

INFORME FINAL DE LA EVALUACIÓN DEL PROGRAMA “CIUDADANÍA DE LAS MUJERES PARA LA PAZ, LA JUSTICIA Y EL DESARROLLO”

DOCUMENTO ELABORADO POR MARIANA MUÑOZ

TABLA DE CONTENIDO

TABLA DE CONTENIDO.....	2
INDICE DE TABLAS.....	3
INDICE DE ILUSTRACIONES	4
SIGLAS.....	5
INTRODUCCIÓN	6
1. ANTECEDENTES Y DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA “CIUDADANÍA DE LAS MUJERES PARA LA PAZ, LA JUSTICIA Y EL DESARROLLO”	7
1.1 El Programa Ciudadanía de las mujeres para la paz, la justicia y el desarrollo	9
2. ENFOQUE METODOLÓGICO DE LA EVALUACIÓN.....	13
2.1 Fuentes de información.....	17
3. HALLAZGOS DE LA EVALUACIÓN DEL PROGRAMA.....	19
3.1 Pertinencia del Programa	19
3.2 Eficiencia del Programa	22
3.3 Coordinación.....	26
3.4 Eficacia del Programa.....	30
3.5 Sostenibilidad de los resultados	63
4. CONCLUSIONES.....	64
5. LECCIONES APRENDIDAS Y BUENAS PRÁCTICAS	69
6. RECOMENDACIONES	71

INDICE DE TABLAS

Tabla 1. Recursos efectivos del Programa 2014 - 2018.....	12
Tabla 2. Ajuste de los componentes programáticos del Programa 2015-2016	12
Tabla 3. Recursos ejecutados por el Programa 2014-2018.....	13
Tabla 2. Estructura de la matriz de evaluación	16
Tabla 5. Entrevistas semiestructuradas realizadas.....	17
Tabla 6. Entrevistas grupales e historias de vida.....	18
Tabla 4. Distribución de recursos del Programa según componente y línea estratégica	23
Tabla 6. Víctimas de la Violencia Sexual atendidas en la estrategia Móvil del Ministerio de Justicia- Organización El Plantón.....	40

INDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1. Teoría de cambio aplicada al Programa	14
Ilustración 2. Cadena de valor del Programa	15
Ilustración 3. Principales brechas de género en Colombia (2012)	20
Ilustración 4. Ejecución Presupuestal Programa 2014-2017	23
Ilustración 4. Sub-actividades ejecutadas y en ejecución. Verdad y Memoria	31
Ilustración 5. Sub-actividades ejecutadas y en ejecución de la Ruta Pacífica de Mujeres ..	34
Ilustración 6. Sub-actividades ejecutadas para la incorporación del enfoque de género en el análisis del contexto y la investigación penal	36
Ilustración 7. Sub-actividades ejecutadas para la incorporación del enfoque de género en la judicialización de casos de violencia sexual y basada en género	37
Ilustración 8. Sub-actividades ejecutadas para la incorporación del enfoque de género en las medidas de protección a las mujeres víctimas de la violencia en el marco del conflicto armado	43
Ilustración 9. Sub-actividades ejecutadas para la incorporación del enfoque de género en el servicio de justicia	45
Ilustración 10. Sub-actividades ejecutadas para la incorporación del enfoque de género en la reparación a las víctimas	48
Ilustración 11. Sub-actividades ejecutadas y en ejecución para el proceso de restitución de tierras	53

SIGLAS

ACR	Agencia Colombiana para la Reintegración
ART	Agencia de Renovación del Territorio
ANMUCIC	Asociación Nacional de Mujeres Campesinas, Negras e Indígenas de Colombia
ASOMUPORCA	Asociación de Mujeres Productoras del Campo
CERREM	Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas
CNMH	Centro Nacional de Memoria Histórica
CPEM	Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer
CPDH	Consejería Presidencial para los Derechos Humanos
DD.HH.	Derechos Humanos
DDR	Desarme, Desmovilización y Reintegración
DINAC	Dirección Nacional de Análisis y Contextos de la Fiscalía General de la Nación
DNP	Departamento Nacional de Planeación
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FGN	Fiscalía General de la Nación
LGBTI	Lesbianas, Gays, Bisexuales y personas Transgénero
MNMH	Museo Nacional de Memoria Histórica
OACP	Oficina del Alto Comisionado para la Paz
OFP	Organización Femenina Popular
PCA	Project Cooperation Agreement
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SNARIV	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
SNU	Sistema de Naciones Unidas
UARIV	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNP	Unidad Nacional de Protección
URT	Unidad de Restitución de Tierras
VBG	Violencia Basada en Género
VJR	Verdad, justicia y reparación

INTRODUCCIÓN

En el marco de la evaluación del programa “*Ciudadanía de las mujeres para la paz, la justicia y el desarrollo*”, este documento da cuenta de los resultados, así como de las recomendaciones que a ellos se asocian para determinaciones futuras.

Esta evaluación es de tipo formativa y sumativa, lo primero en la medida en que tiene por objeto identificar buenas prácticas o lecciones aprendidas desde las fases de diseño hasta la de implementación, con el fin de proponer una serie de recomendaciones que permitan el ajuste o replicabilidad del Programa, y lo segundo ya que su propósito es medir el grado de cumplimiento de los objetivos previstos.

Para la evaluación se tuvieron en cuenta fuentes primarias, como las entrevistas con actores institucionales, organizaciones de base y mujeres, la revisión de fuentes secundarias relacionadas con el desarrollo del Programa y otra información documental relevante aportada por ONU Mujeres y los entrevistados.

Este informe está estructurado en cuatro partes. En la primera de ellas se presenta un breve marco de referencia de los antecedentes, descripción e implementación del Programa para seguidamente describir el enfoque metodológico de la evaluación, compatibilizando así los objetivos de la misma con el alcance previsto por parte del Programa. En la tercera parte se explicitan los hallazgos de la evaluación del Programa siguiendo los criterios a partir de los cuales la misma se realizó, a saber: pertinencia, eficiencia, coordinación, eficacia y sostenibilidad. Finalmente, en las secciones posteriores se presentan las lecciones aprendidas y buenas prácticas, conclusiones y recomendaciones derivados de los hallazgos arrojados por la evaluación.

1. ANTECEDENTES Y DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA “CIUDADANÍA DE LAS MUJERES PARA LA PAZ, LA JUSTICIA Y EL DESARROLLO”

En el año 2004, a través de la oficina regional de UNIFEM (ubicada en Quito, Ecuador), se pone en marcha el Programa Mujeres, Paz y Seguridad, MPS, en coherencia con el contexto de conflicto armado del país. En este marco de acción, en el periodo 2009-2010, el Programa MPS con el apoyo del gobierno de Suecia, diseña e implementa el Programa Verdad, Justicia y Reparación para las mujeres en Colombia –VJR- el cual se orientó a:

- Apoyar procesos de verdad en el marco de la Ley 975 de Justicia y Paz.
- Promover la participación de las mujeres en el proceso de paz y la sanción de violaciones contra mujeres en el contexto del conflicto armado atendiendo la Resolución 1325.
- Hacer seguimiento al Auto 092 de la Corte Constitucional sobre derechos de las mujeres en el marco del conflicto armado.
- Propender por el acceso a la justicia de las mujeres víctimas de la violencia sexual, al tenor de lo previsto en la Resolución 1820.

Lo anterior, en cuanto las reglas normativas, los procesos, las decisiones y los demás mecanismos definidos para el esclarecimiento de la verdad, la reparación a las víctimas y la no repetición consideraron la protección reforzada a las mujeres que se vieron sometidas a la victimización en el escenario del conflicto, como una forma de lucha contra la inequidad histórica y la violencia basada en género que enfrentaron. Es así como desde la expedición de la Ley 975 de 2005, que creó el procedimiento penal especial de justicia y paz, el legislador exigió a los órganos judiciales, entidades de apoyo técnico y la Procuraduría Judicial para la Justicia y la Paz ocuparse de garantizar las necesidades especiales de las mujeres y de las niñas.

De manera paralela, en el año 2010, ONU Mujeres fue creada tras la fusión de cuatro entidades del Sistema de Naciones Unidas que promovían la igualdad de género y los derechos de las mujeres. Las entidades fusionadas fueron: (i) la División para adelanto de la mujer; (ii) el Instituto internacional de investigaciones y capacitación para la promoción de la mujer; (iii) la Oficina del Asesor especial en cuestiones de género; y (iv) el Fondo de desarrollo de las Naciones Unidas para la mujer (UNIFEM).

Con posterioridad a la creación de ONU Mujeres, en el periodo 2011-2012, el Programa VJR se enfocó en procesos de fortalecimiento de la recién creada institucionalidad en el Estado colombiano, en el marco de la promulgación de la Ley de víctimas y restitución de tierras (Ley 1448 de 2011); el Decreto 4800 de 2011, mediante el cual se establecieron los mecanismos para la adecuada implementación de las medidas de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas, en el que el legislador fue preciso en incorporar el enfoque diferencial a favor de las mujeres víctimas en aspectos como el acceso a la educación, los subsidios de vivienda, la construcción de los mapas de riesgo, los programas

de protección, el derecho a la participación, etc.; el Decreto 403 de 2011, el cual le asigna a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas implementar los mecanismos para la incorporación del enfoque diferencial para mujeres, diseñar el Programa especial para garantizar el acceso de las mujeres a los procedimientos contemplados para la restitución y garantizar la articulación interinstitucional con estos fines; y los Decretos 4633, 4634 y 4635 de 2011 los cuales reconocen un tratamiento diferencial a los subgrupos de mujeres pertenecientes a las comunidades étnicas.

Lo anterior, sustenta el hecho de que la ejecución del Programa VJR se enfocará en el fortalecimiento de las siguientes entidades: (i) la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación de Víctimas (UARIV), (ii) el Centro de Memoria Histórica, (iii) la Unidad Nacional de Protección y (iv) la Unidad de Restitución de Tierras.

Por su parte, en el año 2011, Colombia es priorizada entre los países de América Latina y el Caribe para convertirse en Oficina País, por lo que ONU Mujeres Colombia asume el rol de entidad coordinadora de los temas de género y se plantean nuevos retos en cuanto al relacionamiento con el Gobierno colombiano.

En el año 2012 se da inicio al proceso de negociación entre el Gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias, FARC, y en este nuevo escenario se promueve lo previsto en la Resolución 1325 en cuanto a la participación de las mujeres en el proceso de acuerdo y el posicionamiento de la agenda de las mujeres en la mesa de negociación. Es así como el Programa VJR se orienta a fortalecer la incidencia política de las organizaciones de mujeres.

En ese orden, la evaluación final del Programa VJR, realizada a finales del año 2013, reportó como contribuciones del Programa:

1. Las mujeres víctimas de la violencia mejoraron su conocimiento y sus habilidades, lo cual les permitió exigir sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación;
2. Las organizaciones de mujeres incluidas las organizaciones de víctimas tuvieron incidencia local, departamental y en la formulación de políticas públicas; y
3. Las entidades públicas, con el apoyo del Programa, han adoptado políticas o medidas que garantizan los derechos de las mujeres víctimas.

En adición a los resultados identificados en la evaluación, las recomendaciones de allí derivadas fueron tomadas como insumo para el diseño y puesta en marcha de futuros programas. Lo cual, sumado al nombramiento de una representante de país para Colombia, da inicio a una nueva planeación estratégica a nivel país.

Es así como en el año 2014 se suscribe un acuerdo de cooperación entre el Gobierno de Suecia, a través de su Embajada en Colombia, y ONU Mujeres para apoyar el Programa “Ciudadanía de las mujeres para la paz, la justicia y el desarrollo”, el cual tiene por objeto integrar la agenda de derechos de las mujeres, su voz y liderazgo en los procesos de

construcción política y social de una paz sostenible en Colombia, en cumplimiento de los estándares internacionales.

1.1 El Programa Ciudadanía de las mujeres para la paz, la justicia y el desarrollo

Derivado del análisis de las condiciones de género en el país, como las brechas en la participación política de las mujeres, autonomía económica reflejada en indicadores como la tasa global de participación en el mercado de trabajo; tasas de desempleo e informalidad; y condiciones de pobreza, particularmente, la de hogares de jefatura femenina; y en concordancia con el Plan Estratégico Global de ONU Mujeres, se define la Nota Estratégica 2014-2017 de ONU Mujeres Colombia, la cual se focaliza en el empoderamiento político y económico de las mujeres; la prevención y eliminación de la violencia basada en género; y el liderazgo de las mujeres en temas de paz y seguridad, a través de cuatro estrategias transversales:

- Conocimiento, seguimiento y evaluación;
- Innovación y comunicaciones enfocadas en generar una transformación cultural;
- Coordinación de la agenda de género de Naciones Unidas; y
- Apoyo a procesos intergubernamentales. Esta estrategia multianual plantea que la construcción de paz incluye tanto la agenda para la terminación del conflicto como la garantía de los derechos de las víctimas.

Lo anterior, sumado a los resultados, lecciones aprendidas y recomendaciones arrojadas por la evaluación del Programa VJR y al aporte del Gobierno de Suecia ofrecieron los insumos para el diseño del programa “Ciudadanía de las mujeres para la paz, la justicia y el desarrollo”, el cual se orienta fundamentalmente a:

- Fortalecer el área de resultados en relación con la justicia transicional con enfoque de género, monitoreo de los componentes de verdad, justicia y reparación a través de nuevas aproximaciones, e incluir un nuevo componente de Desarme, desmovilización y reintegración-DDR.
- Incluir una nueva área de resultado de ciudadanía de las mujeres para la paz, con el propósito de contribuir al posicionamiento de la voz y el liderazgo de las mujeres en un posible escenario de post conflicto, garantizando su rol como actores de desarrollo a través de su empoderamiento político y económico.

Con la implementación del Programa se esperaban resultados en relación con dos efectos:

- Procesos de justicia transicional que incluyen medidas que garantizan el ejercicio y la protección de los derechos de las mujeres en el marco del fortalecimiento del Estado de derecho, los procesos de DDR y la reconciliación.
- Desarrollo de iniciativas nacionales y locales que promueven la ciudadanía activa de las mujeres y la incorporación de sus derechos en procesos de recuperación temprana, resolución de conflictos y construcción de paz.

Por su parte, para el logro de estos efectos, el Programa se propuso generar estos resultados:

JUSTICIA TRANSICIONAL

- Procesos, mecanismos y medidas de justicia transicional relacionados con construcción de la verdad y recuperación de memoria histórica incorporan la perspectiva de género y derechos de las mujeres.
- Implementación de medidas de justicia transicional con perspectiva de género, con énfasis en análisis de contexto, priorización de casos, violencia sexual y protección.
- Implementación de medidas de justicia transicional relacionadas con reparación transformadora con énfasis en atención psicosocial, reparación colectiva y restitución de tierras, con la asesoría y soporte técnico del Programa.
- Diseño e implementación de medidas de DDR impulsadas a propósito de procesos de paz, resolución de conflictos y procesos de justicia transicional incorporan la perspectiva de género con la asesoría y soporte técnico del Programa.
- ONU Mujeres coordina y lidera los esfuerzos en MPS del SNU y la cooperación internacional en el marco del Plan de Acción de Siete Compromisos de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz con perspectiva de género.

CIUDADANÍA ACTIVA DE LAS MUJERES

- Mujeres víctimas y mujeres rurales de un territorio focalizado por el Programa, han accedido a oportunidades de empoderamiento económico bajo un enfoque transformador.
- Las organizaciones de la sociedad civil participan e inciden en procesos de paz, resolución de conflictos y procesos de justicia transicional con perspectiva de género y de derechos de las mujeres.
- Marcos normativos y de políticas públicas incluyen medidas para garantizar la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones, en particular en los ámbitos de la paz, la justicia transicional y DDR.

