉCNICA
Mapeo y análisis de actores clave	Ficha Metodológica 1	Adaptación de caja herramientas CARE 1, 3 y 4	Grupo Focal	Presencial por Municipio	2 Horas	Por secuencia temática de implementación
Cartografía de los Recursos	Ficha Metodológica 2	Adaptación de caja herramientas	Grupo Focal	Presencial por Municipio	2 Horas	Integra el reconocimiento de recursos
Cartografía de los recursos comunitarios y	Ficha Metodológica 3	Adaptación de caja herramientas	Entrevista	Presencial por Municipio	2 Horas	Integra el reconocimiento de recursos
Herramienta de entrevista a informantes	Ficha Metodológica 4	Herramienta Original (Sin Fusión)	Entrevista	Virtual municipal/ departamental	1 Hora	Integración de preguntas complementarias

Las principales herramientas de recolección de información utilizadas en este estudio incluyeron: revisión documental de fuentes secundarias; grupos focales con mujeres líderes, hombres líderes comunitarios y representantes de instituciones, organizaciones sociales y actores humanitarios; y entrevistas semiestructuradas a informantes clave en los territorios, como líderes comunitarias, representantes de ONG locales, autoridades de gobernanza y otros actores relevantes en la respuesta humanitaria.

Para el análisis de la información, los testimonios fueron codificados y categorizados mediante un enfoque mixto inductivo-deductivo, articulado en torno a las cuatro preguntas centrales del Análisis Rápido de Género sobre Poder y Participación (ARG-P):

- 1) ¿Dónde, ¿cómo y quién decide sobre el acceso a derechos, recursos y asistencia para las comunidades afectadas por la crisis, así como sobre su distribución?
- 2) ¿Cuáles son los principales obstáculos que limitan la participación de las mujeres?
- 3) ¿Cuáles son los posibles puntos de entrada para que el proyecto Women Lead in Emergencies (WLIE) fomente la participación y el liderazgo femenino?
- 4) ¿Qué riesgos podrían derivarse de las actividades del proyecto WLIE y cómo pueden mitigarse?

Para asegurar la validez y robustez de los hallazgos, se realizó la triangulación de los datos cualitativos, contrastando la información entre diferentes técnicas y provenientes de diversos actores clave, permitiendo la comparación de las percepciones obtenidas de los distintos grupos y fuentes (mujeres, hombres, informantes clave, datos secundarios).

Esta investigación ha tenido distintas limitaciones durante su implementación, ancladas en gran medida al contexto de violencia generalizada en los territorios focalizados, con mayor énfasis en El Catatumbo; lo que limitó el alcance y disposición de las personas para su participación en este estudio; asimismo también se enfrentó un contexto donde la “fatiga comunitaria” es una narrativa territorial, con mayor énfasis en el Cauca, donde distintas intervenciones, no sólo humanitarias, sino de desarrollo, construcción de paz, entre otros, han impreso dentro de las comunidades una sensación de sobre-diagnóstico, lo que ha generado una indisposición para la participación. En este sentido, la participación de hombres representó un reto importante, ya que fue considerablemente baja (14 %) en comparación con la de las mujeres. Esta diferencia se explica, en parte, por la tradicional participación de una mayor cantidad de mujeres en los proyectos sociales en el país. Además, la tasa de respuesta entre los hombres fue proporcionalmente menor, sumado a que su representación en la base de datos utilizada también era más baja.

Para mayor información sobre el proceso metodológico, remitirse a: Proceso Metodológico

A continuación, se presentan los hallazgos de esta investigación en torno a las cuatro preguntas centrales del Análisis Rápido de Género sobre Poder y Participación (ARG-P), previamente mencionadas. Los resultados están desagregados por los dos territorios focalizados: Norte de Santander y Cauca, con el fin de reflejar las particularidades de cada contexto.



NORTE DE SANTANDER

3. Estructuras de gobernanza, toma de decisiones y rendición de cuentas en Norte de Santander

3.1. Gobierno local, estructuras administrativas y rendición de cuentas

En el contexto de la crisis humanitaria que afecta al departamento de Norte de Santander, especialmente en la región del Catatumbo, la gobernanza formal se estructura desde tres niveles: nacional, departamental y municipal, cada uno con funciones diferenciadas pero interdependientes.

- **Presidencia de la República:** A través de la figura del estado de conmoción interior, habilita medidas extraordinarias para atender crisis humanitarias y de seguridad.
- **Ministerio de Defensa:** responsable del despliegue de fuerzas militares en el territorio durante la emergencia
- **Ministerio del Interior:** Lidera la coordinación política interinstitucional y las rutas de protección con autoridades locales.
- **Procuraduría General de la Nación:** Vigila el cumplimiento de la ley y exige acciones institucionales en materia de derechos humanos.
- **Defensoría del Pueblo:** Acompaña a las comunidades afectadas, emite alertas tempranas y promueve el diálogo entre el Estado y la sociedad civil.
- **Gobernación de Norte de Santander:** Encabezada por el gobernador, coordina la respuesta interinstitucional mediante el Comité Departamental de Emergencia y lidera iniciativas como “RenHacemos Catatumbo” y el “Pacto Social por el Catatumbo”.
- **Alcaldías municipales:** Responsables de la implementación local de políticas públicas y asistencia humanitaria, articulando con las JAC y otras instancias como los Comités Territoriales de Justicia Transicional.

A nivel nacional, el **Gobierno** tiene la capacidad de declarar medidas extraordinarias que reconfiguran el marco institucional en contextos de crisis. A comienzos de 2025, declaró el estado de conmoción interior en el Catatumbo, una medida que permitió tomar decisiones urgentes frente al deterioro de la situación humanitaria y de seguridad. A partir de ese decreto, el **Ministerio de Defensa** desplegó más de 10.000 militares en la zona, mientras que el **Ministerio del Interior** asumió un rol clave en rutas de protección y coordinación política con autoridades locales. Aunque estas decisiones parten de Bogotá, tienen efectos inmediatos en la cotidianidad de las comunidades.

Actores como la **Procuraduría General de la Nación** y la **Defensoría del Pueblo** también desempeñan funciones relevantes. Aunque no operan directamente recursos, su influencia recae en la vigilancia y exigencia institucional. Emiten alertas tempranas, acompañan a comunidades afectadas y hacen llamados públicos a proteger los derechos humanos y a fortalecer el diálogo entre el Estado y la sociedad civil. La Defensoría ha sido especialmente activa a través del Sistema de Alertas Tempranas y su participación en la Comisión Humanitaria para el Catatumbo.

En el nivel departamental, la estructura de gobernanza formal está liderada por la **Gobernación departamental**. Esta entidad, encabezada por el gobernador, es responsable de coordinar la respuesta interinstitucional ante emergencias mediante el Comité Departamental de Emergencia. A través de este comité se articulan acciones con las alcaldías municipales, organismos de socorro, la Policía Nacional y secretarías claves como Salud, Seguridad, Gobierno, Planeación, entre otras. La Gobernación emite decretos de emergencia, como los publicados en enero de 2025, para habilitar la movilización de recursos, declarar urgencia manifiesta y tomar decisiones rápidas frente a la crisis. Así mismo, en este nivel se diseñan e implementan planes de respuesta, como los planes de retorno y reubicación, planes institucionales de prevención y protección colectiva, y programas específicos como "RenHacemos Catatumbo" para sustitución de cultivos o el Pacto Social Catatumbo es un instrumento de planificación para inversiones. (OCHA, n.d.; R4V, n.d.).

Un componente clave en esta estructura de respuesta son las **secretarías departamentales**. Por ejemplo, la Secretaría de Gobierno lidera políticas de convivencia y derechos humanos, mientras que la Secretaría de Seguridad Ciudadana enfoca su labor en la protección del orden público. También tienen incidencia áreas como la Oficina de Infancia, Adolescencia y Familia, la Secretaría de Salud y la de Programas Estratégicos, todas con responsabilidades en el diseño e implementación de políticas sociales. No obstante, su capacidad de acción se ve restringida por factores como la inseguridad y la necesidad de articularse con instancias nacionales y humanitarias.

En el plano local, **las alcaldías municipales** son responsables de la ejecución concreta de la respuesta. A través de sus equipos técnicos y de la articulación con **Juntas de Acción Comunal (JAC)**, levantan censos, identifican necesidades y canalizan recursos hacia la población afectada. Si bien tienen autonomía formal, dependen de lineamientos superiores y enfrentan limitaciones presupuestales y logísticas. Las alcaldías también participan en los Comités Territoriales de Justicia Transicional, lo que evidencia su rol en políticas de reparación y atención a víctimas.

En la práctica, entidades operativas como la **Unidad para las Víctimas y la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD)** cumplen funciones técnicas y logísticas. Aunque no toman decisiones de política, sí son clave en la implementación de la asistencia, especialmente a través del Puesto de Mando Unificado (PMU), donde operan en coordinación con la Gobernación y las alcaldías.

La UNGRD apoya técnicamente y logísticamente, mientras que la Unidad para las Víctimas se encarga de los registros y el diseño de respuestas específicas para la población desplazada.

Respecto a la representación política de las mujeres, los datos muestran un panorama de profunda desigualdad. A nivel departamental, la **Asamblea de Norte de Santander** cuenta con solo tres diputadas entre 13 curules. Ninguna mujer ha sido electa como gobernadora desde que se instauró la elección popular de ese cargo hace más de 30 años. A nivel municipal, la participación también es reducida: en Cúcuta, de 16 candidatos a la alcaldía en 2023, solo una era mujer; y en Ocaña, todos los candidatos eran hombres. En el Concejo de Cúcuta, solo una mujer ocupa una de las 19 curules. Esta baja representación limita las posibilidades de que las decisiones políticas incorporen perspectivas de género de manera estructural.

Cabe señalar que, en el marco del compromiso internacional con la **Resolución 1325** del Consejo de Seguridad de la ONU, Colombia adoptó en 2023 el Plan de Acción Nacional de Mujeres, Paz y Seguridad (PNA 1325), liderado por el Ministerio de Igualdad y Equidad en articulación con la Cancillería. Este plan contempla su implementación territorial a través de los Planes de Desarrollo Territorial (PDT), los Consejos Territoriales de Paz y otros espacios participativos bajo responsabilidad de las gobernaciones y alcaldías. Desde el marco analítico del ARG-P, se realizó una revisión del Plan de Desarrollo Departamental 2024–2027 de Norte de Santander ("Norte, Territorio de Paz") a la luz de los "nueve infaltables" propuestos por la Alianza 1325. El análisis permitió identificar avances relevantes en la incorporación de enfoques diferenciales e interseccionales, así como en la definición de metas orientadas al empoderamiento de las mujeres, la prevención de violencias basadas en género y la promoción de su participación política. No obstante, algunos temas clave, como acciones específicas para mujeres desplazadas o frente a dinámicas extractivas y armadas, no fueron identificados de manera explícita en el documento revisado.

En cuanto a la rendición de cuentas y la percepción ciudadana sobre los actores de gobernanza, los testimonios recogidos en los grupos focales y entrevistas reflejan una comprensión clara de las instituciones a nivel local, especialmente de las alcaldías y JAC. Sin embargo, no se identifican con claridad tomadores de decisiones a nivel departamental o nacional, lo cual sugiere que la presencia institucional más allá del nivel municipal no es percibida como relevante o accesible por las comunidades. Las percepciones no presentan diferencias marcadas entre mujeres y hombres; ambos grupos coinciden en señalar a la alcaldía como el actor central. Lo que sí varía es el nivel de detalle y la valoración, dependiendo del grado de involucramiento organizativo. Algunas lideresas mencionan secretarías departamentales vinculadas a lo social, mientras que líderes comunales hacen énfasis en la gestión local y sus barreras. Esto indica que el conocimiento de la gobernanza está mediado por la experiencia territorial y el rol comunitario.

“Pues acá en el municipio hay un alcalde y es el que toma las decisiones y con él es que las personas van y hablan y él les dirá sí o no en cuestiones de ayudas, en cuestiones de proyectos, en cuestiones de nombramiento de docentes.”

(Grupo focal, lideresas, Hacarí, 2025).

“La alcaldía es la primera cabeza principal del pueblo.”
(Entrevista, líder, Hacarí, 2025).

Respecto a quiénes son percibidos como quienes toman las decisiones, se señala una predominancia masculina en cargos políticos e institucionales. Se valoran atributos como el conocimiento del territorio, la capacidad para articular recursos y la cercanía con las comunidades. Por ejemplo, sobre el alcalde de Hacarí se afirma: “popular, social, organizativo y participativo”. Aunque hay mujeres con formación y trayectoria, persisten barreras culturales que restringen su acceso a cargos decisorios. Su participación tiende a darse en roles administrativos o comunitarios de cuidado, como tesoreras o promotoras, lo que reproduce desigualdades históricas.

“Los hombres que están pues desempeñando cargos importantes... tienen educación, han alcanzado tecnologías o alguna profesión, pero es que en nuestra región también hay mujeres profesionales que tienen el perfil para desarrollar esos cargos.”

(Entrevista, lideresa, Teorama, 2025).

En relación con los ejercicios de rendición de cuentas, la mayoría coincide en que las alcaldías y otras instituciones los realizan anualmente, pero su utilidad es percibida de manera desigual. Se reconoce que en muchos casos se hacen por cumplimiento normativo, sin información clara ni participación efectiva. Algunos líderes reportan espacios presenciales con participación de juntas y liderazgos sociales, mientras que las lideresas señalan que no se han realizado rendiciones en el último año. Las Juntas de Acción Comunal, por su parte, fueron valoradas por sus prácticas periódicas y detalladas. Sin embargo, se reportan dificultades para comprender estos procesos, especialmente cuando no están adaptados al lenguaje o contexto comunitario.

“sí la hacen... pero no están tan claras... no entiende muy poco esa dinámica... eso casi no funciona porque la gente no sabe cómo es funcionar... yo en mi caso estaba haciendo como una reproducción de las manifestaciones para poder empezar a entender.”

(Entrevista, lider, Teorama, 2025).

3.2. Liderazgo comunitario y toma de decisiones

En el Catatumbo, tanto las **Juntas de Acción Comunal (JAC)** como las **organizaciones sociales y comunitarias** han ejercido un rol relevante en la toma de decisiones, especialmente en contextos de crisis y abandono institucional. Mientras las JAC representan la estructura formal de participación comunitaria reconocida legalmente por el Estado, las organizaciones sociales han sido agentes activos de movilización, negociación y construcción de propuestas en escenarios de alta conflictividad. Ambas han logrado incidir, en distinta medida, en procesos clave de gobernanza territorial y diseño de respuestas a la emergencia humanitaria.

Las **Juntas de Acción Comunal (JAC)** son organizaciones comunitarias fundamentales en Colombia, encargadas de representar a las comunidades en la gestión de proyectos y en la toma de decisiones locales. En los municipios de Ocaña, Ábrego, Teorama, La Playa de Belén, Convención y Hacarí, las JAC desempeñan un papel crucial en la articulación entre la comunidad y las autoridades locales.

Sus liderazgos, elegidos por votación entre los miembros de la comunidad, enfrentan barreras estructurales para la participación equitativa de las mujeres, aunque se ha observado un lento avance en la inclusión de lideresas, como es el caso de Esperanza Castro Jaimes quien fue designada presidenta de la JAC del barrio La Playa en Cúcuta.

Las decisiones de las JAC se toman en asambleas comunitarias y su autoridad se sustenta en la Ley 743 de 2002. Sin embargo, su ejercicio se ve afectado por relaciones de poder informales y, más gravemente, por el contexto de violencia en la región. Las amenazas, el desplazamiento forzado y la militarización han debilitado su capacidad de acción. En este contexto, la carta firmada por 25 asociaciones de JAC rechazando el decreto de conmoción interior en 2025 evidencia no solo su capacidad de posicionamiento político, sino también el temor comunitario frente al uso de esta figura como herramienta de militarización.

Las organizaciones argumentaron que esta medida podría agravar la crisis humanitaria y reactivar patrones de estigmatización, criminalización y violaciones a los derechos humanos, como los vividos en el pasado. Asimismo, denunciaron amenazas y señalamientos recientes contra líderes sociales en redes sociales.

La carta firmada por 25 asociaciones de JAC rechazando el decreto de conmoción interior en 2025. Más allá de las JAC, las organizaciones sociales del Catatumbo han tenido una participación decisiva en procesos de alto impacto. **La Asociación Campesina del Catatumbo (ASCAMCAT), el Comité de Integración Social del Catatumbo (CISCA) y el Movimiento por la Constituyente Popular (MCP)**, entre otras, fueron actores clave en la construcción del Pacto Social por la Transformación Territorial del Catatumbo, una hoja de ruta concertada que busca impulsar una transición hacia un modelo de desarrollo con justicia social y ambiental. Este acuerdo fue suscrito por el Gobierno Nacional luego de un proceso participativo que involucró a más de 3.000 personas de diferentes sectores, incluyendo liderazgos comunitarios, mujeres, pueblos indígenas, población LGTBIQ+ y organizaciones juveniles.



Asimismo, estas organizaciones participaron activamente en la formulación del programa RenHacemos Catatumbo, orientado a la sustitución de cultivos ilícitos mediante pagos extraordinarios y planes productivos alternativos. Su incidencia permitió incorporar criterios diferenciales y enfoques territoriales al diseño de esta política pública.

No obstante, la capacidad de influencia de las organizaciones comunitarias —en especial las Juntas de Acción Comunal— no ha sido homogénea. Aunque tienen un rol central en la gestión del territorio y en la articulación con las instituciones, su poder efectivo sigue dependiendo de su capacidad para movilizar recursos, construir alianzas y sortear contextos de alta complejidad. En muchos casos, enfrentan serias barreras: falta de garantías de seguridad, estigmatización de liderazgos sociales, desarticulación institucional y la ausencia de una política pública robusta que las reconozca como interlocutores legítimos. En este panorama, las alcaldías y la Gobernación mantienen mayor incidencia en la toma de decisiones, lo que condiciona el margen de acción de las organizaciones comunitarias, a pesar de su profundo conocimiento del territorio y su compromiso sostenido con las comunidades.

3.3. Organizaciones, grupos y activistas de mujeres

En el Catatumbo, las mujeres han tejido una red de organizaciones comunitarias que combinan la defensa de los derechos humanos, la economía solidaria, la protección ambiental y la construcción de paz. Estas formas de organización han surgido como respuesta a las múltiples violencias estructurales y armadas que afectan a la región, y se han convertido en pilares fundamentales para la resiliencia y transformación social.

La **Red de Mujeres Comunitarias del Catatumbo**, fundada por Alba Luz Trigos, es una de las organizaciones más destacadas, abarcando a más de 600 mujeres en 11 municipios. Su labor se centra en mitigar la violencia intrafamiliar y los efectos del conflicto armado, ofreciendo apoyo jurídico, psicosocial y formación en autoprotección.

La **Asociación Madres del Catatumbo por la Paz** es una iniciativa conformada por mujeres, madres y lideresas sociales de diversos municipios de Norte de Santander, quienes, cansadas de las pérdidas que la guerra ha dejado en sus vidas, cuerpos y territorios, decidieron unirse para luchar por la paz y la defensa de los derechos humanos de las mujeres, niños, niñas y adolescentes en el Catatumbo. Desde su creación, han monitoreado situaciones de vulneración de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, realizando denuncias públicas y desarrollando acciones para atender hechos de violencia en sus territorios. Además, han intercambiado experiencias con otras organizaciones a nivel nacional y articulado esfuerzos con el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR).

La **Red de Mujeres Productivas del Catatumbo vinculadas a las iniciativas de la Red Concerto** agrupa a 20 organizaciones de mujeres emprendedoras en 8 municipios, con el objetivo de fortalecer la participación política y promover capacidades locales desde el liderazgo y la igualdad. Esta red busca incidir en políticas públicas de género y fomentar el crecimiento económico y social como construcción de paz.

El **Grupo Asociativo Mujeres por el Campo (Gamucampo)** desarrolla proyectos productivos y ambientales que fortalecen la autonomía económica de las mujeres, promueven la sostenibilidad del medio ambiente y el tejido social.

Además de estas organizaciones ampliamente reconocidas por su trayectoria regional, existen múltiples iniciativas comunitarias más locales e incipientes lideradas por mujeres en los municipios de Ábrego, Convención, Hacarí, La Playa, Ocaña y Teorama. Estas agrupaciones, aunque de menor visibilidad institucional, desempeñan un rol crucial en la vida cotidiana de sus comunidades. Muchas se enfocan en el empoderamiento económico a través de proyectos productivos rurales, como asociaciones de mujeres artesanas, emprendedoras agropecuarias y redes de apoyo mutuo.

3.4. Los organismos humanitarios y rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas

En el contexto de la crisis humanitaria en el Catatumbo, la arquitectura humanitaria se organiza en distintos niveles, diferenciando entre espacios de coordinación estratégica y actores de implementación directa.

A nivel estratégico, el Equipo Humanitario País (EHP) es el principal foro de coordinación de la acción humanitaria en Colombia, presidido por el Coordinador Humanitario y compuesto por agencias de las Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales internacionales y otros actores clave. Su objetivo es mejorar la eficacia de la respuesta humanitaria garantizando una mayor previsibilidad, rendición de cuentas y trabajo colectivo, haciendo todos los esfuerzos para llegar de una manera más eficaz y oportuna a más beneficiarios, con una atención más integral basada en evidencias y necesidades de asistencia y protección de forma complementaria al Estado.

El Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos (GIFMM) es una plataforma de coordinación para la respuesta a la situación de refugiados y migrantes en Colombia, co-liderada por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Está conformado por 61 miembros, incluyendo agencias de Naciones Unidas, ONGs internacionales y nacionales, y miembros del Movimiento de la Cruz Roja.

A nivel local, el Equipo Local de Coordinación (ELC) de Norte de Santander, presidido por ACNUR y la OIM, reúne a actores humanitarios en la zona para coordinar la respuesta a la crisis. Este equipo incluye agencias de Naciones Unidas, ONGs internacionales y nacionales, y observadores como el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de los Estados Americanos (MAPP-OEA).

La gobernanza multiactor se apoya en Clústeres sectoriales (como Agua, Saneamiento e Higiene; Alojamiento; Educación; Integración; Nutrición; Protección; Salud; Seguridad Alimentaria; Transporte Humanitario), Grupos de Trabajo funcionales (como el Grupo Regional de Transferencias Monetarias) y Grupos de Trabajo de Manejo de la Información (GTMI), siendo el objetivo de este último gestionar información útil en la preparación para la respuesta y la respuesta a emergencias y/o desastres en el país, a fin de mejorar los mecanismos que permitan al EHP tomar decisiones adecuadas y oportunas en Colombia.

