
INFORME FINAL
EVALUACION EXTERNA DE MEDIO TÉRMINO DEL PROGRAMA
VERDAD, JUSTICIA Y REPARACION PARA MUJERES VICTIMAS EN COLOMBIA
ONU Mujeres, Colombia

Informe presentado por
Elisabeth Hayek-Weinmann

22 febrero de 2012

CONTENIDO

Resumen Ejecutivo

Introducción

I. Breve Descripción del Programa

- a. Antecedentes inmediatos
- b. Resultados Estratégicos y Estructura de Gestión

II. Metodología de la Evaluación

- a. Propósitos y alcances
- b. Enfoques metodológicos e instrumentos

III. Contexto del Programa

- a. Características y Evolución del conflicto armado en Colombia
- b. Marco Legal e Institucional del Programa
- c. Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas relativas al impacto diferencial de la violencia sobre las mujeres

IV. Relevancia del Programa

- a. En relación a las necesidades y prioridades nacionales
- b. En relación a las prioridades y objetivos de ONU Mujeres y la Estrategia de Cooperación de Suecia con Colombia

V. Desempeño y Sostenibilidad

- a. Consideraciones sobre el sistema de monitoreo y gestión del Programa
- b. Eficacia
 - i. Productos
 - ii. Efecto/Impacto
- c. Eficiencia
- d. Sostenibilidad

VI. Adecuación a los principios del Enfoque de Derechos, Construcción de la Paz y Efectividad de la Ayuda

- a. Enfoque de Derechos
- b. Construcción de Paz y Prevención de Conflictos
- c. Efectividad de la Ayuda

VII. Conclusiones

VIII. Recomendaciones

ANEXO 1: Términos de Referencia

ANEXO 2: Lista de Entrevistas y Discusiones en Grupo realizadas

ANEXO 3: Matriz de Productos y Resultados del Programa

ANEXO 4: Documentos Revisados y Bibliografía Consultada

RESUMEN EJECUTIVO

El presente informe reúne los principales hallazgos de la Evaluación Externa de Medio Término del Programa *Verdad, Justicia y Reparación para Mujeres Víctimas*, implementado por ONU Mujeres en Colombia con el apoyo de la Embajada de Suecia. La Evaluación se llevó a cabo entre el 18 de noviembre del 2011 y el 22 de febrero del 2012.

El propósito principal del Programa es *promover el cumplimiento efectivo de los derechos de las mujeres a la verdad, la justicia y la reparación*, desde una perspectiva de género y en forma consistente con los instrumentos internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario. Su principal marco de referencia son los principios y recomendaciones contenidos en las Resoluciones 1325, 1820, 1888 y 1889 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Atendiendo los Términos de Referencia, la Evaluación estuvo orientada a generar insumos para fortalecer la relevancia, el desempeño y la sostenibilidad de los resultados previstos en el marco del Programa. El ejercicio tomó como punto de partida la identificación de las características esenciales del conflicto armado colombiano y la crisis humanitaria derivada del mismo; asumió como referencia los aspectos relevantes del marco legal e institucional en el cual se insertan las actividades del Programa.

Entre los aspectos más relevantes sobre el contexto de país que se consideran pertinentes para la evaluación se destacan los siguientes: a) presencia y continuidad del conflicto armado, en el que participan múltiples actores, b) las formas y grados de afectación de la violencia sobre la población civil –incluyendo la violencia sexual como instrumento de guerra–; c) la simultaneidad del conflicto armado y procesos de inconclusos de DDR; d) los retos limitaciones de la justicia transicional; e) las falencias en cuanto a seguridad y protección por parte del Estado y los desequilibrios/desigualdades territoriales en cuanto a presencia y oferta de servicios del Estado y la diversidad organizaciones de la sociedad civil, las cuales presentan diferentes niveles de fortaleza.

En relación al marco legal e institucional pertinente al Programa cabe destacar la Ley 1448 *Víctimas y Restitución de Tierras*, la cual establece los lineamientos de política pública para la atención y reparación integral de las víctimas. Las dimensiones políticas y jurídicas de la Ley significan un avance importante en materia de garantías jurídicas y tiene un impacto potencial significativo sobre las condiciones de goce de derechos de las víctimas.

En el diseño metodológico de la Evaluación se utilizaron tres enfoques metodológicos complementarios, *Derechos Humanos y Enfoque de Género, Prevención de Conflictos y Prevención de la Paz*, los que se combinaron con criterios y categorías de análisis de la *Gestión Basada en Resultados* y con los principios de *Eficacia de la Ayuda* acordados por la comunidad internacional

Desde esta perspectiva, el análisis se focalizó en los aspectos gerenciales y de estrategia de ejecución vinculados a la *eficiencia y eficacia*, teniendo como objetivos específicos: a) *formular propuestas para fortalecer el sistema de monitoreo y seguimiento del Programa*; b) *Identificar ajustes en la focalización o reorientación de los ejes claves del Programa* que fueran necesarios para asegurar su relevancia y el cumplimiento de sus objetivos estratégicos; c) *identificar elementos para el diseño de una estrategia de salida*.

El alcance en la aplicación de los criterios de evaluación enfrentó limitaciones, éstas se derivaron principalmente de las debilidades registradas en el diseño y en la aplicación sistemática de instrumentos de monitoreo (ausencia de una línea de base e indicadores).

Relevancia del Programa

Las áreas de resultados esperados, actividades y procesos apoyados en el marco del Programa responden, en términos generales, a las características y niveles de victimización de la población civil en el contexto del conflicto armado colombiano, características entre las que se destaca el impacto desproporcionado de la violencia sobre las mujeres. En particular, guarda una estrecha relación con los niveles y características de la victimización de las mujeres por el uso de la violencia sexual como instrumento de terror y control por parte de los grupos armados; las líneas de acción programadas son relevantes frente a las necesidades de facilitar el acceso a la justicia y combatir el sub-registro y los altos niveles de impunidad en estos delitos.

El contenido del Programa es consistente con los instrumentos internacionales en materia de Derechos Humanos y los principios y recomendaciones en materia de Paz y Seguridad adoptados por las Naciones Unidas. Es pertinente de cara al mandato y objetivos estratégicos de ONU Mujeres en el área programática de Mujer, Paz y Desarrollo y responde de manera efectiva a cinco de los diez estrategias de trabajo priorizadas por la Organización. Los objetivos del Programa se insertan dentro de los temas prioritarios de cooperación del Gobierno de Suecia, establecido en la *Estrategia de la Cooperación para el desarrollo con Colombia 2009-diciembre 2013*, así como en *Política de Igualdad de Género y los derechos y el papel de la mujer en la cooperación para el desarrollo 2010-2015* y en la *Política para la seguridad y el desarrollo en la cooperación para el desarrollo 2010-2014*.

Desempeño y Sostenibilidad

La Teoría de Cambio implícita en el Marco Lógico del Programa es consistente en términos conceptuales y existe complementariedad en términos del tipo de actividades apoyadas, elementos que confieren un carácter integral a la intervención. No obstante esta consistencia e integralidad a nivel de diseño, se observan debilidades en los instrumentos de planeación y monitoreo que han afectado la eficacia en su desempeño y limitan su evaluación.

La modalidad de ejecución directa –en contraste con una ejecución a través instituciones nacionales, Estatales y/o de la Sociedad Civil- confirió al Programa la flexibilidad necesaria para adaptarse a los cambios de contexto y responder a demandas puntuales y estratégicas en forma oportuna. Sin embargo, al no contar con contrapartes en el sentido convencional, existe una variedad de percepciones desde las instituciones con las cuales ONU Mujeres se vincula en el marco del Programa y expresiones relacionadas con la necesidad de definir mejor el rol institucional de la Organización. La ausencia de una identificación precisa del Programa como unidad operativa limitó la capacidad de retroalimentación entre los diferentes componentes.

El Programa registra un número importante de actividades, procesos y productos a los que ha contribuido, todos ellos con claras relaciones de causalidad con los efectos y resultados esperados. Entre los productos con mayor capacidad de impacto caben destacar la publicación de los Informes de Memoria Histórica, la producción de Herramientas para la Identificación y Prevención de Riesgos de violencia sexual en el contexto del conflicto armado, el diseño de estrategias para la judicialización de casos violencia sexual y la sistematización de la jurisprudencia en materia de derechos de las mujeres, la sistematización de la ruta administrativa y judicial para reconocer los derechos sobre la tierra de las mujeres víctimas, el estudio diagnóstico sobre la situación del goce de derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado (línea de base), la estrategia de incidencia común de la Cooperación Internacional tomando como eje la Resolución 1325.

Las actividades de apoyo técnico a la Mesa la Cooperación Internacional en el tema de Género han permitido construir un entendiendo común de las demandas y necesidades de intervención prioritarias e identificar lineamientos de estratégicos de cooperación. Las actividades de realizadas por la Mesa en el marco de la conmemoración de la Resolución 1325 y en apoyo a la bancada de mujeres en el Congreso se han visto fortalecidas en su alcance por su carácter colectivo.

La naturaleza de los procesos y productos apoyados en el marco del Programa (generación de conocimiento, divulgación y sensibilización, desarrollo de instrumentos metodológicos) generan condiciones de sostenibilidad. La sostenibilidad que podría ser fortalecida con la aplicación de un enfoque de programa que priorice el establecimiento de relaciones institucionales sostenidas, el desarrollo de capacidades institucionales y la apropiación nacional.

De las entrevistas se recoge una valoración muy positiva del trabajo realizado por ONU Mujeres, se reconoce como importante su presencia, posicionamiento y capacidad técnica y de interlocución con altos funcionarios del Estado. En particular, se valora muy positivamente los aportes técnicos especializados en lo relacionado con el goce de derechos de las mujeres víctimas del conflicto.

A fin der continuidad y consolidar los resultados alcanzados a la fecha se recomienda focalizar el Programa, tomando como eje articulador el apoyo a la aplicación de la Ley 1448, y priorizando los esfuerzos para la

construcción de acuerdos institucionales de cooperación con el Ministerio de Agricultura y la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de Víctimas; siendo ambas instituciones claves por su mandato y su capacidad de impacto sobre las condiciones de goce de derechos y de transformación de condiciones de vida de las mujeres víctimas. Específicamente, se recomienda apoyar una articulación efectiva entre el Programa de Restitución de Tierras asociado a la Ley 448 y las políticas y programas de desarrollo rural del Ministerio de Agricultura.