Para dar alcance a los efectos y resultados previstos, el Programa definió seis grandes estrategias, a saber:

- **Desarrollo de capacidades del Estado:** la estrategia buscó proporcionar asistencia técnica en justicia transicional y construcción de paz con enfoque de género a funcionarios públicos promoviendo la aplicación de estándares internacionales y la articulación nación – territorio para reducir la brecha entre el marco normativo y la implementación.
- **Fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil:** esta estrategia consistió en apoyar el liderazgo y la participación de las mujeres y las organizaciones de mujeres en debates políticos y de política pública con distintos propósitos: (i) promover su agenda, (ii) contribuir al fortalecimiento, posicionamiento y promoción de un nuevo liderazgo regional y (iii) fortalecer la cooperación entre redes de mujeres y organizaciones en orden a ampliar procesos de impacto político y acción colectiva a una escala nacional y en regiones priorizadas.
- **Articulación del Estado y la sociedad civil:** mediante esta estrategia se pretendió apoyar el establecimiento del diálogo entre el Estado, las organizaciones y redes de mujeres con el fin de mejorar y reforzar el diseño e implementación de políticas públicas, planes, programas y proyectos de orden nacional y regional.
- **Coordinación del Sistema de Naciones Unidas y la cooperación internacional para lograr un impacto conjunto:** con esta estrategia ONU Mujeres coordinaría, lideraría y promovería una acción conjunta para mejorar la igualdad de género y los derechos humanos de las mujeres. Así mismo, ONU Mujeres ayudaría a lograr una coordinación efectiva de la cooperación internacional que opere en el país en dichos temas.
- **Gestión de conocimiento para generar capacidades, monitoreo y evaluación:** esta estrategia busca reforzar el conocimiento sobre equidad de género, así como, el monitoreo y evaluación de políticas y programas.
- **Comunicación para la transformación cultural:** con esta estrategia se buscó implementar acciones innovadoras de comunicación que sitúan la agenda de los derechos de las mujeres como un problema estructural dentro del debate nacional.

El Programa tuvo una escala de implementación a nivel nacional, pero igualmente se identificaron experiencias demostrativas en los territorios que fueron priorizados a partir de criterios de territorialización previamente definidos, entre los cuales se destacan las brechas de los indicadores de género y capacidades institucionales. La estrategia de territorialización se llevó a cabo mediante alianzas establecidas con instituciones gubernamentales, instituciones no gubernamentales y con otras agencias de Naciones Unidas.

Para la ejecución, el Programa contó con un total de USD 6,07 millones según los recursos proyectados en el marco del convenio Suecia-ONU Mujeres; sin embargo, y dado que los recursos fueron acordados en coronas suecas (moneda del donante), por razones atribuidas a diferenciales cambiarios, el Programa contó para su ejecución con un total de USD 5,48 millones, lo que significó una reducción de recursos disponibles de USD 584 mil.

Tabla 1. Recursos efectivos del Programa 2014 – 2018 (USD)

Año	Recursos proyectados convenio	Recursos recibidos	Ajuste recursos disponibles del Programa
2014	1.480.166	1.432.665	(47.501)
2015	1.924.216	1.528.153	(396.063)
2016	1.184.133	1.036.328	(147.805)
2017-2018	1.478.651	1.486.247	7.596
Total	6.067.166	5.483.393	(583.773)

Fuente: Programa Ciudadanía de las mujeres para la paz, la justicia y el desarrollo – ONU Mujeres.

Teniendo en cuenta que el 93% del ajuste de los recursos disponibles por parte del Programa se dio en los años 2015 y 2016, a continuación, se presenta el efecto, por componente programático, de la reducción de recursos disponibles. Como se observa, en el año 2015, la reducción más significativa se dio en el componente de Ciudadanía de las mujeres (38%), por su parte, en el año 2016, este componente se mantuvo según lo previsto y el ajuste se dio, principalmente, en el componente de Justicia transicional (24%). Los ajustes por componente y por año respondieron al contexto país; es así, como en el año 2016 se da prioridad al componente de Ciudadanía para las mujeres y a las acciones encaminadas a empoderarlas económicamente, ello en concordancia con el primer punto del Acuerdo, desarrollo rural y mecanismos como los Planes de desarrollo con territorial con enfoque territorial, PDET.

Tabla 2. Ajuste de los componentes programáticos del Programa 2015-2016 (USD)

Componente del Programa	2015		2016	
	Recursos proyectados convenio	Recursos recibidos	Recursos proyectados convenio	Recursos recibidos
Justicia transicional	884.581	727.059	475.000	359.836
Ciudadanía de las mujeres	450.000	280.939	260.000	257.039
Costos de gestión	447.100	406.958	361.419	342.688
GMS	142.535	113.197	87.714	76.765
Total	1.924.216	1.528.153	1.184.133	1.036.328

Fuente: Programa Ciudadanía de las mujeres para la paz, la justicia y el desarrollo – ONU Mujeres.

Por años de ejecución se observa una mayor participación del año 2015, lo anterior teniendo en cuenta que parte de los recursos de la vigencia de 2014, año en el cual inicia la implementación del Programa, fueron ejecutados en este año. Así mismo, el año 2018 al contemplar solo un trimestre de ejecución muestra una baja ejecución, en comparación con las vigencias anteriores.

Tabla 3. Recursos ejecutados por el Programa 2014-2018 (USD)

Año	Recursos recibidos	Recursos ejecutados	Distribución ejecución de recursos
2014	1.432.665	499.783	9%
2015	1.528.153	1.705.088	31%
2016	1.036.328	1.333.127	24%
2017	1.486.247	1.272.493	23%
2018	-	672.902	12%
Total	5.483.393	5.483.393	100%

Fuente: Programa Ciudadanía de las mujeres para la paz, la justicia y el desarrollo – ONU Mujeres.

De los recursos ejecutados, en promedio el 60% fue destinado a los componentes programáticos¹. Por líneas estratégicas no se observan grandes diferencias en cuanto a los recursos asignados. La línea de fortalecimiento de capacidades del Estado concentró casi una tercera parte de los recursos ejecutados en el componente programático. La línea que presenta la participación más baja en relación con el total de recursos ejecutados es la de articulación del Estado con las organizaciones, representando un total del 22% de dichos recursos.

2. ENFOQUE METODOLÓGICO DE LA EVALUACIÓN

La metodología sobre la cual se basó la evaluación final del Programa responde al objetivo de realizar una evaluación sumativa y formativa independiente y externa enfocada en el logro de los objetivos y resultados del Programa “Ciudadanía de las mujeres para la paz, la justicia y el desarrollo”, que permita valorar, basándose en evidencia, la pertinencia, la efectividad, la eficiencia, la sostenibilidad e impacto generados, identificar lecciones aprendidas y buenas prácticas, así como hacer recomendaciones útiles al diseño de un nuevo programa a ser implementado a futuro. Así mismo, dio alcance a los siguientes objetivos específicos:

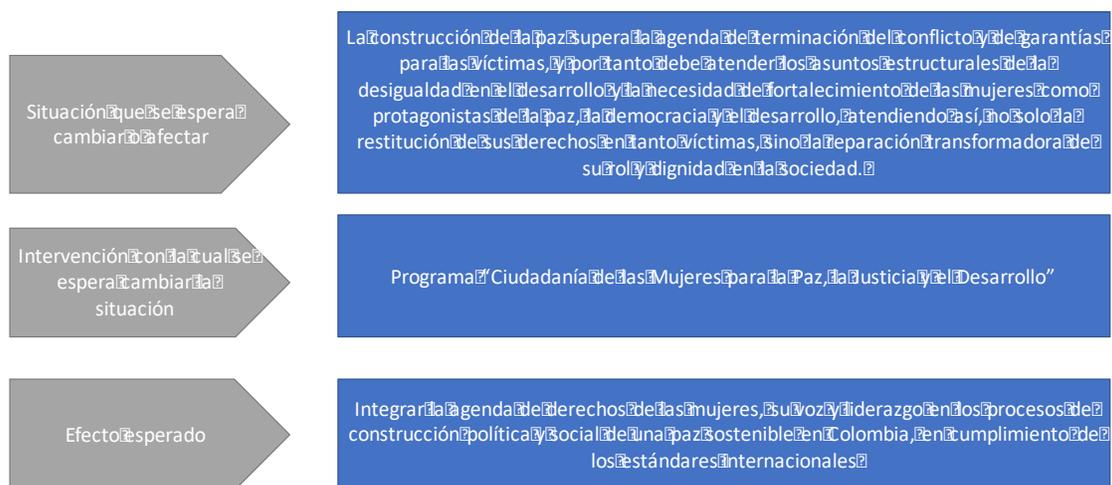
- Evaluar el modelo del programa y su implementación, y su nivel de eficiencia, identificando los factores limitantes y buenas prácticas del modelo.
- Evaluar la cadena de resultados del programa, la pertinencia y la eficacia en el logro de los mismos.
- Evaluar el nivel de transformación de las instituciones meta y en los grupos poblacionales beneficiados.

¹ La fuente de verificación corresponde a los planes operativos anuales, donde se detallan los recursos por componente de ejecución.

- Producir un conjunto de herramientas informativas y comunicacionales (ver productos) que se puedan utilizar para presentar las lecciones aprendidas y logros del programa a la comunidad internacional y a las instituciones/grupos poblacionales que han sido involucrados en el desarrollo del programa.
- Identificar historias destacadas y paradigmáticas que puedan ser usadas como piezas independientes para presentar a una audiencia amplia los resultados concretos que el programa ha generado en instituciones meta y en los grupos poblacionales beneficiados.
- Formular recomendaciones que contribuyan al proceso de formulación de una posible continuidad del programa.

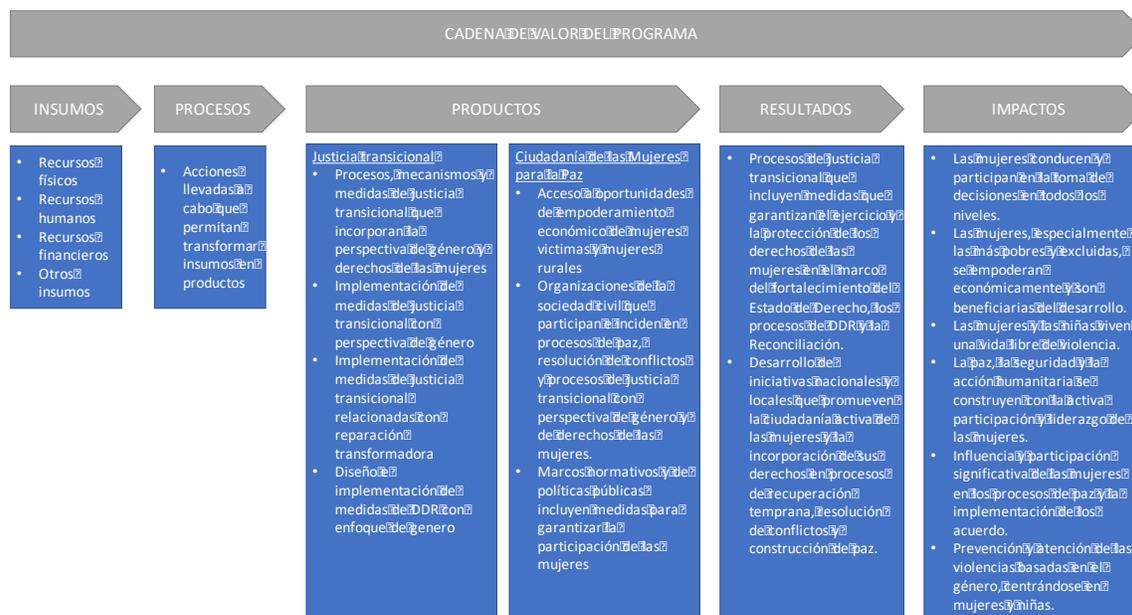
El marco conceptual en el que se basó la evaluación final del Programa “Ciudadanía de las Mujeres para la Paz, la Justicia y el Desarrollo” corresponde a la Teoría de Cambio y específicamente a una de sus representaciones, la Cadena de Valor. La teoría de cambio define como una intervención logra cambiar una situación para alcanzar unos resultados previstos. Por su parte, la cadena de valor define la secuencia por medio de la cual los recursos disponibles de una intervención logran transformar, a través de procesos o acciones, estos recursos en productos o bienes/servicios tangibles, los cuales a su vez generan los resultados e impactos esperados sobre la población objeto de la intervención. Partiendo de este enfoque, a continuación, se presenta una síntesis de la teoría de cambio y la cadena de valor del Programa.

Ilustración 1. Teoría de cambio aplicada al Programa



Fuente: Elaboración propia con base en documentos ONU Mujeres.

Ilustración 2. Cadena de valor del Programa



Fuente: Elaboración propia con base en documentos ONU Mujeres.

A partir de ese esquema, la evaluación final del Programa se desarrolló en dos etapas: evaluación formativa y sumativa; y formulación de recomendaciones.

La evaluación formativa tuvo por objeto identificar buenas prácticas o lecciones aprendidas desde las fases de diseño hasta la de implementación, ello con el fin de sustentar las recomendaciones que se presentan en este documento. Por su parte, la evaluación sumativa tuvo por objeto medir el grado de cumplimiento de los objetivos previstos del Programa.

Tomando como base lo anterior, para garantizar la complementariedad de estos dos enfoques, la evaluación del Programa integró cada uno de los eslabones de la cadena de valor con unos criterios de evaluación y unas preguntas que orientaron la evaluación.

Los criterios definidos para esta evaluación corresponden con lo prescrito tanto en los términos de referencia de la consultoría, Manual de evaluación “Cómo gestionar evaluaciones con enfoque de género”² como en la “Guía de evaluación de programas y proyectos con perspectiva de género, derechos humanos e interculturalidad” de ONU Mujeres, y en ese orden los criterios de evaluación definidos corresponden a:

- Pertinencia: el Programa responde a las necesidades identificadas
- Eficiencia: los recursos del Programa se reflejan en resultados

² <http://genderevaluation.unwomen.org/-/media/files/un%20women/gender%20evaluation/handbook/evaluationhandbook-sp-web.pdf>

- Eficacia: logro de los objetivos previstos
- Coordinación: articulación de los actores que intervienen³
- Sostenibilidad: continuidad de los efectos del Programa una vez culminada la intervención

Por su parte, las preguntas de evaluación corresponden a las definidas en los términos de referencia, las cuales permiten la incorporación de un enfoque integrado (derechos humanos/igualdad de género/interculturalidad) en la evaluación.

Tabla 4. Estructura de la matriz de evaluación

Crterios de evaluación	Componente de la cadena de valor	Preguntas de la evaluación
Pertinencia	Diseño del Programa	<ul style="list-style-type: none"> ○ ¿En qué medida el diseño del Programa y sus componentes fueron consistentes con las necesidades de las mujeres, de sus organizaciones, de instituciones públicas, y de las comunidades intervenidas? ○ ¿Cuál es la adecuación del Programa a los marcos normativos nacionales e internacionales?
Eficiencia	Insumos	<ul style="list-style-type: none"> ○ ¿En qué medida los recursos financieros y no financieros permitieron el alcance de los resultados y objetivos del Programa?
	Manejo operativo	<ul style="list-style-type: none"> ○ ¿Cuán oportunamente fue implementado y administrado el Programa?
Coordinación	Estructura organizacional	<ul style="list-style-type: none"> ○ ¿En qué medida el Programa logró sostener un adecuado nivel de coordinación y sinergia entre los actores involucrados, y en qué medida se promovió la participación y alianzas con actores clave?
Eficacia	Productos y resultados	<ul style="list-style-type: none"> ○ ¿En qué medida se alcanzaron los objetivos, efectos y resultados previstos por el Programa? ○ ¿En qué medida el Programa llegó a las mujeres y las instituciones meta, y como contribuyó a que los procesos de justicia transicional incluyeran mejores medidas? ○ ¿En qué medida las acciones del Programa permitieron desarrollar iniciativas nacionales y locales que promuevan la ciudadanía activa de las mujeres y la incorporación de sus derechos en procesos de recuperación temprana, resolución de conflictos y construcción de paz? ○ ¿Cuál es el valor agregado para Suecia de tener a un socio como ONU Mujeres para el logro de los objetivos del Programa? ○ ¿Cómo el Programa abordó temas ambientales como eje transversal? ○ ¿Cuáles son los efectos de largo plazo previstos e imprevistos, directos e indirectos, que se alcanzaron con el Programa? ○ ¿Cuáles son los principales cambios en la vida de las mujeres, en sus organizaciones, e instituciones?