Dentro de este marco, se encuentran mecanismos informativos para la toma de decisiones basada en evidencia, como las Evaluaciones de Necesidades Multisectoriales (MIRA), los Planes de Respuesta a Prioridades Comunitarias (PRPC 2024-2025), reportes de situación que detallan necesidades humanitarias y restricciones a la movilidad, análisis de protección para identificar riesgos, y otros productos de información.



LEn el plano operativo, la implementación está a cargo de agencias internacionales (ACNUR, UNICEF, Save the Children, Médicos Sin Fronteras, Cruz Roja Internacional, Consejo Noruego para Refugiados, CARE, HIAS, Corporación PODERPAZ, CPDH, Corporeddeh, entre otras) y ONGs nacionales como Pastoral Social y Fundación Progresar. Estas organizaciones ejecutan acciones que incluyen transferencias monetarias, distribución de kits de emergencia, atención psicosocial, salud y asistencia a poblaciones desplazadas en municipios como Tibú, Ocaña y Hacarí. Sin embargo, según testimonios recogidos, la capacidad de acción ha sido limitada por restricciones de acceso, el control territorial por parte de grupos armados y la inseguridad generalizada.

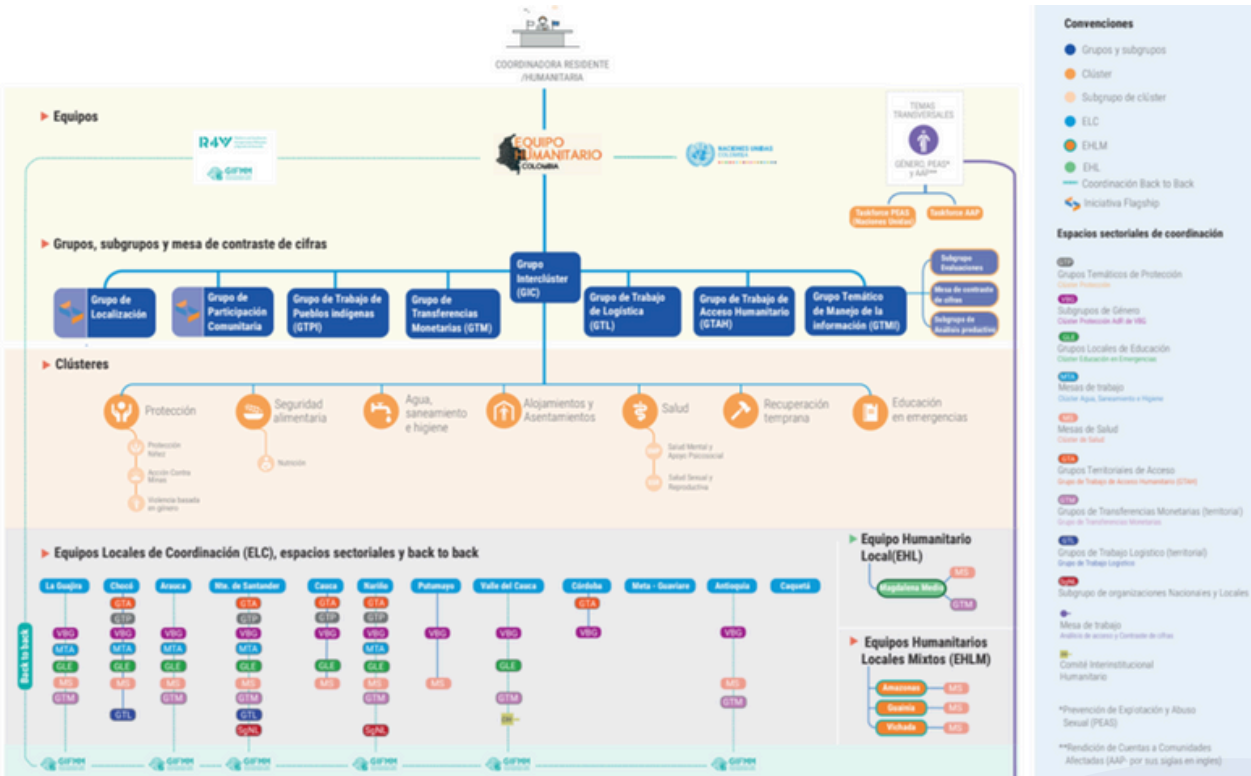
La relación entre organismos humanitarios y estructuras locales, departamentales y nacionales se gesta a través del Puesto de Mando Unificado (PMU), cuya gestión se centra en la entrega de ayudas humanitarias y la recolección de información sobre las personas afectadas.

En cuanto a la participación de las mujeres, la respuesta humanitaria prioriza a mujeres, infancia y población desplazada. Las organizaciones lideradas por mujeres y de la sociedad civil, así como las personas defensoras de derechos humanos, son mencionadas como población objetivo para recibir asistencia, lo que implica que otros actores toman las decisiones para incluirlas. También se prioriza a niños, niñas, adolescentes, mujeres gestantes, lactantes, víctimas de violencia sexual, población con enfermedades crónicas, comunidades étnicas, población LGBTI, firmantes del acuerdo de paz, y personas defensoras de derechos humanos.

3.5. Lugares de reasentamiento/albergues

La intensificación del conflicto armado en el Catatumbo desde enero de 2025 ha provocado el desplazamiento de más de 56.500 personas, con una concentración significativa en municipios como Cúcuta, Ocaña y Tibú. Ante esta situación, las **autoridades locales**, en colaboración con **organizaciones internacionales**, han establecido albergues temporales para atender a la población desplazada

Figura 3. Equipo Humanitario. Fuente: iMMAP-Colombia Wiki[1]



En Cúcuta, la **Alcaldía** ha habilitado al menos cuatro albergues temporales, brindando refugio a más de 500 personas. Estos espacios cuentan con servicios básicos como alimentación, atención médica y apoyo psicosocial. Además, se han implementado manuales de convivencia y se ha garantizado la seguridad mediante la presencia de la **Policía Metropolitana**.

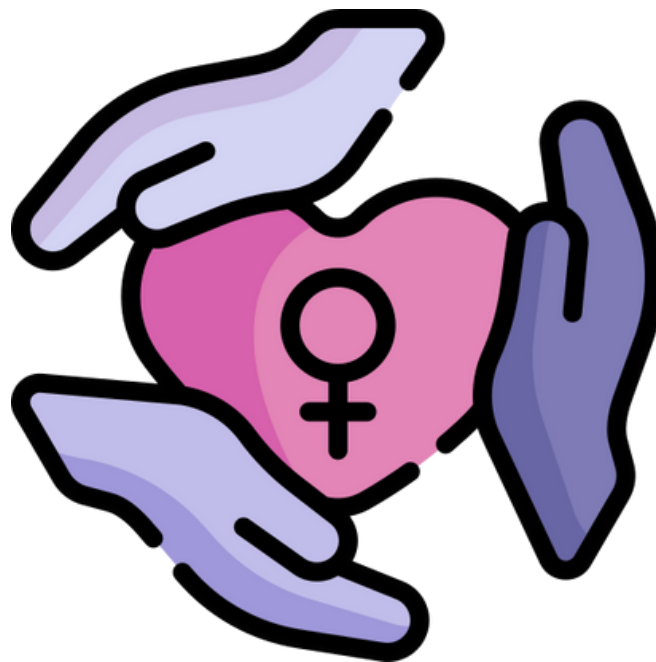
La coordinación interinstitucional ha sido fundamental en la gestión de estos albergues. **La Alcaldía de Cúcuta** ha trabajado conjuntamente con entidades como la **Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)** y organizaciones internacionales como **ACNUR**. Esta colaboración ha permitido la implementación de estrategias de alojamiento temporal y la entrega de insumos básicos a la población desplazada.



En cuanto a la participación comunitaria, se han establecido estructuras de representación dentro de los albergues, como comités de convivencia y liderazgo por bloques. Estas estructuras permiten a los desplazados participar en la toma de decisiones relacionadas con la gestión del albergue y la resolución de conflictos internos. Sin embargo, la información disponible sobre la efectividad y el alcance de estas estructuras es limitada.

A pesar de los esfuerzos realizados, persisten desafíos significativos en la gestión de los asentamientos. La capacidad de los albergues es insuficiente para atender a toda la población desplazada, lo que ha llevado a que muchas personas se alojen en hoteles o en condiciones precarias de hacinamiento exponiendo a las mujeres y niñas a violencia de género, acoso y abusos sexuales por parte de sus familiares u otras personas desplazadas. Además, la inseguridad en la región dificulta el acceso a ciertas áreas y la entrega de ayuda humanitaria.

3.6. Panorama General de la Gobernanza, Participación y Toma de Decisiones en Norte de Santander



En Norte de Santander, las decisiones sobre el acceso y distribución de derechos, recursos y asistencia humanitaria se toman en múltiples niveles. A nivel nacional, el Gobierno de Colombia tiene un rol determinante al declarar estados de emergencia y coordinar la seguridad y protección con entidades como el Ministerio del Interior, la Unidad para las Víctimas y la UNGRD. A nivel departamental, la Gobernación lidera la respuesta a través del Comité Departamental de Emergencia y programas como RenHacemos Catatumbo. Las alcaldías municipales implementan estas decisiones a nivel local, pero enfrentan restricciones logísticas y presupuestales. Paralelamente, el sistema humanitario —compuesto por el EHP, el GIFMM y el ELC— organiza la coordinación entre agencias internacionales, ONGs y autoridades locales mediante clústeres y grupos técnicos.

Aunque estos espacios promueven una gobernanza multiactor, el poder decisional se concentra en actores estatales y humanitarios internacionales. Las Juntas de Acción Comunal (JAC) y organizaciones sociales han logrado cierto nivel de incidencia, especialmente en la formulación de acuerdos como el Pacto Social por el Catatumbo, aunque persisten barreras como la inseguridad y la falta de reconocimiento institucional.

Respecto a la participación de las mujeres, si bien su representación política formal es muy limitada, las organizaciones de mujeres han ganado visibilidad en la respuesta humanitaria y la construcción de paz. Redes como la Red de Mujeres Comunitarias del Catatumbo, Red Mujeres Productivas del Catatumbo vinculadas a las iniciativas de la Red Concerto y la Asociación Madres del Catatumbo por la Paz han logrado posicionarse como actoras clave en la denuncia, formación, monitoreo de derechos y articulación con mecanismos de justicia transicional. No obstante, su incidencia en los espacios oficiales de toma de decisiones sigue siendo parcial y enfrenta desafíos estructurales de seguridad, legitimidad y recursos.

4. Obstáculos a la participación y el liderazgo de las mujeres en la toma de decisiones en Norte de Santander

La participación política y comunitaria de las mujeres ha sido reconocida como una condición clave para la construcción de democracias más justas e inclusivas. Sin embargo, en contextos marcados por la violencia, la desigualdad estructural y la debilidad institucional, como Norte de Santander, esta participación se ve obstaculizada por barreras interrelacionadas que afectan especialmente a las mujeres rurales. Los obstáculos que se presentan a continuación fueron identificados a partir del análisis sistemático de los testimonios recogidos en los grupos focales y entrevistas individuales realizadas durante este estudio, e interpretados desde el marco de agencia, relaciones y estructuras (formales e informales), según el marco analítico de CARE.

Figura 1. Categorías de análisis desde el marco de igualdad de género de CARE:



Figura 4. Categorías igualdad de género. Fuente: CARE

Este análisis se construye a partir de una triangulación entre la codificación de los testimonios de mujeres rurales recogidos en grupos focales y entrevistas, y una revisión documental de informes institucionales y producción académica.

4.1. Barreras ligadas a la agencia de las mujeres

Las barreras que afectan la agencia de las mujeres tienen que ver con condiciones individuales, sociales y estructurales que limitan su capacidad para reconocerse como sujetas políticas y actuar como tales. Estas barreras no solo restringen su participación significativa en espacios comunitarios o humanitarios, sino que también debilitan su confianza, autonomía y sostenibilidad como líderes. A continuación, se describen los principales códigos identificados en esta categoría.

Figura 2. Barreras de la categoría de Agencia identificadas en la información primaria Norte de Santander



Figura 5. Barreras para la Agencia. Fuente: Elaboración propia

Acceso limitado por roles de cuidado y educación

Las mujeres enfrentan una sobrecarga de responsabilidades que incluyen el trabajo doméstico, la crianza, el cuidado de personas mayores y la gestión de actividades productivas informales. Estas tareas restringen su movilidad, tiempo disponible y energías para asistir a espacios comunitarios o de toma de decisiones, especialmente cuando las reuniones se programan en horarios incompatibles con su rutina. Esta barrera afecta con mayor intensidad a mujeres con bajos niveles de escolaridad y sin redes de apoyo. Como se identificó en testimonios recogidos en los municipios de Hacarí, Teorama Y Ocaña, y en fuentes secundarias como ONU Mujeres (2022), Flórez Romero (2019) y Parada Hernández (2018), estas condiciones reproducen una exclusión estructural de las mujeres rurales del debate público y político.

“A la mujer lo que encontramos es que le dificulta mucho poder trasladarse o transportarse o dirigirse a los espacios donde se toman las decisiones por muchas cantidades de razones que siempre se le dan. El cuidado de la casa, el cuidado de los animales, aves de corral, vacas o en fin”

(Entrevista líder, Hacarí, 2025).

Participación condicionada al consenso

Muchas mujeres solo participan activamente cuando hay un respaldo colectivo previo, evitando proponer ideas de manera autónoma. Esta tendencia refleja una necesidad de validación social que limita su incidencia política y su capacidad de liderazgo independiente. En varios testimonios, se manifiesta una preferencia por "esperar a ver qué dicen los demás" o decidir "según lo que diga la mayoría". Según Flórez Romero (2019) y ALBOAN (2015), esta forma de participación está asociada a la falta de formación política específica, baja autoeficacia percibida y temor a las consecuencias sociales de expresar opiniones propias.

“Lo que opinen todas, la que mayoría opinen, eso se hace”

(Grupo focal, lideresas, Hacarí, 2025).

Reconocimiento diferido de capacidades

Varias mujeres entrevistadas señalaron que no se sienten suficientemente preparadas para asumir roles de liderazgo, a pesar de tener experiencia comunitaria o formación. Esta subvaloración personal es producto de una socialización que refuerza estereotipos de incapacidad y deslegitimación de sus voces. En muchos casos, este reconocimiento de capacidades ocurre de forma tardía, solo después de ser nombradas por otros o tras años de participación informal. Este fenómeno ha sido documentado por ONU Mujeres (2022) y Flórez Romero (2019) como un obstáculo persistente para el empoderamiento de mujeres rurales.

“Pues la verdad es poco lo que hablo en las reuniones. Me gusta poner mucho cuidado y sí a veces hay decisiones correctas que el presidente coloca, entonces uno ahí decide y se las acepta”

(Grupo focal, lideresas, Hacarí, 2025).

Agotamiento emocional por exposición

El involucramiento constante de las mujeres en escenarios de crisis, violencia o sobrecarga organizativa tiene efectos acumulativos sobre su salud mental. Muchas lideresas manifestaron sentirse agotadas, emocionalmente drenadas o desbordadas por la carga que implica liderar sin acompañamiento institucional ni redes de cuidado. Este desgaste puede llevar al abandono de procesos organizativos o a una reducción drástica de su participación. La literatura también lo registra como una barrera poco visibilizada pero creciente en contextos de alta exposición emocional (ALBOAN, 2015).

“Yo tengo más de dos meses que no veo a mi niña [...] Lo mismo han dicho otras mujeres que lideran en los albergues, que en algún momento deciden retirarse, no porque no quieran ayudar, sino porque ya están muy cansadas, o sus hijos han comenzado a tener problemas emocionales”

(Entrevista, Lideresa, Fundación Red de Mujeres Comunitarias del Catatumbo, 2025).

Liderazgo emergente en crisis

En contextos de violencia o desplazamiento, muchas mujeres asumen liderazgos comunitarios por la ausencia de referentes masculinos o como respuesta a situaciones de emergencia. Aunque este liderazgo constituye una expresión potente de agencia, se ejerce en condiciones extremadamente adversas, sin garantías ni reconocimiento institucional. Como se recoge en entrevistas realizadas en Teorama, estas mujeres organizan respuestas humanitarias, enfrentan riesgos personales y sostienen redes de protección, a menudo con altos costos emocionales. Tal como lo plantea Flórez Romero (2019), esta agencia emergente, aunque transformadora, se da "a costa de la contención emocional y sin políticas que aseguren su continuidad o respaldo".

"(...) ella ha tenido una capacidad de liderazgo muy fuerte, a pesar de que le mataron el hijo y el esposo, ha tenido esa valentía de seguir luchando y denunciando... incluso en algunas partes a la opinión pública denunciar eso es tema de admirar"

(Entrevista, Lider, Teorama, 2025).



4.2. Barreras ligadas a las relaciones sociales y organizativas

Las barreras relacionadas con las relaciones sociales y organizativas aluden a los vínculos familiares, comunitarios y colectivos que condicionan la forma en que las mujeres pueden participar, incidir y sostenerse en procesos de liderazgo. En muchos casos, estos vínculos funcionan más como mecanismos de control y exclusión que como redes de apoyo.

Figura 3. Barreras de la categoría de relaciones identificadas en la información primaria Norte de Santander



Figura 6. Barreras- Relaciones. Fuente: elaboración propia

Participación limitada y estigmatizada

Numerosas mujeres expresaron que se sienten juzgadas, burladas o desautorizadas cuando intentan participar en reuniones o expresar su opinión en espacios mixtos. Esta barrera no solo refleja una baja autoestima, sino una interiorización de normas sociales que sancionan la visibilidad de las mujeres en lo público. Este temor inhibe la participación activa, especialmente entre mujeres jóvenes o sin experiencia previa. ONU Mujeres (2022) y ALBOAN (2015) identifican este tipo de estigmatización como una de las principales formas de exclusión simbólica que opera dentro de las comunidades.

“(...) en algunas comunidades, o en algunos eventos, pues, muchas personas temen hablar porque serán como criticadas, como burladas, juzgadas (...)”

(Grupo focal, lideresa, Hacarí, 2025).

Sobrecarga de roles y efectos familiares

El ejercicio del liderazgo genera tensiones dentro del hogar y en la vida familiar de las lideresas. En los testimonios, se relatan situaciones donde la participación comunitaria es cuestionada por otros miembros del hogar o se asocia a un abandono de las funciones familiares. Estas tensiones generan culpa, ansiedad y pueden debilitar la continuidad de su participación. ALBOAN (2015) documenta que esta sobrecarga tiene un impacto directo en la sostenibilidad de los liderazgos femeninos, especialmente en contextos donde no existen redes de corresponsabilidad.

“Normalmente las mujeres que nos dedicamos a esto sacamos mucho tiempo de la familia, yo tengo más de dos meses que si veo a mi niña porque mi niña llega al albergue, pero casi no nos vemos (...) Y la salud mental, porque uno recepciona unas cosas tan dolorosas que eso lo sumas a lo personal”

(Entrevista, lideresa Fundación Red de Mujeres Comunitarias del Catatumbo, 2025).

Agotamiento emocional por exposición (lectura relacional)

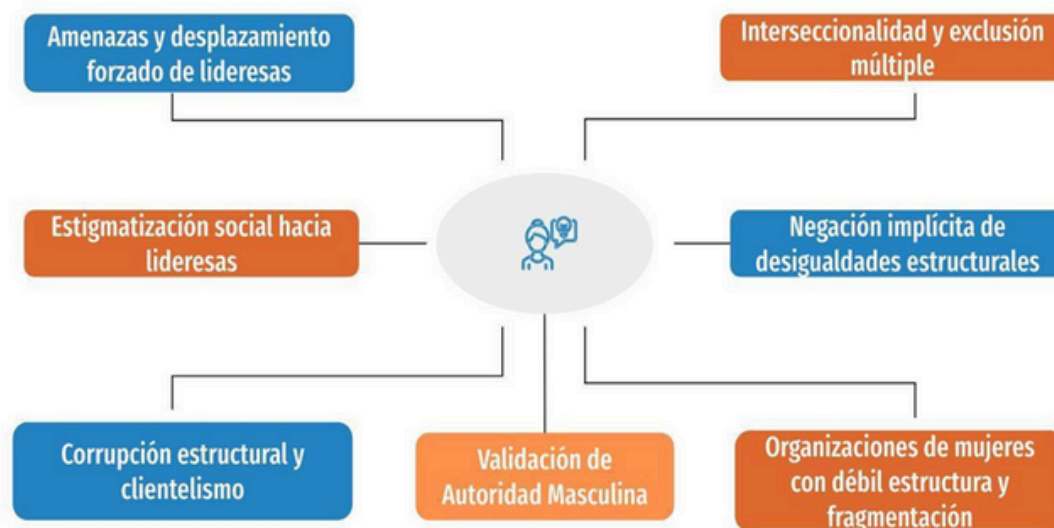
Desde una perspectiva relacional, este agotamiento se ve reforzado por la ausencia de redes de cuidado y la falta de reconocimiento por parte de pares o instituciones. Las lideresas asumen responsabilidades de protección, gestión comunitaria y acompañamiento emocional de otras mujeres, sin contar con espacios de contención propios. Esta sobre exigencia desde los vínculos sociales y organizativos termina erosionando la posibilidad de sostener procesos políticos a mediano plazo.

Nota: Algunos elementos relacionales también emergen en barreras como Participación condicionada al consenso, donde la necesidad de aprobación grupal limita la autonomía de las mujeres. Aunque se desarrolló en la sección de agencia, su manifestación también está mediada por vínculos sociales jerarquizados que desincentivan la voz propia.

4.3. Barreras ligadas a las estructuras informales

Las estructuras informales incluyen las normas sociales, los valores culturales y los patrones de comportamiento patriarcales que no están codificados en leyes, pero que regulan poderosamente la participación de las mujeres. Estas estructuras refuerzan exclusiones simbólicas y materiales a través de expectativas, jerarquías implícitas y prácticas cotidianas.

Figura 7. Barreras de la categoría de estructuras informales identificadas en la información primaria Norte de Santander. Fuente: elaboración propia



Validación de autoridad masculina

Según testimonios, algunas mujeres requieren, de forma expresa o tácita, el consentimiento de figuras masculinas (esposos, presidentes de juntas, líderes locales) para participar en espacios de decisión. Esta subordinación estructural no solo limita su autonomía, sino que reproduce una cultura política donde la autoridad está concentrada en lo masculino. Este hallazgo ha sido ampliamente documentado por ALBOAN (2015), Flórez Romero (2019) y Corporación Mujer, Sigue Mis Pasos (2016), quienes identifican este mecanismo como una de las expresiones más normalizadas de control patriarcal.