**INFORME FINAL DE
EVALUACION EXTERNA DE MEDIO TÉRMINO DEL PROGRAMA
VERDAD, JUSTICIA Y REPARACION PARA MUJERES VICTIMAS EN COLOMBIA
18 de noviembre 2011– 22 de febrero del 2012**

Introducción

El presente informe reúne los principales hallazgos, conclusiones y recomendaciones de la Evaluación Externa de Medio Término del Programa *Verdad, Justicia y Reparación para Mujeres Víctimas en Colombia*, llevada a cabo entre el 18 de noviembre del 2011 y el 22 de febrero del 2012. El ejercicio de evaluación da cumplimiento a los Términos de Referencia elaborados por el Comité Directivo del Programa y ha cubierto las cuatro fases que fueron programadas en el Informe Inicial presentado el 30.11.2011, siendo estas, i) revisión documental, ii) investigación de campo, iii) procesamiento, análisis de la información y preparación de informes, y, iv) presentación y diálogo sobre las principales hallazgos y recomendaciones.

El contenido del Informe se ha estructurado en siete secciones. Las tres primeras presentan una breve descripción del Programa, el enfoque e instrumentos metodológicos utilizados para procesar y analizar la información así como los aspectos de contexto de país considerados como más relevante para los propósitos de la Evaluación. Las dos secciones siguientes cubren las áreas de análisis priorizadas por los Términos de Referencia, siendo éstas, *Relevancia, Desempeño (Eficiencia y Eficacia) y Sostenibilidad*; abordan también el grado de correspondencia con un conjunto de principios y criterios cualitativos derivados de los *Enfoques de Derecho, Equidad de Género y Prevención de Conflictos y Construcción de la Paz*. Las dos últimas secciones presentan las principales conclusiones y recomendaciones.

I. Breve Descripción del Programa

El Programa tiene como propósito principal *promover el cumplimiento efectivo de los derechos de las mujeres a la verdad, la justicia y la reparación*, desde una perspectiva de género y en forma consistente con los instrumentos internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario. Su principal marco de referencia son los principios y recomendaciones contenidos en las Resoluciones 1325, 1820, 1888 y 1889 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. La conceptualización y diseño del Programa se realizó bajo el liderazgo y la responsabilidad de UNIFEM/Colombia, ahora parte constituyente de ONU Mujeres, siendo esta última la institución responsable de su gestión e implementación. El Programa inició sus actividades en noviembre del 2009, tiene previsto un periodo de ejecución de tres años y cuenta con el apoyo técnico y financiero de la Embajada de Suecia en Colombia, con un aporte de US\$3, 602,508. (UNIFEM/ONU Mujeres, Documento de Programa, 2009).

a. Antecedentes inmediatos

El Programa articula y da continuidad a diferentes iniciativas que, bajo el Programa global *Mujeres, Paz y Seguridad* - PMPS, se venían desarrollando como parte del trabajo de UNIFEM en Colombia desde el año 2003 con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación - AECID. El PMPS tiene como finalidad última “contribuir al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y la construcción de la paz a través de la incorporación de la perspectiva de género en la prevención del conflicto y en los procesos de construcción de la paz, articulando la agenda de desarrollo y la promoción y protección de los derechos humanos”.

El Programa *Verdad, Justicia y Reparación* se construye a partir de la experiencia acumulada en el marco de convenios suscritos en el 2008 con las Agencias de Cooperación de España, Suecia, Noruega y Canadá; teniendo como antecedente inmediato el Proyecto “Verdad, Justicia y Reparación para las mujeres víctimas del conflicto armado en el contexto del Programa Paz y Seguridad de UNIFEM en Colombia” el cual contó con la cooperación de Suecia.

b. Resultados Estratégicos esperados y Estructura de Gestión

El Programa asume como premisa la correlación positiva entre el empoderamiento de las mujeres –en cuanto agentes de derechos y de transformación social- y la creación de condiciones para a la construcción de la paz, la gobernabilidad y el desarrollo. Desde esta perspectiva, el Programa identificó cuatro componentes o líneas de acción; tres de ellos se corresponden con cada uno de los elementos de su objetivo principal –Verdad, Justicia y Reparación-, a los que se agregó un cuarto componente orientado el fortalecimiento técnico y armonización de la Cooperación Internacional en los temas pertinentes al Programa. El Marco Lógico del Programa describe los resultados esperados por cada componente de la siguiente manera:

Resultado Estratégico 1:

Se ha visibilizado la historia de las mujeres afectadas por violaciones a los derechos humanos y las infracciones al derecho internacional humanitario en Colombia;

Resultado Estratégico 2:

Se ha incrementado el acceso a la justicia de las mujeres afectadas por el conflicto con énfasis en la violencia sexual y protección de víctimas;

Resultado Estratégico 3:

Se ha incrementado la visibilidad política, social y jurídica para los procesos de reparación con consideración de los enfoques multicultural y de género, con énfasis en tierras;

Resultado Estratégico 4:

Se han fortalecido las estrategias de la cooperación internacional para la garantía y realización de los derechos a la verdad, justicia y reparación con perspectiva de género.

Para cada componente fueron identificadas una combinación de cuatro líneas estratégicas de acción: a) generación de conocimiento (a través de investigaciones/diagnósticos, construcción participativa de narrativas memoria histórica), b) publicación y divulgación, c) educación y formación, y, d) fortalecimiento de capacidades técnicas institucionales.

Dentro del universo de la población destinataria el Programa propone una focalización en las mujeres indígenas, afrocolombianas y mujeres en situación de desplazamiento; en términos geográficos se priorizan 10 departamentos del país (Bolívar, Sucre, Magdalena, Nariño, Putumayo, Antioquia, Cauca, Huila, Meta y Choco). . Identifica como aliados estratégicos y contrapartes potenciales a un conjunto de instituciones nacionales, incluyendo Instituciones de Gobierno, Poder Judicial, Ministerio Público y Poder Legislativo, así como también, Organizaciones de la Sociedad Civil (organizaciones de derechos humanos, organizaciones de mujeres y asociaciones de mujeres víctimas en situación de desplazamiento, indígenas y afrocolombianas). Identifica también como aliados a las Agencias de Cooperación Internacional y las Agencias del Sistema de Operacional de Naciones Unidas.

Para el desempeño de las funciones de dirección estratégica y supervisión, en el diseño Programa se establecieron dos niveles de responsabilidad. Las funciones de análisis y orientación estratégica estarían a cargo de un *Comité Consultivo* a ser compuesto por tres representantes de organizaciones de la sociedad civil especializadas en el tema, tres representantes de instituciones del Estado, tres miembros del equipo de ONU Mujeres, incluyendo la Coordinadora del Programa Mujeres, Paz y Seguridad en Colombia, y una representante de la Agencia de Cooperación que apoya el Programa. Para cubrir las funciones de coordinación y conducción se definió un *Comité Directivo* a ser integrado por el equipo técnico y de gestión de ONU Mujeres con responsabilidad directa sobre el Programa (Asociada de Programa y Asesora Internacional), la Coordinadora del PMPS y una representante de la Embajada de Suecia.

II. Propósitos y Metodología de la Evaluación

a. Propósitos y alcances

El propósito principal de la Evaluación fue generar insumos para fortalecer la relevancia, el desempeño y la sostenibilidad de los resultados del Programa. Con este propósito, la Evaluación buscó documentar los avances alcanzados a la fecha, identificar los desafíos pendientes y formular recomendaciones útiles tanto

para la dirección y gestión del Programa como para las instituciones y organizaciones nacionales vinculadas y para la Embajada de Suecia.

El ejercicio de evaluación tomó como punto de partida la identificación de las características esenciales del conflicto armado colombiano y la crisis humanitaria derivada del mismo; y asumió como marco de referencia, los aspectos relevantes del marco legal e institucional en el cual se insertan las actividades del Programa. Sobre esta base, y en cumplimiento a los Términos de Referencia, el análisis se focalizó en los aspectos gerenciales y de estrategia de ejecución vinculados a la *eficiencia y eficacia*, teniendo como objetivos específicos: a) *formular propuestas para fortalecer el sistema de monitoreo y seguimiento del Programa*; b) *Identificar ajustes en la focalización o reorientación de los ejes claves del Programa* que fueran necesarios para asegurar su relevancia y el cumplimiento de sus objetivos estratégicos; c) *identificar elementos para el diseño de una estrategia de salida*. (Ver en Anexo 1 Términos de Referencia).

La evaluación cubre los dos años de ejecución del Programa, comprendidos entre noviembre del 2009 y diciembre del 2011; toma en consideración las actividades desarrolladas a nivel central así como a nivel regional y procesa información tanto de fuentes primarias como secundarias. Información cualitativa fue obtenida a través de una muestra designada de entrevistas semi-estructuradas y discusiones de grupo con actores claves.

El alcance en la aplicación de los criterios de evaluación enfrentó limitaciones, éstas se derivaron principalmente de debilidades en el diseño y en la aplicación sistemática de instrumentos de monitoreo (ausencia de una línea de base e indicadores). Estas limitaciones fueron identificadas en el Informe Inicial por lo que se propuso adoptar una metodología de Análisis de Resultados. La aplicación de esta metodología permitió reconstruir retrospectivamente, con la participación del equipo técnico y del Comité Directivo, los productos y efectos atribuibles al Programa. El alcance de la evaluación estuvo también condicionado por la estrategia de ejecución directa adoptada y por la decisión de no comunicar o proyectar el Programa como una unidad individual de cooperación. Al no identificarse el Programa como tal fuera de ONU Mujeres, las opiniones y valoraciones recogidas durante la fase de investigación de campo están referidas a la Organización misma y al conjunto de sus actividades. (En la sección correspondiente al análisis del *Desempeño* se abordará con mayor detalle la forma en que las características de los instrumentos de planificación y monitoreo utilizados, y la estrategia de gestión adoptada, condicionaron el sujeto y los hallazgos de la evaluación).

b. Enfoques e instrumentos metodológicos

El diseño de la Evaluación fue desarrollado a partir de tres premisas: i) la satisfacción de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, así como las garantías de no repetición, son condiciones esenciales para la construcción de una paz duradera; ii) al analizar las necesidades de las víctimas desde una perspectiva de género, éste no debe limitarse a visibilizar la victimización de las mujeres sino evidenciar también su papel como constructoras de la paz; iii) la justicia es un sistema que integra tanto aspectos normativos formales (el marco legal/institucional) como no formales (patrones sociales/culturales que restringen el acceso a la justicia o que discriminan en función de género, etnia o edad). En forma consistente con estas premisas, se seleccionaron tres enfoques metodológicos complementarios, *Derechos Humanos y Enfoque de Género, Prevención de Conflictos y Prevención de la Paz*, los que se combinaron con criterios y categorías de análisis de la *Gestión Basada en Resultados* y con los principios de *Eficacia de la Ayuda* acordados por la comunidad internacional¹.