³ Teniendo en cuenta la multiplicidad de actores que intervinieron en la ejecución del Programa y los esfuerzos de articulación que ello implicó, la inclusión del criterio de coordinación buscó determinar en qué medida el Programa logró sostener un adecuado nivel de coordinación y sinergia entre los actores involucrados, y en qué medida se promovió la participación y alianzas con actores clave.

Criterios de evaluación	Componente de la cadena de valor	Preguntas de la evaluación
Sostenibilidad		<ul style="list-style-type: none"> ○ ¿En qué medida los resultados alcanzados en las mujeres, organizaciones de mujeres, y comunidades afrocolombianas participantes serán sostenibles luego de la terminación del Programa? ○ ¿Qué cambios al Programa son necesarios para responder a los desafíos emergentes del nuevo contexto histórico y político del país en la agenda relacionada con Mujeres, Paz y Seguridad?

2.1 Fuentes de información

De conformidad con la metodología propuesta para la evaluación, la recopilación de la información se llevó a cabo acudiendo a diferentes fuentes, para lo cual se contó con el apoyo de ONU Mujeres. En un primer momento se recibió información electrónica de la ejecución del proyecto que permitió la revisión documental, a partir de la cual se estructuraron los instrumentos para la realización de las entrevistas semiestructuradas, las entrevistas grupales y las historias de vida.

Las entrevistas semiestructuradas se llevaron a cabo con 21 servidores públicos que han sido punto focal entre el Programa y las entidades que fueron seleccionadas con el apoyo de ONU Mujeres, en razón a la intensidad de la ejecución de acciones en el periodo a evaluar. Es de anotar que, por haber coincidido el periodo de la evaluación con la temporada de fin de año, la coordinación de las agendas para la realización de las entrevistas se dificultó no sólo en el mes de diciembre sino también en el primer mes del año 2018, esto en cuanto que un significativo número de enlaces institucionales con el Programa son vinculados mediante contrato de prestación de servicios que tardaron en ser celebrados para la presente anualidad o no fueron renovados. Cuando de funcionarios de planta se trató, los retrasos se fundaron en las actividades de planificación propias del mes de enero.

Tabla 5. Entrevistas semiestructuradas realizadas

ENTIDAD U ORGANIZACIÓN	FECHA
ONU Mujeres	29/11/2017
Ministerio de Justicia – DJT	13/12/17
CPDDHH	13/12/2017
Embajada de Suecia	14/12/2017
Ministerio del Interior	19/12/2017
UARIV	20/12/2017
Fiscalía General de la Nación	22/12/2017
Defensoría del Pueblo	23/12/2017
ONU Mujeres	15/01/2018
ONU Mujeres	17/01/2018
ONU Mujeres	19/01/2018

ENTIDAD U ORGANIZACIÓN	FECHA
ONU Mujeres	01/02/2018
ONU Mujeres	05/02/2018
Ministerio de justicia – DJT	09/02/2018
ONU Mujeres	30/02/2018

En adición a lo anterior, en el mes de febrero del 2018 fue posible llevar a cabo las visitas a los 4 territorios convenidos y en ellas realizaron las entrevistas grupales a las organizaciones de base y las historias de vida.

Tabla 6. Entrevistas grupales e historias de vida

MUNICIPIO	NÚMERO DE ENTREVISTADOS	FECHA
Barrancabermeja, Santander	13	08/02/2018
Patía, Cauca	8	03/02/2018
Tablón de Gómez, Nariño	6	05/02/2018
San Juan Nepomuceno, Bolívar	10	19/02/2018

En los territorios, acudiendo a la observación como mecanismo para la recolección de información, fue importante la verificación de las capacidades instaladas relacionadas con el fortalecimiento de las organizaciones, la administración del material producido por el Programa, así como la verificación de la apropiación de los aprendizajes técnicos que el programa ha aportado a las mujeres y a las instituciones.

Con las fuentes de información disponibles, en el marco de la evaluación, con la implementación de las técnicas de triangulación⁴ fue posible encontrar patrones de convergencia o divergencia, lo cual permitió el uso de diversos acercamientos. La triangulación utilizada en esta evaluación corresponde al uso de diferentes tipos de métodos, cualitativos y cuantitativos, por lo que se logró una aproximación a un análisis de métodos mixtos, los cuales se interpretan como “la clase de estudios en los cuales se mezclan o combinan técnicas, métodos, aproximaciones, conceptos o lenguajes dentro de un mismo estudio” (Jhonson & Onwuegbuzie, 2004, pág. 17).

⁴ La triangulación es una técnica que se usa para validar hallazgos, la cual tiene como base la confirmación de resultados junto con la calidad de los datos (Miles, Huberman, & Saldaña, 2014).

3. HALLAZGOS DE LA EVALUACIÓN DEL PROGRAMA

A continuación, se presentan los hallazgos de la evaluación del Programa Ciudadanía de las mujeres para la paz, la justicia y el desarrollo. El análisis realizado parte de la información primaria y secundaria recolectada, según criterios definidos:

- Pertinencia: el Programa responde a las necesidades identificadas
- Eficiencia: los recursos del Programa se reflejan en resultados
- Eficacia: logro de los objetivos previstos
- Coordinación: articulación de los actores que intervienen
- Sostenibilidad: continuidad de los efectos del Programa una vez culminada la intervención

3.1 Pertinencia del Programa

Este criterio de evaluación se centra en establecer aspectos inherentes al diseño del Programa, específicamente a la justificación que da sustento al mismo, la forma como se definieron los objetivos, componentes, metas, población objetivo, y a si estos aspectos respondieron adecuadamente al contexto de implementación.

El diseño del Programa respondió a una problemática claramente definida en términos de igualdad de género, violencia basada en género, así como a los retos que plantea el contexto cambiante del país, como se evidencia en el análisis de contexto presentado en el documento ProDoc “Women’s citizenship for peace, justice and development” (abril de 2014).

Ilustración 3. Principales brechas de género en Colombia (2012)

CONTEXTO PAÍS

- Población total: 48 millones de personas > 51.6% mujeres
- Colombia un país de ingreso medio, con altos niveles de desigualdad (Gini de 0.54), con niveles de pobreza del 2.7% y pobreza extrema del 0.4%.
- Desarrollo de un marco legal y una arquitectura institucional que responde no solo al contexto país sino a la incorporación de medidas que garanticen los derechos de las mujeres (Política Pública Nacional de Equidad de Género y el Plan Integral para garantizar una vida libre de violencias – Documento CONPES 3611 de 2012)

VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

- Registro único de víctimas: 27% mujeres
- 57.000 mujeres desaparecidas forzosamente
- 2.376.857 de mujeres desplazadas por el conflicto armado (51% del total de desplazados)
- 57.454 crímenes contra las mujeres (homicidio, agresión sexual y violencia intrafamiliar)
- 84.2% de los casos de violencia sexual contra mujeres, el 84.4% concentrados en niñas y jóvenes entre 10- 17 años
- Niveles de impunidad cercanos al 90% en los casos de violencia contra las mujeres

LIDERAZGO Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA

- 52% de la población son mujeres y solo el 12% ocupa un cargo de elección popular
- Cargos públicos ocupados por mujeres: 29% gobernaciones, 10% alcaldías, 16% consejos municipales, 17% Senado, 13% representantes de la Cámara.

EMPODERAMIENTO ECONÓMICO

- 20.4pp de diferencia en relación con la tasa global de participación en el mercado laboral en comparación con los hombres
- Ingresos laborales 20% inferiores a los de los hombres, a pesar de tener, en promedio, un mayor nivel educativo.
- 6.2pp de diferencia en relación con la tasa de desempleo en comparación con los hombres
- 25% de las mujeres que trabajan en actividades agrícolas no recibe remuneración por su trabajo.

Fuente: ProDoc “Women’s Citizenship for peace, justice and development”. Abril de 2014.

El diagnóstico situacional del país llevado a cabo en términos de igualdad de género y derechos de las mujeres llevó al planteamiento de tres grandes retos, a saber:

1. Brecha entre el marco legal, que promueve la garantía de los derechos de las mujeres, y su implementación.
2. Conflicto armado, en términos de victimización e inicio de diálogos entre el Gobierno colombiano y las FARC tendientes a la terminación del conflicto y la consolidación de una paz duradera.
3. Brechas de género en participación política y empoderamiento económico de las mujeres.

Lo anterior implicó, que en el planteamiento del Programa se priorizaran las acciones que permitieran el desarrollo de capacidades de entidades públicas, el fortalecimiento de organizaciones de la sociedad civil, la articulación del Estado y la sociedad, la necesidad de posicionar la agenda de las mujeres en el proceso de negociación con las FARC, y el apoyo a la implementación del acuerdo de paz, con el fin de integrar la agenda de derechos de las mujeres, su voz y liderazgo en los procesos de construcción política y social de una paz sostenible en Colombia.

Es así como el Programa surge del análisis de las condiciones de género en el país; de lo definido en la Nota estratégica 2014-2017, la cual establece que ONU Mujeres Colombia se

focalizará en el empoderamiento político y económico de las mujeres; la prevención y eliminación de la violencia basada en género; el liderazgo de las mujeres en temas de paz y seguridad; y los resultados, lecciones aprendidas y recomendaciones arrojados por la evaluación del Programa Verdad, Justicia y Reparación.

Partiendo de este análisis de contexto, para dar respuesta a la problemática identificada, el Programa planteó dos objetivos: (i) Fortalecer el área de resultados en relación con la justicia transicional con enfoque de género, monitoreo de los componentes de verdad, justicia y reparación a través de nuevas aproximaciones, e incluir un nuevo componente de Desarme, Desmovilización y Reintegración-DDR, e (ii) Incluir una nueva área de resultado de ciudadanía de las mujeres para la paz, con el propósito de contribuir al posicionamiento de la voz y el liderazgo de las mujeres en un posible escenario de post conflicto, garantizando su rol como actores de desarrollo a través de su empoderamiento político y económico.

Para dar alcance a estos objetivos, el Programa definió seis líneas estratégicas: 1. Desarrollo de capacidades del Estado, 2. Fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, 3. Articulación del Estado y la sociedad civil, 4. Coordinación del Sistema de Naciones Unidas y la cooperación internacional para lograr un impacto conjunto, 5. Gestión de conocimiento para generar capacidades, monitoreo y evaluación, y 6. Comunicación para la transformación cultural.

La definición de estas líneas estratégicas evidenció no solo la inclusión de los actores relevantes de acuerdo con los objetivos del Programa y el contexto del país, sino también la articulación de los mismos. En la mayoría de los casos, las instituciones que hicieron parte del Programa venían trabajando o habían trabajado en el marco de otros proyectos o espacios, tanto con ONU Mujeres como con el gobierno de Suecia. Es así como este trabajo previo permitió establecer espacios de concertación y concretar así el alcance del Programa en cada institución. En este ejercicio de concertación, las entidades proponían líneas específicas de acción, las cuales eran evaluadas por las instancias definidas por el Programa, para avalar aquellas que arrojaran valoraciones positivas sobre su coherencia y pertenencia con los objetivos del Programa. Este esquema de identificación y priorización de las líneas de acción con las entidades públicas y organizaciones sociales permitió que el Programa aportará a un amplio número de necesidades que se vieron reflejadas en las 63 actividades, de las cuales 49 correspondieron al componente de Justicia transicional y 14 al componente de Ciudadanía para la paz.

En cuanto a la formulación de las metas asociadas al Programa, en el marco lógico y los planes operativos anuales dicha formulación respondió a los dos resultados esperados del Programa i) Procesos de justicia transicional que incluyen medidas que garantizan el ejercicio y la protección de los derechos de las mujeres y ii) Desarrollo de iniciativas nacionales y locales que promueven la ciudadanía activa de las mujeres. Si bien estas metas respondieron a los planteamientos del Programa, en muchos de los casos, el cumplimiento de las mismas logró incidir de manera indirecta en el ejercicio de los derechos y la

promoción de la ciudadanía de las mujeres, en cuanto es competencia o responsabilidad del Estado darle continuidad o garantizar su implementación. Lo anterior permite concluir que muchas de las metas del Programa son de medio más no de resultado directo sobre las mujeres.

En relación con el rol de la Embajada de Suecia como aliado estratégico del Programa este va más allá de su figura de donante. Suecia es reconocido en el país como un actor relevante en términos de enfoque de igualdad de género y en el posicionamiento de la agenda de las mujeres en el Acuerdo de paz. Es un aliado que aporta mayor credibilidad y en algunos casos se identifica al Programa como el mecanismo para canalizar y materializar acciones concretas de este aliado. Lo anterior sumado al reconocimiento y credibilidad que tiene ONU Mujeres a nivel tanto de entidades públicas como de organizaciones de base, permite una interlocución válida basada en la confianza y credibilidad, aspectos de gran importancia en un momento donde la credibilidad en las instituciones por parte de las comunidades está en un punto muy bajo.

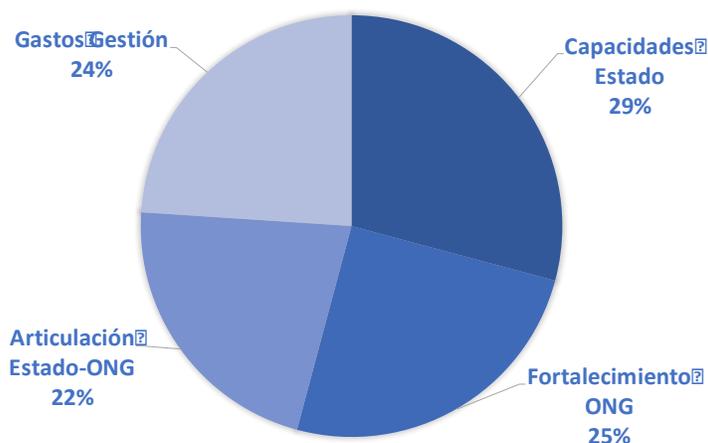
En conclusión, la formulación del Programa respondió a una problemática claramente definida y se sustentó en un análisis de condiciones y experiencias previas. La identificación de los participantes fue coherente con los objetivos y líneas estratégicas del Programa, y el esquema de identificación y priorización de acciones implicó la atomización de esfuerzos en múltiples frentes (49 actividades del componente de Justicia transicional y 14 actividades en el componente de Ciudadanía para la paz). En cuanto a la definición de metas, estas se definieron a nivel de las acciones que impactarían los procesos de justicia transicional o los mecanismos que pudieran promover la ciudadanía activa de las mujeres; sin embargo, no se identifican indicadores que puedan dar cuenta del resultado de estas acciones sobre las mujeres.

3.2 Eficiencia del Programa

Esta categoría busca establecer aspectos relacionados con la disponibilidad, uso y oportunidad de los recursos financieros y humanos con los que contó el Programa, así como, con los procesos de direccionamiento, seguimiento y evaluación sobre los que se soportó su operación.