““Estamos en una región donde las mujeres, y nos lo han dicho en varias reuniones, tengo que pedirle permiso a mi esposo para ir a la reunión.”

(Entrevista, Actor Clave, MSI-Colombia Transforma, Ocaña, 2025).

Estigmatización social hacia lideresas

Las mujeres que asumen roles de liderazgo enfrentan juicios morales, rumores o sospechas sobre su legitimidad, especialmente si no tienen una pareja masculina o si cuestionan estructuras existentes. En los testimonios analizados, se describen situaciones de exclusión y deslegitimación en espacios mixtos, donde sus aportes son minimizados o reinterpretados como conflictivos. Esta barrera opera de manera más aguda para mujeres jóvenes, solteras o con posiciones críticas frente a actores institucionales. ONU Mujeres (2022) y ALBOAN (2015) identifican este patrón como un mecanismo de control simbólico que impide la consolidación de liderazgos femeninos autónomos.

“a mí me persiguieron los primeros días porque pensaban que yo iba a tener un contrato con ICBF. Entonces los hombres criticando el servicio, pero eso se vuelve... empieza el runrún. [...] Cuando somos mujeres fuertes solas que no nos ven con un marido protegiendo, más palo nos dan”

(Entrevista, lideresa Fundación Red de Mujeres Comunitarias del Catatumbo, 2025).

Amenazas y desplazamiento forzado de lideresas

En el Catatumbo, la violencia armada y la presencia de actores ilegales han creado un entorno hostil para el liderazgo femenino. Las amenazas, la persecución y el desplazamiento forzado afectan de manera directa los procesos organizativos de las mujeres, interrumpiendo su participación y debilitando el tejido social. Esta violencia se ha normalizado en muchas comunidades, generando un clima de aceptación pasiva que restringe el derecho a la organización y a la exigencia de derechos. La Corporación Mujer, Sigue Mis Pasos (2016) subraya que, ante la falta de garantías reales, muchas mujeres se abstienen de participar por razones de seguridad.

“Se ha normalizado la guerra... hay dos, tres, cinco personas que pertenecen a algún grupo... el miedo es que convencen a los muchachos... y eso ha sido como que pan diario”

(Entrevista, Actor Clave, Mujeres de la Zona de Reserva Campesina del Catatumbo, Teorama, 2025).

Corrupción estructural y clientelismo

Las redes clientelares que operan en varios municipios del Catatumbo controlan los flujos de recursos y el acceso a mecanismos de participación. Esta captura del Estado impide la autonomía de los procesos organizativos y reproduce exclusiones, ya que quienes no se alinean con esos circuitos de poder quedan marginadas. Aunque esta barrera podría entenderse como institucional, su raíz más profunda está en una cultura política que considera la corrupción como una práctica "normalizada", debilitando la confianza en el ejercicio ciudadano.

“Le han metido la plata al mundo al Catatumbo y no se da informaciones. Entonces, esa alerta la tiene el Gobierno Nacional y se ha exigido un mecanismo de veeduría para el Pacto Catatumbo (...) Pero la corrupción sabemos porque no es una cifra. Hay algunos que hablan de 3, 4, 5 hasta 6 billones de pesos. Entonces es un paquete bastante atractivo para la clase política corrupta. Y entonces allá deben estar esperando todo ese clientelismo y toda esa mermelada, porque eso es Norte de Santander. Están allí enquistados unas fuerzas políticas bastante fuertes hace al menos unos 25 años. Entonces tampoco ahí se han garantizado esos mecanismos de gobernanza y de participación”

(Entrevista, lideresa, Norte de Santander, 2025).

Interseccionalidad y exclusión múltiple

Las mujeres rurales enfrentan barreras que se potencian cuando se cruzan con otras condiciones como la etnicidad, la edad, la discapacidad o el nivel educativo. La discriminación estructural hacia mujeres indígenas, con discapacidad o sin escolaridad se manifiesta en su invisibilidad en cargos de representación, la falta de acceso a recursos y su exclusión de redes de poder. Este hallazgo, documentado por Transparencia por Colombia (2024), revela que los liderazgos femeninos aceptados son generalmente profesionales, técnicos o afines a estructuras partidarias tradicionales, dejando por fuera liderazgos comunitarios o emergentes.

“(…) Ya es muy complicado para una mujer hacerse a un rol de liderazgo social o comunitario pese a tener que responder como tradicionalmente lo hacen a sus actividades de hogar, de cuidado, de subsistencia. Y si a eso le agregas que esa misma mujer pues no tiene educación, pues va a ser mucho más complicado o con las mujeres indígenas”

(Entrevista, Actor Clave, Red Nacional de Mujeres, Norte de Santander, 2025).

“Si hay de pronto servicios, recursos o lugares que yo diga, ok, ahí no podemos acceder todos, ahí solo puede acceder, no sé, la persona que tiene el recurso económico para pagarlo, o a X lugar no puede acceder una persona que está en condición de discapacidad”

(Grupo focal, mujeres líderes, Hacarí).

Negación implícita de desigualdades estructurales

En varios discursos institucionales y comunitarios se repite la idea de que "todos participan por igual" o que "las oportunidades son para quien las busca". Este tipo de discursos niegan la existencia de barreras específicas por género, edad o clase social, lo que impide implementar medidas afirmativas o ajustes estructurales. Como lo señala ONU Mujeres (2022), esta negación es una forma sofisticada de perpetuar el statu quo, ya que encubre las desigualdades bajo la apariencia de neutralidad institucional.

“En ese momento no creo [que existan barreras a la participación de diferentes tipos de mujeres]. Lo principal es la disponibilidad personal, sí, y que a eso más bien habría que trabajarlo, enviar psicólogos, personas que ayuden a quitar de pronto la pena o las barreras que haya en cada una de las personas”

(Entrevista, Actor Clave, Hombre, Teorama, 2025).

Organizaciones de mujeres con débil estructura y fragmentación

las organizaciones de base lideradas por mujeres carecen de recursos, formación, reconocimiento o acompañamiento. Esta precariedad impide que los esfuerzos individuales se conviertan en poder colectivo. A pesar del trabajo sostenido de muchas mujeres, sus organizaciones no logran escalar, articularse o incidir en espacios decisorios. ALBOAN (2015) advierte que sin estrategias de fortalecimiento organizacional y sin reconocimiento institucional, estas iniciativas corren el riesgo de disolverse, dejando a las mujeres nuevamente aisladas.

“Nos gustaría participar en actividades por lo menos en otras ciudades [...] pero nos gustaría que por lo menos la administración nos colaborara en eso. [...] A veces hemos perdido muy buenas capacitaciones, muy buenas oportunidades, porque no hemos podido trasladarnos por lo lejos que nos han invitado”

(Grupo focal, mujeres líderes, Hacarí).

“Uno puede verificar a qué asociaciones se les dan [proyectos] [...] pero muchas veces colocan más requisitos que ayudas.”

(Grupo focal, mujeres líderes, Hacarí).

“Nosotros insistíamos mucho, hicimos encuentros de mujeres en Teorama [...] pero desafortunadamente no se procedió mucho en este tema. [...] El conflicto y la falta de condiciones impiden seguir avanzando.”

(Entrevista, líder, Asociación de Productores de Café de Carrizal, Hacarí, 2025).

4.4. Barreras ligadas a las estructuras formales

Las estructuras formales remiten a las reglas, marcos normativos, recursos y lógicas institucionales que median o restringen el ejercicio de derechos por parte de las mujeres. En el Catatumbo, estas estructuras no solo son insuficientes o desconectadas de las realidades territoriales, sino que a menudo refuerzan prácticas de exclusión y marginalidad institucional.

Figura 8. Barreras de la categoría de estructuras formales identificadas en la información primaria Norte de Santander Fuente: elaboración propia



Barreras económicas y de transporte

Las condiciones de pobreza, la falta de ingresos propios y la ausencia de medios de transporte son algunas de las barreras más mencionadas por las mujeres para explicar su dificultad para participar en espacios comunitarios o institucionales. La geografía dispersa y rural del Catatumbo profundiza estas exclusiones, ya que asistir a reuniones en cabeceras municipales o centros urbanos representa un costo económico y logístico que muchas no pueden asumir. ONU Mujeres (2022), el Foro Económico Mundial (2025) y Transparencia por Colombia (2024) coinciden en que estas barreras materiales reducen la autonomía política de las mujeres al limitar su movilidad, su tiempo y su acceso a redes de apoyo.

“(...)los municipios del Catatumbo en su 90% son rurales, con condiciones difíciles para transportarse de veredas, corregimientos hacia los cascos urbanos, entonces eso siempre dificulta el nivel de participación de las mujeres”

(Entrevista, Actor Clave, MSI-Colombia Transforma, Ocaña, 2025).

Manipulación política del liderazgo femenino

En varios espacios institucionales, se observa una tendencia a seleccionar liderazgos femeninos que no cuestionan el statu quo, excluyendo o debilitando a aquellas mujeres que defienden agendas críticas o de transformación social. Esta manipulación del liderazgo se expresa en la cooptación simbólica de mujeres en cargos sin poder real de decisión o en la promoción de liderazgos funcionales a estructuras políticas tradicionales. Esta práctica ha sido analizada por el Foro Económico Mundial (2025), que advierte que las mujeres con menor acceso a redes de respaldo político o empresarial enfrentan mayores dificultades para consolidar liderazgos independientes.

“El primer obstáculo es la posición política de los gobernantes de turno. [...] Ellos necesitan mujeres que ellos puedan dominar, que ellos puedan orientar a sus propios fines.”

(Entrevista, lideresa Fundación Red de Mujeres Comunitarias del Catatumbo, 2025).

Falta de reconocimiento institucional

Los liderazgos comunitarios ejercidos por mujeres son frecuentemente ignorados por las instituciones públicas, que privilegian formas de participación formal o jerárquica. Esta barrera reproduce una visión del poder centrada en lo técnico y lo burocrático, donde solo quienes ocupan cargos oficiales son reconocidos como interlocutores válidos. La consecuencia es la invisibilización de experiencias, saberes y estrategias comunitarias lideradas por mujeres. A pesar de mandatos legales y mecanismos de financiamiento, como el 15% de fondos estatales para inclusión, los partidos solo destinan en promedio un 3,5% de estos recursos a mujeres, sin trazabilidad real (Transparencia por Colombia, 2024).

“Que no seamos siempre nosotras quienes nos tengamos que dirigir a diferentes partes, sino que haya más participación en el municipio o en los mismos corregimientos, de que sean ellos que conozcan a todas las mujeres de las asociaciones”

(Grupo focal, mujeres lideresas, Hacarí).

"Sí. En estos momentos participamos a los consejos municipales, pero aquí todavía hay un grado de instrumentalización alto por parte de las líneas políticas para los avales, todo eso que en las líneas políticas se ve, el manejo de recursos, quieren seguir utilizando a las mujeres solamente como cuotas de relleno, por lo de la ley de cuotas, cosas de esas "

(Entrevista, lideresa Fundación Red de Mujeres Comunitarias del Catatumbo, 2025).

Re-victimización institucional en el acceso a la justicia

Los testimonios evidencian que cuando las mujeres denuncian situaciones de violencia o discriminación, enfrentan respuestas institucionales que las desacreditan, culpabilizan o revictimizan. Esta experiencia mina su confianza en las instituciones y limita su participación en espacios de exigibilidad de derechos. Como ha señalado Flórez Romero (2019), muchas mujeres no utilizan los protocolos existentes por temor a represalias, falta de información o desconfianza en su efectividad.

“la falta de reconocimiento por parte de las instituciones a las mujeres, se les limita el acceso, la participación (...) hemos notado también algunas barreras allí de tipo institucional frente a las denuncias o la puesta en conocimiento sobre situaciones de vulneración de derechos o inclusive la comisión de delitos en contra de estas, la fiscalía trata de persuadirlas de que no presenten la denuncia, de que trate de conciliar, de que busque una mejor manera de solucionar el problema y que no sea la denuncia, eso es una situación muy marcada aquí. Inclusive terminan revictimizando a la mujer”

(Entrevista, Actor Clave, Defensoría del Pueblo, Nacional, 2025).

Desconexión y fracaso de políticas

A pesar de contar con marcos normativos orientados a promover la igualdad de género, las políticas públicas implementadas en el Catatumbo no logran responder de manera efectiva a las realidades y necesidades específicas de las mujeres. Estas políticas tienden a diseñarse de forma centralizada, sin diagnósticos territoriales previos ni participación activa de las mujeres locales. Además, las iniciativas estatales dirigidas a la inclusión terminan abruptamente o carecen de continuidad, debilitando la confianza institucional. La literatura revisada (Parada Hernández, 2018; ALBOAN, 2015; Corporación Mujer, Sigue Mis Pasos, 2016) destaca que esta desconexión institucional se debe a una combinación de falta de presupuesto, herramientas de gestión inadecuadas y ausencia de voluntad política sostenida.

“No existe un real mapeo de actores ni a nivel de lo local, ni a nivel regional [...] pero es que no las conocemos, Yo le digo: pero quién nos va a conocer si somos la organización más histórica que hay.”

(Entrevista, lideresa Fundación Red de Mujeres Comunitarias del Catatumbo, 2025).

Centralismo y desconexión territorial

La toma de decisiones en materia de políticas de género está concentrada en niveles urbanos, desconectados de los territorios rurales. Esta desconexión refuerza la brecha entre lo normativo y lo vivencial. La ausencia de candidatas a gobernaciones en 2023 en Norte de Santander y otros nueve departamentos es evidencia de un patrón estructural no abordado por las políticas públicas (Transparencia por Colombia, 2024).

[...] “Eso que se construye en Bogotá no alcanza a llegar acá sino a intervalos, por efectos de manejo de la información

(Entrevista, lideresa Fundación Red de Mujeres Comunitarias del Catatumbo, 2025).

Representación femenina institucional ausente o marginal

Las barreras institucionales también se expresan en la ausencia sistemática de mujeres en cargos de decisión como alcaldías, gobernaciones, asambleas o concejos. Esta exclusión sostenida responde a prácticas partidarias patriarcales, mecanismos de selección opacos, y falta de incentivos para promover liderazgos femeninos. En las elecciones recientes, el Catatumbo no presentó ninguna candidatura femenina a la gobernación, y la participación de mujeres en el concejo de Cúcuta fue apenas del 5,2% (Gobernación de Norte de Santander, 2023).

“Faltaría mejorar, que haya más participación, o sea, que se tenga en cuenta por ejemplo que encabezen una lista para el Concejo por ejemplo, porque por lo general en las listas que son listas cerradas la cabeza es un hombre, ¿por qué no que la encabece una mujer?”

(Entrevista, Actor Clave, Mujeres de la Zona de Reserva Campesina del Catatumbo, Teorama, 2025).

Invisibilización de necesidades específicas de las mujeres

Las agendas institucionales enfrentan dificultades para incluir aspectos fundamentales para la participación plena de las mujeres, como la higiene menstrual, la salud sexual y reproductiva, o el acompañamiento psicosocial. Esta omisión refuerza la exclusión al no reconocer las condiciones diferenciadas que enfrentan las mujeres para habitar los espacios de toma de decisiones. Como señaló un actor local en Ocaña: "las mujeres, y casi siempre las reuniones son en las mañanas, entre semana... entonces ese tema también es difícil".

"Aquí llegaron mujeres solamente con la ropa que traían puesta (...)a primera instancia, nunca se les entregó un kit de dignidad (...) porque las mujeres con una sola ropa interior, unas enfermas, menstruando, otras con algún tipo de condición médica especial, o sea, que la condición no era la más óptima para andar a un albergue y todo eso hemos podido pues ayudar a atenderlo"

(Entrevista, Actor Clave, Red Nacional de Mujeres, Norte de Santander, 2025).

4.5. Panorama general de los obstáculos a la participación y el liderazgo de las mujeres en la toma de decisiones en el Cauca

La participación de las mujeres en Norte de Santander se ve limitada por un entramado de barreras interrelacionadas que operan desde la agencia individual hasta las estructuras formales e informales. Estas barreras no solo restringen el acceso a espacios de decisión, sino que también afectan la sostenibilidad del liderazgo femenino, especialmente en contextos rurales y de conflicto. Las normas patriarcales, la precariedad institucional, la estigmatización social y la ausencia de condiciones materiales adecuadas refuerzan la exclusión de mujeres diversas, particularmente aquellas que enfrentan múltiples formas de discriminación simultáneas. Reconocer estas barreras como estructurales —y no como obstáculos individuales— es clave para transformar las condiciones de participación en el territorio.

5. Puntos de partida para aumentar la participación y el liderazgo de las mujeres en Norte de Santander



La investigación realizada a través de entrevistas, grupos focales y revisión documental identificó una serie de estrategias y oportunidades concretas que podrían fortalecer de forma significativa la participación y el liderazgo de las mujeres en los procesos comunitarios y de toma de decisiones humanitarias en el Norte de Santander. Estos puntos de entrada se construyen sobre las capacidades, aspiraciones y experiencias organizativas ya existentes, al tiempo que proponen vías prácticas para superar barreras críticas, generar alianzas estratégicas y responder a los efectos de la crisis en curso.

5.1. Formación y liderazgo con enfoque de género

La formación ha sido el eje vertebral de muchas transformaciones visibles en mujeres del Norte de Santander. Cuando las mujeres acceden a espacios educativos con enfoque de género, no solo adquieren habilidades organizativas y fortalecen su autoestima, sino que se convierten en multiplicadoras de conocimiento en sus comunidades. Varias lideresas relataron cómo pasaron de no saber leer ni hablar en público a representar a sus comunidades en mesas de víctimas y consejos de paz, mientras que otras empezaron a formar a nuevas lideresas.

Este proceso formativo debe ser continuo, sostenido y adaptado a la diversidad de trayectorias: mujeres adultas, jóvenes, rurales y con diferentes niveles educativos. Implica también superar barreras estructurales como la falta de transporte, incentivos o condiciones logísticas que limitan su acceso. Las mujeres consultadas insistieron en la necesidad de “apoyar esos liderazgos incipientes” y garantizar que “cada capacitación sea una oportunidad real, no perdida por falta de medios”.

La formación con enfoque de género y derechos humanos permite, además, abrir rutas de liderazgo para las mujeres jóvenes, quienes son clave para consolidar el relevo intergeneracional y ampliar el horizonte de participación en los territorios.

5.2. Financiamiento equitativo y acceso a recursos

La falta de recursos económicos es una de las barreras más estructurales para la participación significativa de las mujeres en el Norte de Santander, especialmente en las zonas rurales donde los costos de transporte, alimentación o cuidado infantil son más altos y recaen casi exclusivamente sobre ellas. Varias mujeres líderes señalaron que han perdido oportunidades valiosas de formación o incidencia simplemente por no tener cómo movilizarse o costear su participación. A esto se suma la falta de presupuestos específicos para temas de género dentro de las instituciones locales, lo que restringe la capacidad de respuesta.

Frente a este panorama, el proyecto WLiE puede contribuir de manera estratégica a través de acciones concretas y viables en su escala de operación. Por ejemplo: facilitar el transporte o refrigerios en actividades clave del proyecto, incluir incentivos simbólicos para las participantes, o identificar junto a las comunidades mecanismos comunitarios de apoyo mutuo (como fondos comunes o turnos solidarios para cuidado o transporte). Asimismo, puede fomentar espacios de diálogo con autoridades locales y organizaciones aliadas para que se comprometan a crear o reforzar pequeñas partidas presupuestarias destinadas a la participación de mujeres. Estas acciones, aunque modestas, pueden ser catalizadoras para reducir la exclusión económica y reconocer el valor del tiempo y el trabajo que las mujeres invierten en lo público.

5.3. Redes organizativas y articulación colectiva

En los municipios del Catatumbo existen múltiples formas de organización lideradas por mujeres: asociaciones productivas, redes comunitarias, colectivos locales y plataformas informales de apoyo. Estas redes han sido fundamentales para ampliar la participación política, visibilizar agendas comunes y fortalecer el poder colectivo. Además, su existencia permite que nuevas mujeres se vinculen de manera progresiva, evitando que el liderazgo se concentre en unas pocas.

La articulación entre organizaciones facilita la construcción de estrategias conjuntas, el intercambio de saberes y la interlocución con actores humanitarios o institucionales. Lejos de ser espacios simbólicos, estas redes encarnan una resistencia activa frente a prácticas institucionales que muchas veces simulan inclusión sin garantizar continuidad o impacto real. Como afirmaron algunas lideresas: “Unidas Somos Más”, porque “quien se forma, luego forma a otra, y así vamos creciendo”.

Para el proyecto WLIE, estas redes ofrecen una base clave sobre la cual trabajar procesos de co-creación, incidencia y sostenibilidad. Acompañarlas, reforzar sus capacidades y facilitar su articulación territorial puede ser una de las estrategias más efectivas para consolidar la participación de mujeres diversas en escenarios decisorios.

5.4. Participación comunitaria desde roles útiles

En Norte de Santander, muchas mujeres ejercen formas de liderazgo desde su experiencia cotidiana como cuidadoras, agricultoras, gestoras de salud comunitaria, lideresas en veedurías ciudadanas o impulsoras de cooperativas locales. Estas prácticas, aunque no siempre reconocidas como políticas en sentido estricto, constituyen una participación profundamente arraigada en el territorio y en la resolución de problemas colectivos. Las mujeres fortalecen su participación cuando esta se conecta con sus saberes prácticos y con espacios en los que ya han construido reconocimiento y legitimidad, como la salud, la economía campesina o el control social. Cuando estas contribuciones se valoran como estratégicas —y no como cuotas simbólicas— se potencia su agencia, su confianza y su sostenibilidad como lideresas. Como señaló una lideresa: “yo soy auxiliar de enfermería... en lo que yo pueda ayudar, estoy a disposición de toda la comunidad”. El proyecto puede construir sobre estas bases prácticas de participación para potenciar liderazgos existentes, habilitar su reconocimiento público y vincularlos a escenarios de decisión más amplios, sin desvincularlos de su contexto comunitario.