La recolección y procesamiento se llevó a cabo en tres etapas. Durante la etapa de revisión documental (18 - 30.11.2011) se procesó información de fuentes primarias (documentos de planificación, estudios e informes producidos en el marco del Programa) y secundarias (estudios, diagnósticos e informes sobre temas relevantes).

¹ Los principales recursos metodológicos utilizados fueron:

United Nations Evaluation Group: *Integrating Human Rights and Gender Equality in Evaluation*, UNEG/G/(2011)2; Independent Evaluation Group – DAC Network on Development Evaluation: *Source Book for Evaluating Global and Regional Partnerships Programs*; IEG-World Bank, Washington, D.C. 2007; Collaborative Learning Projects: *The Do No Harm Handbook*, Cambridge, MA, November 2004 Sida: *Looking Back, Moving Forward* Sida Evaluation Manual 2nd revised edition, 2007

Como resultado de esta etapa se presentó un Informe Inicial con los aspectos más relevantes del contexto del Programa y el diseño metodológico de la evaluación, el cual fue sometido a aprobación el 30.11.11.

La fase de investigación de campo (07 - 21.12.11) se inició con la presentación del Informe Inicial en reuniones con el equipo técnico y de coordinación de ONU Mujeres y con representantes de la Embajada de Suecia. Durante esta fase se realizaron un total de 24 entrevistas semi estructuradas y 9 discusiones en grupo, cubriendo las categorías siguientes: Instituciones del Estado (6), Organizaciones de la Sociedad Civil (8) y Asociaciones de Víctimas a nivel regional (5), Mecanismos de Coordinación de la Cooperación Internacional (2), Instituciones de Investigación (2), y, Medios de Comunicación (2). En la selección de las entrevistas y grupos de discusión se buscó cubrir en forma balanceada tanto instituciones asociadas al programa como instituciones relevantes sin vínculos al Programa, así como también un balance en cuanto a la cobertura a nivel central y regional. En la selección de regiones visitadas, Montes de María y Meta, se aplicaron dos criterios adicionales: contrastar una región en la cual el Programa registrara mayores avances con una de menores resultados, y, al interior de cada región, priorizar las discusiones en grupo con Asociaciones/Redes de Mujeres Víctimas. (Ver Anexo 2).

Durante esta etapa se recogió documentación adicional, entre ella, publicaciones e informes producidos en el marco del Programa. Se realizó también una sesión de trabajo con el equipo de dirección y gestión del Programa utilizando los criterios y categorías de análisis de la *Gestión Basada en Resultados*²; este ejercicio de reflexión sobre la propia experiencia permitió reconstruir, en forma retrospectiva, la cadena de productos, efectos y áreas de impacto esperados por Programa. La matriz de resultados surgida del ejercicio se incluye como parte del presente Informe (ver Anexo 3). Como actividad de cierre de esta etapa se presentaron los hallazgos preliminares de la evaluación en una reunión con el equipo de dirección y gestión.

La tarea principal de la tercera etapa fue el procesamiento y análisis de la información recolectada. En el Anexo 4 se presenta la lista de documentos internos y publicaciones del Programa, informes de contexto revisados y la bibliografía consultada.

Tal como previsto, se realizó un taller de presentación del Informe Preliminar de la Evaluación con el fin de profundizar y dialogar sobre los hallazgos y fortalecer las recomendaciones. El taller se llevó a cabo en Bogotá los días 14 y 15 febrero, con una participación del equipo técnico y de coordinación de ONU Mujeres y representantes de la Embajada de Suecia. En forma complementaria al presente Informe Final, se ha elaborado un resumen de los aspectos principales discutidos en el marco del taller.

La evaluadora quiere dejar constancia de su agradecimiento por la apertura y colaboración recibida de parte del equipo de ONU Mujeres, y en particular, agradecer a Diana T. Espinoza y Julissa Mantilla quienes proporcionaron un valioso apoyo como enlaces con la Evaluación.

III. Contexto del Programa

a. Características y Evolución del conflicto armado en Colombia

El conflicto armado colombiano es uno de los de más larga duración y complejidad en América Latina, con orígenes que se remontan a la violencia bipartidista de mediados del siglo XX. Para los propósitos del presente informe, se hace referencia únicamente al periodo comprendido entre 1997 a la fecha, periodo en el cual se registran tres momentos importantes para la contextualizar la crisis humanitaria y las demandas actuales de promoción y protección del derecho de las mujeres víctimas a las que el Programa busca ofrecer respuestas: a) la ‘federalización’ de los grupos paramilitares y un recrudecimiento en los patrones de victimización de la población civil; b) la firma del Acuerdo de Santa Fe de Ralito y los procesos parciales de DDR y justicia transicional puestos en marcha por el Acuerdo; c) los avances en el ámbito del derecho a la verdad y los

² Para los propósitos del ejercicio de reconstrucción de la cadena de resultados, se utilizó la definición de los términos contenida en el Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management/Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats/Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados, Evaluation and Aid Effectiveness OECD – DAC.

desafíos pendientes en materia de justicia y reparación que enfrenta la justicia transicional, los rendimientos decrecientes del DDR y la continuidad y transformación de la violencia.

En el periodo posterior al inicio de la ejecución del Programa se registra un cuarto momento -con consecuencias directas para su ejecución- determinada por la política de la administración del gobierno relación al conflicto armado. En fuerte contraste con sus antecesores, las autoridades que asumen el gobierno en agosto del 2010 hacen referencia directa al conflicto armado, decisión política que ha tenido repercusiones en el marco legal-institucional y en la formulación de políticas públicas, en particular, en materia de derecho de las víctimas; la nueva administración asigna también un mayor énfasis en la equidad de género y genera condiciones para una nueva forma de relación entre las instituciones del gobierno y la sociedad civil.

El proyecto de articulación militar y política de un conjunto heterogéneo de grupos paramilitares bajo las Autodefensas Unidas de Colombia - AUC, inauguró un período de masacres y asesinatos selectivos que se tradujo en un aumento significativo en el número de muertes de civiles y elevó las cifras generales de victimización a niveles sin precedentes. Esta dinámica de violencia alcanzó su punto más alto en el 2001-2; tomando en cuenta como indicador el desplazamiento forzado, se observa que en el año 2002 alcanzó, según cifras oficiales, 431,512 personas expulsadas; para el año siguiente, en 2003, la cifra se reduce pero se mantiene en niveles históricos altos, alcanzando 267,019 personas, entre ellas 135,702 mujeres (CERAC, 2010; Acción Social, 2008).

La firma del Acuerdo de Santa Fe por parte del Gobierno Colombiano y las AUC en abril del 2003, abre un proceso parcial de paz que se mantiene vigente hasta el 2006. Durante ese periodo se logró la desmovilización y desarme de 39 estructuras de las AUC, para un total de 31,671 personas desmovilizadas, 28,751 hombres y 2,920 mujeres. (CERAC, 2010; Alto Comisionado para la Paz, 2007).

Es de notar que, entre finales de 2002 y principios de 2005, el proceso de DDR de las AUC tuvo un rápido efecto positivo sobre la seguridad, registrándose una disminución de los homicidios y de las muertes directas por el conflicto. Sin embargo, los efectos positivos del DDR registran un punto de inflexión en el 2005, año para el cual las estadísticas sugieren que los dividendos positivos del DDR empiezan a desvanecerse. Este fenómeno de rendimientos decrecientes coincide con el fenómeno de reconfiguración de los grupos paramilitares en el cual se mezclan elementos de continuidad frente a lo que fueron las AUC, con el surgimiento de nuevos grupos armados ilegales. El conflicto armado colombiano entra así en una fase con nuevas formas de violencia, más complejas y difíciles de enfrentar en términos de política pública que en el pasado, una fase en la cual identidades políticas y los incentivos ideológicos desempeñan un papel marginal. (Muggah y Restrepo, 2009, CERAC, 2009).

Esta dinámica y transformación ha configurado una crisis humanitaria y un contexto en el cual se combinan simultáneamente un conflicto armado continuado y multi-partido con falencias en cuanto a seguridad y protección por parte del Estado. Situación que adquiere una nueva dimensión con la violencia y victimización asociada a los procesos de reclamación de tierras, particularmente a raíz de la aprobación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, incrementando las demandas de protección para las personas, organizaciones y comunidades que participan en dichos procesos.

Esta doble característica del contexto se expresa en forma diferencial en el territorio, con una mayor concentración de la violencia registrada en el año 2010 en el occidente (Antioquia, Córdoba, Santander) y sur occidente del país (Cauca, Nariño, Huila) (CERAC, 2012) y con disparidades institucionales marcadas por un fuerte contraste entre las debilidades del Estado a nivel local y regional y a una relativa fortaleza en el nivel central, debilidades que se expresan en términos de capacidades y, en algunos casos, en términos de legitimidad cuestionada por la atribución de vínculos con grupos de criminalidad organizada.

b. Marco Legal e Institucional del Programa

Los incentivos judiciales para la desmovilización, pactados en el Acuerdo de Santa Fe, se expresaron jurídicamente en la Ley de Justicia y Paz (Ley 975). En ella se establece el carácter voluntario de la decisión de someterse a la autoridad y acogerse a la aplicación de la ley; establece también el deber de reparar a las víctimas de los actos criminales voluntariamente confesados mediante la restitución de bienes y otras formas

de reparación. De los combatientes desmovilizados solo 2,695 fueron postulados a la ley de justicia y paz (Fundación Ideas para la Paz, 2009).

La Corte Constitucional, a través de la Sentencia C-370- 2006, introdujo modificaciones a la Ley de tal manera que quedó establecido el derecho de las víctimas a participar con plenas facultades durante todo el proceso, amplió el universo de las víctimas beneficiarias de la normativa, fortaleció el derecho a la reparación e introdujo penalidades que buscaban robustecer las garantías de no repetición de los hechos de violencia.

Con la aprobación de la Ley se creó el marco institucional responsable de su aplicación, se establecieron unidades especiales en la Fiscalía General, Procuraduría General y en la Defensoría del Pueblo, crearon también los Tribunales de Justicia y Paz y la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación – CNRR como ente temporal, de carácter mixto, encargado de darle seguimiento a todo el proceso.