El Programa ejecutó un total de USD 5.483.393 en el periodo 2014–2018. De estos recursos, el 69% fue asignado al componente programático, dentro del cual se destacan las líneas estratégicas de desarrollo de capacidades del Estado (28%), fortalecimiento de organizaciones de la sociedad civil (24%) y articulación del Estado y las organizaciones de la sociedad civil (21%). Los gastos de gestión, que incluyen personal técnico y gastos de operación, representaron el 14% del total recursos, y los asociados a monitoreo y evaluación el 9%.

Ilustración 4. Ejecución Presupuestal Programa 2014-2017



Fuente. Cálculos propios sobre información reportada por el Programa Ciudadanía de las mujeres para la paz, la justicia y el desarrollo – ONU Mujeres.

Tabla 7. Distribución de recursos del Programa según componente y línea estratégica

Componente	Línea estratégica	Porcentaje
Programático	Desarrollo de capacidades del Estado	24%
	Fortalecimiento de organizaciones de la sociedad civil	24%
	Articulación del Estado y las organizaciones de la sociedad civil	21%
	Coordinación del Sistema de Naciones Unidas y organismos de cooperación	10%
	Gestión del conocimiento e investigación para entrenamiento, impacto, monitoreo y evaluación	9%
	Comunicaciones para la transformación cultural	9%
	Total	69%
Administración	Monitoreo y evaluación	9%
	Costos de administración	14%
	GMS	7%
	Total	31%

Fuente: Cálculos propios sobre información reportada por el Programa Ciudadanía de las mujeres para la paz, la justicia y el desarrollo – ONU Mujeres.

La estructura organizacional del Programa está en cabeza de la coordinadora del Programa, quien cuenta con el apoyo del equipo técnico de la Oficina país, específicamente de las coordinadoras temáticas (Liderazgo e inclusión política; Justicia y protección; y Resolución de conflictos, justicia transicional y construcción de paz), profesionales de apoyo técnico; así como, de oficiales territoriales de género. Se cuenta además con el apoyo de otras áreas transversales de ONU Mujeres como la coordinación de planeación, monitoreo y evaluación; y profesionales de apoyo financiero y de administración de programas. Así mismo, el Programa cuenta con una instancia de decisión, el Consejo Directivo, el cual está

integrado de manera permanente por la Jefa de Cooperación de la Embajada de Suecia, la Oficial Nacional de Programas de Igualdad de Género y Construcción de Paz de la Embajada de Suecia, la Representante de País de ONU Mujeres Colombia, la Oficial Nacional de Programa de ONU Mujeres Colombia, y la Coordinadora del Programa Ciudadanía de las Mujeres para la Paz, la Justicia y el Desarrollo de ONU Mujeres, y un delegado de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.

Si bien el componente programático del Programa representa más de dos terceras partes de los recursos del Programa, dar alcance a los compromisos institucionales y tener una adecuada presencia territorial, que implicaron la realización de 63 actividades, no sólo para roles de coordinación y articulación, sino la carga administrativa y el de seguimiento a las actividades, representó cerca del 14% de los recursos del Programa.

La planeación del Programa se estructuró a través de una matriz de marco lógico, herramienta que permitió relacionar los recursos y las actividades, con los resultados, los efectos y los objetivos definidos por el Programa. El documento de Balance de medio término con fines de aprendizaje para el programa Ciudadanía para las Mujeres, la Paz y el Desarrollo destaca como una buena práctica “El apego al marco lógico del proyecto y la coherencia temática entre resultados, al tiempo que la capacidad de adaptabilidad del Programa para responder estratégicamente a los desafíos del contexto país, sin sacrificar los impactos planteados en su diseño, continúan siendo factores de éxito para el logro de resultados alcanzados”.

Partiendo de esta herramienta, anualmente se realiza un ejercicio de planeación, a través de los planes operativos anuales, los cuales reflejan el encadenamiento de recursos y acciones necesarias para dar alcance a los resultados y los efectos por línea estratégica y objetivo del Programa. El proceso de planeación se ajustó en cada una de las vigencias, en razón a la disponibilidad de los recursos, debido esto a los diferenciales entre los recursos acordados y los recursos efectivos, determinados por el tipo de cambio. Es así como el Programa presentó una reducción de recursos disponibles por valor de USD 584 mil. Como ya se mencionó en el apartado anterior, esta disminución de recursos se dio de manera significativa en los años 2015 y 2016. Con esta reducción, los componentes programáticos redujeron su ejecución (Ciudadanía para la paz 38% en 2015 y Justicia transicional 24% en 2016); en el componente de gestión, el valor proyectado por convenio del equipo técnico del Programa no se ajustó, y el GMS (8%) se ajustó acorde con las reducciones ya mencionadas.

La ejecución de recursos del Programa, con particular referencia al componente de adquisiciones y talento humano se realizó a través de una administración delegada, en este caso con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD, situación que se presentó ya que ONU Mujeres Colombia no cuenta con personería jurídica en el país. Lo anterior, ocasionó ineficiencias operativas, como costos asociados a la administración de los recursos, carga administrativa adicional, etc.; así como un impacto importante en la oportunidad requerida en la ejecución de los recursos, en algunos casos. En efecto, los

tiempos que tomaron los procesos de selección y contratación de terceros ocasionaron que una vez seleccionado el proveedor este ya no tuviese la disponibilidad para ejecutar el contrato. Otro aspecto que afectó la ejecución de los recursos fueron los tiempos que se llevaron los procesos de negociación o concertación con las entidades para la definición de los alcances y compromiso de recursos por parte del Programa.

El Programa contó con una herramienta de gestión, los *project cooperation agreement – PCA*, con la cual fue posible formalizar los acuerdos con los socios implementadores en los territorios, por ejemplo. Así mismo, la heterogeneidad de los mismos, en términos de capacidad organizacional, hizo necesario que como parte del proceso de selección, se realizará un proceso de valoración de su capacidad organizacional (*capacity assesment*), si las organizaciones cumplían con los criterios de evaluación definidos, el proyecto asociado a estas era presentado a un Comité de aprobación de convenios de cooperación (PCA). En esta instancia se presentaba el proyecto, su alcance y la capacidad técnica de la organización, y sobre estos aspectos, el Comité emitía un concepto favorable o desfavorable sobre la viabilidad del proyecto. Dicha instancia estaba conformada por un grupo de entre 7 u 8 personas, entre los que se encuentran representantes de ONU Mujeres, otras agencias del Sistema de Naciones Unidas y de la sede regional de ONU Mujeres en Panamá. Desde el año 2016 este Comité se realiza con una periodicidad mensual. Una vez aprobado el proyecto, se da un proceso de fortalecimiento de capacidades de gestión y administrativas, ello con el fin de acoplar los procedimientos de estas organizaciones a los requerimientos establecidos en términos de ejecución y reporte de actividades por parte del Programa. Con una periodicidad trimestral se hace seguimiento financiero y operativo a las organizaciones participantes en el Programa.

Por su parte, para la ejecución de los recursos, cuyo fin era desarrollar capacidades en el Estado, en la mayoría de casos se realizó a través de la contratación de consultores expertos en temáticas específicas. No se reporta ningún problema en la contratación de este recurso humano ni en la calidad de los productos entregados, las entidades contactadas manifestaron que tanto los productos como los equipos humanos con los que contó el Programa fueron idóneos y cumplieron con las expectativas. Los problemas que se presentaron corresponden con lo mencionado previamente, y estuvieron asociados a las demoras en los tiempos de selección y contratación.

Si bien el recurso humano que apoyó las actividades de las entidades del orden nacional cumplió con las expectativas, en los proyectos de alcance territorial que tenían un componente de implementación de estrategias o acciones, como el Modelo de Atención Jurídico y Psicosocial a Mujeres Víctimas Sobrevivientes de VBG de la Defensoría del Pueblo, una gran limitante fue encontrar los perfiles requeridos en los territorios.

Otro aspecto que contribuyó en la implementación y logro de los objetivos del Programa fue contar con aliados estratégicos. Estos aliados, al igual que las organizaciones sociales, se caracterizaron por su heterogeneidad. Entre los aliados con que contó el Programa se destacan organizaciones de mujeres, instituciones de educación superior, centros de

pensamiento, medios de comunicación, agencias de cooperación internacional, agencias del Sistema de Naciones Unidas, plataformas, entre otras.

Como parte del proceso de seguimiento y evaluación, el Programa cuenta con un Plan de monitoreo y evaluación, el cual incluye: levantamiento de líneas base, seguimiento al progreso de resultados y evaluación final de resultados. En relación con el levantamiento de líneas base, el Programa cuenta con información de los 9 indicadores de resultado y 15 indicadores de producto definidos en el marco lógico, y la valoración de las capacidades institucionales tanto de instituciones del Estado como de organizaciones sociales, para esta valoración se construyó una metodología que permite construir un índice de desarrollo organizacional, el cual tiene en cuenta cuatro aspectos: marco organizacional, administrativo, gestión y relaciones externas. Por su parte, el seguimiento al progreso de resultados se realiza a través de los siguientes procesos:

- Seguimiento trimestral de resultados: trimestralmente el equipo de Programa reporta el avance de los resultados y en caso de ser necesario, establece alertas.
- Seguimiento a los convenios de cooperación (PCA): se han definido una serie de formatos que permiten hacer un seguimiento de coberturas, informes trimestrales y valoración final.
- Balance de medio término con fines de aprendizaje para el Programa: este documento se enfocó en hacer un balance sobre la eficacia y pertinencia, ello con el fin de fortalecer el logro de los objetivos del Programa.
- Evaluación final del Programa.

3.3 Coordinación

El reto de articulación que el Programa se planteó desde su diseño en orden a procurar la debida ejecución de las acciones anualmente programadas, fue inmenso. En efecto, la ejecución de 63 actividades (ver anexo 1), para dar alcance a los objetivos del Programa, en el periodo transcurrido entre julio del 2014 hasta la fecha, exigió la interlocución con un nutrido grupo de entidades públicas nacionales y locales, organizaciones de mujeres y de la sociedad civil nacional e internacional, así como con el Sistema de Naciones Unidas ver anexo 2).

Así las cosas, la información recaudada para la evaluación puso de presente en torno a la articulación, que los esfuerzos de ONU Mujeres para alcanzar los resultados esperados fueron sustanciales en cuanto se reportaron dificultades de distinta magnitud para establecer y manter una adecuada articulación y coordinación de los actores en el tiempo.

En efecto, es importante hacer notar que si bien los diálogos se establecieron con la entidades públicas en niveles jerárquicos del mayor nivel, dotando de un buen posicionamiento institucional el Programa, no en todos ellos logró formalizarse el acuerdo mediante convenio o memorando de entendimiento, lo cual apesar de no ser garantía para

la fluidez de las ejecutorias, en general, ofrece mayor claridad institucional sobre los alcances y estabilidad de los compromisos.

No obstante lo anterior, en todas las entidades fue identificable la dependencia con la que se interactuaba y las personas delegadas para coordinar las acciones con ONU Mujeres. Lamentablemente en algunos casos la rotación del personal delegado o incluso del Ministro, Director o Gobernador afectó de manera ostensible la realización de las actividades según lo programado.

En general, la coordinación con los delegados se llevó a cabo mediante ejercicios colectivos de planeación y monitoreo en mesas de seguimiento creadas ad hoc para esos propósitos y de las cuales el equipo de trabajo de ONU Mujeres, según las responsabilidades individuales, conserva la documentación que da cuenta de los acuerdos y ejecutorias. El nivel de compromiso de las contrapartes (en el lenguaje de ONU Mujeres) y en particular de sus delegados fue en general satisfactorio. Para el efecto, la estrategia de ONU Mujeres ha sido la de llevar a cabo una reunión inicial de alto nivel con cada una de las entidades en el nivel nacional para allí definir la integración del comité de seguimiento y los mecanismos de articulación sobre los que a manera de ejemplo podemos citar:

- Con la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación a Víctimas
- Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación a Víctimas – UARIV, la mesa sesiona cada 3 meses.
- En la URT hay una instancia política que cada 6 meses se reúne y una instancia técnica que solo lo hace cuando las actividades lo exigen.
- Con el Centro Nacional de Memoria Histórica, por ejemplo, la coordinación se ha limitado a la aprobación conjunta de los productos contratados.

En la medida en que desde el proceso planificador se establecieron las actividades no se generaron discusiones en torno a la forma en que las mismas debían ser ejecutadas. Así por ejemplo, de antemano se sabía que realizaría ONU Mujeres con su equipo de trabajo, que se contrataría con terceros y que recaía en la responsabilidad de las entidades o las organizaciones de base. Esta claridad incidió de manera positiva en la concreción de los resultados esperados como se analizará más adelante, así como también, impidió registrar ineficiencias en razón a acciones redundantes en uno y otro escenario.

A nivel nacional, la articulación se registró de alto nivel y con canales de comunicación claros como lo ratifica el carácter estable de las mesas de seguimiento; en lo territorial, no obstante los importantes esfuerzos por localizar oficiales de ONU Mujeres en unos casos o apoyarse de contratistas personas naturales o jurídicas en otros, los espacios de coordinación aun están en fase de construcción, pero es claro que en unos territorios la comunicación es más fluida que en otros.

Con las organizaciones de mujeres beneficiarias del Programa, la coordinación fue igualmente diferencial, en razón al grado de madurez administrativa y técnica de cada una

de ellas. En general, el trabajo llevado a cabo por ONU Mujeres desde sus inicios ha permitido fortalecer de manera sustantiva algunas de esas organizaciones; sin embargo, aun muchas de ellas no alcanzan los niveles necesarios para celebrar acuerdos que les deleguen la ejecución de recursos.

A manera de ejemplo resulta útil traer a colación algunos casos significativos. Las actividades relacionadas con memoria histórica vieron en ese contexto favorecida su ejecución por la acogida que tuvo en la institucionalidad el Programa, como también son notables los beneficios que por esta vía recibieron las organizaciones de base y entre estas la Organización Femenina Popular – OFP, para la materialización de las reparaciones relacionadas con el diseño del museo, la recuperación del material histórico, la publicación del libro *Vidas de Historia*, etc. Sobre este particular es destacable que la OFP no solo es una organización que data de hace aproximadamente 45 años, sino que durante su historia ha establecido estrechos vínculos con ONU Mujeres y durante el Programa, en particular, fue igualmente sujeto de fortalecimiento administrativo y de comunicaciones, lo cual explica lo satisfactorio que ha resultado para OFP y ONU Mujeres el trabajo conjunto.

No obstante, el consenso en torno a la relevancia que tiene para la reparación individual y colectiva la provisión de seguridad a las organizaciones de base e incluso a algunas mujeres en particular, las entrevistas pusieron de presente que el déficit estructural y financiero que enfrenta la Unidad de Protección limitaron su participación efectiva en la Mesa de seguimiento de Redconstruyendo durante la primera fase de ejecución del Programa. No obstante, la Unidad de Protección recibió de ONU Mujeres, en la ejecución del Programa, asesoría que le ha permitido disponer elementos para el análisis del riesgo colectivo con enfoque de género que le permiten construir para cada caso en que es requerido el modelo de protección.

Por su parte, la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación a Víctimas - UARIV, que ha revelado una importante cercanía desde su creación con ONU Mujeres, tiene suscrito un convenio y según se informó, lo planeado por el Programa respondió a las necesidades que la Unidad había planteado, por lo que el diseño de las actividades evidenció una importante coordinación. Sin embargo, los tres cambios de director que sufrió la Unidad durante la vigencia del Programa impactaron negativamente la coordinación.

En lo que a la reparación colectiva corresponde, la adecuada coordinación del Programa permitió diseñar y documentar participativamente la estrategia para la elaboración del plan de reparación, para lo cual el encuentro internacional de sujetos de reparación colectiva apoyado por ONU Mujeres en el 2014 fue el escenario ideal para el intercambio de experiencias.