5.5. Visibilización de agendas ignoradas

En Norte de Santander, existen procesos de liderazgo comunitario y político impulsados por mujeres que han enfrentado formas severas de exclusión, estigmatización o violencia, y cuyas agendas siguen subrepresentadas en los espacios formales de participación. Esto incluye a mujeres con familiares privados de libertad que han tejido redes de cuidado y dignidad, mujeres migrantes autoorganizadas a través de cajas de ahorro, o mujeres rurales que han vivido desplazamiento, amenazas o persecución política.

Lejos de ser poblaciones pasivas, estas mujeres han construido propuestas desde la resiliencia, la justicia y la reparación. Sin embargo, sus capacidades siguen sin ser reconocidas ni habilitadas institucionalmente. Como señaló una de ellas: “la mujer históricamente ha sido vulnerada; son las que ponen los hijos para la guerra”.

Estas experiencias permiten abordar la participación política desde una narrativa situada, que reconoce el conflicto, la resistencia y la urgencia de redistribuir prioridades institucionales. El proyecto puede contribuir a visibilizar y apoyar estas agendas, no como excepciones, sino como puertas de entrada fundamentales para democratizar los procesos comunitarios y de toma de decisiones.

5.6. Cultura colaborativa y liderazgo no competitivo

En Norte de Santander, muchas mujeres reconocen que una de las barreras internas a la participación femenina sostenida ha sido la fragmentación entre organizaciones o la concentración del conocimiento y del poder en unas pocas lideresas. Como señaló una participante: “algunas líderes se quedan con el conocimiento y no lo comparten”. Frente a esto, emergen prácticas que promueven una cultura de liderazgo más solidaria, donde la transmisión de saberes, la ética del relevo y la corresponsabilidad organizativa son centrales. Esta visión colaborativa no parte de la competencia, sino de la convicción de que los liderazgos se fortalecen cuando son compartidos, rotativos y sostenidos colectivamente. Como lo expresó una participante de las Mujeres de la Zona de Reserva Campesina del Catatumbo, *“las que hoy estamos, mañana no estaremos, pero debemos dejar el conocimiento”*.

Estas prácticas no solo fortalecen la continuidad organizativa, sino que también construyen legitimidad desde la confianza, el trabajo en red y la rendición de cuentas comunitaria. Para el proyecto WLiE, reconocer y fortalecer estos liderazgos distribuidos puede ser clave para ampliar el impacto de los procesos formativos e incentivar nuevas vocerías sin depender de figuras individuales.

5.7. Transformación institucional con enfoque de género

Las mujeres de Norte de Santander han manifestado de forma reiterada que muchas de las acciones institucionales en torno a su participación siguen ancladas en lo simbólico: conmemoraciones puntuales, talleres sin continuidad o delegadas sin presupuesto ni poder de decisión. Este patrón superficial no solo limita el alcance real de las políticas de género, sino que deteriora la confianza en las instituciones y genera una percepción de “acciones con daño” por su falta de sostenibilidad.

Frente a ello, el llamado de las mujeres es claro: la transformación institucional debe ser estructural, territorial y sostenida. Esto implica presupuestos sensibles al género, acceso a datos confiables, transparencia en la asignación de recursos, institucionalización local del enfoque de género, mayor representación de las mujeres en cargos oficiales —especialmente a nivel local— y mecanismos reales de protección y reconocimiento para lideresas comunitarias, muchas de las cuales no ocupan cargos formales pero cuentan con alta legitimidad en sus territorios.

Además, se exige una descentralización operativa: que las instituciones lleguen a los corregimientos, escuchen a todas las mujeres —no solo a las mismas de siempre— y articulen sus programas a las realidades de cuidado, tiempo y riesgo que enfrentan las mujeres rurales. Como afirmó un líder en Teorama: “no se trata de un esquema de seguridad, sino de la permanencia en el territorio con seguridad y con sus labores diarias”.

Una vía concreta para avanzar en esta transformación es fortalecer la implementación territorial del Plan de Acción Nacional 1325, superando las limitaciones identificadas en Norte de Santander —como la ausencia de acciones diferenciadas para mujeres desplazadas o afectadas por economías extractivas y conflictivas— e integrando estas prioridades en los mecanismos locales de planificación, participación y monitoreo.

5.8. Panorama general de los Puntos de Partida

Los puntos de entrada identificados revelan que existen múltiples rutas viables para fortalecer la participación política y comunitaria de las mujeres en Norte de Santander. Estas rutas no emergen desde una hoja en blanco, sino desde capacidades, trayectorias organizativas, redes de cuidado y experiencias acumuladas por las mujeres en contextos adversos. La evidencia muestra que la participación se ve favorecida cuando se reconocen los saberes situados, se articulan liderazgos distribuidos, se asegura la continuidad formativa y se generan condiciones materiales para incidir. También se hace evidente que las instituciones deben transformarse, no solo en su diseño normativo, —entendido como los marcos legales, planes, políticas y programas que estructuran su acción— como en su implementación territorial. Muchas veces, dichos instrumentos no integran de forma transversal un enfoque de género ni se alinean con las realidades y prioridades expresadas por las mujeres en el territorio. Esta desconexión impide que los marcos existentes reconozcan e incluyan a actores no tradicionales, como lideresas comunitarias o cuidadoras, en espacios de decisión que siguen operando bajo lógicas técnico-burocráticas excluyentes.

6. Riesgos potenciales de las actividades del proyecto WLiE en Norte de Santander

El fortalecimiento del liderazgo y la participación de las mujeres en contextos de crisis, como el que vive Norte de Santander, no está exento de riesgos. La información recogida durante esta ARGP —tanto en fuentes primarias como secundarias— evidencia que, si bien existen condiciones favorables para ampliar la participación, también hay factores que podrían poner en riesgo a las mujeres o limitar los impactos del proyecto WLiE si no se gestionan de manera anticipada. A continuación, se presentan los principales tipos de riesgo identificados y las estrategias realistas de mitigación sugeridas.

6.1. Riesgos de seguridad y protección

En un contexto de presencia activa de actores armados y creciente deterioro del orden público, las mujeres que asumen liderazgos visibles pueden ser blanco de amenazas, señalamientos o represalias. El simple hecho de participar en espacios comunitarios, representar agendas de derechos o denunciar situaciones de violencia puede ponerlas en riesgo, especialmente si viven en zonas rurales o si su activismo genera incomodidad a los poderes locales.

Mitigación sugerida:

El proyecto puede contribuir a reducir estos riesgos fortaleciendo el acompañamiento organizativo y territorial, visibilizando públicamente el respaldo a procesos de liderazgo femenino, e impulsando medidas de autoprotección adaptadas a los contextos rurales. También es clave articularse con actores humanitarios y garantes institucionales para ofrecer rutas de denuncia seguras y acompañadas, así como mecanismos de alerta temprana ante amenazas que permitan activar respuestas oportunas. Se recomienda, además, establecer un protocolo interno de notificación y respuesta rápida ante incidentes de seguridad vinculados al proyecto. La generación de alianzas comunitarias es una estrategia protectora que ha demostrado eficacia, al igual que la articulación con organizaciones de base con mayor capacidad de respuesta y visibilidad.

6.2. Riesgos de sobrecarga y desgaste emocional



Muchas mujeres que lideran procesos comunitarios o participan activamente enfrentan una acumulación de tareas que incluye el cuidado de la familia, la gestión organizativa y la atención de otras mujeres en situación de vulnerabilidad. Esta triple carga, sin redes de apoyo emocional o institucional, puede generar agotamiento, abandono de procesos o afectaciones en su salud mental. Además, si el proyecto no redistribuye adecuadamente las cargas logísticas, puede reforzar esta sobreexigencia.

Mitigación sugerida:

WLiE puede mitigar este riesgo diseñando actividades con tiempos, formatos y condiciones adaptadas a las responsabilidades cotidianas de las mujeres. Esto incluye:

- Disponibilidad de cuidado infantil durante los encuentros,
- Subsidios mínimos de participación (movilidad, alimentación u otros),
- Espacios sistemáticos de contención emocional y cuidado colectivo,
- Distribución rotativa de responsabilidades organizativas para evitar la concentración de tareas en unas pocas mujeres.

Adicionalmente, se recomienda que el proyecto promueva una gestión corresponsable del bienestar como parte integral del fortalecimiento organizativo, visibilizando que la sostenibilidad del liderazgo también requiere descanso, acompañamiento y redistribución justa del tiempo y la energía, y generando espacios de contención emocional y bienestar colectivo. También se recomienda diversificar el liderazgo dentro de las organizaciones para evitar que recaiga en unas pocas mujeres.

6.3. Riesgos de tensión comunitaria o intrafamiliar

El ejercicio del liderazgo por parte de las mujeres puede generar resistencias dentro de sus comunidades o familias, especialmente cuando se desafían normas patriarcales o jerarquías tradicionales. Algunas mujeres pueden enfrentar tensiones con sus parejas, conflictos en el hogar o estigmatización por parte de otros líderes comunitarios. En contextos de control social fuerte o conservadurismo, estas tensiones pueden aumentar

Mitigación sugerida:

El proyecto puede reducir estos riesgos al trabajar con hombres y actores comunitarios desde enfoques de modificación de las normas sociales de género dirigidos por las comunidades, como lo propone el componente de Masculinidades Alternativas. Las acciones de sensibilización y reflexión colectiva sobre roles de género, liderazgo y corresponsabilidad familiar pueden ser aliadas clave. También se recomienda involucrar a autoridades locales y líderes hombres como aliados del proceso, reconociendo públicamente el valor del liderazgo femenino.

6.4. Riesgos de cooptación, simulación o exclusión institucional

En algunos casos, las instituciones incluyen mujeres en actividades solo para cumplir requisitos formales o dar apariencia de equidad, sin que estas tengan poder real de decisión. Esto no solo deslegitima los procesos, sino que puede generar frustración, instrumentalización o desgaste en las mujeres participantes. Además, existe el riesgo de excluir liderazgos comunitarios no profesionalizados o alejados de redes partidistas, favoreciendo liderazgos funcionales al poder local.

Mitigación sugerida:

WLIE puede promover prácticas institucionales más inclusivas y representativas apoyando la selección de voceras desde las propias organizaciones de mujeres, visibilizando liderazgos diversos, e impulsando mecanismos de participación con voz y voto reales. Se recomienda que el proyecto documente y monitoree activamente los espacios de decisión donde las mujeres participan, y exija condiciones mínimas de legitimidad, retroalimentación y seguimiento. El acompañamiento técnico a instituciones locales también puede fomentar buenas prácticas.

6.5. Riesgos de continuidad limitada o debilitamiento institucional



El bajo compromiso institucional con las políticas de género, sumado a la falta de presupuestos específicos o de articulación entre niveles de gobierno, puede generar discontinuidad en los procesos que el proyecto busque fortalecer. Las mujeres señalaron que muchas iniciativas pasadas no tuvieron seguimiento, lo cual afecta su confianza y reduce la sostenibilidad de los impactos.

Mitigación sugerida:

El proyecto puede gestionar alianzas estratégicas con entidades locales y actores humanitarios para garantizar continuidad en los procesos que impulse. También puede contribuir a fortalecer capacidades institucionales para la transversalización del enfoque de género, así como a promover la generación de datos y diagnósticos que respalden decisiones de política pública desde el territorio.

A close-up, profile view of a woman with dark hair tied back, wearing a light purple polo shirt. The shirt features a logo on the left chest that includes a shield with a sun, a river, and a boat, with the text "ALCALDÍA MUNICIPAL" and "MORALES-CAUCA" below it. The background is blurred, showing what appears to be a window with a grid pattern.

CAUCA

7. Estructuras de gobernanza, toma de decisiones y rendición de cuentas en Cauca

7.1. Gobierno local y estructuras administrativas

Instituciones de toma de decisiones y sus características en el Cauca

En el departamento del Cauca, las principales instituciones públicas y político-administrativas responsables de la toma de decisiones incluyen:

- **Gobernación del Cauca:** Encabezada por el gobernador Jorge Octavio Guzmán Gutiérrez, esta entidad lidera la implementación del Plan Departamental de Desarrollo 2024-2027.
- **Asamblea Departamental:** Órgano legislativo que ejerce funciones de control político y aprobación de ordenanzas.
- **Alcaldías municipales:** Responsables de la administración local en los 42 municipios del departamento.
- **Órganos de control y derechos:** Incluyen la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría Regional y y dos instancias diferenciadas del sistema de control fiscal: la Contraloría General del Departamento del Cauca, que ejerce control fiscal territorial de forma autónoma e independiente; y la Gerencia Departamental Colegiada de la Contraloría General de la República, que actúa como órgano desconcentrado del nivel nacional para efectos de control macrofiscal y seguimiento de recursos nacionales transferidos al territorio, que supervisan y garantizan el cumplimiento de derechos y la legalidad en la gestión pública.

Según datos del Observatorio de Participación Ciudadana del Cauca (2023), menos del 30% de los cargos de alta dirección en gobiernos locales están ocupados por mujeres, y su presencia es aún menor en sectores como infraestructura, hacienda o seguridad.

En cuanto a la rendición de cuentas en Colombia, esta está regulada por un conjunto robusto de normas constitucionales y legales que obligan a las entidades del orden nacional y territorial —incluyendo gobernaciones, alcaldías, asambleas y órganos de control— a desarrollar procesos sistemáticos, participativos y transparentes de información y diálogo con la ciudadanía. La Constitución Política, la Ley 1757 de 2015 sobre participación ciudadana y la Ley 1712 de 2014 sobre acceso a la información pública, entre otras, establecen que las entidades deben publicar informes periódicos, convocar a la comunidad y garantizar mecanismos efectivos de control social.

En el Cauca, aunque estos marcos formales existen, su cumplimiento se ve mediado por brechas institucionales, baja apropiación comunitaria y limitaciones operativas en territorios con alta conflictividad. Si bien se han realizado ejercicios destacados como las audiencias públicas departamentales y la presentación de informes de gestión lideradas por la Gobernación y en 2024, más de 3.000 personas participaron en la Audiencia Pública de Rendición de Cuentas, donde se presentaron los avances del primer año de implementación del Plan Departamental de Desarrollo 2024-2027,[1] en muchos municipios y asambleas locales los procesos de rendición de cuentas continúan siendo rituales administrativos, con baja participación de mujeres, escasa desagregación de información y ausencia de mecanismos sostenibles de retroalimentación ciudadana. Este panorama representa un desafío para los proyectos que, como WLiE, buscan fortalecer la participación y liderazgo de las mujeres, e implica articularse estratégicamente con estos marcos para incidir en la apertura, democratización y enfoque de género en dichos espacios.

De acuerdo con el tablero de reportes del Portal de Datos Abiertos Colombia se observa que 12 municipios caucanos disponen actualmente de portales de datos abiertos que incluyen, al menos, información presupuestal y proyectos con indicadores de género; el 71 % restante carece de esa madurez en transparencia pública[2].

Tabla 4. Cuadro resumen de actores por tipo de gobernanza en Cauca.. Fuente: elaboración propia

Tipo de Gobernanza	Actores Principales	Ámbito Territorial	Base Legal/ Autoridad	Mecanismos de decisión	Nivel de Participación de mujeres	Barreras para las mujeres
Gobierno Estatal (Institucional)	Gobernación, alcaldías, asambleas, concejos, comisarías, defensorías	Departamental y municipal	Constitución de 1991, leyes nacionales (Ley 136, Ley 1551, Ley 1757, etc.)	Planes de desarrollo, presupuestos participativos, acuerdos y ordenanzas	Moderado a bajo, con baja representación en cargos decisorios	Patriarcado institucional, clientelismo, sobrecarga de cuidado, violencia política

Procesos de toma de decisiones, relaciones de poder y acceso de las mujeres en el Cauca

Las decisiones en estas instituciones se toman principalmente de forma centralizada y jerárquica, dentro de un marco normativo formal, como se advirtió en el apartado anterior. Sin embargo, en entrevistas y espacios de consulta, los distintos actores consultados, señalaron que, en la práctica, las decisiones relevantes sobre recursos, proyectos o atención en contextos de crisis están mediadas por relaciones clientelistas, dinámicas patriarcales y negociaciones con actores de poder informal.

“Aquí solamente han habido hombres, si puntualmente así ha sido en Suárez, creo que no ha habido una alcaldesa mujer (...). Las mujeres mayormente hacen participación más como en los espacios, no como en la toma de decisiones, sino como en los cargos que le siguen, entonces como en los comités, en las mesas técnicas”.

(Entrevista Actor Clave, Enlace de Género, Mujer, Suarez, Cauca, 2025)

La autoridad de los actores formales proviene de su investidura legal (cargos elegidos o designados). Las relaciones entre las instituciones públicas y las estructuras comunitarias suelen ser fragmentadas. Aunque existen espacios como los comités de justicia o los consejos de política social, su coordinación es limitada y suele responder más a dinámicas de cumplimiento que a procesos efectivos de gobernanza compartida. Esta desconexión repercute en que los planes de desarrollo municipal no siempre recogen las demandas de las mujeres organizadas o de los sectores más afectados por el conflicto.

En cuanto a la participación de las mujeres, los testimonios y la evidencia recabada indican que los procesos de consulta y rendición de cuentas no son inclusivos ni efectivos. Las mujeres —en especial indígenas, afrodescendientes, jóvenes o rurales— tienen un acceso desigual a la información, enfrentan barreras lingüísticas, tecnológicas y territoriales, y no suelen ser convocadas a los espacios de formulación o monitoreo de políticas públicas. Esta exclusión estructural refuerza la percepción de que las instituciones no son responsables ni receptivas a sus necesidades, y fomenta una desconfianza generalizada en el aparato estatal.

“A muchas no nos invitan a esas reuniones donde se decide, eso ya está todo hablado entre los mismos de siempre, los que tienen rosca con los políticos. Si uno no tiene padrino, no entra”.

(Grupo focal mujeres, Morales, Cauca, 2025)

Este hallazgo coincide con la advertencia del Informe de la Contraloría General de la República (2022), que señala que los municipios del norte y oriente del Cauca presentan los mayores niveles de debilidad institucional en ejecución presupuestal y en cumplimiento de políticas de género. Las organizaciones sociales hacen énfasis en que la infraestructura administrativa no ha logrado traducirse en garantía de derechos, y que el desarrollo local aún depende, en gran parte, de la acción social comunitaria o de la cooperación internacional.

“Aquí solamente han habido hombres, si puntualmente así ha sido en Suárez, creo que no ha habido una alcaldesa mujer, no le digo la participación en la política de las mujeres, si bien la hay en estos momentos, pero siempre ha sido mucho menor que la de los hombres, o por lo menos los hombres siempre están en los cargos de toma de decisiones. Acá las mujeres mayormente hacen participación más como en los espacios, no como en la toma de decisiones, sino como en los cargos que le siguen, entonces como en los comités, en las mesas, en las mesas técnicas”.

(Entrevista Actor Clave, Enlace de Género, Mujer, Suarez, Cauca, 2025)

7.2. Liderazgo comunitario y toma de decisiones

Este apartado se enfoca en las formas de liderazgo y toma de decisiones que emergen desde las comunidades, organizaciones sociales y estructuras tradicionales o ancestrales que operan con legitimidad social y cultural dentro del territorio, independientemente de su reconocimiento formal por parte del Estado. A diferencia de la sección anterior —centrada en los actores del gobierno local y la administración pública con autoridad legal (gobernaciones, alcaldías, concejos, etc.)— aquí se analizan dinámicas comunitarias y estructuras organizativas como las Juntas de Acción Comunal, los cabildos indígenas, los consejos comunitarios afrodescendientes, redes de mujeres, colectivos juveniles y liderazgos sociales. Este enfoque permite capturar el poder social y organizativo de facto que ejercen estos actores, las formas en que las mujeres acceden o son excluidas de dichos espacios y los mecanismos —formales o informales— de participación y rendición de cuentas comunitaria.

Estructuras comunitarias y características de sus liderazgos

En el Cauca, el liderazgo comunitario se expresa a través de una multiplicidad de estructuras organizativas que reflejan la diversidad étnica, territorial y política del departamento. Entre ellas se destacan las Juntas de Acción Comunal (JAC), los cabildos indígenas, los consejos comunitarios afrodescendientes, las organizaciones de base y redes de mujeres, los colectivos campesinos, colectivos juveniles y las formas de liderazgo informal arraigadas en el respeto comunitario, el servicio y la experiencia territorial.

Las JAC, presentes en zonas urbanas y rurales, son espacios legalmente reconocidos de participación ciudadana. Están conformadas por residentes de barrios y veredas, y su legitimidad se deriva de elecciones cada cuatro años. Si bien las mujeres tienen una participación destacada en comités operativos y actividades de base, su presencia en presidencias o cargos estratégicos aún es limitada, debido a barreras de género como la sobrecarga de cuidado, la falta de recursos y el machismo comunitario.

Los consejos comunitarios afrodescendientes, legalmente constituidos a partir de la Ley 70 de 1993, tienen un rol central en la administración de los territorios colectivos, la defensa de la identidad cultural y la gestión de proyectos comunitarios. La participación de las mujeres ha aumentado en comités temáticos y actividades formativas, aunque su acceso a los niveles directivos sigue siendo restringido. Las organizaciones como ASOM y la Red de Mujeres del Norte del Cauca han sido clave en posicionar liderazgos femeninos en estos espacios.

En cuanto al sistema de gobierno propio indígena, ejercido principalmente por los pueblos agrupados en el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), este se rige por el Derecho Mayor, el Derecho Propio y el Sistema de Gobierno Propio y Autonomía Territorial Indígena (SGPA), y es reconocido constitucionalmente mediante el artículo 330 de la Carta de 1991. En territorios indígenas, las autoridades tradicionales —como los cabildos y las asambleas comunitarias— ejercen funciones de gobierno, justicia, educación y salud, de acuerdo con sus usos y costumbres. Según el Informe diagnóstico de la participación política de las mujeres en el gobierno propio del CRIC (2023), aunque existe un marco normativo interno que reconoce la participación de las mujeres, en la práctica persisten barreras estructurales como el machismo, la reproducción de roles de género y el escaso acceso de las mujeres indígenas a cargos de decisión dentro de sus propias estructuras organizativas. Este hallazgo dialoga con los testimonios recogidos en el ARG-P, donde mujeres indígenas relatan que no se sienten escuchadas ni en el cabildo ni en la institucionalidad estatal, lo que genera una doble exclusión.

Las organizaciones sociales y de mujeres han desempeñado un papel central en la promoción de liderazgos comunitarios con enfoque de género. Iniciativas como “Empoderarte”, REDEMUC, Semillas de Agua y múltiples colectivos juveniles han articulado procesos de formación, incidencia y defensa de derechos, especialmente en contextos de violencia sociopolítica y abandono institucional. Estos liderazgos —aunque fuertes en legitimidad social— enfrentan desafíos estructurales como la desfinanciación, la fragmentación organizativa y los riesgos asociados al activismo en contextos de presencia armada.