La implementación de Ley de Justicia y Paz representó desde el inicio un importante desafío tanto en términos de la capacidad de las instituciones responsables de su aplicación como en términos de las condiciones de acceso, participación y seguridad de las víctimas. En una primera fase, la cantidad y complejidad de los casos puso bajo presión los recursos de la Fiscalía para documentar, investigar y acusar en los plazos y términos establecidos en la Ley, y bajo parámetros que garanticen la participación de las víctimas, la recolección de elementos probatorios para procesar y sancionar a los principales responsables. De acuerdo a la Fiscalía General, a marzo del 2009 se registraron 117,671 víctimas, 1,025 versiones libres están en curso, 7,892 hechos fueron confesados. La brecha mayor entre crímenes denunciados y confesados se registra en la tipología de delitos sexuales (con 9% de los casos confesados); de los 72 casos asignados, 4 se encontraban en fase de investigación formal, 2 casos en juicio y se registra una sentencia condenatoria con una persona condenada (Fiscalía General de la Nación, 2009).

Habiendo transcurrido cinco años desde la entrada en vigencia de la Ley, el principal desafío del proceso de justicia y paz es mostrar resultados judiciales, desafío que quedó plasmado en las divergencias entre la Fiscalía General y la Corte Suprema en el tema de las imputaciones parciales. Con la maduración de los procesos judiciales y el inicio de la fase de reparaciones, la presión institucional se trasladará de la Fiscalía a los Defensores Públicos en su función de representación judicial de las víctimas, siendo este uno de los eslabones más débiles del sistema.

Aun cuando en el marco legal e institucional de la Ley de Justicia y Paz están ausentes medidas explícitas, sistemáticas, que atiendan las demandas de equidad de género, se lograron importantes avances en la superación de estos vacíos con el Auto 092-2008 de la Corte Suprema de Justicia, el cual pone en evidencia riesgos específicos como el de violencia sexual en el contexto del conflicto armado.

Desde la perspectiva de las víctimas, investigaciones de la Fundación Social sistematizaron información sobre los principales desafíos a enfrentar en el marco de la Ley 975: la necesidad de hacer más ágil y efectivo el registro de víctimas, fortalecer el sistema de protección a víctimas y testigos, y, facilitar las condiciones para asistir a los centros de atención y a los centros y a los procesos penales. De acuerdo con la misma fuente, el 51% de la población rural afectada por la violencia no ha denunciado el delito por el que fue víctima. De ellas, el 60% no lo ha hecho por miedo a represalias, hay un 20% que no sabe cómo hacerlo y un 19% no confía en que la justicia vaya a funcionar (Fundación Social, 2009).

Un avance adicional importante en materia de garantías jurídicas se encuentra en la recientemente aprobada Ley 1448 *Víctimas y Restitución de Tierras*, la cual establece los lineamientos de política pública para la atención y reparación integral y crea al mismo tiempo un nuevo marco institucional, teniendo como ente articulador el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas –SNARIV, establece también la creación de la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las víctimas como instrumento de administración centralizada de la información detallada sobre las víctimas y las circunstancias de las violaciones. Crea la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de Víctimas como entidad responsable para la coordinación de las acciones gubernamentales en cumplimiento con la ley y para la ejecución de la política gubernamental en materia de reparación, crea también Unidad Administrativa Especial para sustanciar los casos de restitución de tierras ante los jueces y tribunales y la coordinación de la política de restitución. La Ley establece la creación del Centro de Memoria Histórica el cual asumiría funciones

afines a la CNRR, entidad que cuyo periodo de vigencia expiro en diciembre del 2011. Es de señalar que el andamiaje institucional establecido por la ley aun se encuentra en fase de creación y dotación de recursos.

Es de destacar que los avances logrados en materia de garantías jurídicas, en particular en lo que se refiere a la gravedad del fenómeno de violencia sexual en el contexto del conflicto, es el resultado de la combinación de esfuerzos sostenidos por dar voz a la narrativa de las mujeres víctimas, esfuerzos en los que han participado diversas Organizaciones de la Sociedad Civil colombiana y la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. Estos esfuerzos han contado con el apoyo de la cooperación internacional, con una contribución destacada de ONU Mujeres y las actividades desarrolladas en el marco del Programa.

- c. Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas relativas al impacto diferencial de la violencia sobre las mujeres, la transformación de los roles de género y la construcción de la paz.

Los principios y lineamientos de política contenidos en las Resoluciones 1325, 1820, 1888 y 1889 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, constituyen un marco de referencia ineludible para el Programa. Las Resoluciones son complementarias y consistentes con los instrumentos de derechos humanos y de equidad de género vigentes y responden a la evidencia de campo que muestra: i) que las mujeres tienden a ser mayoría entre las víctimas civiles de la guerra, sufriendo desproporcionadamente las consecuencias de la desintegración social y el desplazamiento; ii) que la violencia sexual puede ser utilizada como táctica de guerra dirigida deliberadamente contra la población civil; iii) que la participación y las consecuencias de los conflictos armados están condicionadas por las identidades de género; iv) que el conflicto transforma las percepciones y las respuestas a las identidades de género; y, iv) que las mujeres pueden desempeñar un papel vital en la prevención y solución de conflictos y en la reparación del tejido social de las sociedades en recuperación.

Las Resoluciones, en su énfasis en el combate a la impunidad, son consistentes con el principio de interdependencia entre justicia, paz y democracia y el principio de integralidad de la normativa internacional de derechos humanos, el derecho internacional humanitario, el derecho penal internacional y el derecho internacional de los refugiados establecidos en el Informe del Secretario General *El Estado de Derecho y la Justicia de Transición* (S /2004/616, Agosto 2004).

IV. Relevancia del Programa

La aplicación del criterio de *relevancia* requiere tomar en consideración tres parámetros: el grado de correspondencia entre los componentes del Programa y las necesidades de la población hacia la cual está orientado; el grado de correspondencia con las necesidades y prioridades de las instituciones nacionales –incluyendo instituciones del Estado y Organizaciones de la Sociedad Civil– con las cuales se ejecuta el Programa; y, las prioridades y objetivos de la política de cooperación de ONU Mujeres y de la Embajada de Suecia en Colombia. Dado que el Programa esta siendo ejecutado en forma directa por ONU Mujeres, para los propósitos del presente Informe sólo se utilizaran únicamente dos de los parámetros antes mencionados.

- a. En relación a las necesidades y prioridades nacionales

Las áreas de resultados esperados, actividades y procesos apoyados en el marco del Programa responden, en términos generales, a las características y niveles de victimización de la población civil en el contexto del conflicto armado colombiano, características entre las que se destaca el impacto desproporcionado de la violencia sobre las mujeres. En su diseño toma en cuenta las condiciones de discriminación en el acceso a la justicia, registradas según edad, etnia y situación de desplazamiento, así como también las diferencias en la intensidad y características de la afectación del conflicto armado sobre la población civil a nivel territorial. En particular, el Programa guarda una estrecha relación con los niveles y características de la victimización de las mujeres por el uso de la violencia sexual como instrumento de terror y control por parte de los grupos armados; las líneas de acción programadas son relevantes frente a las necesidades de facilitar el acceso a la justicia y combatir el sub-registro y los altos niveles de impunidad en estos delitos.

Apreciaciones positivas sobre la relevancia de las actividades desarrolladas por ONU Mujeres fueron recogidas en la totalidad de entrevistas y grupos de discusión llevados a cabo en el marco de la Evaluación. Más allá de

algunas diferencias expresadas en términos de la pertinencia de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (en cuanto algunas organizaciones consideran que las demandas desde la sociedad civil y la jurisprudencia colombiana incorporan un mayor desarrollo que los principios generales de la Resolución), se registra un consenso en valorar como positivo y relevante el apoyo brindado por ONU Mujeres a los procesos de construcción de memoria histórica, divulgación y formación en materia de derechos de las víctimas mujeres, sistematización de jurisprudencia, y los procesos de dialogo e incidencia para la incorporación del enfoque de género en la legislación y formulación de políticas públicas para la atención de víctimas.

Sin restar valor al carácter consensual de estas apreciaciones positivas, es importante señalar algunas diferencias de énfasis observadas entre las entrevistas realizadas con organizaciones a nivel central y los grupos de discusión llevados a cabo con Asociaciones de Mujeres Víctimas en el nivel regional, en donde, junto con las necesidades de conocimiento de sus derechos y de los mecanismos para hacerlos efectivos, se recogen también demandas de apoyo para superar las barreras de exclusión económica, siendo así que el acceso a actividades productivas y la generación de ingresos se expresan como necesidades prioritarias.

b. En relación a las prioridades y objetivos de ONU Mujeres y la Política de Cooperación de Suecia con Colombia

El contenido del Programa es consistente con el mandato y objetivos estratégicos de ONU Mujeres en el área programática de Mujer, Paz y Desarrollo, así como las áreas de trabajo y resultados incluidos en el Marco de Cooperación (UNDAF) suscrito por el Sistema de Agencias de las Naciones Unidas y el Gobierno de Colombia, guarda también una estrecha relación con las prioridades del Sistema en materia de acción humanitaria y derechos humanos. La participación activa de ONU Mujeres en los espacios de programación conjunta de las Naciones Unidas es afín al cumplimiento de los principios de *Alineación* establecidos en la Declaración de París sobre Efectividad de la Ayuda.

El Programa es relevante frente a los instrumentos internacionales en materia de Derechos Humanos y los principios y recomendaciones en materia de Paz y Seguridad adoptados por las Naciones Unidas. En forma específica, el Programa responde de manera efectiva a cinco de los diez estrategias de trabajo priorizadas por ONU Mujeres: i) apoyar a las organizaciones jurídicas de mujeres; ii) aplicar reformas legales sensibles al tema de género; iii) aumentar el acceso de las mujeres a los tribunales y las comisiones de verdad en situaciones de conflicto y post-conflicto; iv) implementar programas de reparación sensibles al género; v) invertir en el acceso de las mujeres a la justicia.

Los objetivos del Programa se insertan dentro del tema prioritario de dialogo establecido en la *Estrategia de la Cooperación para el desarrollo con Colombia*, adoptada por el Gobierno de Suecia para el periodo enero 2009-diciembre 2013, el cual identifica *la necesidad de salvaguardar la igualdad de género y el respeto por los Derechos Humanos: la relevancia del respeto por los DDHH como puntos de partida para una paz y un desarrollo sostenible y enfatiza el papel de la mujer*. El Programa guarda también correspondencia con la priorización asignada a los Derechos Humanos y Gobernabilidad en la Estrategia antes mencionada y con las prioridades y lineamientos institucionales identificados en la *Política de Igualdad de Género y los derechos y el papel de la mujer en la cooperación para el desarrollo de Suecia 2010-2015* y en la *Política para la seguridad y el desarrollo en la cooperación para el desarrollo de Suecia 2010-2014*.