Otro ejemplo que pone de manifiesto los resultados asociados a la gestión, en términos de coordinación y articulación interinstitucional, es la construcción e implementación del proceso de reparación integral con perspectiva de género, por parte de la UARIV, cuyo

resultado ha sido sistematizado en la publicación denominada “Estrategia de Reparación Integral a Mujeres Víctimas de Violencia Sexual”, el cual por su metodología de construcción participativa se ha convertido en un referente de trabajo institucional e interinstitucional que confiere a las mujeres un trato “diferencial, integral y dignificante”.

Redconstruyendo es también un ejemplo importante de coordinación interinstitucional patrocinado con el Programa, el cual desde el 2017 opera con el propósito de *garantizar el acceso a la justicia para las mujeres víctimas de los delitos sexuales, y contribuir a eliminar las barreras a nivel local en materia de acceso a la justicia y atención integral, promoviendo la construcción de relaciones de confianza para garantizar los derechos de las mujeres víctimas*. Es posible concluir que la adecuada coordinación permitió crear RedConstruyendo y superar con ella acciones redundantes que las entidades que hoy la lideran llevaban a cabo para la atención psicosocial a las víctimas. Igualmente, esa coordinación permitió la construcción del documento técnico de la intervención y la realización de jornadas con mujeres, dedicadas al empoderamiento, la formación para el liderazgo y la concertación de una medida de satisfacción. En adición a lo anterior, los entrevistados pusieron de presente en cuanto a la coordinación de RedConstruyendo, que la participación de la Consejería para la Equidad de la Mujer es poco clara e inestable. Igualmente, encuentran que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, en el nivel territorial es de difícil articulación a pesar de la importancia que reviste su rol y ello se explica en la asimetría de su jurisdicción (departamental) con los municipios priorizados. El sector salud, por su parte, no hace coincidir sus esfuerzos con los retos que estas acciones plantean, en la medida en que no dispone del personal de salud mental requerido por lo que las atenciones que ofrece a las víctimas de la violencia sexual son en general inoportunas, insuficientes y no responden a la calidad demandada. La Defensoría del Pueblo por su parte, a pesar del compromiso con el Programa y su disposición a articular acciones, permanentemente registra un déficit de personal para lograr la eficiencia requerida, tanto a nivel de la defensoría delegada como en el nivel territorial.

Por su parte, la Unidad de Restitución de Tierras, en contraposición a lo registrado en la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación a Víctimas – UARIV, ha contado con un único director, no tiene formalizado un acuerdo con ONU Mujeres, pero han trabajado conjuntamente desde el año 2011 de manera ininterrumpida y altamente coordinada.

En cuanto respecta a la estrategia de relacionamiento con el Congreso de la República, el Ministerio del Interior, el Departamento Nacional de Planeación, la Registraduría Nacional del Estado Civil, etc. no ha sido necesaria la celebración de un convenio ya que las partes tienen claridad sobre sus roles y compromisos. A pesar de la multiplicidad de escenarios de coordinación dispuestos por las entidades del Poder Ejecutivo, el Congreso de la República y la Rama Judicial, en el entender de ONU Mujeres aún se precisa el establecimiento de otros, ya sea por la aparición de nuevas instancias asociadas a la implementación del Acuerdo de Paz o porque algunos no fueron considerados en el diseño.

Finalmente, las acciones para fortalecer la participación de las mujeres en los territorios implican un reto en cuanto a acciones de coordinación, sin embargo, para el corto tiempo de ejecución que tienen estas acciones se destaca la fluidez en el relacionamiento que se ha establecido con la ART y ONU Mujeres, lo cual responde a los mecanismos de gestión y estructura que ONU MUJERES ha dispuesto para lograrlo, entre ellos que la interlocución inicial se haya planteado desde la oficina regional y que en cada territorio se haya designado un oficial territorial del Sistema de Naciones Unidas – SNU.

Denota lo anterior, que el Programa logró establecer y sostener durante su ejecución un adecuado nivel de coordinación y sinergia entre los actores involucrados, así como también, con la mediación de ONU Mujeres, promover la construcción de alianzas a nivel nacional y territorial con actores relevantes de la administración pública y de la sociedad civil que incidieron positivamente en el posicionamiento del enfoque de género, sea en la justicia transicional como en las de ciudadanía para la paz.

3.4 Eficacia del Programa

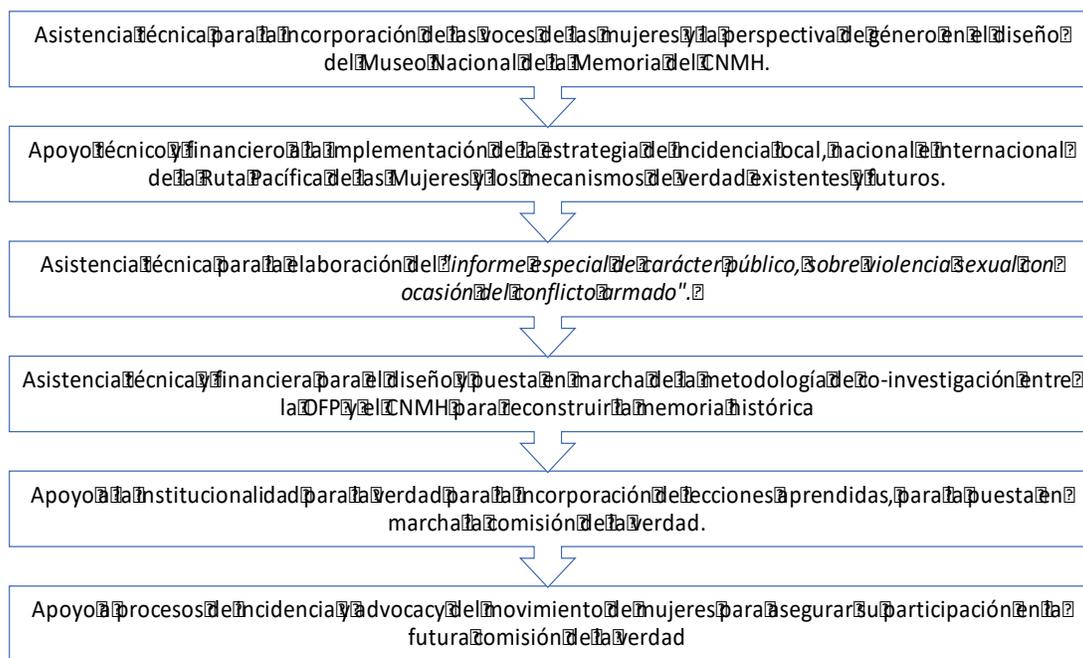
Para dar alcance al propósito de la evaluación, a partir de este criterio se midió el grado de cumplimiento de los objetivos y resultados previstos del Programa, y los siguientes fueron los principales hallazgos.

Objetivo: Justicia transicional – Verdad y Memoria

Los procesos, mecanismos y medidas de justicia transicional relacionados con construcción de la verdad y recuperación de memoria histórica incorporan la perspectiva de género y derechos de las mujeres.

Durante el periodo en evaluación, los POA dan cuenta de 6 actividades programadas para concretar el objetivo de verdad y memoria en el marco de la justicia transicional como lo expresa la ilustración que sigue.

Ilustración 5. Sub-actividades ejecutadas y en ejecución. Verdad y Memoria



Fuente: Elaboración propia.

Las cuatro primeras se incorporaron al programa desde el año 2014, mientras que los demás lo fueron en el año 2017, por ello las diferencias en el estado de avance son notables.

Es importante anotar que la problemática de las mujeres en el marco del conflicto armado ha sido una preocupación importante de ONU Mujeres, por ello, desde la expedición de la Ley de víctimas se destaca el apoyo que se ha ofrecido al Centro Nacional de Memoria Histórica – CNMH- sea para la creación del área de género y enfoque diferencial, el diseño de la caja de herramientas para la reconstrucción de la memoria, como para la construcción de informes específicos sobre las mujeres entre los cuales están uno sobre el periodo de dominio paramilitar en la Costa, la prostitución en el Putumayo y más recientemente informe especial de carácter público, sobre violencia sexual con ocasión del conflicto armado que se denominó “*La guerra inscrita en el cuerpo*” (2017).

Con ese bagaje en los últimos dos años, el trabajo de ONU Mujeres y el CNMH se ha concentrado en el diseño e implementación del Museo Nacional de Memoria Histórica con perspectiva de género, en apoyo al cumplimiento del compromiso Estatal de dejar allí todos los archivos y exposiciones permanentes que den cuenta de los hechos ocurridos en el conflicto armado. Este proceso de naturaleza participativa ha sido ejecutado de manera ordenada en el tiempo y con un nivel alto de articulación con el CNMH, lo que ha redundado de manera notable en el éxito del proyecto. La lógica bajo la cual se programaron y ejecutaron las actividades permitió que el reto pasara de ser un único museo a un ejercicio replicable en los territorios de la mano de las organizaciones de mujeres, cuando como en

el caso de Barrancabermeja fue incorporado al plan de reparación colectiva de la OFP con incidencia en el Magdalena Medio.

Esta iniciativa, para la preservación de la memoria, ha sido percibida por la institucionalidad, ONU Mujeres y las organizaciones de base como altamente reparadora, al tiempo que la consideran de utilidad para documentar y hacer pedagogía social en torno a las violaciones de los DDHH que han padecido las mujeres en el conflicto armado colombiano. De esa manera, el documento técnico cuya contratación se hizo en el marco del Programa podrá tener más usos que el inicialmente previsto.

La apropiación que la iniciativa ha tenido en el CNMH y la OFP responde claramente a la construcción participativa del diseño, lo cual es percibido positivamente en la sostenibilidad del resultado final.

Ahora bien, no obstante que el proyecto de museo de Barrancabermeja se enmarca en un acuerdo de reparación colectiva, es importante revelar que para concretar este propósito se incorporó al plan operativo una actividad adicional consistente en prestar la Asistencia técnica y financiera para el diseño y puesta en marcha de la metodología de co-investigación entre la Organización Femenina Popular - OFP y el Centro Nacional de Memoria Histórica para reconstruir la historia, el cual requirió la ejecución de las siguientes actividades, todas las cuales fueron ejecutadas de manera satisfactoria según lo reportó la OFP.

1. Asistencia para la puesta en marcha del equipo de documentadoras y gestoras de la memoria.
2. Acompañamiento para la concertación, diseño, validación y pilotaje de la metodología de co-investigación.
3. Acompañamiento al fortalecimiento de las líneas de trabajo de la "Casa de la Memoria" de la OFP.
4. Apoyo técnico y financiero para la realización del informe (investigadora, auxiliar, y ejercicios participativos de recolección de información) Magdalena Medio. (con recursos complementarios de la act. 1.1.1.). *"informe especial de carácter público sobre violencia sexual con ocasión del conflicto armado"* de alcance nacional ordenado al CNMH.

Devela lo anterior que la realización de las actividades fue satisfactoria en términos de oportunidad y calidad, y también permite concluir que los mecanismos relacionados con la recuperación de memoria histórica incorporaron la perspectiva de género aportándole al País una novedosa construcción museológica que por efecto del modelo participativo y altamente técnico bajo el cual se estructuró ha sido apropiada por la institucionalidad (CNMH), lo cual permite anticipar la réplica a nivel territorial.

La determinación del Gobierno Sueco de canalizar los recursos a través de ONU Mujeres tuvo un importante impacto en la consecución de estos resultados. En efecto, el nivel de confianza técnica que tienen las instituciones públicas y las organizaciones de la sociedad

civil en ONU Mujeres resulta significativo cuando se trata de establecer compromisos orientados al cambio cultural, como lo es la incorporación del enfoque de género. Difícilmente estos resultados hubieran sido posibles en el tiempo en que se alcanzaron sin contar con la credibilidad técnica del interlocutor del Gobierno Sueco.

De otra parte, de cara al componente de verdad y en apoyo al cumplimiento de la orden legal⁵, se publicó en 2017 el informe especial de carácter público sobre violencia sexual en el conflicto armado, el cual se denominó “La Guerra Inscrita en el Cuerpo” y se elaboró bajo la coordinación de Rocío Martínez Montoya.

La publicación se realizó con el propósito de contribuir al entendimiento de las formas en que el conflicto armado violentó los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres y con el fin de hacer una apuesta clara por la no repetición. Para ello, la publicación recogió los testimonios de víctimas del Magdalena Medio, Valle del Cauca, Caquetá, Urabá, Magdalena, Meta, Tolima, Nariño, Arauca y Bogotá.

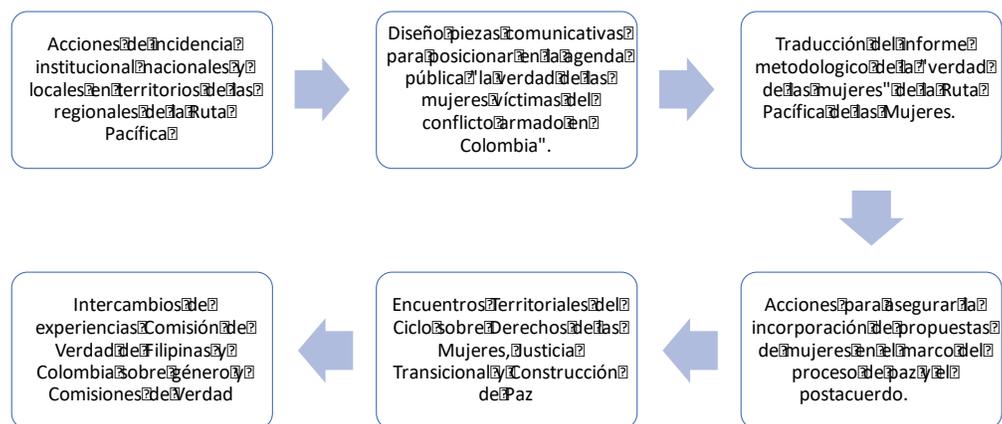
Así las cosas, las metas asociadas en el Programa a este objetivo y actividad fueron cumplidas plenamente. Cada año se implementó una estrategia (sub-actividad) para el museo y la publicación de libro. También se realizaron los encuentros locales y nacionales para la construcción participativa del diseño del museo y para la socialización de las experiencias internacionales en la materia. Igualmente, se realizaron los talleres con víctimas de violencia sexual, lo que permitió capturar información sobre los dispositivos que la hacen posible, así como la recolección de los testimonios para la publicación y el lanzamiento de esta, entre otros.

A pesar de no haber sido previsto, se destaca como un logro alcanzado en la ejecución del informe, la construcción de un documento de lineamientos técnicos en torno a la atención psicosocial a los documentadores por afectaciones de salud asociadas a la labor. Durante el proceso de recolección de información por parte de los equipos del Centro Nacional de Memoria Histórica fue necesaria la contratación de una consultora para que apoyara el seguimiento a ese trabajo y fruto del ejercicio se pudieron evidenciar las afectaciones emocionales que implicaba el proceso de documentación y la necesidad de establecer una ruta para “*cuidar al cuidador*”. El producto de este estudio no ha sido publicado aun en espera de la autorización correspondiente del CNMH.

El apoyo técnico y financiero a la implementación de la estrategia de incidencia local, nacional e internacional de la Ruta Pacífica de las Mujeres y los mecanismos de verdad existentes y futuros ha tenido durante la ejecución del Programa distintas acciones relevantes como se registra a continuación.

⁵ Artículo 29 de la Ley 1719 de 2014 que modificó la ley 1448 de 2011

Ilustración 6. Sub-actividades ejecutadas y en ejecución de la Ruta Pacífica de Mujeres



Fuente: Elaboración propia.

Se hizo la traducción del libro *“La verdad de las mujeres víctimas del conflicto armado en Colombia”* elaborado por la organización social Ruta Pacífica. En él se narran las experiencias de más de 1.000 mujeres de diferentes regiones y etnias del país que han sido víctimas de graves violaciones de derechos humanos. Este ejercicio permitió sustentar la obligación apremiante del gobierno nacional y los gobiernos locales en materia de verdad, memoria histórica y esclarecimiento como un elemento constitutivo de la reparación transformadora.