Procesos de toma de decisiones, relaciones de poder y acceso de las mujeres en espacios comunitarios en el Cauca

Las decisiones en estos espacios comunitarios se toman mayoritariamente en asambleas, reuniones por consenso, y estructuras colectivas de representación. Sin embargo, los mecanismos de rendición de cuentas y consulta no siempre son equitativos ni abiertos. A menudo, las decisiones clave están mediadas por estructuras informales de poder, liderazgos masculinos históricos o normas culturales que limitan la voz de las mujeres. En muchos casos, la participación de las mujeres está sobrerrepresentada en tareas de ejecución, pero subrepresentada en niveles de definición estratégica.

“Pues yo considero que aún la participación de la mujer sigue siendo muy mínima en cuanto a los cargos decisorios, se sigue viendo más como que solo para organizar y ejecutar las actividades”.

(Grupo focal mujeres, Morales, Cauca)

A pesar de estos desafíos, se reconocen avances importantes. Mujeres consultadas en el ARG-P manifestaron sentirse más preparadas para ejercer liderazgo, han sido parte de procesos de formación y empiezan a disputar los espacios históricamente controlados por hombres. En los casos más fortalecidos —como ASOM, Empoderarte, REDEMUC o la Corporación Semillas de Agua, por citar algunos ejemplos[1]— se han desarrollado formas autónomas de monitoreo y exigibilidad, que combinan herramientas jurídicas, estrategias de comunicación y articulación en redes para posicionar los derechos de las mujeres en agendas comunitarias y públicas. Estas organizaciones, desde su base territorial y su experiencia organizativa, han liderado procesos que permiten observar cómo las mujeres han construido poder desde lo comunitario, muchas veces sin acompañamiento sostenido del Estado.

“ASOM es una organización que ha crecido mucho, que ha trabajado con muchas mujeres, entonces han venido fortaleciendo ese tema de liderazgo en las mujeres. Y eso ha permitido que muchas mujeres estén liderando sus comunidades”.

(Grupo focal mujeres, Morales, Cauca)

No obstante, las mujeres que lideran enfrentan barreras múltiples: estigmatización por “salirse del rol tradicional”, amenazas directas por su activismo, falta de tiempo por su carga doméstica y exclusión en contextos de justicia propia cuando no dominan el español o no tienen representación directa en las asambleas. La intersección de género, etnia, clase y ruralidad opera como un entramado complejo que limita el ejercicio pleno del liderazgo femenino, que será abordado con mayor amplitud en apartados ulteriores.

“Lo primero que dicen es que uno está descuidando la casa, que para qué se mete en esas cosas, que eso es para los hombres”.

(Grupo focal mujeres, Morales, Cauca)

“Si no vas escalando posiciones en la vida, te tienes que quedar en un nivel de la intimidad de tu casa o máximo, máximo en la Junta de Acción Comunal, que son espacios patriarcalizados, porque aunque hayan directoras de junta de acción presidente, de junta de acción comunal generalmente son presidentes y las chicas o las mujeres están ahí apoyando lo que los demás hagan”.

(Grupo focal mujeres, Santander de Quilichao, Cauca)

Los actores clave consultados en el marco de la ARG-P reconocen que ha habido avances — como el hecho de que actualmente hay ocho alcaldesas en el departamento, lo cual representa menos del 20% del total de 42 municipios del Cauca—, pero señalan que esto es todavía mínimo frente al número de hombres que ostentan cargos decisorios. Además, evidencian que muchas mujeres siguen siendo excluidas por prácticas clientelistas, estructuras patriarcales o por no pertenecer a círculos políticos privilegiados.



Impacto del conflicto armado y la presencia de actores armados en el liderazgo social y comunitario de las mujeres en el Cauca

El departamento del Cauca continúa siendo uno de los territorios más afectados por la violencia contra liderazgos sociales en Colombia. Según datos de la MOE, en 2024 se registraron 36 asesinatos de líderes sociales en el Cauca, posicionándolo como el departamento con el mayor número de homicidios de este tipo en el país^[1]. Aunque las cifras específicas de lideresas asesinadas no siempre se desagregan, informes de Indepaz indican que, a nivel nacional, seis lideresas sociales y defensoras de derechos humanos fueron asesinadas en 2023^[2], reflejando una tendencia preocupante. La MOE ha identificado en el último año un caso de lideresa asesinada en el Cauca.

La violencia contra las lideresas en el Cauca no se limita a los homicidios. El Programa Somos Defensores reportó 238 agresiones contra mujeres líderes y defensoras en Colombia durante 2023 y el primer semestre de 2024, muchas de las cuales ocurrieron en el Cauca^[3]. Estas agresiones incluyen amenazas, desplazamientos forzados, estigmatización y criminalización, afectando gravemente su capacidad para ejercer liderazgo y defender los derechos de sus comunidades.

Los testimonios recogidos en el ARG-P evidencian que las lideresas enfrentan una doble victimización: por su rol como defensoras de derechos y por su condición de género. Una lideresa indígena del norte del Cauca expresó: "Nosotras no solo enfrentamos las amenazas de los grupos armados, sino también la desconfianza de nuestras propias comunidades que aún no aceptan que una mujer pueda liderar". Esta situación se ve agravada por la presencia de múltiples grupos armados ilegales en el departamento, que ejercen control territorial y social, limitando la movilidad y las actividades de las lideresas.

Además, el reclutamiento forzado de menores en el Cauca, que afecta principalmente a comunidades indígenas, ha sido una estrategia utilizada por los grupos armados para mantener su influencia en la región. Según la Defensoría del Pueblo, en 2024 se registraron 300 casos de reclutamiento forzado de menores en el Cauca, de los cuales un 68,4% pertenecía a comunidades indígenas^[4]. Esta práctica no solo vulnera los derechos de los menores, sino que también impacta directamente en las lideresas, quienes a menudo son las principales defensoras de los derechos de los niños y niñas en sus comunidades.



La estigmatización y criminalización de las lideresas también se manifiestan en la falta de reconocimiento y apoyo institucional. Muchas veces, las denuncias presentadas por las lideresas no son atendidas adecuadamente por las autoridades, lo que genera un sentimiento de desprotección y desconfianza en las instituciones estatales. Esta situación se ve reflejada en la baja participación de las mujeres en espacios de toma de decisiones y en la escasa implementación de mecanismos de protección con enfoque de género.

En este contexto, es fundamental que los proyectos de cooperación internacional, como WLiE, reconozcan y aborden las múltiples dimensiones de la violencia que enfrentan las lideresas en el Cauca. Esto implica no solo brindar apoyo y protección a las lideresas, sino también fortalecer las capacidades de las comunidades para resistir y enfrentar las dinámicas de violencia, promoviendo una participación activa y equitativa de las mujeres en la gobernanza local y en la toma de decisiones humanitarias. Estas capacidades incluyen tanto el liderazgo comunitario como la capacidad de incidencia política y control social, elementos clave para generar presión institucional que garantice respuestas más oportunas y con enfoque diferencial frente a las necesidades e intereses de las mujeres en los territorios.

Tabla 5. Cuadro resumen de liderazgos comunitarios en Cauca.
Fuente: elaboración propia

Estructura comunitaria	Alcance Territorial	Forma de Legitimidad	Rol en toma de decisiones	Participación de Mujeres	Barreras Identificadas
Juntas de Acción Comunal (JAC)	Barrios urbanos y veredas rurales	Elección por votación comunitaria cada 4 años	Gestionan proyectos comunitarios, priorizan necesidades ante alcaldías	Alta en roles operativos, baja en presidencias y decisiones estratégicas	Machismo comunitario, carga de cuidado, falta de tiempo, desconfianza institucional
Cabildos indígenas	Resguardos indígenas	Autoridad ancestral según usos y costumbres	Gobierno propio: salud, educación, justicia, territorio	Reconocida normativamente, pero con acceso limitado a cargos centrales	Normas tradicionales excluyentes, escaso acceso al español, machismo comunitario
Consejos comunitarios afrodescendientes	Territorios colectivos reconocidos	Elección comunitaria y reconocimiento étnico	Administran el territorio, velan por la identidad cultural y proyectos comunitarios	Creciente en comités y proyectos, débil en dirección general	Exclusión histórica, racismo institucional, debilidad de procesos de formación
Organizaciones sociales y de mujeres	Municipal, departamental y zonal	Trayectoria organizativa, legitimidad social	Incidencia política, defensa de derechos, participación en comités interinstitucionales	Alta, liderazgos consolidados	Desfinanciamiento, fragmentación, sobrecarga emocional, amenazas en contextos armados

7.3. Los organismos humanitarios y la rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas

Identificación de los organismos humanitarios internacionales en Cauca y sus intereses

El departamento del Cauca, como una región afectada por el conflicto armado y diversos desafíos socioeconómicos, ha sido un foco importante de intervención por parte de varios organismos humanitarios internacionales. Entre las organizaciones con presencia activa en la región se encuentran actores clave como OIM, NRC, Save the Children, FAO, WFP, PNUD, ACNUR, UNICEF, CARE y World Vision, entre otros. Estas organizaciones operan principalmente en sectores críticos como la protección, educación, salud, agua y saneamiento, seguridad alimentaria y nutrición, y la recuperación temprana.

Los sectores de Paz y Desarrollo son especialmente relevantes en el contexto del Cauca, dada la historia de conflicto armado que ha marcado profundamente a la región. La intervención de organismos humanitarios internacionales en estos sectores no solo busca mitigar los efectos inmediatos de la crisis, sino también promover una reconciliación duradera y el fortalecimiento de la resiliencia de las comunidades. Mientras que el sector de Paz se enfoca en reconciliación, justicia transicional y la reparación de derechos, el sector de Desarrollo trabaja para establecer las bases de una recuperación sostenible que permita a las comunidades afectadas superar las secuelas del conflicto y avanzar hacia un futuro más inclusivo y equitativo. A través de sus programas en estos sectores, los actores humanitarios internacionales desempeñan un papel clave en la construcción de una paz estable y un desarrollo integral que incluya a todos los grupos sociales, con especial énfasis en la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones y liderazgo local.

En Tabla 6 se puede ver los principales organismos humanitarios presentes en el departamento del Cauca, sus motivaciones y áreas de intervención.

Tabla 6. Cuadro resumen organismos humanitarios en Cauca. Fuente: elaboración propia[1]

Sector	Organizaciones	Áreas de Intervención	Intereses/Motivaciones
Albergue	OIM, NRC, Save the Children, HI, FPLAN	Desplazados, Refugiados, Asistencia básica, Rehabilitación	Proteger a las poblaciones desplazadas y migrantes, Proveer albergue temporal y apoyo psicosocial
Agua, Saneamiento e Higiene	Diakonie, APS, Save the Children, World Vision, NRC, FPLAN	Acceso al agua, Saneamiento básico, Salud comunitaria, Prevención de enfermedades	Garantizar acceso a agua potable y condiciones sanitarias adecuadas, Prevenir brotes de enfermedades en comunidades
Seguridad Alimentaria y Nutrición	WFP, APS, FUPAD, Convoy of Hope, CICR, FAO, World Vision, NRC, HI	Distribución de alimentos, Apoyo a la producción agrícola, Educación nutricional	Garantizar la seguridad alimentaria, Fomentar la autosuficiencia alimentaria en comunidades afectadas

Salud	CICR, OIM, OPS, CARE, MdM, HI, HAI	Atención médica de emergencia, Salud mental, Atención a víctimas de violencia, Vacunación y prevención de enfermedades, SSR.	Brindar atención médica en contextos de crisis, Proteger la salud física y mental de las comunidades vulnerables
Protección	ACNUR, Diakonie, NRC, UNMAS, UNICEF, UN WOMAN, HI, Save the Children, MAPP/OEA, CPD, FUPAD, HAI	Protección infantil, Prevención de violencia de género, Asistencia legal, Reparación de derechos, Seguridad y protección comunitaria	Proteger a las poblaciones más vulnerables, Garantizar la seguridad y los derechos humanos de las mujeres y niños
Educación	NRC, World Vision	Acceso a educación, Apoyo psicosocial en escuelas, Capacitación en derechos y liderazgo	Garantizar el acceso a la educación para niños y jóvenes, Fomentar el empoderamiento de las mujeres a través de la educación
Recuperación Temprana	WFP, PNUD, TDP, HI, NRC, OIM, APS	Recuperación económica, Desarrollo de capacidades, Reconstrucción de infraestructuras, Asistencia post-crisis	Facilitar la recuperación económica post-crisis, Ayudar a las comunidades a restablecerse tras situaciones de emergencia
Paz	PNUD, UNODC, UNVM, UN WOMAN, MAPP/OEA, OIM, FAO	Construcción de paz, Desarme, Reconciliación, Justicia transicional	Fomentar la paz y la reconciliación en regiones afectadas por el conflicto, Apoyar procesos de desarme y justicia
Desarrollo	WFP, UN WOMAN, PAHO, FUPAD, FAO, OIM	Desarrollo comunitario, Fortalecimiento de capacidades locales, Iniciativas de sostenibilidad y medio ambiente	Promover el desarrollo económico y social, Fomentar la participación activa de las mujeres en el desarrollo local

Estas organizaciones, además de cumplir con sus mandatos internacionales, responden a la necesidad urgente de atender las poblaciones vulnerables del Cauca, muchas de las cuales son víctimas del conflicto armado, desplazadas internas y en riesgo de exclusión social. Cada uno de estos actores tiene una misión clara de intervención orientada a aliviar las consecuencias de la crisis humanitaria en la región. En sectores como paz y desarrollo —detallados en párrafos anteriores—, se ha promovido un enfoque especial en la participación activa de las mujeres en los procesos de toma de decisiones y en su empoderamiento frente a las dinámicas de género. Si bien este enfoque no se evidencia en todas las áreas de intervención, constituye una línea de acción transversal identificada en parte de los actores humanitarios presentes.

“Nos hemos visto más favorecidas por las ONGs y organizaciones bases como la Asociación de Mujeres Afrodescendientes del Norte del Cauca, ASOM... más que todo nos sentimos más apoyadas por las organizaciones sin ánimo de lucro, organizaciones internacionales que hasta la misma institucionalidad gubernamental.”

(Entrevista Actor Clave, Enlace de Género, mujer, Buenos Aires, Cauca, 2025)

Relación interinstitucional y legitimidad de los organismos humanitarios en el Cauca

Los organismos humanitarios internacionales en el Cauca no operan de manera aislada, sino que interactúan constantemente con las instituciones nacionales y locales para maximizar el impacto de sus intervenciones. La legitimidad de estas organizaciones en el territorio se deriva de dos factores principalmente:

- **Acuerdos internacionales:** Estos organismos están respaldados por los marcos normativos internacionales de protección de los derechos humanos, la convención de los refugiados y las políticas de asistencia humanitaria dictadas por las Naciones Unidas. Esto les permite operar en contextos de crisis humanitaria y ofrecer asistencia sin ser vistos como actores politizados o intervencionistas.
- **Acuerdos con el gobierno colombiano:** Las organizaciones internacionales están habilitadas para operar en el Cauca a través de acuerdos bilaterales con el gobierno nacional y las autoridades locales. Estos acuerdos, que se formalizan a través de memorandos de entendimiento (MoUs) o contratos, permiten que las organizaciones tengan acceso a fondos públicos y recursos institucionales para llevar a cabo sus programas de desarrollo, asistencia y protección en el territorio.

La relación interinstitucional entre los organismos humanitarios y las entidades del gobierno local y nacional es fundamental para asegurar una respuesta coordinada y efectiva en los distintos sectores. En cuanto a la coordinación con el gobierno local y las autoridades, a nivel local, los organismos humanitarios colaboran estrechamente con la Gobernación, Alcaldías y Secretarías de Gobierno, quienes tienen la responsabilidad de coordinar las respuestas a las crisis en sus municipios. Esta relación está formalizada a través de acuerdos de colaboración, los cuales buscan fortalecer las capacidades locales de respuesta y asegurar que la ayuda humanitaria llegue a las poblaciones más necesitadas.

Además de la coordinación con el gobierno, los organismos humanitarios también trabajan de manera colaborativa con otras agencias del Sistema de Naciones Unidas, como UNDP, UNICEF, OCHA, y ACNUR, a través de la Plataforma Interagencial para la Respuesta Humanitaria. Esta colaboración interinstitucional permite una planificación conjunta de recursos y la implementación de acciones transversales que cubren varios sectores (como salud, educación, protección, y agua).

“[...] hay una apuesta bien importante, digamos que ONU Mujeres en el Cauca tiene un papel muy relevante para generar acciones de participación, de las mujeres, y ahí digamos hay una apuesta bien bien importante, digamos que ONU Mujeres en el Cauca tiene un papel muy relevante para generar acciones de participación de líderes y defensoras, he tenido la oportunidad de conocer algunas acciones del viceministerio de las mujeres, que también incentiva como ese tema de la participación, la Secretaría de las Mujeres del Cauca también tiene una línea específica de participación política que busca a través de procesos formativos incentivar la participación de las mujeres en los diversos cargos de elección popular”

Entrevista Actor Clave, Mujer, Afrocolombiana, Cauca, 2025).

A nivel de los territorios, los organismos humanitarios también trabajan con organizaciones locales y comités comunitarios que son fundamentales para asegurar la legitimidad local de las intervenciones. Estas organizaciones tienen una gran capacidad para identificar las necesidades específicas de las comunidades y proporcionar retroalimentación constante sobre la efectividad de las intervenciones. Los líderes comunitarios, muchas veces mujeres, juegan un papel crucial en la sensibilización y movilización de la población en torno a los derechos humanos, la prevención de violencia y la reconciliación.

“Las organizaciones sociales han sobrevivido a través del tema de cooperación internacional, pero es un reto para las organizaciones pequeñas como las nuestras acceder a esos recursos. Primero, yo creo que la cooperación internacional, no hay tanta tramitología, digamos que tú tienes que tener determinado monto de presentar un proyecto, no puedes acceder a recursos altos sino de acuerdo a lo que hayas ejecutado, pero las organizaciones dependemos de cooperación internacional, considero que a través de la construcción de las políticas públicas, y te lo digo en el departamento del Cauca porque es una de las experiencias que hemos tenido nosotras como red departamental, es construir políticas públicas”.

(Entrevista Actor Clave, Lideresa, Mujer, Cauca, 2025)

Esta relación interinstitucional ha sido también reconocida en los espacios de consulta realizados, donde se señaló tanto el papel activo de organismos humanitarios como la percepción de legitimidad diferenciada respecto a las instituciones gubernamentales.

Rendición de cuentas y mecanismos de participación

La rendición de cuentas es un tema crucial en las operaciones humanitarias en el Cauca. Los organismos internacionales implementan varios mecanismos para garantizar la transparencia y la responsabilidad ante las comunidades afectadas^{[1][2]}.

- **Mecanismos de quejas y denuncias:** Diferentes organizaciones han establecido sistemas de retroalimentación comunitaria para que las poblaciones puedan presentar quejas sobre la distribución de recursos, la calidad de la ayuda o cualquier otro aspecto relacionado con la asistencia humanitaria. Estos mecanismos son vitales para mantener la confianza de las comunidades y garantizar que las ayudas lleguen de manera eficiente.
- **Participación en la toma de decisiones:** A través de mesas de trabajo, consultas comunitarias y encuestas de satisfacción, las organizaciones intentan involucrar a las comunidades afectadas en la planificación de sus proyectos. Sin embargo, la participación activa de las mujeres sigue siendo limitada, lo que implica que aún se deben reforzar los mecanismos de consulta inclusiva que faciliten su incidencia política.
- **Desafíos en la rendición de cuentas:** A pesar de estos esfuerzos, existe una falta de acceso real a los mecanismos de rendición de cuentas por parte de las comunidades más vulnerables. Las barreras sociales, culturales y económicas limitan el acceso efectivo de las mujeres y otros grupos marginados a estos mecanismos.

“Nosotras participamos en todo el Plan de Desarrollo. En todas las mesas del Plan de Desarrollo. O sea, nosotras donde quiera nos veían como el Consejo Consultivo... pero a la hora que fuimos a hacer un cómpu, nosotras no aparecíamos en ninguna mesa. Entonces es triste”.

(Grupo focal de mujeres, Lideresa, Morales, Cauca).

“Con las mujeres también pasa lo mismo, que vamos a trabajar juntos, que vamos a ser en unidad, pero a la hora de llegar allá... nosotros votamos por ellos y después ellos solo piensan en ellos mismos”.

(Grupo focal de mujeres, Lideresa Joven, Morales, Cauca)

“Antes... cuando se hacía la rendición de cuentas, venía más gente. Pero ahora, por el tema de la guerra, mucha gente no se moviliza de sus territorios, prefieren no involucrarse... eso ha limitado mucho”.

(Actor clave, mujer, afrocolombiana, Buenos Aires, Cauca)

7.4. Organizaciones, grupos y activistas de mujeres

Mujeres en el Cauca: Identificación y Contextualización

El Cauca, una región caracterizada por su diversidad étnica, geográfica y social, ha sido históricamente un territorio marcado por violencia estructural, desigualdad de género y exclusión de las mujeres en los procesos de gobernanza. No obstante, las mujeres en el Cauca han jugado un rol determinante en la reconstrucción social y en los procesos de paz. Organizaciones como Red de Mujeres del Cauca, Mujeres del Campo, y Mujeres en Acción por la Paz (MAP), entre otras, han sido fundamentales en la defensa de derechos humanos y en la incidencia política.

En el contexto del Acuerdo de Paz de 2016, las mujeres del Cauca fueron claves en la implementación de la justicia transicional. Según el informe de ACNUR y OIM (2020), más de 300 mujeres participaron activamente en los espacios de discusión sobre reparación de víctimas y reconciliación, destacándose su rol en las mesas de negociación local. Además, organizaciones como MAP han sido pilares en los procesos de reconciliación y desarme, participando directamente en la reintegración de excombatientes. De acuerdo con ONU Mujeres (2020), alrededor del 30% de las mujeres líderes de estas organizaciones en el Cauca participaron activamente en procesos de paz a nivel departamental y municipal, promoviendo la inclusión de un enfoque de género en las políticas públicas de seguridad y justicia transicional.