Cabe señalar que el grado de conocimiento especializado, la experiencia acumulada a través de proyectos y programas previos, así como la amplitud de los contactos y dialogo establecido con una diversidad de instituciones del Estado y de la Sociedad Civil, ha permitido a ONU Mujeres identificar necesidades específicas y demandas de intervención claves para los objetivos del Programa. El análisis y seguimiento cercano de la coyuntura política y social, junto con la flexibilidad en la gestión del Programa, ha permitido hacer ajustes necesarios y han contribuido a que las líneas de acción del programa respondieran a necesidades puntuales.

V. Desempeño y Sostenibilidad

Antes de abordar el análisis del Programa bajo los criterios *eficacia* y *eficiencia* es necesario considerar aspectos relacionados con el diseño de los instrumentos de planificación y monitoreo, así como con la estrategia de ejecución adoptada, que han condicionado el sujeto y alcance de los hallazgos de la evaluación; de la misma manera, es necesario hacer referencia los principales factores, tanto internos como externos, que han incidido sobre su desempeño.

a. Consideraciones sobre el diseño y sistema gestión del Programa

En relación al diseño cabe destacar que la Teoría de Cambio implícita en el Marco Lógico del Programa es consistente en términos conceptuales: existe una clara relación de causalidad entre las líneas de acción y los resultados esperados en los componentes de *Verdad, Justicia y Reparación*, así como complementariedad en términos del tipo de actividades apoyadas - generación de conocimiento, divulgación e incidencia, fortalecimiento de capacidades institucionales de organismos del Estado y de la Sociedad Civil-; estos elementos confieren un carácter integral a la intervención.

No obstante esta consistencia e integralidad en la concepción del Programa, se observan algunas debilidades en el diseño de los instrumentos de planeación y monitoreo que han incidido sobre el desempeño y que limitan el alcance de la evaluación: la formulación de actividades, productos y efectos presentan inconsistencias en términos de jerarquización (niveles de especificidad o concreción, grados de responsabilidad y niveles de atribución) y en términos de secuencia (relaciones causa/efecto, medios/fines). Por otra parte, si bien en el diseño del Programa se utilizaron categorías de la *Gestión Basada en Resultados*, algunas de las actividades están asociadas al apoyo a procesos por lo que los instrumentos de gestión del enfoque de resultados no necesariamente son los más adecuados.

Es de señalar que el Programa inició sus actividades sin contar con una línea de base y sin contar con un sistema de indicadores que facilitara su monitoreo y la rendición de informes de avance en forma clara y oportuna. A diciembre del 2011 se encontraba en su fase final de elaboración un estudio diagnóstico del estado del goce de derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado, el cual proporcionará los datos e información necesarios para establecer una línea de base y construir un sistema de indicadores específicos para el Programa (dada la amplitud de las variables incluidas en el estudio y su cobertura geográfica, la utilidad del estudio trasciende el ámbito de acción del Programa y es en sí mismo uno de los instrumentos de conocimiento de mayor importancia generados en el marco del mismo).

En la aplicación de indicadores cuantitativos para medir la *eficiencia*, asumida como la relación económica entre insumos (humanos, técnicos, financieros) y resultados, se han encontrado dos tipos de limitaciones: la decisión de gerencial de priorizar condiciones de co-financiamiento y la adopción de una estructura de planificación presupuestaria conformada por líneas presupuestarias no se corresponden en forma específica con los resultados esperados.

Finalmente, cabe señalar que los mecanismos de supervisión y gestión y de consulta (Comité Directivo y Comité Consultivo) previstos en el diseño del Programa son afines a los principios de *transparencia*, *participación inclusiva* de las partes interesadas (stakeholders) y *mutua responsabilidad* (UNEG, HR&GE, Declaración de París/Accra). Sin embargo, el Comité Consultivo registró atrasos en su constitución y, a la fecha del presente informe, solo se ha reunido en una ocasión. Atrasos que se derivan, entre otras razones, al proceso de elecciones y cambios en la administración del gobierno que coincidió con la ejecución del Programa.

Como se mencionara con anterioridad, los resultados de la evaluación también se han visto condicionadas por las decisiones adoptadas a nivel de dirección y gerencia del Programa en cuanto a la modalidad de ejecución y la estrategia de asignación de fondos. El Programa ha sido implementado directamente por ONU Mujeres, abarcando una variedad de formas de ejecución, así, junto con actividades de asistencia técnica y capacitación que son desarrolladas por el equipo de profesionales de la Organización, se registra la contratación directa de servicios de consultoría para la elaboración de productos específicos y, en menor medida, el otorgamiento de recursos financieros para actividades y productos a ser ejecutados por terceros.

Esta modalidad de ejecución directa –en contraste con una ejecución a través instituciones nacionales, Estatales y/o de la Sociedad Civil- confirió al Programa la flexibilidad necesaria para adaptarse a los cambios de contexto y responder a demandas puntuales y estratégicas en forma oportuna. Sin embargo, al no contar con contrapartes en el sentido convencional, existe una variedad de percepciones desde las instituciones con las cuales se vincula: preguntadas específicamente sobre como definirían su relación con ONU Mujeres las personas entrevistadas utilizaron las expresiones de ‘contratistas’, ‘usuarios’, ‘beneficiarios’, y en un caso- ‘socio estratégico’; con la excepción de esta última, los tipos de relación identificadas no son afines a los principios estrechamente vinculados de *Apropiación Nacional* y *Sostenibilidad* (Declaración de París para la Eficacia de la Ayuda).

Por otra parte, la decisión gerencial de no proyectar/comunicar el Programa en forma individual o específica, ha determinado que éste no sea identificado como tal fuera de ONU Mujeres, siendo así que ninguna de las personas entrevistadas, incluyendo las invitadas a participar en el Comité Consultivo expresaron no conocer su existencia. Como consecuencia de esta falta de identificación o conocimiento externo del Programa, las opiniones y valoraciones recogidas a través de las entrevistas y grupos de discusión están referidas a la Organización misma y a sus diferentes líneas de trabajo. Bajo estos términos, se recogió en forma unánime la importancia asignada a la presencia y actividades llevadas a cabo por ONU Mujeres para el avance de la agenda de las mujeres y, particularmente, en lo relacionado al goce de derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado; se valora muy positivamente su capacidad de incidencia e interlocución política así como los aportes técnicos para incorporar el enfoque de género en la legislación y formulación políticas públicas.

Dentro de este marco de apreciación positiva, todas las Organizaciones de la Sociedad Civil que fueron entrevistadas –con la excepción de una- coincidieron en señalar la necesidad de que ONU Mujeres defina mejor su papel. Con diferentes matices y utilizando diferentes formas de expresión, las OSCs enfatizaron la necesidad de definir con mayor precisión un papel que tome en cuenta el rol y experiencia acumulada de las organizaciones colombianas y que no compita, sino que fortalezca, la capacidad de interlocución de las mismas con el Estado y con los diferentes niveles de Organizaciones de Base.

El modelo de ejecución y el desconocimiento externo del Programa también ha limitado las posibilidades retroalimentación entre los distintos actores, procesos y productos determinando así un desempeño mas como ‘fondo’ o ventanilla de recursos que como una intervención de cooperación integrada bajo un enfoque de programa, restando así alcances a los efectos esperados. Un conocimiento mas cercano de parte de las instituciones y organizaciones nacionales sobre los diferentes desarrollos metodológicos y productos de conocimiento generados en el marco del Programa habría facilitado una mayor fortalecimiento cruzado de las distintas líneas de trabajo.

La *eficacia* o grado de alcance de los resultados del Programa ha sido afectada por dos factores principales. Un primer factor está relacionado con el proceso de creación y consolidación de ONU Mujeres. El Programa fue originalmente diseñado bajo la responsabilidad de UNIFEM, siendo este un fondo especializado que fue incorporado a ONU Mujeres en cuanto nueva entidad, político-administrativa y de gestión, creada para integrar el mandato y coordinar los esfuerzos del Sistema de Naciones Unidas para la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Este proceso de transformación organizacional trajo consigo dificultades administrativas que generaron atrasos significativos en la ejecución del Programa (entre ellos, la contratación de la línea de base prevista para los seis primeros meses solo fue posible realizarla un año y medio después). Las dificultades administrativas han ocasionado discontinuidad y/o falta de cumplimiento con algunas de las actividades programadas y reportadas como tal en un 25% de las entrevistas.

Un segundo factor, de carácter externo y con un impacto positivo, fueron los cambios en el contexto político derivados de las elecciones presidenciales registradas en el primer año de ejecución del Programa. Específicamente, las consecuencias jurídicas y de política pública asociadas a la decisión política del nuevo Gobierno de asumir el término de ‘conflicto armado’, disputado por la administración anterior, abrieron nuevas oportunidades de intervención. Un ejemplo relevante se encuentra en el proceso aprobación de la nueva Ley 1448 *Víctimas y Restitución de Tierras* y en los espacios creados para la incidencia política y los aportes técnicos al proceso por parte de las OSCs y de ONU Mujeres como parte del Programa.

b. Eficacia

Para el análisis de la eficacia del Programa se ha tomado como fuente principal la *Matriz de Resultados* construida con el equipo de ONU Mujeres. Como se mencionó antes, la Matriz fue elaborada a través de un ejercicio de reflexión colectiva en el cual se identificaron en forma retrospectiva las actividades y productos ya realizados y se analizó la secuencia de efectos y áreas de impacto esperados. Esta información ha sido complementada con la revisión de los productos disponibles y con las valoraciones sobre los productos y procesos apoyados, recogidas a través de las entrevistas y grupos de discusión.

i. Procesos y productos apoyados

En los dos años de ejecución del Programa se han impulsado 34 líneas de acción (siete de ellas en el componente de *Verdad*, trece en *Justicia*, siete en *Reparación* y siete en el componente de apoyo a la *Estrategia Conjunta de la Cooperación Internacional* en el área de género). Entre las líneas de acción se encuentran tanto apoyo a procesos (9), realización de eventos específicos en el marco de una estrategia de visibilización e incidencia (4), como también aportes a la generación de productos y servicios (21). Las líneas de acción desarrolladas se enmarcan en las líneas estratégicas identificadas en el Marco Lógico/Planes Operativos del Programa, siendo estas, *generación de conocimiento, divulgación e incidencia, formación y capacitación, fortalecimiento institucional*.