Igualmente, en el propósito de contribuir en la adecuada operación futura de la Comisión de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, se elaboraron 3 publicaciones a partir de los Encuentros Territoriales del Ciclo sobre Derechos de las Mujeres, Justicia Transicional y Construcción de Paz, realizados con las organizaciones de mujeres en Arauca, Florencia, Nariño y Norte de Santander para recoger las expectativas y recomendaciones de ellas para la Comisión. Esas publicaciones fueron:

- Recomendaciones para la incorporación de la perspectiva de género en la comisión de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición – Sistematización.
- Recomendaciones para la incorporación de la perspectiva de género en la comisión de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición – Documento síntesis para tomadores de decisiones.
- Recomendaciones para la incorporación de la perspectiva de género en la comisión de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición – Resumen Ejecutivo.

En cuanto respecta a las dos nuevas acciones incorporadas en el año 2017 es necesario destacar que desde la creación de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, ONU Mujeres ha dedicado tiempo a la organización de la información que ha construido para su entrega a la Comisión recientemente integrada, habida cuenta que el relato lo debe hacer esta entidad.

Finalmente, es importante revelar que en Charalá – Santander, en coordinación con el CNMH se avanza en la construcción de una nueva publicación dirigida a la garantía de no repetición de las acciones de violencia sexual, para la cual el problema abordado es la naturalización de la violencia sexual, y a partir de la comprensión de las causas explicativas de la misma construir una guía enfocada a lograr un cambio cultural. Para el efecto se contrataron dos consultoras, una feminista que tuvo a su cargo la evaluación de los dispositivos culturales que permiten la naturalización y una pedagoga que transformó los resultados de esa investigación en material pedagógico para el contexto escolar.

Denota la anterior que en materia de verdad y memoria, el diseño de las actividades así como la armónica ejecución de las mismas permitió concretar el resultado en el sentido que no solo se incorporó el enfoque de género en el diseño y operación institucional del CNMH, sino que también se documentaron las metodologías para la sostenibilidad futura de la construcción de los mecanismos con enfoque de género incluidos en la guía museológica. De la misma forma se construyó importante material dirigido a la futura labor de la comisión de la verdad lo cual deberá redundar positivamente en que las medidas de justicia transicional relacionadas con construcción de la verdad y recuperación de memoria histórica incorporen la perspectiva de género y derechos de las mujeres.

Ahora bien, la participación de las mujeres en el proceso de paz, al permitir incorporar a los acuerdos 100 medidas relacionadas con el enfoque de género, revela positivos resultados en el empoderamiento en derechos de ellas y sus organizaciones, así como de su capacidad de liderazgo en la construcción de políticas para la paz del país, es decir, el objetivo en cuanto a la verdad y la memoria histórica ha sido alcanzado con la ejecución de las actividades emprendidas durante la ejecución del Programa.

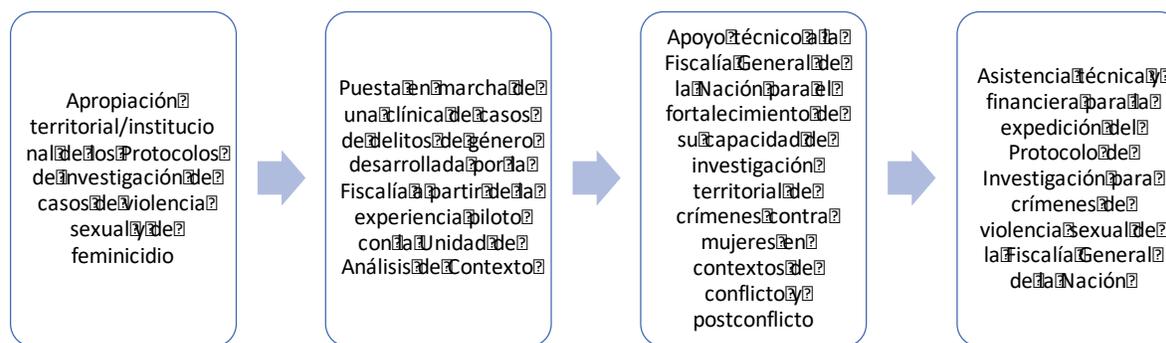
Objetivo: Justicia transicional – Justicia y Protección

Se han implementado medidas de justicia transicional con perspectiva de género, con énfasis en análisis de contexto, priorización de casos, violencia sexual y protección.

El diseño del Programa enriquecido durante cada uno de los años de vigencia, permitió establecer que fueron 23 las actividades que se diseñaron para alcanzar este objetivo y que ello significó la ejecución material de 53 sub-actividades.

Teniendo en cuenta que el objetivo se formuló indicando los frentes a los que se orientarían específicamente los esfuerzos en justicia, para efectos de la evaluación se determinó hacer la revisión de las acciones acogiendo esa clasificación (1. Análisis de contexto, 2. Violencia Sexual, 3. Protección), pero adicionando una variable de incorporación del enfoque de género en el servicio de justicia para agrupar acciones de fortalecimiento institucional que se realizaron en beneficio del aparato de justicia ordinario y transicional.

Ilustración 7. Sub-actividades ejecutadas para la incorporación del enfoque de género en el análisis del contexto y la investigación penal



Fuente: Elaboración propia

En los años 2014 y 2015 ONU Mujeres apoyó a la Fiscalía General de la Nación en el desarrollo de una experiencia demostrativa denominada “Clínica de Casos de delitos de Género”, en la que se trabajó y evaluó la investigación penal específicamente en 3 casos emblemáticos acontecidos en el conflicto armado: El Oso, Riachuelo (paramilitares) y violencia sexual atribuible a las FARC. El desarrollo de esta experiencia fue insumo para la posterior expedición del protocolo de investigación de este tipo de hechos.

De esa manera y en cumplimiento de lo prescrito por el Artículo 38 de la Ley 1448 de 2011, la Fiscalía General de la Nación expidió, en el 2016, el protocolo de investigación de delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales el cual se orienta a mejorar la efectividad en la investigación de la violencia basada en género. Esto en el entendido que (...) *“La violencia sexual es un fenómeno criminal multidimensional, en término de sus causas, del tipo de poblaciones que afecta, de los móviles, de sus ejecutores, de las formas y los ámbitos en que se manifiesta y de sus consecuencias. Es una manifestación violenta de arreglos sociales de género que son discriminatorios, se exagera en tiempos de guerra y se constituye como un mecanismo de dominación, que afecta de manera pronunciada a mujeres, niños, niñas y adolescentes”*⁶

Para la adopción del protocolo la Fiscalía General de la Nación contó con el apoyo para el enfoque diferencial de SISMA MUJER, la OACNUDH y de ONU Mujeres. En particular, esta última prestó asesoría técnica en justicia penal internacional y género mediante la contratación de Daniela Kravetz.

Como un ejercicio de continuación a ese soporte dado a la DINAC y posteriormente a la Subdirección de Políticas Públicas para la expedición del protocolo y posteriormente la lista de chequeo (2017), el Programa destinó recursos a la realización de talleres dirigidos a la implementación del protocolo con el objetivo de mejorar los indicadores de judicialización

⁶ Corte Constitucional. Auto 251 de 2008. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa

y condena en los delitos de violencia sexual, en particular en aquellos cometidos en el contexto del conflicto armado.

De esa forma es posible establecer que lo sistemático del proceso de apoyo a la FGN permitió alcanzar los resultados esperados por la institucionalidad, ya que no solo se trató de ejercicios aislados sino de actividades concatenadas hacia alcanzar el propósito de dotar de herramientas al ente investigador en pro de la garantía de los derechos legalmente amparados a las mujeres víctimas de la violencia sexual en el referido contexto.

Ilustración 8. Sub-actividades ejecutadas para la incorporación del enfoque de género en la judicialización de casos de violencia sexual y basada en género



Fuente: Elaboración propia.

Desde UNIFEM, la relación con la Defensoría del Pueblo ha sido muy estrecha, en efecto se ha apoyado la elaboración de los informes temáticos por más de 10 años, entre ellos “PORQUE EL CONFLICTO GOLPEA...PERO GOLPEA DISTINTO. Herramientas para la apropiación de los indicadores de género del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo para el monitoreo del conflicto armado” (2007) y “EL CONFLICTO ARMADO Y EL RIESGO PARA LA MUJER RURAL. Estudios de caso en los Departamentos de Chocó, Córdoba, Santander y Caquetá” (2014). ONU Mujeres por su parte ha sido activa en la incorporación del enfoque de género en diferentes asuntos institucionales como el sistema de alertas tempranas-SAT, pero en la medida en que se trata de un proceso inconcluso, con ocasión de los acuerdos de paz ONU Mujeres planteó el diseño de un programa ambicioso que permitiría a la entidad y al aparato de justicia contar con metodologías y marcos conceptuales que tuvieran en cuenta las nuevas realidades. A ellos nos referiremos en este aparte.

Modelo de atención en duplas:

Dados los esfuerzos realizados por la Defensoría del Pueblo con el apoyo de ONU MUJERES y OIM en la fase de diseño y con el apoyo del Gobierno de Holanda para su implementación a partir de año 2012 la entidad cuenta con un modelo en operación para la atención jurídica y psicosocial para las mujeres víctimas de la violencia sexual y la VBG, el cual se estructuró sobre tres líneas de acción: (i) modelo de atención en duplas, (ii) clínicas jurídicas y (iii) un diplomado virtual.

El éxito de ese programa planteó para la entidad el reto de garantizar la sostenibilidad de los resultados y para ello en el 2014 creó la defensoría delegada para la mujer y vinculan las duplas con las que se venía trabajando a esta dependencia. A pesar que la progresiva vinculación del personal entre los años 2014 y 2016, algunas regionales quedaron descubiertas de ese apoyo técnico, por lo que se solicitó en el 2015 a ONU Mujeres asumir de manera transitoria la vinculación de las duplas en Tumaco, Meta y Buenaventura con cargo al programa bajo evaluación. El requerimiento se fundó en que en salvo Meta, en los otros departamentos hay Regional de la Defensoría para ofrecer el servicio de duplas.

Efectivamente, las solicitudes se atendieron y las duplas comenzaron en el 2015 en Meta y en el 2016 en Buenaventura y Tumaco, lo que implicó el apoyo en el proceso de selección y la financiación de gastos de transporte para el desarrollo de las actividades contratadas con los profesionales. Las dificultades en este proceso se han reflejado principalmente en el déficit en la oferta territorial para asumir la prestación del servicio, pero al fecha de la evaluación la situación ya se había estabilizado.

A las duplas le han sido establecidas metas de atención, a las cuales se les hace seguimiento semestral en términos cuantitativos y cualitativos. Los resultados indican que en el 2015 se acompañaron aproximadamente 1830 casos, mientras que en el 2016 lo fueron 3.800 y en 2017 (hasta julio) 2.900. Este acompañamiento no solo se ocupa del proceso penal sino también del proceso de restablecimiento de derechos que se surte en comisarías.

La experiencia ha puesto de presente que las mujeres víctimas de la violencia sexual tienen mayor confianza en el trámite ante los comisarios, dado que el proceso penal lo encuentran riesgoso por los impactos económicos y el previsible agravamiento de la violencia en el futuro por efecto de la sanción penal a quien fuera el proveedor del hogar.

Cuando se trata de hechos de violencia sexual acontecidos en el conflicto armado las duplas apoyan adicionalmente la declaración que servirá para acceder a la reparación individual frente a la UARIV, así como también acompañar las acciones dirigidas a la satisfacción de derechos de las mujeres frente a todas las autoridades presentes en el territorio. Vgr. Educación de NNA, salud, vivienda etc.

La demanda de servicios a las duplas determinó la redefinición de las metas del Programa en términos de cobertura territorial. Así, en Tumaco y Buenaventura se extendieron los

servicios a la zona rural y en Meta se llevaron a municipios cercanos a Villavicencio: Cumaral, Acacias, Macarena, Granada, Lejanías, Puerto López, Puerto Gaitán y Puerto Lleras. Igualmente, en consideración a la solicitud del SNU y de los entes territoriales el programa destinó las duplas a empoderar a las mujeres farianas en las zonas de concentración en derechos sexuales y reproductivos, así como también a acompañar los casos de violencia sexual cuando fuere requerido.

En ese orden, hasta el año 2017 la Defensoría tiene vinculados a las duplas 31 profesionales en 19 defensorías regionales y está pendiente crear la regional Pacífico, todo lo que constituye evidencia favorable de la sostenibilidad futura del proyecto en la medida en que la entidad tiene identificada la necesidad de fortalecimiento institucional de las duplas y dispone de un modelo suficientemente probado para ello. Pero para que el propósito sea alcanzado, es preciso que la entidad proceda a la creación de los cargos para atender la demanda en todas las regionales del país. La Defensoría apartir de esta experiencia y en cumplimiento de lo ordenado por la Corte Constitucional en el Auto 009 de 2015 está en proceso de expedición de la ruta de atención integral a las víctimas de la violencia sexual.

Diagnóstico y propuesta de ajuste metodológico del SAT

De manera concordante con la necesidad de fortalecer la capacidad preventiva y reactiva de la Defensoría del Pueblo en la lucha contra la impunidad, se identificó la necesidad de fortalecer el Sistema de Alertas Tempranas y para ello ONU Mujeres asesoró el diseño de una nueva estructura misional, funcional y metodológica para este. Ese apoyo finalizó en el año 2017 con un diagnóstico y propuesta de ajuste metodológico del SAT que fue seguida de un ejercicio piloto en los primeros meses del 2017 en los departamentos de Córdoba y Cauca, lo que permitió validar la propuesta.

Dado que el cambio de Defensor del Pueblo se produjo sin que la propuesta hubiera sido formalmente adoptada por la entidad, ni se hubieran desarrollado las acciones dirigidas al empoderamiento institucional en la misma, la propuesta hasta la fecha no ha sido objeto de implementación.

Unidad Móvil de atención a víctimas de la violencia sexual

Dada la información disponible sobre la cantidad de casos de violencia sexual contra las mujeres y VBG, diferentes entidades asumieron la carga institucional de facilitar el acceso a la justicia y prestar servicios psicosociales a las víctimas. Por su parte, la Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia y del Derecho con la organización El Plantón en el año 2015, durante una jornada de la Unidad Móvil de atención y orientación a víctimas del conflicto armado en el municipio de Apartadó Antioquia, tuvieron un encuentro con un número significativo de mujeres las cuales presentaron declaraciones que daban cuenta de los hechos de violencia sexual de los cuales ellas habían sido víctimas en el marco del conflicto armado.

A partir de ese hecho, la Dirección de Justicia Transicional a través de su estrategia de acceso a la justicia se puso en contacto con la organización para iniciar gestiones con el fin de realizar procesos integrales para la toma de declaración y denuncia de las mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado, y en el primer trimestre del 2016 se presentó a la ONG El Plantón la estrategia móvil que se había definido y en la cual participarían con el Ministerio de Justicia, la UARIV, la Defensoría del Pueblo y el ICBF.

Desde entonces y hasta la fecha se han realizado 4 jornadas de acceso a la justicia con El Plantón: La primera de ellas se realizó con mujeres del Urabá Antioqueño pertenecientes a municipios como Chigorodó, Carepa, Apartadó, Turbo, Necoclí y Arboletes; la segunda se realizó con mujeres indígenas Embera Katio de las comunidades de Polines, Guapa Alto, Saundo-Juradó y Chigorodocito, de los resguardos de Polines y Yaverarando y mujeres afro de la región del Urabá; la tercera jornada se realizó con mujeres indígenas pertenecientes a los mismos cabildos y la cuarta con personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas (OSIGD) de la región del Urabá.