Frente al liderazgo social y político, el Informe de la ONU Mujeres (2019) revela que las mujeres en el Cauca aún enfrentan un bajo nivel de participación en los espacios de poder, con solo el 12% de mujeres ocupando cargos electivos a nivel municipal, frente al 42% de hombres. La discriminación estructural y las barreras de acceso a recursos siguen siendo desafíos permanentes. A pesar de las barreras, lideresas como Aida Quilcué, Guillermina García, y Carmen Elena Ospina han logrado incidir en la política pública local. En el año 2019, el Consejo de Mujeres del Cauca logró incluir un capítulo específico sobre violencia de género en el Plan de Desarrollo Departamental, una victoria clave para las políticas públicas de igualdad de género en la región.

El impacto de las Organizaciones de Mujeres ha sido ingente en el departamento. La Red de Mujeres del Cauca, una de las principales organizaciones feministas, ha coordinado la movilización de más de 20.000 mujeres a nivel regional en los últimos 5 años, contribuyendo a la construcción de espacios de diálogo político y en la gestión de recursos para la prevención de violencia y el acceso a derechos económicos. Según datos del informe “Género y poder local en contextos de conflicto” de la Fundación Ideas para la Paz (FIP, 2021), el 70% de las mujeres involucradas en estos procesos reportan una mejora en su empoderamiento económico y político.

Motivaciones y Contexto de Surgimiento de los Liderazgos Organizativos

Las organizaciones de mujeres en el Cauca han sido fundamentales en la lucha por la igualdad de género y el acceso a derechos fundamentales, sobre todo en un contexto marcado por la violencia estructural y el conflicto armado. La violencia de género, la discriminación y la exclusión social han sido las principales fuerzas motivadoras que han llevado a las mujeres a organizarse y luchar por el reconocimiento de sus derechos. Las organizaciones de mujeres del Cauca han surgido en respuesta a estas problemáticas, buscando incidir en las políticas públicas para transformar las estructuras de poder y promover una sociedad más equitativa.

Así mismo, han luchado por un acceso más equitativo a los recursos, la educación y la salud, enfrentándose a la desigualdad estructural. Muchas de las organizaciones de mujeres rurales, como Mujeres del Campo, han defendido los derechos territoriales de las mujeres y han luchado por el reconocimiento de la propiedad de la tierra en contextos de desplazamiento forzado.

Las mujeres consultadas describen sus procesos organizativos como motores de transformación local, incluso sin acompañamiento técnico ni sostenibilidad financiera. Muchas de ellas participan en redes productivas, colectivos por los derechos de las mujeres y alianzas intermunicipales, pero enfrentan barreras estructurales como la falta de conectividad, formación técnica, apoyo para la formulación de proyectos y limitaciones económicas tanto a nivel individual como familiar, que restringen su capacidad de movilización, sostenimiento de liderazgo y continuidad en los procesos organizativos.

Esta situación reproduce lo que ya documentan investigaciones como las del Instituto de Estudios para el Desarrollo (IDS, 2021): las mujeres rurales en contextos de posconflicto desarrollan capacidades organizativas significativas, pero estas no siempre se traducen en acceso a recursos ni influencia institucional. Reconocer y financiar estos procesos desde la cooperación internacional es clave para avanzar hacia una participación más estructural y sostenida.

Los hombres entrevistados también abordan este tema desde la observación de cambios culturales. Algunos expresan haber adoptado prácticas de corresponsabilidad en el hogar, y se posicionan como promotores del empoderamiento femenino desde sus roles como líderes comunitarios o padres. Ejemplos como enseñar a los hijos varones a lavar la loza o apoyar a sus esposas en tareas domésticas son citados como formas de ruptura con el machismo tradicional.

No obstante, muchas de sus interpretaciones siguen centradas en la voluntariedad individual, tanto en la transformación como en las barreras. Expresiones como “ellas mismas no se empoderan” o “hay que decirles que pueden” reproducen la idea de que la participación depende de un estímulo externo más que de la garantía de derechos. Este enfoque, aunque bienintencionado, refuerza la visión asistencialista y no reconoce las múltiples dimensiones estructurales de la desigualdad de género (UN Women, 2022).

Por su parte, los actores clave destacan la existencia de una “fuerte juntanza de mujeres” articulada a través de redes como REDEMUC, organizaciones de base, círculos de formación y colectivos de incidencia territorial. Se reconoce el papel político y transformador de estas organizaciones como generadoras de derechos, paz y defensa del territorio, pero también se alerta sobre la fragmentación, la falta de recursos sostenibles y la sobrecarga emocional de las lideresas.

Estas valoraciones coinciden con el análisis de Oxfam (2022), que ha resaltado que el tejido organizativo de mujeres en el Cauca es uno de los más densos del país, pero también uno de los más expuestos al riesgo político, económico y físico. La acción colectiva de las mujeres, según los testimonios, ha sido la principal barrera frente a la violencia y el olvido institucional, lo que refuerza la necesidad de sostener estos procesos más allá del ciclo de los proyectos de cooperación.

Ámbitos de Actuación y Nivel de Convocatoria

El nivel de convocatoria de estas organizaciones varía según el contexto y el ámbito de actuación. Algunas organizaciones, como Red de Mujeres del Cauca, el MAP o el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), tienen un gran impacto en procesos de paz y gobernanza local, especialmente en la reconciliación y la restitución de tierras. Otras, como la Corporación de Mujeres Ecofeministas Comunitar, se han centrado en la defensa del medio ambiente, justicia social y en su inclusión en la toma de decisiones sobre el territorio. El nivel de convocatoria de estas organizaciones ha sido moderado en algunas zonas rurales, pero ha aumentado significativamente en la agenda pública de las ciudades principales del Cauca.

La Ruta Pacífica de Mujeres, como organización feminista en la región, se ha destacado por su lucha por la paz y los derechos humanos de las mujeres en el Cauca, promoviendo la justicia transicional y participando activamente en los procesos de reparación de víctimas. Su trabajo en la defensa de los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado es un ejemplo claro de su motivación por la reparación y la igualdad de género.

Por otro lado, Mujeres del Campo ha abordado las problemáticas rurales mediante la autonomía económica de las mujeres en sectores como la agricultura y la producción sostenible. Esta organización trabaja incansablemente en la inclusión de mujeres rurales en la toma de decisiones sobre el uso de la tierra y los recursos naturales, contribuyendo a la reivindicación de derechos territoriales.

La Asociación de Mujeres Afrodescendientes del Norte del Cauca (ASOM) ha sido un baluarte en la defensa del territorio afrocolombiano, protegiendo a las líderes sociales que enfrentan el conflicto armado en las regiones más vulnerables del norte del Cauca. Además, su trabajo de fortalecimiento comunitario y activismo en procesos de paz ha sido fundamental en la región.

“Nos hemos visto más favorecidas por las ONGs y organizaciones bases como la Asociación de Mujeres Afrodescendientes del Norte del Cauca, ASOM, que es una asociación con un anclaje muy amplio... con una actividad muy amplia en todo el tema de la defensa de los derechos humanos y la garantía de los mismos de las mujeres”.

(Actor clave, Mujer Afrodescendiente, Buenos Aires, Cauca)

El Cauca tiene una tradición organizativa de mujeres profundamente marcada por el conflicto armado y la exclusión política, como se ha advertido a lo largo de este apartado. En comparación con otras regiones del país, como Antioquia, Valle del Cauca o el centro del país, el Cauca presenta una organización de mujeres más enfocada en la defensa territorial y la reparación de víctimas debido a los efectos del conflicto armado. En regiones como Valle del Cauca y Antioquia, las organizaciones de mujeres han tenido un mayor acceso a recursos y espacios de toma de decisiones en comparación con el Cauca. Sin embargo, en términos de organización territorial y de incidencia política en espacios rurales, el Cauca se destaca por su liderazgo en procesos de paz y gobernanza local.

“[...] aquí hay muchas organizaciones de mujeres, o sea, organizaciones de mujeres están las que te mencioné y hay mucha acción, nosotros aquí también contamos con, aparte de los consejos comunitarios, con los resguardos indígenas, porque aquí hay un 30% indígena, 30% afro y 30% mestizo, entonces confluimos en esa pluriculturalidad y eso nos enriquece pero también genera muchísimas tensiones por los recursos del territorio”.

(Grupo Focal Mujeres, Santander de Quilichao, Cauca, 2025).

En el Cauca, la territorialización de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ha sido impulsada de manera destacada por el movimiento de mujeres, en particular por la Red Departamental de Mujeres del Cauca (REDEMUC), con apoyo de la Red Nacional de Mujeres, la Red Global de Mujeres Constructoras de Paz (GNWP) y ONU Mujeres.

Desde el año 2000, REDEMUC ha liderado un proceso continuo de localización de la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad (MPS), con acciones dirigidas a la inclusión de medidas en los planes de desarrollo departamentales y municipales, la cualificación política de las líderes y la articulación con instituciones públicas[1]. Según el informe REDEMUC (2023) [2], 23 de los 42 municipios del departamento ya han sido alcanzados por procesos de localización de esta agenda, lo cual representa un avance significativo en un contexto marcado por el conflicto armado y las limitaciones estructurales.



Estas acciones han incluido la formación política y jurídica de las mujeres, la incidencia directa en Consejos de Paz, y la generación de alianzas territoriales con actores estatales, académicos y de cooperación internacional. Aunque aún no existe un Plan de Acción Nacional formal en Colombia, el Cauca se ha consolidado como uno de los territorios pioneros en la implementación práctica de la R1325. Las organizaciones mencionadas en este apartado, como ASOM, Ruta Pacífica, REDEMUC y colectivos de mujeres rurales, han sido clave en este proceso, no solo como sujetas políticas sino como promotoras de estrategias de formación, sensibilización, seguimiento a políticas públicas y construcción de sistemas de información sobre participación, conflicto y violencia. Estos esfuerzos muestran cómo, a pesar de la falta de recursos específicos y del reconocimiento institucional pleno, las mujeres del Cauca han convertido la Agenda MPS en una herramienta viva de exigibilidad y defensa territorial.

Tabla 7. Cuadro resumen de principales organizaciones de mujeres en el Cauca.
Fuente: elaboración propia[1]

Organización	Ámbitos de Actuación	Motivación Principal	Nivel de Convocatoria (Impacto en Gobernanza Local)	Hechos Significativos de Participación	Territorios de Presencia en el Cauca
Red de Mujeres del Cauca	Violencia de género, Paz, Derechos Humanos	Justicia social, Equidad de género	Alto, influencia en procesos de paz y políticas públicas	Participación en la creación de políticas públicas locales	Todo el Cauca
Mujeres del Campo	Derechos territoriales, Autonomía económica, Paz	Defensa de derechos económicos y territoriales	Moderado, con impacto local en áreas rurales	Inclusión de mujeres rurales en proyectos productivos y acceso a tierras	Áreas rurales, especialmente en el norte y occidente del Cauca
Mujeres en Acción por la Paz (MAP)	Construcción de paz, Justicia transicional	Reconciliación y reparación integral	Alto, participación activa en mesas de paz y reconciliación	Participación en el diseño e implementación de estrategias de paz locales	Zonas rurales afectadas por el conflicto armado, especialmente en el sur del Cauca
Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC)	Defensa territorial, Derechos indígenas, Gobernanza	Autonomía territorial, Defensa cultural y política	Alto, muy influyente en la política indígena y regional	Liderazgo en procesos de restitución territorial para mujeres indígenas	Territorios indígenas en todo el Cauca
Mujeres del Pacífico	Derechos humanos, Paz, Desarrollo comunitario	Defensa del territorio y los derechos de las mujeres afrocolombianas	Alto, influencias en políticas públicas de paz en la región pacífica	Participación en procesos de justicia transicional, defensa de los derechos afrodescendientes	Región pacífica del Cauca, especialmente en municipios costeros como Guapi

Ruta Pacífica de Mujeres - Regional Cauca	Paz, Derechos Humanos, Participación Política	Defensa de los derechos de las mujeres, paz	Alto, fuerte presencia en la política pública local y nacional	Participación activa en procesos de paz y justicia transicional. Luchas por la reparación de víctimas.	Todo el Cauca, especialmente en zonas de conflicto armado
Corporación de Mujeres Ecofeministas Comunitar	Justicia ambiental, Ecofeminismo, Derechos territoriales	Defensa del medio ambiente, justicia social	Moderado, con impacto a nivel comunitario local	Impulso a proyectos de sostenibilidad y protección de los recursos naturales.	Zonas rurales del Cauca, especialmente en territorios indígenas y afrodescendiente
Asociación de Mujeres Astromelias de Popayán	Empoderamiento económico, Violencia de género	Autonomía económica, lucha contra la violencia de género	Moderado, principalmente en zonas urbanas y rurales cercanas	Creación de proyectos productivos y liderazgo en espacios urbanos para la autonomía femenina.	Popayán y sus alrededores
Movimiento Mujeres por la Vida	Paz, Derechos humanos, Violencia de género	Justicia social, fortalecimiento de la paz	Alto, participación en procesos de paz local y reconciliación	Trabajo con víctimas del conflicto armado y participación en el espacio de justicia transicional.	Todo el Cauca, con énfasis en zonas rurales y urbanas
Asociación de Mujeres Afrodescendientes del Norte del Cauca (ASOM)	Derechos humanos, Defensa del territorio, Paz	Defensa de los derechos afrocolombianos, paz y reconciliación	Alto, con liderazgo en la defensa de territorios afrodescendiente	Apoyo a líderes sociales y activismo en conflictos en territorios del norte del Cauca.	Norte del Cauca, especialmente municipios como Buenos Aires y Santander de Quilichao

Consejo Consultivo Departamental de Mujeres del Cauca	Participación política, Erradicación de violencia de género	Monitorear la implementación de la Política Pública de Equidad de Género, incidir en la agenda de gobierno, representar al movimiento de mujeres en espacios de decisión formal	Alto a nivel departamental; legitimidad representativa por elección democrática del movimiento de mujeres en los 42 municipios	Espacio de interlocución formal y monitoreo de la política pública de equidad de género.	Departamental – Gobernación del Cauca
Consejo Consultivo de Mujeres del Tambo	Participación política, Erradicación de violencia de género	Empoderamiento comunitario, erradicación de violencia	Moderado, con influencia local en la gobernanza rural	Creación de espacios de capacitación continua para mujeres rurales.	Municipio de El Tambo, un territorio 90% rural

7.5. Panorama General de la Gobernanza, Participación y Toma de Decisiones en el Cauca

En el Cauca, un departamento marcado por más de seis décadas de conflicto armado y altos niveles de violencia política, las estructuras de gobernanza y rendición de cuentas operan en un escenario de crisis prolongada en el que el Estado, las comunidades, los organismos humanitarios y organizaciones y activismos de mujeres interactúan de manera compleja y a menudo solapada. Pese a contar con un marco normativo robusto —la Constitución de 1991, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información (1712 de 2014) y la Ley de Participación Ciudadana (1757 de 2015)—, la implementación efectiva de espacios de decisión y control social enfrenta obstáculos significativos: baja apropiación comunitaria, escasa desagregación por género y déficits en mecanismos de retroalimentación.

A nivel formal, las principales instancias de gobernanza en el departamento comprenden la Gobernación del Cauca, la Asamblea Departamental, las alcaldías municipales y los órganos de control (Procuraduría, Contraloría y Defensoría del Pueblo), donde menos del 30 % de los cargos de alta dirección están ocupados por mujeres. Las audiencias públicas y los consejos territoriales de planeación convocan a representantes de la sociedad civil, pero su alcance real se ve limitado por prácticas clientelistas y la falta de programas de formación que capaciten a las mujeres en liderazgo político y rendición de cuentas, y el acceso limitado, no siempre claro ni oportuno, a información pública diferenciada, lo cual restringe la posibilidad de una participación informada y efectiva, especialmente en zonas rurales o de alta diversidad étnica y lingüística.

En el plano comunitario, las Juntas de Acción Comunal, los cabildos indígenas y los consejos comunitarios afrodescendientes constituyen espacios de poder de facto que responden tanto a normas comunitarias tradicionales como a dinámicas electoralizadas internas. Aunque estos mecanismos ofrecen canales de participación más cercanos al territorio, las mujeres suelen verse relegadas a roles secundarios debido a estereotipos de género, cargas de cuidado no remunerado y barreras lingüísticas en las zonas indígenas, lo que reduce su acceso a cargos clave de toma de decisiones.



Los organismos humanitarios —incluyendo agencias de las Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales como CARE, OIM y Save the Children— aportan recursos y metodologías participativas en ámbitos de protección, seguridad alimentaria y fortalecimiento institucional. No obstante, la incorporación de la perspectiva de género en los procesos de consulta y rendición de cuentas sigue siendo insuficiente, evidenciada en la baja representación de mujeres en comités de seguimiento y en la limitada adaptación de alertas tempranas a sus necesidades específicas.

Las organizaciones de mujeres y los colectivos feministas en el Cauca han emergido como actores clave de resistencia y transformación. Redes de mujeres articulan iniciativas de incidencia política, formación en derechos y acompañamiento legal para lideresas amenazadas. Su activismo no solo visibiliza las brechas de género en los espacios de poder, sino que también propone rutas de interlocución con las instituciones formales y modelos de gobernanza alternativa basados en la colectividad y la sororidad.

Finalmente, las barreras de género se manifiestan de manera transversal: estructuras formales con brechas de aplicación; prácticas informales de machismo y violencia política; dinámicas relacionales que restringen la movilidad y el acceso a redes de poder; y temores individuales exacerbados por las amenazas directas a líderes y lideresas. En 2024 se documentaron 36 homicidios de líderes sociales en el Cauca, varios de ellos mujeres, junto a múltiples casos de amenazas y desplazamientos forzados de familias lideradas por mujeres. Esta realidad subraya la urgencia de articular acciones de mitigación de riesgos y fortalecer espacios de participación con enfoque de género, de modo que las lideresas cuenten con rutas claras de incidencia y mecanismos seguros de rendición de cuentas en todos los niveles de gobernanza.

8. Obstáculos a la participación y el liderazgo de las mujeres en la toma de decisiones en el Cauca

8.1. Barreras relacionadas con la desigualdad de género, las normas sociales y las relaciones de poder

En el Cauca, las normas sociales patriarcales y la distribución desigual de roles reproducen obstáculos estructurales que limitan la participación de las mujeres en los espacios de decisión. Según el informe Mujeres y Hombres: Brechas de Género en Cauca (2023), las mujeres dedican en promedio 6,2 horas diarias a trabajo no remunerado de cuidados y tareas domésticas, frente a 1,8 horas de los hombres, lo cual restringe su disponibilidad para ejercer liderazgo político o comunitario. Esta percepción fue reiterada por las propias mujeres consultadas, quienes indicaron que “siempre los problemas son económicos”, y que solo cuando empiezan a organizarse en grupos y a manejar su dinero, pueden “aprender a tomar decisiones” y pensar en su participación en lo público. En el ámbito institucional, apenas el 8 % de los escaños en la Asamblea Departamental están ocupados por mujeres, a pesar de que ellas constituyen más del 51 % del electorado^[1]. A nivel comunitario, el Informe Análisis esfera personas: Igualdad de género en el Cauca (2024) documenta que el 67 % de las mujeres rurales perciben la presión de roles tradicionales—“primera cuidadora”, “seguidora del cónyuge”—como barrera directa para acudir a asambleas comunales o Juntas de Acción Comunal^[2]. Estos datos muestran que las expectativas sociales sobre el “lugar” de la mujer, junto con la sobrecarga de cuidados, configuran una primera capa de barreras a su liderazgo y participación en la toma de decisiones.

“Sí, por lo menos ahí pues dicen, no, entonces no puedo, entonces uno va aprendiendo. Fuera de la asociación, pues tengo dos grupos más de mujeres, como... un grupo de mujeres de ahorro y crédito. Entonces, ¿qué beneficio tienen ellas? Que aprenden a ser independientes, porque como dicen, siempre los problemas son económicos. Entonces uno aprende a tomar decisiones, aprende a manejar el dinero. Así que, de a poquito, va fortaleciéndose. Pensé en las mujeres que estamos tomando decisiones en el municipio”.

(Grupo focal de mujeres, Cauca)

Desde una perspectiva analítica, estas barreras emanan de un entramado de normas de género que asignan a las mujeres el rol central en el sostenimiento del hogar y la comunidad, mientras reservan la esfera pública para los hombres. Este sexismo estructural se refuerza mediante prácticas de gobernanza que carecen de protocolos de corresponsabilidad en cuidados, lo que perpetúa la invisibilización del trabajo reproductivo femenino en las políticas locales[1]. Asimismo, la desigual distribución de poder refleja dinámicas de clientelismo y toma de decisiones cerradas: sólo el 15 % de los consejos comunitarios afrodescendientes y cabildos indígenas cuentan con cuotas formales o mecanismos de selección paritarios de género, según la Gobernación del Cauca (2023). La crisis prolongada —con desplazamientos forzados, presencia de actores armados y altos índices de violencia de género— agrava estas barreras al aumentar el riesgo para las lideresas y restringir su movilidad, lo que refuerza la autocensura y la renuncia a cargos de elección o nombramiento público. Así, las barreras formales (cuotas, horarios, protocolos) y las informales (mandatos culturales, violencia política) se interrelacionan y se potencian mutuamente, demandando intervenciones integrales que aborden tanto las normas sociales como las prácticas institucionales.

“Las mujeres estamos presentes en todos los espacios, pero no estamos presentes en los espacios de poder. Lo que no tenemos es poder.”

(Grupo Focal Mujeres, Santander de Quilichao, Cauca, 2025)

De acuerdo con los testimonios de las mujeres consultadas por la ARG-P, confirma que muchas mujeres deben consultar a sus parejas antes de tomar decisiones, que el liderazgo femenino aún es percibido como secundario, y que existe una carga desproporcionada de tareas de cuidado que impide el involucramiento pleno en lo público. Esta realidad refleja la persistencia de sistemas de género profundamente arraigados que condicionan la agencia femenina. De acuerdo con el estudio de Profamilia (2022), el 51% de las mujeres rurales en Colombia no toma decisiones autónomas sobre su participación comunitaria, situación que se profundiza en contextos indígenas y afros. El reconocimiento de estas barreras estructurales debe ser un eje transversal de cualquier estrategia de fortalecimiento del poder femenino en el Cauca.

Este eje representa el 12.9% de las menciones realizadas por los actores clave. Sus testimonios hacen énfasis en que las mujeres enfrentan múltiples obstáculos estructurales para ejercer ciudadanía plena y participación efectiva. Estas barreras no solo son culturales, como los estereotipos de género o la asignación de los roles de cuidado, sino también estructurales, como el racismo, el clasismo y la discriminación interseccional. Se menciona, por ejemplo, que a una mujer negra se le negó un cargo por su fenotipo, o que la exigibilidad para las mujeres indígenas y rurales “es el triple”.