Entre los procesos y productos a los cuales se ha asignado recursos, cabe destacar los siguientes por su capacidad potencial de contribuir a los resultados estratégicos establecidos en el documento de Programa (ver en la Sección I, página 3):

Procesos y Productos por Área de Resultados

Resultado Estratégico 1 (Componente *Verdad*)

- Informes de Memoria Historia publicados por la CNRR (*‘Mujeres y Guerra. Víctimas y Resistentes en el Caribe Colombiano, ‘Mujeres que hacen historia. Tierra, cuerpo y política en el Caribe Colombiano*)
- Documental ‘El Placer. Mujeres en la guerra’ (Putumayo)
- Investigaciones específicas/a nivel regional sobre las mujeres indígenas y afrocolombianas afectadas por violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario (3)
- Investigación y publicación sobre mujeres y construcción de paz: expresiones de resistencia a nivel regional y con enfoque étnico.
- Catálogo del Fondo de Documentación/Escuela de Estudios de Género

Resultado Estratégico 2 (Componente *Justicia*)

- Informe de Seguimiento ‘Acceso a la Justicia para Mujeres víctimas de violencia sexual’, Mesa de Seguimiento al Auto 092 de la Corte Constitucional
- Informe de Seguimiento a Sentencia T496 relativa la identificación de situaciones de riesgo y barreras para acceso a la justicia
- Estrategia de judicialización de casos de violencia sexual, SISMA, OFP
- Diplomado en Justicia Transicional y Género (Oriente Antioqueño)
- Insumos técnicos, apoyos para el establecimiento de una plataforma conjunta y acompañamiento al debate legislativo para la aprobación de la Ley de Víctimas.
- Diseño y aplicación de ‘Herramientas para identificar, caracterizar y prevenir riesgos de violencia de género en el marco del conflicto armado’, Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo - SAT
- Cartilla pedagógica *ABC de la Justicia de Género*, instrumento pedagógico dirigido a las organizaciones de mujeres víctimas y a las funcionarias y funcionarios a nivel local
- Sistematización de jurisprudencia, legislación y normatividad de los derechos de las mujeres, DeJusticia

Resultado Estratégico 3 (Componente *Reparación*)

- ‘Mujeres rurales, Gestoras de Esperanza’, Cuaderno del Informe de Desarrollo Humano, PNUD, Colombia 2011
- Sistematización de la ruta administrativa y judicial para reconocer los derechos sobre la tierra de las mujeres víctimas, Ministerio de Agricultura; apoyo técnico para la aplicación del enfoque de género en la restitución de tierras prevista en la Ley de Víctimas.
- Agendas de Incidencia de las mujeres afrodescendientes, negras y palanqueras en los procesos de reparación.
- Diplomado en Restitución de Tierras (Barranquilla)

Resultado Estratégico 4 (Componente *Coordinación Cooperación Internacional y Plataforma Común de Incidencia*)

- Diagnostico de la situación de los derechos de las mujeres a la verdad, la justicia y la reparación (Línea de Base). El Diagnostico abarca, entre otras variables, la tipología de victimización, las características socio-demográficas de las mujeres víctimas indígenas y afrodescendientes, la percepción de igualdad o desigualdad de género en el acceso a la justicia. Cubre también información sobre las organizaciones sociales y la oferta institucional a nivel central y a nivel territorial para un total de 10 departamentos.
- Apoyo técnico a la Mesa de Género de la Cooperación Internacional: configuración de tres mesas de trabajo (Inclusión y Representación de las Mujeres; Justicia de Género, y, Construcción de la Paz desde la perspectiva de las Mujeres), incidencia y asesoría técnica a la bancada de mujeres en el Congreso, Conmemoración 10 años de la Resolución 1325 (10 eventos regionales).
- En el marco de lo anterior, se facilitó un proceso tripartito de construcción de una agenda política Mujeres y Construcción de Paz; y, se brindó asistencia técnica y acompañamiento político para mujeres electas en zonas de conflicto.
- Uno de los servicios de apoyo técnico y productos de mayor alcance apoyados por ONU Mujeres en el marco del Programa -el cual trasciende el área de impacto asociada al Resultado 4 y tiene una proyección global- es el Informe del Grupo Interagencial de Naciones Unidas que sistematiza información y proporciona análisis relevantes, desde el contexto colombiano, sobre la violencia sexual en el contexto del conflicto armado. El Informe constituyó un insumo significativo para el Informe Anual del Secretario General en seguimiento a las Resoluciones 1820, 1888 y 1960 (A/66/657 – S/2012/33).

Los procesos y productos apoyados han incorporado los grupos de población establecidos como prioritarios en el diseño del Programa, siendo estos, mujeres, indígenas, afrocolombianas y las mujeres en situación de desplazamiento (este último a través de asociaciones/redes de mujeres desplazadas en la formulación de políticas públicas con enfoque de género en los Departamentos de Meta y Nariño). Se han llevado a cabo actividades en cinco de los diez departamentos identificados como áreas de focalización geográfica (Meta, Nariño, Huila, Antioquia y Atlántico).

La cantidad de procesos y productos apoyados por el Programa permite afirmar que este tiene un alto nivel de efectividad, sin embargo, la diversidad y número de líneas de trabajo cubiertas con recursos del Programa, unido a las limitaciones del soporte administrativo asociadas a la transición institucional, presentan desafíos en cuanto a la capacidad de mantener las operaciones en forma ininterrumpida. Esta sobre extensión también ha impuesto limitaciones sobre la capacidad de supervisión técnica de algunos de los procesos y productos a nivel local. Ejemplos de la primera situación fueron recogidos durante la visita a Montes de María y de la segunda durante la visita a Meta.

En relación a las actividades de apoyo y asistencia técnica de la Mesa de Género de la Cooperación Internacional, a través de las entrevistas y discusiones en grupo se recogieron valoraciones positivas sobre la labor de ONU Mujeres, se recogió también una percepción de estancamiento en el trabajo de la Mesa y una cierta insatisfacción por la falta funcionamiento del grupo de trabajo que tenía como propósito coordinar una estrategia común para promover procesos de construcción de paz con una perspectiva de género. Sobre este último punto, es de hacer notar que entre las instituciones y organizaciones asociadas al Programa no existe un entendimiento común sobre el contenido, posibilidades y alcances de los procesos de construcción de paz.

Los planteamientos/concepciones expresadas en las entrevistas se ubican en un rango amplio determinado por dos parámetros extremos: entre concepciones limitadas a las negociaciones políticas y facilitación de acuerdos que pongan fin al conflicto armado, y, concepciones abiertas o inclusivas de todo tipo de actividades que amplíen espacios de participación democrática y promuevan el pleno goce de los derechos humanos.

ii. Efectos/Áreas de Impacto

Asumiendo como *efectos* los cambios registrados a nivel marcos normativos/institucionales, conocimiento, percepciones y actitudes relativas a los derechos de las mujeres víctimas y como *impacto* los cambios en las condiciones en el goce de esos derechos, es posible trazar una clara línea de causalidad entre las actividades, procesos y productos apoyados en el marco del Programa y los efectos y área de impacto buscados. La ausencia de una línea de base e indicadores, no permite medir los cambios registrados por lo que a continuación se presenta una aproximación a los principales efectos atribuibles al Programa, según área de resultados, tomando como base la relación teórica de causalidad y las apreciaciones vertidas en las entrevistas y discusiones en grupo.

Efectos del Programa por Área de Resultados

Resultado Estratégico 1 (Componente *Verdad*)

- Mayor conocimiento/visibilización de los efectos del conflicto en las mujeres (profundización en el análisis del conflicto armado y su impacto sobre las mujeres, información sistematizada sobre características y condiciones de las mujeres víctimas, considerando grupos de edad y pertenencia étnica; construcción de una memoria del conflicto que incorpora la narrativa de las mujeres, reflejando sus experiencias como víctimas, resistentes y constructoras de paz);
- Aumento de las capacidades institucionales (CNNR – Centro de Memoria Historia (Ley 1448 *Victimas y Restitución de Tierras*; OSCs y Asociaciones de Mujeres Víctimas a nivel local) a través del desarrollo y aplicación de metodologías participativas para la construcción de memoria historia;
- Debate público informado y mayor incidencia para la incorporación del enfoque de género en la formulación de políticas públicas (Congreso de la República, Alta Comisaría de Género, marco normativo e institucional de la Ley 1448)
- Incremento en la calidad y cobertura periodística, a nivel de prensa escrita y en línea, de aspectos relevantes al tema de conflicto armado y mujeres (El Tiempo, La Silla Vacía)
- Cambios en la percepción pública y generación de opiniones de rechazo en relación a la violencia sexual en el contexto del conflicto armado.

Resultado Estratégico 2 (Componente *Justicia*)

- Conocimiento y formación para el acceso a la justicia (capacidades desarrolladas a nivel de mujeres víctimas, funcionarios del Estado y OSCs);
- Desarrollo y sistematización de la Jurisprudencia en DDHH Mujeres;
- Capacidades institucionales para identificar y prevenir riesgos de violencia de género (Defensoría del Pueblo – SAT)
- Sensibilización de los operadores del sistema de justicia y justicia transicional (Fiscalía General, Defensoría del Pueblo)

Resultado Estratégico 3 (Componente *Reparación*)

- Profundización del análisis/mayor conocimiento, a nivel de audiencias especializadas, del tema tierras como factor clave en el conflicto armado y en su solución.
- Incorporación de la perspectiva de género en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras y en la Ley de Desarrollo Rural; sensibilización de funcionarios Ministerio de Agricultura).

Resultado Estratégico 4 (Componente *Coordinación Cooperación Internacional y Plataforma Común de Incidencia*)

- Conocimiento y difusión en Colombia de la justicia de género como elemento esencial dentro del horizonte de promoción de la paz y el desarrollo (Resolución 1325).