Tabla 8. Víctimas de la Violencia Sexual atendidas en la estrategia Móvil del Ministerio de Justicia- Organización El Plantón

JORNADA	MOMENTO	FECHA	NÚMERO DE PERSONAS
Primera	Aprestamiento	13 julio 2016	Lideresas El Plantón
	Encuadre	13 y 14 julio 2016	41
	Documentación	10 y 11 agosto 2016	41
	Jornada de declaración y denuncia	23 y 24 agosto 2016	49
Segunda (Mujeres Indígenas y Afros)	Encuadre	2 y 3 octubre 2016	46
	Documentación	15 y 16 noviembre 2016	46
	Jornada de declaración y denuncia	30 noviembre, 1 y 2 de diciembre 2016	48
Tercera (Mujeres Indígenas)	Encuadre	15 al 17 marzo 2017	31
	Documentación	4 y 5 abril 2017	30
	Jornada de declaración y denuncia	26 al 28 abril 2017	31
Cuarta (personas OSIGD)	Aprestamiento	10 noviembre 2017	Lideresas El Plantón

JORNADA	MOMENTO	FECHA	NÚMERO DE PERSONAS
	Jornada de declaración y denuncia	28 al 30 noviembre 2017	47

Fuente: Ministerio de Justicia-Dirección de Justicia Transicional.

RedConstruyendo. Acceso a la justicia para mujeres sobrevivientes de violencia sexual y población LGBTI

La creación de este programa interinstitucional encuentra su antecedente en otro programa a cargo de la Consejería para los Derechos Humanos llamado “LUCHA CONTRA LA IMPUNIDAD” también enfocado en mujeres en el proceso de justicia y paz y que posteriormente se amplió a la ley de víctimas. Igualmente, la Consejería para la Equidad de la Mujer había diseñado una estrategia comparable, y el Ministerio de Justicia contaba con el programa de acceso a la justicia a cargo de la Dirección de Justicia Transicional, el cual en ese entonces se enfocaba en la ejecución de la estrategia móvil ya presentada.

RedConstruyendo nació en el 2016 y cuenta con una secretaría técnica conformada por la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y la Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia y del Derecho, entidades que formalizaron su relación mediante la suscripción de un convenio en diciembre de 2017.

ONU Mujeres ha apoyado el programa desde diferentes ópticas. En el año 2016 se sistematizaron las experiencias de las estrategias precedentes y se diseñó la batería de indicadores del nuevo programa, para luego en el año 2017 aportarle a RedConstruyendo el diseño e implementación del programa con una visión territorial que incluye metodologías de trabajo orientadas a fortalecer lideresas, organizaciones y funcionarios. El diseño lo hizo una consultora externa contratada para tal fin y quedó listo en el segundo semestre de 2017.

En el proceso de sistematización del programa de Lucha contra la Impunidad, a cargo de una consultora externa contratada para tal fin, se llevaron a cabo los talleres en Cesar, Chocó y Florencia con mujeres y funcionarios, y en ellos se pudieron visibilizar barreras de acceso a la justicia. Esto determinó la necesidad de incorporar algunos componentes nuevos a RedConstruyendo al tiempo que hacer propuestas para el componente de justicia de los PDET. En ese proceso participaron 110 mujeres lideresas en la Mesa de víctimas y de construcción de política pública en justicia y construcción de paz. En ella también se analizaron temas como la oferta institucional local e identificación de redes comunitarias y familiares. Con los funcionarios, la consultora evaluó temas relacionados con la transformación de imaginarios y estrategias para suprimir las barreras de acceso a la justicia que enfrentan las mujeres víctimas.

La batería de indicadores construída ya recibió el aval de las entidades que hacen parte de RedConstruyendo y en la actualidad de cara a la construcción de un tablero de control se están seleccionado los indicadores con los cuales se dará inicio al seguimiento a la gestión y resultados del programa en los tres municipios en los que comenzará a operar.

La virtud del programa no está solo en haber suprimido la redundancia de estrategias, sino en que ha permitido vincular a otras entidades haciendo más vigorosa la RedConstruyendo, al tiempo que ha optimizado las capacidades de otras estrategias como las duplas, la misma estrategia móvil y el trabajo de la Consejería para los DDHH en el territorio.

El propósito de RedConstruyendo es la recepción de denuncias de las mujeres con acompañamiento psicosocial. El rol del Ministerio de Justicia es realizar un empoderamiento en derechos y en rutas: sistema integral de justicia, verdad, reparación y no repetición; al tiempo que se ocupa de coordinar los ejercicios de articulación y trabajo colaborativo pedagógico y psicosocial con las organizaciones sociales de base o liderazgos territoriales. La Defensoría hace el acompañamiento con las duplas, la Consejería y la UARIV ofrecen el soporte emocional a mujeres y personas con orientación sexual y de género diversa (OSIGD) en su proceso de declaración y denuncia, con el objetivo de minimizar el impacto que produce la recordación y narración de los hechos de violencia sexual y la intervención en crisis a las personas con una severa afectación emocional. Las organizaciones se ocupan de canalizar los casos.

Aun cuando en principio las estrategias se habían dirigido a la violencia sexual, la experiencia puso de presente que las mujeres atendidas habían sido víctimas de diferentes violencias que no tienen respuesta institucional adecuada, por ello se toma la determinación de ampliar la atención para hacerla integral: violencia sexual dentro y fuera del conflicto, violencia intrafamiliar, violencia física, psicológica, económica, etc.

Como queda expresado, ONU Mujeres ha venido cumpliendo con las acciones que se incorporaron al programa y en la actualidad da inicio a las que quedaron planteadas para el último año. Los aportes han sido sustanciales y aun cuando lo del SAT en la Defensoría del Pueblo no ha sido retomado, las demás acciones han contribuido de manera sustantiva al cumplimiento de las metas planeadas. En efecto, las coberturas territoriales se han ampliado de año en año en las duplas, la implementación del protocolo de la FGN, la estrategia móvil, etc., hasta ahora son 4 las entidades que hacen parte de la estrategia de justicia transicional para la violencia sexual y basada en género lo que sumado a los procesos de sistematización, diseño de batería de indicadores, generación de lineamiento y producción de material documental ha contribuido de manera significativa en el acceso a la justicia.

En el proceso de ejecución del programa se realizaron 6 procesos de acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado cuya actividad final es la jornada de declaración y denuncia así:

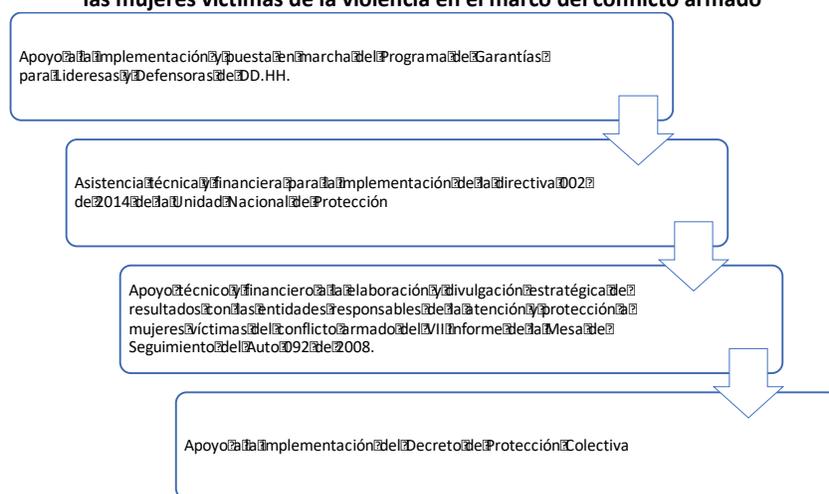
1. Uno con enfoque étnico en el que participaron 31 mujeres Embera Katío del Urabá antioqueño en asocio con la Asociación Mujeres del Plantón, Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) y ONU Mujeres;
2. Uno en cumplimiento de la medida de justicia en el marco del proceso de reparación colectiva de ANMUCIC (Asociación Nacional de Mujeres Campesinas, Negras e Indígenas de Colombia) en el que se beneficiaron aproximadamente 120 mujeres de diferentes municipios del país;
3. Un proceso con la organización MUVICEM (Mujeres Víctimas Emprendedoras), Fundación Círculos de Estudio y la Defensoría de Pueblo en Bogotá con 32 mujeres residentes en Bogotá participantes; y
4. Dos procesos con la Corporación Mujer Sigue Mis pasos en Tumaco y en Quibdó que beneficiaron a 107 mujeres de estos dos territorios.

De la misma forma, se destaca la realización de 2 jornadas con 106 personas de orientaciones sexuales e identidades de género diversas, víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado, provenientes de los municipios de Tumaco, El Charco, Olaya Herrera y la Tola, Nariño, otras jornadas en Tolima, Putumayo y Urabá Antioqueño.

Para efectos del monitoreo, se convino entre el Ministerio de Justicia (Dirección de Justicia Transicional) y la UARIV el intercambio permanente de información con el propósito de mantener actualizada la base de personas beneficiadas en la ruta de reparación administrativa, como se hace con los procesos penales y los de reparación.

Aun quedan retos pendientes de gran relevancia como la articulación del sistema de salud, el mayor compromiso de la FGN con los resultados de las investigaciones y la vinculación efectiva de las autoridades territoriales con la satisfacción de derechos de las mujeres víctimas, pero ello no desdice de las virtudes del programa porque los pasos se han dado ordenadamente en procura del objetivo de justicia.

Ilustración 9. Sub-actividades ejecutadas para la incorporación del enfoque de género en las medidas de protección a las mujeres víctimas de la violencia en el marco del conflicto armado



Fuente: Elaboración propia.

De las subactividades contenidas en la ilustración salvo la implementación del decreto de protección colectiva que fue incorporado en el último proceso de planeación, han sido ejecutadas integralmente como se reportó en la evaluación de medio término.

En efecto, el programa de Garantías para las Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos, fue concluido con el apoyo técnico del Programa y en alianza con el PNUD a partir de una propuesta construida por la sociedad civil. A ello se sumó el CERREM de Mujeres con el apoyo del Programa quien hizo una propuesta de medidas integrales de protección aplicables a las organizaciones de base en proceso de reparación colectiva.

De otra parte, para efectos de la implementación de la Directiva 002 de 2014 expedida por la Unidad de Protección por medio de la cual se implementa la ruta de protección en materia de género, se avanzó en la formulación del plan de transversalización de la Perspectiva de Género en el sentido en que el programa financió la realización de talleres dirigidos a recalificar técnicamente el comité de género de la Entidad, el equipo de analistas de riesgos y escoltas, con un enfoque sensibilizador, transformativo y de nuevas masculinidades.

Igualmente, en atención a las recomendaciones del CERREM, se introdujeron variaciones al proceso administrativo a cargo de la Unidad Nacional de Protección en el sentido de incorporar nuevas variables para el análisis y evaluación del riesgo de las mujeres que requieren protección.

En vigencia del Programa se asesoró la elaboración de los informes VI y VII sobre el estado de judicialización de los casos de violencia sexual del anexo reservado 092 y 009 que se deben producir en cumplimiento de lo ordenado por el Auto 092.

La última actividad que se ha planteado está dirigida al apoyo en la implementación del Decreto 2078 expedido en el mes de diciembre de 2017, con el cual se da cumplimiento a lo ordenado por el Consejo de Estado en sentencia del 31 de agosto de 2017 " *... para que de manera urgente adopte, ajuste y materialice, con carácter urgente e imperioso, medidas especiales de prevención y protección con enfoque colectivo de cara a garantizar, en atención a los niveles de riesgo acreditados, la seguridad de las organizaciones defensoras de derechos humanos, de acuerdo con las previsiones normativas del Decreto 4912 del 2011*".

De esa forma, el Decreto de reparación colectiva recientemente adoptado modifica la ruta adoptada mediante el Decreto 1066 de 2015 y hasta ahora ONU Mujeres con la UNP definen las acciones a seguir para acometer de manera ordenada la implementación de la nueva ruta.

Ilustración 10. Sub-actividades ejecutadas para la incorporación del enfoque de género en el servicio de justicia



Fuente: Elaboración propia.

El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera estableció en las medidas de acompañamiento internacional, dos de especial importancia:

- Los procedimientos de verificación se registrarán, entre otros, por el enfoque diferencial y de género.
- El componente de acompañamiento internacional tendrá una instancia de acompañamiento a la implementación del Acuerdo en materia de enfoque de género, que está conformado por: ONU Mujeres; un Representante del Secretario General para violencia sexual en conflictos armados; la Federación Democrática Internacional de Mujeres; la Embajada de Suecia y la CSIVI.

En orden a viabilizar el efectivo cumplimiento de esos retos, la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI) ha requerido de ONU Mujeres asistencia técnica en el proceso de transversalización que ella lidera, en respuesta a lo cual ONU Mujeres soporta las sesiones de trabajo con facilitadores y documenta los acuerdos, en adición a los encuentros territoriales.

De la misma forma y con cargo al Programa, ONU Mujeres apoyó a la Defensoría del Pueblo en la realización del Encuentro Entretejiendo Territorios de Paz para Mujeres Diversas y Lideresas con el objetivo de generar un diálogo entre la academia, las instituciones, las mujeres y las organizaciones que han sido protagonistas de la construcción de paz en el país

y los territorios, del cual se derivó información relevante para proseguir en el asesoramiento a CSIVI. En el mismo se sometieron a discusión asuntos como la participación política, los retos de la Justicia con las mujeres, el empoderamiento de las mujeres rurales y su fortalecimiento como sujetos económicos entre otros aspectos.

En lo que respecta a la asistencia técnica y financiera para el fortalecimiento y puesta en marcha de la estrategia de transversalización de la perspectiva de género en la estructura misional y estratégica de la FGN, el Programa dispuso el acompañamiento técnico a cargo de la consultora Patricia Sellers, lo que como resultado permitió a la entidad contar con un grupo de género y enfoques diferenciales al interior de la subdirección de políticas públicas desde el año 2016. Igualmente, son resultados relevantes de este asesoramiento técnico los siguientes:

- La estrategia para hacer seguimiento a los casos de violencia sexual conflicto armado.
- Priorización de violencia sexual en el marco del conflicto armado
- Cifras con enfoque de género
- Definición de un esquema de trabajo que permite al grupo hacer la articulación con las dependencias misionales.

De la misma forma, de la mano de la Dirección de Democracia y Participación del Ministerio del Interior, ONU Mujeres ha acompañado el proceso de construcción normativa con perspectiva de género que se surte en dos espacios.

Uno de ellos es la Mesa Nacional de Garantías, liderada por el Ministerio del Interior, a la que concurren además los ministros de Justicia, Defensa Protección Social; Agricultura; el Director del Programa Presidencial para los Derechos Humanos; el Director General de la Policía Nacional; el Procurador General de la Nación; el Fiscal General de la Nación; el Defensor del Pueblo; los directores de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia, de Relaciones Exteriores, de Defensa Nacional y Protección Social; el Director del Incode; cinco delegados de las plataformas de Derechos Humanos, dos delegados del Consenso Londres-Cartagena- Bogotá; dos delegados de los sectores sociales; y un delegado de las plataformas internacionales de derechos humanos. La Mesa cuenta con el acompañamiento de la Oficina de la Alta Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos; el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); la Embajada de España; la Embajada de Suecia; la Embajada de los Estados Unidos; el G—24 y la Unión Europea.

El otro escenario es la Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres Líderesas y Defensoras de los Derechos Humanos, instancia presidida por el Ministerio del Interior, que es la encargada de coordinar y orientar la formulación, implementación y seguimiento del Programa Integral de garantías para las mujeres líderes y defensoras de DDHH.