Este análisis coincide con lo expuesto por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL (2022), que identifica que las mujeres afrodescendientes e indígenas enfrentan barreras diferenciadas para el acceso a oportunidades de liderazgo, agravadas por su condición étnico-racial, pobreza o bajo nivel educativo. En el Cauca, esta combinación de factores genera un entramado de exclusiones que limita de forma significativa la participación política sustantiva, incluso en contextos donde formalmente existen mecanismos de inclusión.

8.2. Obstáculos relacionados con las normas y prácticas de gobernanza, incluida su relación con las normas de género

En el Cauca, la mayoría de los instrumentos de planificación y gestión pública carecen de la incorporación efectiva de un enfoque de género y, por ende, reproducen estructuras de decisión excluyentes. Según el mapeo del Departamento Nacional de Planeación (2023), sólo el 35 % de los municipios caucanos ha transversalizado el enfoque de género en sus Planes de Desarrollo Municipal 2020–2023, lo que se traduce en la ausencia de protocolos claros para garantizar la participación igualitaria de mujeres en espacios formales de gobernanza. La Secretaría de la Mujer de la Gobernación del Cauca confirma que, durante el 2024, se promovió la transversalización del enfoque de género en los gobiernos locales y el fortalecimiento de los mecanismos de participación femenina, con muchos retos aún por superar. Afirman que, de los 42 municipios, apenas 8 han establecido reglamentos internos en Juntas de Acción Comunal o consejos territoriales que incluyan cláusulas de paridad o cuotas de género[1]. Esta carencia normativa se refleja en prácticas cotidianas: convocatorias sin criterios diferenciados de horario o logística para cuidadoras, actas de sesión que omiten la perspectiva de género y procesos consultivos que no contemplan canales accesibles para mujeres rurales e indígenas.

Estos obstáculos emergen de un modelo de gobernanza heredado de líneas jerárquicas y centralizadas que prioriza la eficiencia técnica sobre la inclusión social. La ausencia de marcos sancionatorios o incentivos claros para el cumplimiento de compromisos de género deriva de un débil control político y de la baja capacidad técnica de las administraciones locales para diseñar e implementar acciones específicas. A ello se suma la falta de articulación interinstitucional: los Consejos Municipales de Política Social y los Comités de Planeación carecen de mecanismos de coordinación con las Secretarías de la Mujer, lo que perpetúa la invisibilización de los aportes femeninos en decisiones clave de presupuesto y obra pública. Asimismo, estas prácticas se retroalimentan de normas sociales patriarcales que deslegitiman el protagonismo femenino, reforzando dinámicas de clientelismo donde hombres y líderes tradicionales monopolizan los espacios de negociación. En el contexto de crisis prolongada, dicha combinación de vacíos normativos y prácticas excluyentes intensifica la marginación de las mujeres en la gobernanza local y profundiza sus barreras de acceso al poder.

Frente al particular escenario, los actores claves consultados destacaron la existencia de políticas públicas locales de mujer y género, así como estrategias institucionales para la igualdad. Sin embargo, el hallazgo central es la falta de articulación entre niveles institucionales, la debilidad en la implementación de las políticas formuladas y la politización de los espacios. Se señala que la existencia de normativas no se traduce en transformaciones efectivas cuando “la burocracia no permite avanzar” y los recursos asignados son mínimos. Este vacío entre política escrita y acción efectiva ha sido señalado por la Procuraduría General de la Nación (2023), que advirtió sobre el bajo nivel de ejecución de los planes de igualdad y los planes de desarrollo con enfoque de género en territorios PDET como el Cauca. La percepción de los actores institucionales es que las políticas existen, pero carecen de institucionalidad robusta y voluntad política sostenida, lo que convierte los logros normativos en avances simbólicos sin materialización real.

Desde la percepción y testimonio de las mujeres consultadas, el análisis revela una tensión constante entre los sistemas de justicia propios (indígena y afrodescendiente) y la justicia ordinaria, particularmente en casos de violencia basada en género. Las mujeres describen que la Comisaría de Familia ofrece “orientación muy poco efectiva”, con rutas operativas incompletas, espacios de denuncia inseguros y falta de articulación con Fiscalía y Personería, lo que revictimiza a quienes buscan amparo. Estas dificultades derivan de normas y prácticas de gobernanza que no incorporan procedimientos diferenciales de género ni protocolos de protección adecuados. La centralización de servicios —con una sola Comisaría para más de 100.000 habitantes en municipios como Santander de Quilichao— y la falta de espacios descentralizados agravan la inseguridad, pues muchas deben trasladarse a la cabecera municipal en zonas de alto riesgo.

El contexto de violencia armada intensifica estos obstáculos: el 28 % de las amenazas reportadas a lideresas en 2024 incluyeron advertencias de sanción judicial por “interferir con el orden” si acudían a instituciones (Programa Somos Defensores, 2024). El miedo al señalamiento y al desplazamiento forzado impulsa la autocensura y limita la voluntad de movilización política en espacios de justicia, perpetuando la impunidad.

“Tenemos una comunidad de Mazamorrero donde grupos al margen de la ley impiden que institucionalidad y ONG puedan acceder; cuando planificamos ferias y capacitaciones, no nos autorizan traslado por inseguridad.”

(Entrevista Actor Clave, Buenos Aires, Cauca, 2025)

Asimismo, las mujeres indígenas señalan que, pese a contar con justicia propia en cabildos y resguardos, dicha autoridad carece de reconocimiento por parte de la jurisdicción ordinaria, obligándolas a pasar por un “filtro” burocrático y a elegir entre exponer su autonomía o arriesgarse a sanciones por no apoyar a la institucionalidad. Estos hallazgos coinciden con los señalamientos del informe de la Comisión de la Verdad (2022), que identificó que en los territorios con autonomía indígena o afro existe una alta resistencia a la intervención estatal, pero también tensiones internas no resueltas frente a los derechos de las mujeres. Aunque los sistemas propios reivindican el principio de la armonía y la resolución comunitaria, muchas lideresas han planteado la necesidad urgente de revisar prácticas que refuerzan el patriarcado o limitan el acceso a la justicia para las mujeres.

En conjunto, las barreras de acceso a la justicia en el Cauca son producto de normas de gobernanza desarticuladas, prácticas institucionales centralizadas y protocolos de género insuficientes, todo ello potenciado por normas sociales patriarcales y la violencia prolongada.

8.3. Impacto de la crisis en los obstáculos a la participación de las mujeres

La crisis prolongada en el Cauca, caracterizada por desplazamientos forzados, violencia política y reclutamiento de menores, ha profundizado los impedimentos para que las mujeres accedan a espacios de decisión. Según el Registro Único de Víctimas (abril 2025), 497.136 personas en el Cauca son víctimas de desplazamiento forzado, lo que equivale al 31,2 % de la población departamental; de ellas, 61 % son mujeres, quienes a menudo asumen el rol de jefas de hogar tras la pérdida de sustento familiar. Este éxodo interno fragmenta las redes comunitarias y obliga a muchas a priorizar la búsqueda de medios de vida y la reconstrucción del hogar, reduciendo drásticamente su tiempo y energía para la participación política y social.

La violencia contra lideresas agrava estas dinámicas: en 2024 se documentaron 36 homicidios de líderes sociales en el Cauca y 128 amenazas específicamente dirigidas a mujeres que ejercen algún tipo de liderazgo local (Programa Somos Defensores, 2024). El miedo a represalias, combinado con la falta de garantías de seguridad, genera autocensura y retraimiento: muchas deciden renunciar a sus cargos o no postularse, por temor a ser blanco de ataques armados o judiciales. Las mujeres narran de forma contundente el impacto del conflicto armado, la presencia de actores armados ilegales y el control territorial como principales factores de inhibición de la participación comunitaria. Las amenazas, la vigilancia sobre sus acciones y el riesgo constante para las lideresas ha generado un clima de miedo y autocensura. También se documentaron casos de jóvenes cooptadas para redes de explotación sexual o vinculadas a estructuras armadas antes de cumplir la mayoría de edad.

El reclutamiento forzado de niñas, niños y adolescentes también incide en la participación femenina: Indepaz (abril 2025)^[1] Se registraron 85 casos en el Cauca, en contextos donde actores armados presionan a las comunidades a entregar jóvenes como forma de “protección” o para garantizar ingresos ilícitos. Esta amenaza obliga a muchas mujeres —madres, hermanas o lideresas— a asumir mayores responsabilidades en la protección de sus hijos o familiares, incrementando su carga emocional, logística y de cuidado. Esta situación restringe aún más su disponibilidad y seguridad para participar en espacios comunitarios, procesos organizativos o escenarios de toma de decisiones, especialmente en territorios con fuerte presencia de actores armados.

Estas manifestaciones de crisis interactúan y se potencian mutuamente al crear un entorno que erosiona tanto las estructuras comunitarias como la confianza de las lideresas. El desplazamiento forzado fragmenta las organizaciones locales y diluye los mecanismos de rendición de cuentas, dejando a las mujeres sin redes de apoyo ni interlocutores formales a quienes exigir su participación. A la par, la violencia política —en forma de amenazas y homicidios— genera un clima de impunidad que refuerza las normas patriarcales: se espera que las mujeres permanezcan en el ámbito privado, lo cual margina aún más sus voces en la esfera pública. Simultáneamente, el reclutamiento forzado de niñas, niños y adolescentes, como se mencionó, incrementa la sobrecarga de cuidados, pues el temor por la seguridad de sus hijos e hijas obliga a las madres y hermanas a priorizar su protección por encima de cualquier espacio de formación o deliberación política. En suma, la crisis no sólo intensifica las barreras preexistentes, sino que introduce nuevos frenos a la agencia de las mujeres, lo que demanda una intervención que proponga medidas que integren rutas de protección psicosocial, esquemas de participación virtual seguros y acompañamiento en la reconstrucción de redes comunitarias para reactivar la presencia femenina en la gobernanza local.

“La crisis principal es el conflicto armado... hay reclutamiento forzado, desapariciones y violencia estructural que retrae la participación de las mujeres por miedo a denunciar.”

(Entrevista Actor Clave, Mujer, Suarez, Cauca, 2025)

8.4. Impacto de las identidades interseccionales y la discriminación en las barreras para mujeres concretas

En el Cauca, las barreras a la participación se profundizan cuando se intersectan el género con la etnia, el desplazamiento forzado y otras condiciones de vulnerabilidad. Las mujeres indígenas, que representan cerca del 12 % de la población departamental, afrontan una doble discriminación: por un lado, el patriarcado comunitario las relega a espacios secundarios en los cabildos y consejos; por otro, la jurisdicción ordinaria deslegitima sus autoridades propias, obligándolas a sortear trámites burocráticos excluyentes^[1]. Esta exclusión se refleja en altos índices de violencia de género: el 75 % de las mujeres indígenas ha sufrido maltrato psicológico, el 67 % otras formas de violencia y el 45 % violencia física, según el Informe Diagnóstico de Participación Política de las Mujeres en el Gobierno Propio del CRIC (2023).

Por su parte, las mujeres afrodescendientes —que constituyen aproximadamente el 34% de la población caucana y el 60 % en municipios como Timbiquí y Guapi— enfrentan protocolos de participación diseñados sin perspectiva étnico-racial. ONU Mujeres (2024) documenta que, a nivel nacional, las mujeres afrocolombianas tienen un 19 % menos de probabilidades de acceder a cargos de decisión política que las no étnicas, brecha que, en contextos de alta concentración de población afro, como el litoral caucano, se convierte en un obstáculo estructural para su liderazgo local.

Asimismo, las mujeres desplazadas por el conflicto —el 61 % de las víctimas registradas en el RUV 2025 (abril) son mujeres— ven fragmentadas sus redes sociales y comunitarias, lo que reduce su capital relacional y el acceso a espacios formales de participación. En este grupo, aquellas con discapacidad, mayor edad u orientaciones sexuales diversas enfrentan capas adicionales de discriminación; por ejemplo, pocos municipios caucanos cuentan con mecanismos de participación accesibles para personas con discapacidad, y población LGBTQ+, reportan temor a la estigmatización en espacios comunales (ONU Mujeres, 2024).

Los hallazgos son fundamentales para comprender la exclusión múltiple que enfrentan mujeres indígenas, afrodescendientes, con discapacidad, jóvenes o en situación de pobreza. Los testimonios de las mujeres indican que el trato institucional varía según el fenotipo, la ropa, el acento o la edad, reproduciendo dinámicas de racismo, clasismo y adultocentrismo dentro del acceso a servicios y derechos.

“Las lideresas indígenas de la costa pacífica hablan su propio idioma y no encuentran intérpretes en espacios formales; esto crea barreras adicionales a su participación.”

(Entrevista Actor Clave, Mujer, Cauca, 2025)

8.5. Panorama general de los obstáculos a la participación y el liderazgo de las mujeres en la toma de decisiones en el Cauca



En el Cauca, las barreras a la participación y el liderazgo de las mujeres emergen de un entramado de desigualdades de género, normas sociales y prácticas institucionales excluyentes que se refuerzan mutuamente. La sobrecarga de cuidados y las expectativas tradicionales sobre el rol femenino limitan el tiempo y la energía disponible para la deliberación pública, mientras que la baja transversalización de la perspectiva de género en los instrumentos de gobernanza (planes de desarrollo, reglamentos comunales, protocolos de audiencias) deja vacíos normativos y logísticos que dificultan la inclusión real de las mujeres en los espacios formales de toma de decisiones. Esta exclusión se agrava en contextos de crisis prolongada: el desplazamiento forzado fragmenta las redes comunitarias y desdibuja los mecanismos de rendición de cuentas, las amenazas y homicidios generan un clima de impunidad que refuerza la autocensura y la marginación de las voces femeninas, y el reclutamiento de menores incrementa la sobrecarga protectora, reduciendo aún más la disponibilidad para la participación cívica.

A su vez, las identidades interseccionales —ser indígena, afrodescendiente, desplazada, persona con discapacidad o mujer LGBTIQ+— configuran capas adicionales de discriminación que obligan a lidiar simultáneamente con protocolos excluyentes, falta de reconocimiento de autoridades propias y prácticas burocráticas revictimizantes. Estas barreras formales e informales se retroalimentan: las normas patriarcales nutren prácticas de clientelismo y toma de decisiones cerradas, los vacíos normativos permiten la continuidad de procedimientos poco inclusivos, y la crisis intensifica la vulnerabilidad de las lideresas más expuestas. Superar estos obstáculos exige intervenciones integrales que articulen: (a) la adopción de cuotas y cláusulas de paridad en reglamentos locales; (b) protocolos de protección psicosocial y rutas diferenciadas para acceso a la justicia; (c) fortalecimiento de la justicia propia y su articulación con la jurisdicción ordinaria; y (d) esquemas de participación híbrida —presencial y virtual— con apoyos tecnológicos y logísticos, todos con enfoque interseccional. Sólo así el equipo WLIE podrá construir un entendimiento compartido de las causas profundas de estas barreras y diseñar estrategias que restablezcan la agencia y el liderazgo de todas las mujeres en la gobernanza local del Cauca.

9. Puntos de partida prometedores para aumentar la participación y el liderazgo de las mujeres en el Cauca

9.1. Apalancamiento de capacidades y capital existente

Para diseñar estrategias eficaces de fortalecimiento del liderazgo y participación de las mujeres en el Cauca, resulta imprescindible partir de un inventario riguroso de los recursos y capacidades ya presentes en las comunidades. Esto incluye tanto los activos relacionales y organizativos de las mujeres (capital social), sus iniciativas productivas y acceso a recursos económicos (capital económico), como las experiencias previas de influencia y participación en espacios formales e informales de decisión (capital político). Cada uno de estos puntos de partida ofrece oportunidades concretas para el proyecto WLiE, al permitir concatenar las iniciativas existentes con nuevos componentes de formación, incidencia y acompañamiento.

Capital Social

En el Cauca operan más de 120 organizaciones de base conformadas exclusivamente por mujeres —cooperativas agrícolas, asociaciones de artesanas y grupos de apoyo mutuo— que, según el Observatorio de Género de la Gobernación (2023), reúnen a más de 3.400 lideresas en 18 municipios. Estas redes han demostrado capacidades de movilización y autocuidado colectivo durante crisis recientes, organizando ollas comunitarias y grupos de acompañamiento psicosocial. Este capital social constituye una estructura de confianza preexistente que WLiE puede enriquecer con metodologías de co-creación: al integrar módulos de planificación estratégica comunitaria en talleres realizados por y para estas redes, se potencia su capacidad de incidencia en la gestión pública, a través de su participación activa en audiencias públicas y veedurías ciudadanas.

Capital Económico

Programas de emprendimiento impulsados por ONU Mujeres en alianza con instituciones públicas y la Cámara de Comercio, trabaja para promover el liderazgo y participación de las mujeres, a través de iniciativas que fortalecen su autonomía económica, liderazgo y participación, así como la promoción de nuevas masculinidades (ONU Mujeres, 2025). Este logro no solo mejora su autonomía financiera, sino que incrementa su autoestima y legitimidad frente a actores locales de poder. Desde una perspectiva estratégica, WLiE podría incorporar un componente de “incidencia presupuestal” en los cursos de formación empresarial, capacitando a las lideresas en la lectura y exigencia de los recursos públicos destinados a proyectos productivos con enfoque de género.

“El Proyecto Raíces, implementado por ONU Mujeres en consorcio, causó un impacto muy significativo: apoyaron iniciativas productivas y dejaron dotada la Casa de la Mujer, dotación psicosocial y jurídica que aún funciona.”

(Entrevista Actor Clave, Mujer, Afrodescendiente, Buenos Aires, Cauca, 2025)

Capital Político

A nivel formal, la Secretaría de la Mujer, Equidad de Género y Diversidad Sexual de la Gobernación del Cauca (2024) reporta que, entre 2020 y 2023, 65 mujeres ocuparon cargos en juntas directivas municipales y consejos territoriales, consolidando espacios de incidencia en instancias de planificación y presupuesto. Asimismo, la Ordenanza 024 de 2022 creó la Mesa Consultiva Departamental de Mujeres, integrada por 28 lideresas de las subregiones (norte, centro, sur, costa) con mandato para formular recomendaciones de política pública; varias de estas propuestas fueron incorporadas al Plan Departamental de Desarrollo 2024–2027 “La Fuerza del Pueblo” (Gobernación del Cauca, 2024).

Estas instancias formales constituyen un capital político tangible y ofrecen rutas institucionales ya establecidas mediante las cuales WLiE puede diseñar un programa de mentoría política que vincule a las lideresas con grupos emergentes para el intercambio de aprendizajes, así como facilitar espacios de diálogo y colaboración con los gobiernos locales para presentar y dar seguimiento a recomendaciones conjuntas, al tiempo que co-diseña indicadores de participación que permitan a la Mesa Consultiva Departamental de Mujeres y a las juntas directivas municipales monitorear de manera sistemática la inclusión de la perspectiva de género en los presupuestos y planes de desarrollo locales.

9.2. Construcción sobre aspiraciones y vocaciones de liderazgo



En el Cauca, las aspiraciones políticas y comunitarias de las mujeres se reflejan tanto en estudios cuantitativos como en narrativas de terreno. De acuerdo con la Gobernación del Cauca (2023) existe mayor interés de las mujeres del departamento para formarse en temas de participación política. Las mujeres constituyen la mayor parte del electorado en el Cauca, evidenciado por su capacidad de ejercer el sufragio. Sin embargo, al examinar su derecho a ser elegidas, los datos revelan que obtienen las tasas más bajas de acceso a cargos, a pesar de su activa participación en los procesos políticos y electorales del departamento, como señalamos en secciones anteriores.

Estas aspiraciones revelan tres factores determinantes: primero, la visión de la política como herramienta de cambio social más allá de lo electoral, que impulsa a las mujeres a formarse y reclamar espacios de incidencia; segundo, el fortalecimiento de la autoconfianza y la legitimidad derivado de su experiencia en emprendimientos y veedurías ciudadanas; y tercero, el vacío de liderazgo generado por la crisis prolongada, que crea oportunidades para que las lideresas ocupen espacios dejados por instituciones débiles.

Para capitalizar estas motivaciones, WLiE puede estructurar un programa integral que combine diplomados en gestión pública y liderazgo comunitario con talleres prácticos de co-creación de agendas territoriales. Asimismo, al articular una red de mentoría intermunicipal—donde lideresas con trayectoria acompañen a candidatas emergentes—se fomentará un ecosistema sostenible de liderazgo femenino, capaz de incidir efectiva y continuamente en la gobernanza local del Cauca.

9.3. Estrategias para abordar barreras críticas

Para abordar la sobrecarga de cuidados que limita la asistencia y la concentración de las mujeres en espacios de toma de decisiones, el proyecto WLiE puede articularse con la Política Nacional de Cuidado formulada por el Departamento Nacional de Planeación (2022), que plantea la creación de servicios de atención diurna comunitaria y redes de corresponsabilidad entre el Estado, el mercado y la familia, liberando horas esenciales para la participación ciudadana femenina (DNP, 2022). En el mismo sentido, la implementación de casas de cuidado piloto —iniciativas que han funcionado en Popayán y otros municipios del país— demostraría cómo descontar el tiempo de tareas domésticas y de cuidado, incrementando la presencia de mujeres en audiencias públicas y comités de planeación.

Para mitigar los riesgos de violencia política y garantizar la seguridad de lideresas, la Secretaría de la Mujer de la Gobernación del Cauca tiene en su mandato la promoción y coordinación de las rutas de atención integral establecidas en la Ley 1257 de 2008, articulando acciones con la Policía, la Fiscalía, la Personería y las Comisarías de Familia para brindar acompañamiento psicosocial y legal a las mujeres víctimas de violencia de género. No obstante, un informe de la Defensoría del Pueblo (2024) revela que apenas el 60% de las Comisarías de Familia aplica de manera sistemática estos protocolos y que ningún municipio cuenta con brigadas móviles de respuesta rápida específicas para lideresas bajo amenaza. En este contexto, el Proyecto WLiE puede sumar valor estratégico al ofrecer asistencia técnica para homogeneizar e implementar eficazmente los protocolos municipales de la Ley 1257, capacitar a funcionarios y organizaciones locales en la activación de líneas de atención y diseñar herramientas digitales de reporte y seguimiento interoperables con los sistemas de la Defensoría y la Personería. De esta forma, WLiE no suplanta las responsabilidades del Estado, sino que refuerza la capacidad institucional para responder con rapidez y calidad a los riesgos que enfrentan las lideresas en el Cauca.