- Incorporación explícita y sistemática en la agenda de la cooperación internacional, el apoyo y seguimiento de los instrumentos internacionales para el cumplimiento de los derechos a la verdad, la justicia y reparación de las mujeres víctimas del conflicto armado, visibilizando la extensión y gravedad de la violencia sexual en el conflicto colombiano.
- Ampliación de espacios, fortalecimiento del debate, coordinación/potenciación de los efectos de los programas de cooperación en materia de mujer, paz y desarrollo;

En relación a las áreas de impacto del Programa cabe destacar dos elementos indicativos recogidos durante las discusiones con grupos de mujeres víctimas realizadas en las visitas a las regiones. Todas las participantes expresaron que los conocimientos adquiridos a través de los talleres de formación, la participación en eventos regionales, la oportunidad de conocer y compartir experiencias similares y la participación en actividades de incidencia, les ha permitido reconocerse como sujetas de derechos, fortalecer su auto-estima y ganar confianza en sus capacidades. Preguntadas sobre cuales consideran ellas son las barreras pendientes de superar en el acceso a los procesos de justicia, invariablemente la respuesta fue señalar las barreras económicas. En la reunión sostenida con la Asociación *Narrar para Vivir* en Montes de María, las participantes señalaron el procesamiento del duelo a través de ejercicios colectivos de memoria como el cambio más importante experimentado por ellas en los dos últimos años.

c. Eficiencia

La decisión gerencial de priorizar la asignación de recursos bajo un modelo de cofinanciación (el 73.5% de los procesos y productos reportados cuentan otras fuentes de financiamiento) permitió cubrir un rango de acción amplio y establecer relaciones de cooperación con un importante número de instituciones y organizaciones, y, a través de la asociación con programas regionales del PNUD, fue posible lograr presencia en cinco de los departamentos identificados como áreas geográficas de focalización. Si esta bien esta modalidad tiene impactos positivos en la eficiencia (permitted cubrir un número mayor de actividades que en el caso de haber seguido una estrategia diferente), también aumenta las necesidades en términos de capacidad de supervisión y aumenta las exigencias en términos de los sistemas de rendición de cuentas, de tal manera éstos faciliten una mayor transparencia y precisión en la estimación de los resultados atribuibles al Programa.

A continuación se presenta la estructura del gasto según Área de Resultados, elaborada sobre la base de los dos Informes Financieros disponibles. Dado que los gastos de operación incluyen costos fijos, los atrasos que se registren a nivel de la programación de resultados tienen un impacto negativo sobre la eficiencia al aumentar el peso relativo de estos gastos.

Estructura de la ejecución presupuestaria según Área de Resultados

Área de Resultados/Componentes	Reporte de Gastos Año 1 USD	Reporte de Gastos Año 2 USD	Gastos Totales USD	Estructura del Gasto %
Costos de Gestión*	231,850	321,039	552,889	25.0
Resultado Estratégico 1 (Componente <i>Verdad</i>)	107,167	406,811	513,978	23.2
Resultado Estratégico 2 (Componente <i>Justicia</i>)	43,814	497,837	541,651	24.4
Resultado Estratégico 3 (Componente <i>Reparación</i>)	121,608	366,995	488,603	22.1
Resultado Estratégico 4 (Componente <i>Coord. CI</i>)	6,134	111,500	117,634	5.3
T O T A L	510,573	1,704,182	2,214,755	100.0

+ Incluye Gastos de Operación (Técnica, Gerencial y Administrativa) y Apoyo Institucional (7%)

d. Sostenibilidad

Los avances logrados en materia de legislación y políticas públicas con enfoque de género (entre ellos, el marco normativo e institucional de la Ley 448), la sistematización y elaboración de estrategias para la judicialización de casos, la sensibilización y fortalecimiento de capacidades de los funcionarios públicos (Congreso, Fiscalía, Ministerio de Agricultura, Alta Consejería de Género) y los cambios registrados a nivel de opinión pública en relación a la violencia sexual en el contexto del conflicto, constituyen elementos importantes en la creación de condiciones de sostenibilidad política y jurídica de los resultados del Programa.

La sostenibilidad de los aportes de conocimiento (diagnósticos puntuales y la línea de base) y en la aplicación de las metodologías desarrolladas (construcción participativa de memoria historia y herramientas para la identificación y prevención del riesgos de violencia de género en el contexto del conflicto), requiere la construcción de acuerdos con las instituciones y organizaciones nacionales con el mandato y los recursos necesarios para su actualización (estudio línea de base) y aplicación sistemática de las herramientas metodológicas. En forma específica, a continuación se identifican cuatro instancias nacionales con las cuales se sugiere que el Programa busque dar seguimiento y consolidar una relación institucional.

La construcción de acuerdos de cooperación con la nueva Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de Víctimas y el Centro Nacional de Memoria Historia, como institucionalidad que asume y da continuidad a funciones de la CNRR, permitiría –en el primer caso– ampliar el uso y las posibilidades de actualización de la línea de base, y en el segundo, asegurar la continuidad de la aplicación de los instrumentos metodológicos desarrollados. En el caso de las herramientas producidas por el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo es importante buscar compromisos institucionales que aseguren su utilización sostenida una vez finalice el apoyo técnico brindado por la consultora de ONU Mujeres.

Adicionalmente, dada la centralidad del tema de tierras en los procesos de desarrollo y la construcción de paz, se sugiere profundizar la alianza estratégica con el Ministerio de Agricultura, priorizando las instancias de decisión institucional que aseguren la máxima articulación posible entre los procesos de restitución de tierras y los planes y programas de desarrollo rural con enfoque de género. Como elemento de sostenibilidad en el mediano y largo plazo de los alcances logrados en las áreas de impacto.

Con fuera señalado con anterioridad, en dos tercios de las entrevistas con OSCs realizadas en Bogotá se recogió como preocupación los eventuales impactos negativos, en términos la sostenibilidad, derivados de las ocasiones, en que según su percepción, ONU Mujeres ha desempeñado funciones cercanas o sustitutivas a las que son propias de las organizaciones nacionales.

VI. Adecuación a los principios del Enfoque de Derechos, Construcción de la Paz y Efectividad de la Ayuda

a. Enfoques de Derechos y de Género

Los Enfoques de Derechos y Género enfatizan la necesidad de impulsar, en forma simultánea y complementaria, acciones de fortalecimiento de las instituciones del Estado y de las organizaciones Sociedad Civil, y que tengan como horizonte la igualdad y no discriminación, la participación, la rendición de cuentas y la vigencia de la ley (UNDP, 2006). Desde la perspectiva del Enfoque de Género, la igualdad está referida a los derechos, responsabilidades y oportunidades para mujeres y hombres, niñas y niños; bajo este Enfoque la igualdad de género se considera parte integral, no subsidiaria, de la normativa y los instrumentos internacionales de derechos humanos y busca construir relaciones balanceadas de poder entre distintos grupos (UNEG, 2011).

El Programa se ha vinculado con instituciones del Estado y de las OSCs y los procesos y productos apoyados en el marco del mismo se encuentran en términos generales dentro de este horizonte. Al dirigir sus acciones específicamente a mujeres víctimas del conflicto armado, priorizando las que se ven afectadas por condiciones ‘cruzadas’ de discriminación, el Programa contribuye a cerrar brechas en la afectación desproporcionada de la violencia sobre las mujeres. De incluir esta perspectiva más amplia en su estrategia de

comunicación, el Programa podría alcanzar una audiencia mayor y fortalecer su capacidad de impacto. La preocupación por las limitaciones en la audiencia fue levantada en la reunión con la Mesa de Género; como indicador indirecto de esta situación, es de notar que el 81.1% de las personas entrevistadas a nivel institucional, son mujeres.

b. Construcción de la Paz y Prevención de Conflictos

De las visitas a las regiones de Montes de María y Meta se recogen dos observaciones que son pertinentes al enfoque metodológico de Acción-Sin-Daño como uno de los instrumentos para la construcción de la paz y la prevención del conflicto. El primer elemento que es importante destacar es que en los centros urbanos de ambas regiones hay una fuerte presencia de cooperación internacional, particularmente de carácter multilateral (Unión Europea, Naciones Unidas), esta presencia ha facilitado y fortalecido relaciones entre los miembros de una misma comunidad que tienen intereses compartidos, en el caso específico de las mujeres víctimas que participaron de las discusiones de grupo, en forma consistente señalaron como aspecto positivo de la participación actividades relacionadas al Programa de ONU Mujeres, la oportunidad de conocerse y compartir sus experiencias.

La segunda observación apunta a que la presencia de fondos y proyectos de cooperación también ha significado divisiones en unos casos y tensiones y conflictos entre las organizaciones locales en otros. En Montes de María una de las organizaciones entrevistadas señalaron una pérdida de afiliadas, de 300 que participaban originalmente en la asociación quedan 25, debido a que se fueron incorporando a diversos proyectos apoyados por la cooperación. En Meta se observan tensiones y conflictos entre asociaciones de desplazadas que comparten en mismo espacio de coordinación (la Mesa Humanitaria), que se expresan en la descalificación mutua del trabajo que están desarrollando y en la competencia por recursos de la cooperación.

Las observaciones anteriores se recogieron durante las discusiones en grupo en las cuales se utilizó como guía de reflexión preguntas que exploraban las prioridades, las experiencias y los cambios percibidos por los participantes en los dos últimos años y cómo estos se relacionan con los proyectos y programas en los cuales que participan en forma general y con las actividades apoyadas por ONU Mujeres en forma más específica. Siendo esta una reflexión a nivel de las organizaciones/asociaciones de los destinatarios finales del Programa (es decir una reflexión a nivel de impacto, los comentarios opiniones vertidas corresponden cambios percibidos en relación a la satisfacción de sus demandas prioritarias en los cuales ONU Mujeres es un agente de contribución).

Es de destacar, como herramienta muy útil, la guía para la aplicación del enfoque de Acción-sin- Daño, producida recientemente por la Universidad Nacional de Colombia, Synergia, COSUDE GIZ y el PNUD (Acción sin Daño como aporte para la construcción de paz: propuesta para la practica, noviembre 2011) y se sugiere su adopción en forma sistemática por parte de ONU Mujeres, particularmente en la programación de actividades en el nivel local.

c. Efectividad de la Ayuda

En forma complementaria a los principios para la Efectividad de la Ayuda que fueron analizados en las secciones anteriores, se incluye una reflexión de principios adicionales estrechamente relacionados con la sostenibilidad y que forman parte de la creación de condiciones para un retiro gradual –o estrategia de salida- de la cooperación.

I. Participación y Apropiación

La estrategia de ejecución directa adoptada no es compatible con los principios interrelacionados de participación y apropiación nacional. El efecto combinado de la modalidad de ejecución directa con la decisión de no comunicar el Programa como instrumento articulado de cooperación, hace que las instituciones y organizaciones nacionales (aun las más cercanas) no se identifiquen como contrapartes, es decir, como socios activos que participan del diseño e implementación del Programa. Tal como se señaló con anterioridad, existen distintas formas de identificar o caracterizar las relaciones institucionales con el ONU Mujeres. De las entrevistas realizadas con las instituciones nacionales se recoge también que si bien las líneas de actividad

desarrolladas por ONU Mujeres en el marco del Programa se reconocen como relevantes, estas no necesariamente se corresponden con las prioridades de las institucionales y organizaciones.

II. Alineación y Armonización

La activa participación de ONU Mujeres en los espacios de coordinación del Sistema de Naciones Unidas y su contribución en los procesos de Programación del Desarrollo (UNDAF) y de Programación para la Acción Humanitaria y Derechos Humanos (UNCT) ha contribuido a la armonización de las prioridades y estrategias de trabajo del Sistema en materia de género, y, en la medida que los Marcos de Cooperación y Planes construidos en esos espacios son sujeto de negociación con el Gobierno nacional, se facilitan condiciones de alineación con las prioridades nacionales.

El apoyo técnico de ONU Mujeres a la Mesa de Genero de la Cooperación Internacional, y la facilitación de visiones y estrategias de incidencia compartidas, han constituido un aporte significativo a la armonización. De las entrevistas se recogen valoraciones positivas de los alcances logrados en términos generales, no obstante, tanto a nivel del Sistema de Naciones Unidas como de la Mesa de Genero se tienen mayores expectativas en cuanto a avanzar en términos de coordinación a un nivel mas operativo, según fuera expresado en la reunión sostenida con los funcionarios de las Agencias del Sistema que participan en mesas de coordinación a nivel de territorial. Específicamente, se hizo énfasis en la necesidad asegurar la complementariedad en temas relacionados con protección de víctimas, atendiendo las especificidades de los mandatos institucionales.

VII. Conclusiones

Las conclusiones principales derivadas de la información procesada y analizada durante el ejercicio de evaluación, pueden resumirse de la siguiente manera:

1. Mas de cinco años de esfuerzos sostenidos en materia de promoción y defensa de los derechos de las mujeres colombianas en el marco del conflicto armado, desde una perspectiva de paz y desarrollo, crearon las bases para que ONU Mujeres asumiera una posición de liderazgo en el tema y le han permitido consolidar una serie de recursos de conocimiento, así como alianzas estratégicas con instituciones del Estado y Organizaciones de la Sociedad Civil, que han potenciado su capacidad de incidencia política.
2. De las entrevistas se recoge una valoración muy positiva del trabajo realizado por ONU Mujeres, se reconoce como importante su presencia, posicionamiento y capacidad técnica y de interlocución con altos funcionarios del Estado. En particular, se valora muy positivamente los aportes técnicos especializados en lo relacionado con el goce de derechos de las mujeres víctimas del conflicto.
3. En el marco de estas apreciaciones positivas se recogió también de las OSCs señalamientos sobre la necesidad de definir con mayor precisión papel de ONU Mujeres, que tome en cuenta el rol y experiencia acumulada de las organizaciones colombianas y que fortalezca su capacidad de interlocución con el Estado y con los diferentes niveles de Organizaciones de Base.
4. Los componentes y resultados esperados del Programa *Verdad, Justicia y Reparación* son relevantes en relación a las características del conflicto armado colombiano y a los niveles de victimización de la población civil. En forma específica, son relevantes en relación al impacto desproporcionado de la violencia sobre las mujeres así como en relación a las dificultades que ellas enfrenan en el acceso a la justicia y a los mayores niveles de impunidad que se registran, particularmente en los casos de violencia sexual.
5. El contenido del Programa es consistente con el marco jurídico e institucional colombiano, con los principios, normas y estrategias de cooperación de las Naciones Unidas y de la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional.
6. Los componentes y líneas estratégicas de acción incluidos en el Programa son consistentes y le dan un carácter de integralidad. Sin embargo, debilidades en el diseño de los instrumentos de planificación y

monitoreo y las modalidades ejecución adoptadas limitaron las posibilidades de una implementación programática mas sistemática, creándose condiciones para una dispersión de funciones y actividades.

7. El Programa registra un número importante de actividades, procesos y productos a los que ha contribuido, todos ellos con claras relaciones de causalidad con los efectos y resultados esperados. Entre los productos con mayor capacidad de impacto caben destacar la publicación de los Informes de Memoria Histórica, la producción de Herramientas para la Identificación y Prevención de Riesgos de violencia sexual en el contexto del conflicto armado, el diseño de estrategias para la judicialización de casos violencia sexual y la sistematización de la jurisprudencia en materia de derechos de las mujeres, la sistematización de la ruta administrativa y judicial para reconocer los derechos sobre la tierra de las mujeres víctimas, el estudio diagnóstico sobre la situación del goce de derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado (línea de base), la estrategia de incidencia común de la Cooperación Internacional tomando como eje la Resolución 1325.
8. No obstante este nivel de rendimiento del Programa, la ausencia de una línea de base y un sistema de indicadores, el carácter puntual de algunas intervenciones y la multiplicidad de agentes de cooperación que apoyan los mismos procesos y productos, disminuyen la posibilidad de medir la eficacia del Programa y estimar en forma precisa los niveles de atribución. La decisión de priorizar la modalidad de cofinanciando ha permitido una mayor eficiencia en términos de cobertura, sin embargo, la estructura de control presupuestario limita las posibilidades de medir la racionalidad económica en el uso de los recursos en relación a los productos.
9. Las actividades de apoyo técnico a la Mesa la Cooperación Internacional en el tema de Genero han permitido construir un entendiendo común de las demandas y necesidades de intervención prioritarias e identificar lineamientos de estratégicos de cooperación. Las actividades de realizadas por la Mesa en el marco de la conmemoración de la Resolución 1325 y en apoyo a la bancada de mujeres en el Congreso se han visto fortalecidas en su alcance por su carácter colectivo.
10. Se recogieron apreciaciones sobre la falta de continuidad en algunas de las actividades de la Mesa y la falta de avances en la definición de una estrategia que promueva y potencial papel de las mujeres como constructoras de paz. Al respecto cabe señalar, que entre los miembros de la Mesa consultados no existe una visión compartida sobre el contenido, alcances y limitaciones del trabajo a la construcción de paz.
11. ONU Mujeres participado activamente en los espacios de coordinación y programación del Sistema Agencias de las de Naciones Unidas en Colombia. En esta área, se recogen como pendientes los desafíos para traducir los lineamientos generales en una coordinación efectiva a nivel operacional, evitando duplicación de esfuerzos y potenciando la complementariedad de los mandatos institucionales de las Agencias del Sistema.
12. La naturaleza de los procesos y productos apoyados en el marco del Programa (generación de conocimiento, divulgación y sensibilización, desarrollo de instrumentos metodológicos) generan condiciones de sostenibilidad. La sostenibilidad que podría ser fortalecida con la aplicación de un enfoque de programa que priorice el establecimiento de relaciones institucionales sostenidas, el desarrollo de capacidades institucionales y la apropiación nacional.

VIII. Recomendaciones

Sobre la base de las conclusiones anteriores se identifican las siguientes recomendaciones:

1. Independientemente del alcance formal del proceso de cambio organizacional (formalización del mandato como Agencia Operacional del Sistema de Naciones Unidas), reforzar la aplicación de los enfoques y principios para la programación para el desarrollo, priorizando la ejecución nacional cuando ésta sea posible y buscando un balance entre la participación de Instituciones del Estado y las Organizaciones de la Sociedad Civil. Adoptar en forma sistemática mecanismos de planificación y monitoreo que aseguren la participación y apropiación de las instituciones y organizaciones nacionales.

2. Adoptar en forma consistente el Enfoque de Programa como herramienta para fortalecer la integralidad de la intervención, facilitar la retroalimentación entre los diferentes componentes apoyado y asegurar una mayor capacidad de impacto.
3. Incorporar en forma sistemática en la estrategia de comunicación institucional mensajes relacionados con la Equidad de Género, para dar un horizonte más amplio al trabajo de incidencia y de promoción de los derechos de las mujeres y para alcanzar a una audiencia más amplia.
4. Facilitar un espacio de dialogo, con las OSCs con las cuales ONU Mujeres tiene relación mas cercana, a fin de identificar estrategias de trabajo e incidencia especificas y concretas, y sobre esta base, abordar de manera conjunta y transparente la complementariedad de los roles institucionales en función de dichas estrategias.
5. En la fase final de ejecución del Programa, como parte de una estrategia de salida, priorizar esfuerzos para la construcción de acuerdos institucionales de cooperación con el Ministerio de Agricultura y la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de Victimas. Siendo ambas instituciones claves por su mandato y su capacidad de impacto sobre las condiciones de goce de derechos y de transformación de condiciones de vida de las mujeres victimas.
6. Apoyar una articulación efectiva del Programa de Restitución de Tierras asociado a la Ley 448, con las políticas y programas de desarrollo rural del Ministerio de Agricultura, articulación que es particularmente relevante de cara a las necesidades prioritarias identificadas por las asociaciones de mujeres victimas.
7. Negociar con la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de Victimas un acuerdo de gestión de la línea de base producida en el marco del Programa, que asegure el acceso público a la información y la actualización periódica de la misma.
8. Construir acuerdos institucionales con la Defensoría del Pueblo que asegure la plena apropiación y sostenibilidad de las herramientas desarrolladas en apoyo al Sistema de Alertas Tempranas.
9. Considerando la capacidad de supervisión y la base de soporte administrativo, reducir el rango de actividades apoyadas en el marco del Programa, focalizándose en actividades jerarquizadas según los criterios de apropiación nacional y sostenibilidad y, particularmente en el caso de las intervenciones a nivel local, siguiendo los principios de Acción sin Daño y adoptando la guía metodológica adaptada al contexto colombiano que ha sido producida por un grupo de agencias internacionales.
10. Una vez decidida la focalización construir, dentro del marco lógico del Programa, una cadena de resultados bajo el criterio prioritario de sostenibilidad y apoyada por un marco de indicadores de procesos y de productos, de tal manera que se fortalezca la efectividad y se facilite el monitoreo durante la fase final de ejecución del Programa.
11. Fortalecer al interior del Sistema de Naciones Unidas una responsabilidad y protagonismo a nivel de cada Agencia en la aplicación del enfoque de género, evitando así los riesgos de que éste se vuelva el tema de responsabilidad primordial de ONU Mujeres.