En cuanto a las brechas normativas y logísticas que frenan la inclusión de género en espacios formales, la Ordenanza 024 de 2022 de la Gobernación del Cauca estableció la Mesa Consultiva Departamental de Mujeres con mandato para formular recomendaciones de política pública (Gobernación del Cauca, 2022). El Proyecto WLiE puede promover la extensión de cláusulas de paridad y cuotas de género en reglamentos internos de Juntas de Acción Comunal y consejos territoriales, basándose en este precedente normativo, y facilitar formación técnica para funcionarios municipales en la redacción y aplicación de estos instrumentos.

Finalmente, para superar las limitaciones tecnológicas que impiden la participación virtual, el Proyecto WLiE debe apoyar la consolidación de plataformas híbridas (virtual/presencial) con entrenamiento en competencias digitales, tomando como referencia los esfuerzos de virtualización impulsados por las Instituciones Educativas del Departamento - como la Universidad del Cauca y la Corporación Universitaria Autónoma del Cauca (CUAC). Esta combinación de corresponsabilidad de cuidados, protocolos de protección, fortalecimiento normativo y acceso digital creará un entorno más inclusivo y seguro, donde las mujeres puedan ejercer su liderazgo de manera continua y sin barreras críticas.

9.4. Movilización de aliados y construcción de coaliciones

Para avanzar hacia una paz, seguridad y respuesta humanitaria inclusivas y sensibles al género en el Cauca, es fundamental articular alianzas estratégicas con actores locales y nacionales que complementen y refuercen la capacidad de incidencia de las mujeres. En este sentido, la alianza estratégica entre CARE Colombia con la Red Nacional de Mujeres, cuya fase de pre-mapeo e identificación de organizaciones de base ha permitido establecer un primer núcleo de colectivos y asociaciones de mujeres en territorios priorizados para el Proyecto WLiE en el departamento del Cauca.

A nivel departamental, redes como REDEMUC y ASOM u otras anteriormente relacionadas, han consolidado procesos de veeduría ciudadana y litigio estratégico que pueden integrarse en la agenda de incidencia de WLiE, aprovechando su experiencia en el seguimiento al presupuesto participativo y la articulación con las alcaldías municipales. Asimismo, la Mesa Consultiva Departamental de Mujeres (Ordenanza 024 de 2022) conforma un espacio institucional permanente para dialogar con la Gobernación y garantizar que las recomendaciones provengan directamente de las lideresas territoriales.

En el ámbito académico y técnico, la Universidad del Cauca, la Corporación Universitaria Comfacauca (Unicomfacauca) y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) cuentan con líneas de formación y/o acción en género, desarrollo comunitario y gobernanza territorial. La ESAP, con presencia en el departamento a través de sus CETAP, ofrece una plataforma estratégica para articular procesos formativos descentralizados en análisis de políticas públicas y fortalecimiento de capacidades ciudadanas. Articular convenios con estas instituciones permitirá capacitar a las lideresas en análisis de políticas públicas y fortalecer la generación de evidencia para los modelos de Respuesta Humanitaria y WLiE.

En coherencia con los principios de transformación de género del enfoque WLiE, se utilizarán enfoques participativos para involucrar a hombres y jóvenes en la promoción de la igualdad de género, el cuestionamiento de normas patriarcales y la corresponsabilidad en el cuidado y la toma de decisiones comunitarias. Entre las herramientas disponibles se encuentran metodologías como EngageMen, así como otras desarrolladas por la red CARE y la RNM, adaptadas a las realidades territoriales del Cauca. Talleres mixtos y espacios de co-creación con líderes comunitarios varones facilitarán la identificación de roles de apoyo concreto —por ejemplo, en seguridad local y cuidado— y ampliarán la base de respaldo para las estrategias de las mujeres.

9.5. Fortalecimiento del poder colectivo y sostenibilidad

Para garantizar que las mujeres del Cauca trasciendan las acciones puntuales y consoliden un liderazgo duradero, es clave aprovechar tres puntos de partida que potencien su poder colectivo y permitan la adecuada articulación con las instituciones locales.

En primer lugar, como se ha afirmado anteriormente, la Mesa Consultiva Departamental de Mujeres (Ordenanza 024 de 2022) ya constituye un espacio formal de co-creación de agendas locales, en el que lideresas de los distintos territorios del Cauca formulan directrices para la Política Pública de la Mujer y hacen seguimiento al Plan Departamental de Desarrollo 2024–2027. Este mecanismo puede potenciarse al incorporar metodologías participativas —tales como talleres de mapeo de actores y dinámicas de planificación estratégica— para que las propias comunidades definan y prioricen metas de género, asegurando que las decisiones reflejen sus necesidades reales y fortalezcan su sentido de apropiación.

En segundo lugar, el monitoreo participativo requiere herramientas que faciliten la rendición de cuentas desde la base. El Portal de Datos Abiertos Colombia muestra que sólo 12 de los 42 municipios caucanos han publicado información con indicadores de género, que siguen siendo muy limitados en información. El Proyecto WLiE puede impulsar la creación de paneles comunitarios de seguimiento —usando plantillas sencillas de Excel o plataformas libres como Ushahidi— que permitan a las redes de mujeres recolectar y visualizar datos sobre presupuestos, servicios y cumplimiento de cuotas dentro de sus municipios, promoviendo una vigilancia ciudadana continua e inclusiva.

Finalmente, la replicabilidad y escalamiento de buenas prácticas es esencial para garantizar sostenibilidad más allá de la vigencia del proyecto. La colaboración entre ONU Mujeres y las instituciones del departamento, tanto públicas como privadas, en el fortalecimiento de cooperativas (Café y Cacao) y el impulso de formación para la autonomía económica, demostró que los modelos de formación empresarial con enfoque de género pueden adaptarse a otros sectores productivos. Inspirándose en este ejemplo, el Proyecto WLiE puede documentar y sistematizar sus propias metodologías de acompañamiento —incluyendo guías paso a paso y casos de éxito— para compartirlas con organizaciones hermanas en otros departamentos, facilitando la construcción de un banco de aprendizajes que sirva de referencia para futuras intervenciones de CARE y sus aliados.

Tabla 8. Cuadro resumen de conclusiones clave y sus recomendaciones operativas.
Fuente: elaboración propia

Conclusión clave	Recomendación operativa
1. El capital social, económico y político de las mujeres en el Cauca ofrece una base consolidada de liderazgo y redes de apoyo.	Diseñar un módulo de fortalecimiento integral que combine formación en emprendimiento con incidencia presupuestal y mentoría política, articulado con cooperativas existentes y con la Mesa Consultiva Departamental de Mujeres, para maximizar la legitimidad y sostenibilidad de las acciones de WLiE.
2. Las vocaciones de liderazgo surgen de la autogestión y el deseo de transformación comunitaria, pero enfrentan un “techo” para acceder a espacios de poder.	Implementar un programa de formación modular en gestión pública y liderazgo comunitario —potencialmente certificable mediante alianzas con instituciones académicas o la ESAP— complementado con talleres de mentoría intergeneracional. Este proceso debe preparar a las lideresas interesadas en postularse o ser designadas para cargos de decisión, desmontando las reglas no escritas que actualmente restringen su acceso al poder formal.
3. La sobrecarga de cuidados, la violencia política y las brechas tecnológicas son barreras críticas que inhiben la participación efectiva.	Articular con el DNP y municipios pilotos la creación de casas de cuidado comunitario y plataformas híbridas (virtual/presencial) accesibles, junto a protocolos de protección (Ley 1257 adaptada al Cauca) y líneas de alerta temprana, para liberar tiempos de participación y garantizar la seguridad de las mujeres.
4. Existen aliados institucionales y redes de mujeres que pueden potenciar la incidencia colectiva si se coordinan estratégicamente.	Formalizar convenios con la Red Nacional de Mujeres, la Universidad del Cauca y la Secretaría de la Mujer, así como capacitar a líderes varones en masculinidades positivas (EngageMen y otras metodologías propias de Care y RNM), para organizar eventos sobre los NAP MPS y construir coaliciones multisectoriales que impulsen recomendaciones de política.
5. La sostenibilidad depende de instrumentos participativos y de monitoreo continuo, así como de la sistematización de buenas prácticas.	Desarrollar paneles comunitarios de seguimiento con datos abiertos y guías metodológicas de co-creación, inspiradas en modelos de cooperativas de comercio justo, y sistematizar casos de éxito de WLiE en un “banco de aprendizajes” que permita replicar y escalar las intervenciones en otros contextos.

10. Riesgos potenciales de las actividades del proyecto WLiE en el Cauca

En el diseño de las actividades del proyecto WLiE, es esencial identificar y anticipar las consecuencias no deseadas que podrían ocasionar daño a las mujeres participantes y a sus entornos. A continuación se describen y analizan los riesgos principales, organizados por tipo, junto con estrategias de mitigación integradas al ciclo de planificación.

10.1. Aumento de la violencia de género en el hogar o la comunidad

Durante las entrevistas de campo, varias lideresas expresaron que su mayor temor al involucrarse en iniciativas de empoderamiento era el recrudecimiento de la violencia doméstica o comunitaria tras hacer visibles sus demandas. Este riesgo encuentra sustento en datos de la Defensoría del Pueblo, que indica que el 63 % de las mujeres víctimas de violencia intrafamiliar en el Cauca desiste de denunciar por miedo a represalias y a la lentitud procesal. Cualquier sesión o taller que visibilice públicamente a las participantes puede desencadenar ataques verbales, amenazas o agresiones físicas por parte de parejas, familiares o miembros de la comunidad que perciben el empoderamiento femenino como una transgresión de roles tradicionales.

10.2. Aumento de tensiones intracomunitarias

Durante el diseño de actividades del Proyecto WLiE, es importante considerar que la competencia por recursos puede profundizar la fragmentación preexistente en el movimiento de mujeres. Como señala Menocal (2022), “el movimiento de mujeres en Colombia es diverso y con frecuencia se ha visto fragmentado, mostrando marcadas diferencias en orientación, intereses y prioridades entre las distintas organizaciones”. En el contexto caucano, canalizar apoyos económicos, capacitación o visibilidad hacia ciertos grupos sin un proceso participativo y transparente puede alimentar percepciones de inequidad y alimentar tensiones intragrupalas que, a su vez, debilitan la acción colectiva. Por ello, es esencial que el Proyecto WLiE establezca criterios claros de selección de beneficiarias y mecanismos de rendición de cuentas comunitaria, de modo que los apoyos refuercen la cohesión y no fragmenten las redes de solidaridad.

10.3. Riesgos de ataques o violencia por actores armados estatales o no estatales

El Cauca sigue siendo escenario de presencia armada. Independientemente si son del Estado y no estatales, estos actores pueden interpretar la movilización femenina como una amenaza a sus intereses. Como se ha afirmado a lo largo de este análisis, Indepaz documentó 85 casos de reclutamiento forzado en lo que va del 2025 y señala que las lideresas son objetivo de sanciones comunitarias o acciones de intimidación armada. Igualmente, el Programa Somos Defensores reportó 128 amenazas a mujeres en roles de liderazgo en 2024, sumado a 36 homicidios de líderes sociales. Cualquier actividad que reúna a lideresas, especialmente en zonas de alto riesgo, puede convertirse en blanco de ataques o vigilancia, poniendo en peligro su integridad física y psicológica.

10.4. Dependencia de recursos externos sin corresponsabilidad local

La dependencia excesiva de financiamiento y asistencia técnica externa sin una corresponsabilidad local configurada desde el diseño implica un riesgo latente de debilitamiento de la autonomía institucional de las organizaciones de mujeres, al transformar sus agendas en meras ejecuciones de fondos foráneos en lugar de sus propias prioridades. Esta dinámica puede generar un efecto “patronazgo” que socava la capacidad de las lideresas para gestionar recursos públicos o privados de forma independiente, debilitando gradualmente sus estructuras y reduciendo la sostenibilidad de las intervenciones más allá del ciclo del proyecto (Grand Bargain, 2016). Al no existir mecanismos claros de transferencia progresiva de competencias—tanto financieras como operativas—las organizaciones corren el peligro de perder liderazgo en sus territorios una vez que los fondos externos se agoten, lo que evidenciaría un retroceso en la localización efectiva de la respuesta humanitaria y empoderamiento comunitario.

10.5. Recomendaciones para mitigar los riesgos

- **Diseño confidencial y flexible de espacios:** emplear mecanismos de convocatoria privada (listas cerradas, invitaciones individualizadas) y alternar sedes físicas con encuentros virtuales seguros, protegiendo la identidad y localización de las participantes.
- **Evaluación continua de riesgo y “Do No Harm”:** antes de cada actividad, realizar un breve análisis de contexto que involucre a las mismas lideresas para identificar amenazas emergentes y ajustar fechas, formatos o lugares.
- **Articulación con redes de protección:** coordinar con la Defensoría del Pueblo, Comisarías de Familia y organizaciones locales de protección a la mujer para activar rutas de atención rápida ante cualquier incidente.

- Inclusión de grupos de hombres que hacen parte del proyecto WLiE y comunitarios: en la metodología EngageMen y otras metodologías de Care y RNM, formar grupos de hombres como guardias simbólicos y facilitadores de espacios seguros, reduciendo la percepción de amenaza y fortaleciendo la corresponsabilidad.
- Transparencia en la gestión de recursos y expectativas: comunicar claramente los criterios de selección y los beneficios del proyecto para evitar malentendidos y confusiones, y fomentar espacios de retroalimentación donde todas las voces sean escuchadas.
- Monitoreo post-actividad y apoyo psicosocial: implementar llamadas de seguimiento y redes de acompañamiento entre pares, así como derivaciones oportunas a servicios de atención psicológica y legal en caso de incidentes.

Tabla 9. Cuadro resumen de riesgos y medidas de mitigación. Fuente: elaboración propia

Riesgo potencial	Posibles consecuencias	Medidas de mitigación
Aumento de violencia de género	Agresiones físicas, verbales, amenazas en el hogar o la comunidad	Convocatorias confidenciales; alternancia de espacios virtuales/presenciales; acompañamiento de Defensoría y Comisarías de Familia.
Tensiones intracomunitarias	Percepción de inequidad; debilitamiento de la acción colectiva	Establecer criterios claros y participativos de selección de beneficiarias; mecanismos de rendición de cuentas comunitaria; talleres de diálogo entre organizaciones para alinear objetivos y evitar competencia por recursos .
Ataques por actores armados (estatales y no estatales)	Vigilancia, operativos de coerción, riesgo de vida	Análisis de contexto previo; coordinación con redes de protección; alternancia de sedes; alianzas con EngageMen para guardias simbólicas.
Exposición pública excesiva	Estigmatización; pérdida de privacidad	Uso de seudónimos; restricción de registros fotográficos; consentimiento informado reforzado.
Dependencia de recursos externos sin corresponsabilidad local	Percepción de asistencialismo; pérdida de autonomía	Co-diseño de actividades con lideresas; fortalecimiento de autogestión; documentación y sistematización de procesos para asegurar transferencia de capacidades.

Bibliografía

- ACNUR – Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2023). Informe sobre protección y desplazamiento en contextos rurales y étnicos de Colombia. Recuperado de: <https://www.acnur.org/colombia>
- ALBOAN. (2015). ¿Tiene género la participación? Rompiendo barreras en la participación de las mujeres. <https://www.alboan.org/es/publicaciones/2015-tiene-genero-la-participacion>
- CARE. (2023). Guía para la rendición de cuentas con enfoque transformador de género. Bogotá: CARE Colombia. Recuperado de: <https://www.careevaluations.org>
- CARE. (2023). Engaging Men & Boys For Gender Equality. Care Internacional. Recuperado de: https://www.care.org/wp-content/uploads/2023/07/EMB-Guidance-Note_Dec2021_EN.pdf
- CEPAL. (2022). Mujeres afrodescendientes en América Latina y el Caribe: Del reconocimiento a la justicia y el desarrollo. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/48174>
- CINEP & ONU Mujeres. (2022). Mujeres lideresas y defensoras: la voz de la resistencia frente a las violencias. Bogotá: CINEP. Recuperado de: <https://colombia.unwomen.org/es/biblioteca/publicaciones/2022/10/mujeres-lideresas-y-defensoras>
- Comisión de la Verdad. (2022). Hay futuro si hay verdad: Hallazgos y recomendaciones. Informe Final. Recuperado de: <https://www.comisiondelaverdad.co/informe-final>
- Contraloría General de la República. (2022). Informe sobre el seguimiento a políticas públicas de equidad de género en municipios PDET. Bogotá: CGR. Recuperado de: <https://www.contraloria.gov.co/web/guest/informes-especiales>
- Corporación Mujer, Sigue Mis Pasos, & Ruta Pacífica de las Mujeres. (2016). Proceso de caracterización social y organizativa de mujeres víctimas del conflicto armado. https://www.rutapacifico.org.co/documentos/2016-proceso-de-caracterizacioin_final_15-de-dic.pdf
- DANE. (2023). Estadísticas territoriales: Departamento del Cauca. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co>
- Defensoría del Pueblo. (2023). Informe sobre acceso a la justicia y participación ciudadana en territorios priorizados. Bogotá: Defensoría del Pueblo. Recuperado de: <https://www.defensoria.gov.co/es/nube/informes>
- Dejusticia. (2021). Enfoque interseccional y desigualdad estructural en Colombia: Propuesta de análisis para políticas públicas. Bogotá: Dejusticia. Recuperado de: <https://www.dejusticia.org/publication/enfoque-interseccional-y-desigualdad-estructural-en-colombia/>
- DNP – Departamento Nacional de Planeación. (2022). Lineamientos para presupuestos sensibles al género en el nivel territorial. Bogotá: DNP. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co>

- Flórez Romero, L. F. (2019). Mujeres: barreras y empoderamiento. Una reflexión dentro de dos organizaciones colombianas [Tesis de Maestría, Universidad Externado de Colombia]. Repositorio Institucional. <https://bdigital.uexternado.edu.co/handle/001/2304>
- Foro Económico Mundial. (2025, marzo). Excluidas del poder: cómo las barreras económicas limitan a las mujeres en la política. <https://es.weforum.org/stories/2025/03/excluidas-del-poder-como-las-barreras-economicas-limitan-a-las-mujeres-en-la-politica/>
- Gobernación de Norte de Santander. (2023). Desafíos y avances en la participación política de las mujeres en Norte de Santander. <https://administrador.nortedesantander.gov.co/desafios-y-avances-en-la-participacion-politica-de-las-mujeres-en-norte-de-santander/>
- Grand Bargain. (2016). Grand Bargain – A shared commitment to better serve people in need. Recuperado de <https://interagencystandingcommittee.org/grand-bargain>
- Indepaz. (2023). Informe de presencia y control de actores armados ilegales en Colombia. Bogotá: Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz. Recuperado de: <https://indepaz.org.co>
- Instituto de Estudios para el Desarrollo (IDS). (2021). Women's Collective Action in Conflict-Affected Colombia: Learning from the Margins. Sussex: IDS. Recuperado de: <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/handle/20.500.12413/16794>
- MOE – Misión de Observación Electoral. (2021). Participación política de mujeres en contextos con autoridades étnicas y mixtas. Bogotá: MOE. Recuperado de: <https://moe.org.co>
- Observatorio de Participación Ciudadana del Cauca. (2021). Informe de seguimiento a la participación de mujeres en escenarios locales del departamento del Cauca. Popayán: Gobernación del Cauca. (sin enlace disponible público, fuente institucional consultada)
- ONU Derechos Humanos – ACNUDH. (2023). Informe Anual sobre la situación de derechos humanos en Colombia. Ginebra: Naciones Unidas. Recuperado de: <https://www.ohchr.org/es/documents/country-reports/colombia-annual-report-2023>
- ONU Mujeres. (2022). Hacia una participación política interseccional: recomendaciones para garantizar la inclusión efectiva de todas las mujeres. Nueva York: ONU Mujeres. Recuperado de: <https://www.unwomen.org/es/digital-library/publications>
- Oxfam. (2022). Más allá del empoderamiento: repensar el rol de los hombres en los procesos organizativos de mujeres. Bogotá: Oxfam Colombia. Recuperado de: <https://colombia.oxfam.org>
- Parada Hernández, M. (2018). Las mujeres rurales en la política pública del desarrollo rural colombiano: entre la marginalización y la instrumentalización. Revista Sociojurídicos, 20(2), 99–127. <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/6805>
- Procuraduría General de la Nación. (2023). Informe Nacional de Monitoreo a la Implementación de Políticas Públicas de Mujer y Género en el nivel territorial. Bogotá: PGN. Recuperado de: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/Observatorio-de-Genero.page>

- Profamilia. (2022). Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS): Autonomía y violencia contra la mujer. Bogotá: Profamilia. Recuperado de: <https://profamilia.org.co/investigaciones/encuesta-nacional-de-demografia-y-salud-ends-2022/>
- Rocha Menocal, A. (2022). Women's participation and influence in transitions from conflict: The case of Colombia (ODI Country Study). Overseas Development Institute. Recuperado de https://odi.org/documents/8156/WPS_Colombia_case_study_FINAL_FCDO_v2_SUff0jL.pd
- Sistema de las Naciones Unidas en Colombia, DANE, & Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. (2022). Mujeres y hombres: brechas de género en Colombia. <https://colombia.unwomen.org/es/biblioteca/publicaciones/2022/03/mujeres-y-hombres-brechas-de-genero-en-colombia>
- Somos Defensores. (2023). Informe semestral enero-junio: El precio del liderazgo social. Bogotá: Programa Somos Defensores. Recuperado de: <https://somosdefensores.org/publicaciones/>
- Stake, R. E. (1995). The art of case study research. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Transparencia por Colombia. (2024). Barreras en el acceso a recursos para candidatas: hallazgos del análisis presupuestario de partidos políticos. <https://transparenciacolombia.org.co/publicaciones/>
- UN Women. (2022). Men, Masculinities and Gender Equality: Report on regional strategies for engaging men and boys. Nueva York: ONU Mujeres. Recuperado de: <https://www.unwomen.org>
- Universidad del Valle. (2021). Estudio sobre participación femenina y roles de género en el suroccidente colombiano. Facultad de Ciencias Sociales. Cali: Univalle.



**COOPERATIVE FOR ASSISTANCE AND
RELIEF EVERYWHERE INC- CARE**



@CAREColombiaONG



www.carecolombiaong.org

RED NACIONAL DE MUJERES



@RNMColombia



<https://www.rednacionaldemujeres.org/>



En colaboración
con