De otro lado, en cuanto atañe al apoyo técnico para la incorporación del enfoque de género del Observatorio de DD.HH. se apoyaron las siguientes acciones:

1. Identificación de mapa de oferta
2. Identificación mapa de riesgo
3. Identificación red de observatorios
4. Construcción de indicadores
5. Fortalecimiento sistema nacional de información

Para la primera medición de indicadores con enfoque de género, se toma a la región Pacífica, y se trabaja con el apoyo de tres consultoras contratadas por el Programa. El levantamiento de información permitió trabajar en los siguientes componentes:

- Vulneración de derechos
- Factores de riesgo
- Capacidades territoriales

El apoyo del Programa al Observatorio de DD.HH. permitió materializar la conceptualización de los indicadores, a través de una herramienta que permite la cuantificación y el seguimiento de indicadores, lo cual si bien es un avance significativo, consolidar la batería de indicadores es una tarea de mediano plazo. Así mismo, se promovió la articulación de las entidades en el marco del Sistema nacional de información; sin embargo, en este punto aún es necesario formalizar algunos acuerdos para compartir información. Lo retos que hacia adelante supone la consolidación de un observatorio con este alcance es el fortalecimiento institucional en términos de enfoque de género que permita una validación de la batería de indicadores y acceder a las entidades del nivel local.

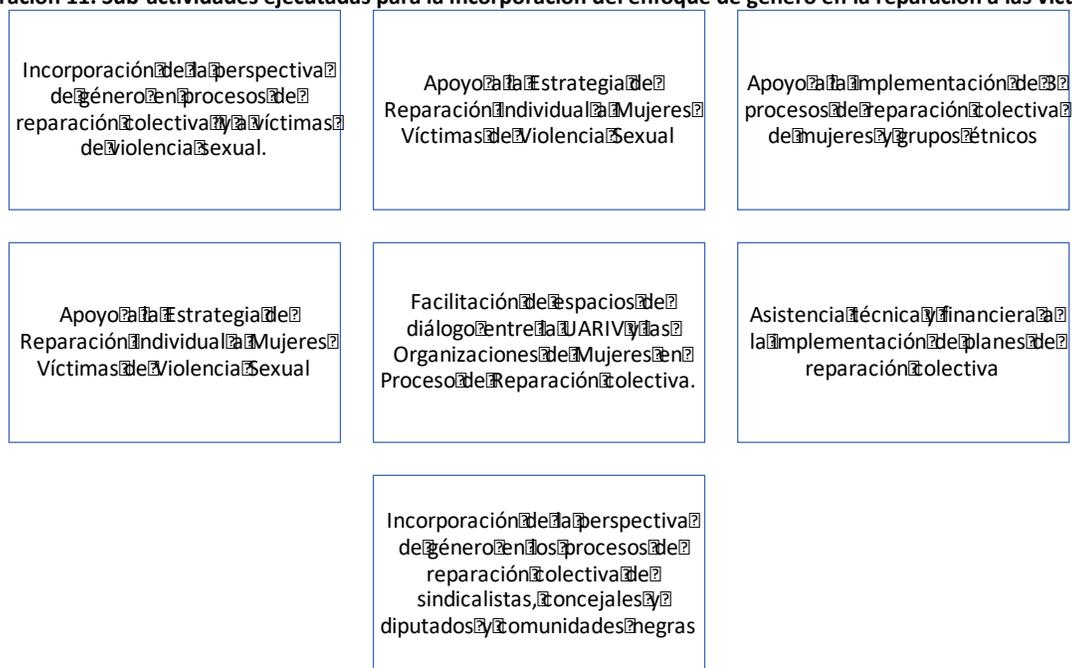
Registrados los logros, es posible concluir que el programa fue útil a la materialización del resultado consistente en implementar medidas con enfoque de género para el análisis de contexto, la priorización de casos, la violencia sexual y la protección. Especialmente elocuentes son las herramientas definidas para fortalecer el accionar del ente investigador, así como la unidad de protección dada su naturaleza técnica e innovadora. Aun cuando las subactividades llevadas a cabo con la RedConstruyendo tienen el valor de haber suprimido la redundancia antecedente, es preciso que el programa interinstitucional sea apropiado por sus titulares y reclamado y monitoreado por las organizaciones de base. El importante volumen de actividades llevadas a cabo respondieron a las necesidades de apoyo y asesoramiento institucional; sin embargo, los numerosos frentes que se retaron a cumplir incidieron en la no conclusión de todas las acciones previstas y posiblemente en la insatisfacción que deja la falta de apropiación institucional de algunos resultados Vgr SAT, UDP, RedConstruyendo etc.

Objetivo: Justicia transicional – Reparación y Restitución

Reparación de víctimas

Se han implementado medidas de justicia transicional relacionadas con reparación transformadora con énfasis en atención psicosocial, reparación colectiva y restitución de tierras, con la asesoría y soporte técnico del Programa.

Ilustración 11. Sub-actividades ejecutadas para la incorporación del enfoque de género en la reparación a las víctimas



Fuente: Elaboración propia.

Como ya se ha anotado la proximidad entre ONU Mujeres y la UARIV ha respondido al compromiso común de incorporar el enfoque de género en los diferentes procesos a cargo de la entidad pública, tal y como lo manda la ley de víctimas y como lo vino a ratificar el Acuerdo de La Habana.

En tal virtud en lo tocante a la reparación integral. ONU Mujeres ofreció el acompañamiento técnico y financiero y la unidad planteó sus necesidades así:

- En los procesos de reparación individual focalizar los esfuerzos en las víctimas de la violencia sexual en el contexto del conflicto armado.
- En los procesos de reparación colectiva lo pretendido se requirió asistencia técnica para documentar el proceso, sus fases y metodología además de servir de facilitador de los procesos operativos necesarios para llevar a cabo el encuentro internacional con los sujetos de reparación colectiva. Posteriormente ONU Mujeres encontró importante acompañar a las organizaciones de mujeres en los procesos de reparación colectiva sino también apoyar la realización de algunas de las acciones que se incorporen al acuerdo reparador.

De ese modo, durante la ejecución del Programa, la UARIV recibió de ONU Mujeres los pretendidos apoyos. De un lado, en los procesos de reparación individual a víctimas de la violencia sexual acompañó a la UARIV en la atención a víctimas registradas en orden a que la acción pública no se limite a la indemnización, sino que la misma sea lo más integral posible. Con esos propósitos se diseñó una estrategia que tiene varios momentos:

- (i) Formación para la ciudadanía: En la que el apoyo de ONU Mujeres esta referido a la financiación de los gastos de transporte, alojamiento, y alimentación de las mujeres además del acompañamiento a la sesión de trabajo, apoyo sin el cual no sería posible su participación.
- (ii) Atención psicosocial a través del arte que se ejecuta a través de un acuerdo celebrado con Casa Ensamble con el apoyo de OIM.
 - a. La UARIV paga casa ensamble y ONU Mujeres apoyó la meta con la financiación de los gastos relacionados con el encuentro nacional.
 - b. La estrategia en implementación desde el año 2014 fue objeto de sistematización con el apoyo de la consultora Nathalie Gendre y los resultados fueron objeto de publicación en enero de 2018.
- (iii) Puesta en escena de lo que las mujeres aprendieron como medida de reparación grupal.
- (iv) Indemnización: la UARIV les da la consignación y las acompaña mediante un ejercicio de plan vida.

Si bien los cometidos se alcanzaron, las dificultades se han registrado en punto a la apropiación de la estrategia por parte de la UARIV. Asunto que se ha dificultado dada la inestabilidad en la Dirección de la Entidad durante estos años. Se espera que con la publicación, la sostenibilidad de los resultados se viabilice.

En lo que respecta a la reparación colectiva es preciso tener en cuenta que el programa ha acompañado históricamente los procesos de reparación colectiva de mujeres: ANMUCIC, OFP, Narrar para Vivir, Liga de Mujeres Desplazadas de Bolívar, Bojayá, ASOMUPROG, y AFRODES, lo que ha conferido a ONU Mujeres no solo una capacidad de interlocución muy amplia con las organizaciones de base sino también capacidad técnica para hacer recomendaciones en torno al proceso mismo.

ANMUCIC es una organización de mujeres del sector rural de carácter nacional y que por Resolución No. 2014-729230 del 30 de Diciembre de 2014 está siendo sujeta de reparación colectiva por parte de la UARIV en la actualidad en fase de ejecución del plan de reparación. Para llegar a este momento se realizaron talleres con la UARIV y el apoyo de OIM que permitieron la construcción del plan de reparación colectiva y el plan estratégico de la organización respectivamente.

Para ese propósito, previa la evaluación de capacidades ONU Mujeres, definió suscribir con la ONG un Acuerdo de cooperación con el objetivo de aportar al fortalecimiento organizativo de la ANMUCIC.

Entre los resultados esperados en la ejecución del proyecto se incorporaron:

- La puesta en marcha de una estrategia comunicacional y organizativa: Para su ejecución se contrataron los servicios de 2 profesionales para el diseño de la página web, se diseñó la estrategia de comunicaciones con sujeción a un plan de trabajo

propuesto en el 2015 y se celebró un convenio con la Secretaría de Cultura del Distrito de Bogotá, en el cual se contempla un taller en el manejo de audiovisuales que será dirigido por un experto del Centro de Memoria Paz y Reconciliación del Distrito.

En la ejecución de este reto se pudo ratificar la utilidad de la estrategia para que la organización retomara su accionar comunicativo, dirigido a visibilizar su accionar político y reivindicar el papel de la mujer rural en la sociedad colombiana; y de la misma forma se encontró que la organización dispone de un archivo que es útil como fuente documental en temas agropecuarios y de mujer rural y da cuenta de la experiencia de ANMUCIC como capacitadora de esta población.

- La puesta en marcha de una estrategia jurídica: Se documentaron casos emblemáticos sobre los hechos victimizantes a manera de línea de base, para luego profundizar en la identificación de las causas que debilitaron la ONG y así proceder a la determinación de las rutas jurídicas y estratégicas a emprender. Esto pone de presente que los retos planteados para la ejecución de la estrategia fueron parcialmente alcanzados en la medida en que de los tres momentos previstos en el PCA solo se realizó el primero, quedando en espera de ejecución detectar posibles responsabilidades tanto internas como externas por acción u omisión por parte del Estado como garante de derechos; y la clasificación de las acciones tanto jurídicas como políticas a implementar, el diseño de los lineamientos de programas, campañas, y proyectos encaminados a reforzar e implementar acciones que permitan reparar errores y vulneraciones de derechos humanos cometidos en contra de las mujeres y su organización durante el ejercicio de su trabajo cotidiano y de liderazgo.
- La puesta en marcha de una estrategia de incidencia política a fin de que ANMUCIC continúe con su accionar político participando activamente en los espacios de decisión ante instituciones públicas y privadas para el posicionamiento de sus propuestas, a fin de exigir el goce efectivo de las mujeres rurales, incidir en la formulación de nuevas normativas y hacer seguimiento a las políticas públicas dirigidas a mujeres rurales. Aun cuando la estrategia está en proceso de ejecución, se destaca que con el apoyo de OXFAM los esfuerzos se han dirigido hacia la creación de la Dirección de Mujer Rural en el Ministerio de Agricultura, la formulación de política pública para las Mujeres Rurales y la reglamentación de la Ley 731-2002.

Otro de los procesos que se acompañó activamente fue el de la OFP al que ya nos hemos referido en este documento por tratarse del más antiguo de todos y que concluyó en la firma del plan de reparación colectiva y se adelanta su ejecución. En pro de este objetivo ONU Mujeres suscribió en el año 2014 una APC con la OFP dirigido a identificar hechos y afectaciones de las mujeres víctimas en el marco del conflicto armado ocurridas en los municipios del Magdalena Medio en que hace presencia la

organización así como promover la reconstrucción de la memoria histórica de las mujeres en los mismos territorios⁷.

Los resultados alcanzados fueron:

- Se formalizó la relación entre la OFP y el CNMH con el apoyo de ONU Mujeres lo que permitirá que el museo de memoria localizado en Barrancabermeja haga parte del archivo nacional.
- Con el fin de recaudar información en torno a la capacidad institucional y la gestión administrativa de la organización, se llevaron a cabo 60 entrevistas incluidas las realizadas a las 15 coordinadoras territoriales.
- Se documentó un Plan museológico, construido de forma participativa con la OFP para la Casa de la Memoria del Magdalena Medio, que incluye plan de adquisiciones y propuestas gráficas.
- Sistematización de un documento de historias de vida de las mujeres del Magdalena Medio. Publicado bajo la denominación “Vidas de Historia”

El museo aun no entrado en operación por cuanto la responsabilidad de adelantar las obras de adecuación física quedó a cargo de la UARIV, y esta solo formalizó el contrato requerido en el mes de noviembre de 2017 para una ejecución de 4 meses que ya registra un retraso y una solicitud de prórroga hasta el mes de julio.

Esas experiencias fueron capitalizadas para el diseño de las fases de la reparación colectiva y la metodología que fueron implementadas así:

- Acuerdo y diagnóstico del daño
- Discusión y propuesta de un Plan de reparación colectiva
- Aprobación de medidas incorporadas al plan en el consejo interinstitucional liderado por la UARIV (competencia nacional o departamental o municipal)

De manera similar a lo acontecido con ACMUCIC, el proceso seguido con Narrar para Vivir (San Juan Nepomuceno y San Jacinto) se concluyó con un fortalecimiento en la parte administrativa que permitió a la ONG pasar de un estadio muy incipiente en la materia a ser una de las organizaciones más fortalecidas en la actualidad. Igualmente, se adelantó un proceso de formación continuada dirigido al empoderamiento en derechos, potencialización de los liderazgos femeninos y participación. También se hicieron procesos de capacitación y entrenamiento a las mujeres, para el desarrollo de réplica de los conocimientos. Se realizó jornada de atención psicojurídica en articulación con consultorio jurídico de la Universidad de Cartagena, atendiendo en promedio 20 mujeres.

⁷ Barrancabermeja (Santander), Girón (Santander), Puerto Wilches (Santander), Sabana de Torres (Santander), San Pablo (Bolívar), Cantagallo (Bolívar), Tona (Santander) y Yondó (Antioquia).

Es especialmente relevante lo alcanzado en materia diseño de proyectos productivos en los que se logró la certificación de 20 mujeres en modistería, sastrería y lencería, además de otras 15 mujeres en emprendimiento, productivo, avanzando en la identificación de por lo menos 7 ideas de negocios (Peluquería, cría de pollos de engorde a menor escala, venta de minutos por celular, tiendas, cultivos de pan coger; Matiz, Yuca, Ajonjolí). Se presentó proyecto ante el Departamento para la Prosperidad y la Gobernación de Bolívar, el cual consiste en ganadería de doble propósito, para mejorar calidad de vida de por lo menos 70 mujeres del nodo de San Juan Nepomuceno, actualmente el proyecto se encuentra en fase de revisión y ajuste.

Con ASOMUPROCA el proceso de reparación colectiva acaba de culminar la fase de diagnóstico del daño pero ha sido muy complejo. ONU Mujeres ha apoyado la negociación que lleva 3 años.

Las mujeres asociadas, han planteado posturas divergentes en torno a sus expectativas con la reparación, por lo que el rol asumido por ONU Mujeres ha sido el de mediador en esta instancia. De la misma forma, la Embajada de Suecia ha participado directamente en pro de facilitar el proceso de concertación.

Se terminó el diagnóstico y se elaboraron elementos para la construcción del plan de reparación colectiva. Para el efecto no se ha suscrito ningún PCA.

Lo pretendido es un proceso de reparación sobre la tierra que ellas tenían y cultivaban y de la cual fueron despojadas. El proceso por este asunto está en trámite ante la URT, lo que tiene el proceso ante la UARIV expectante a los resultados del proceso jurisdiccional.

El proceso de Bojayá tiene la particularidad de tratarse de un proceso mixto e interracial. ONU Mujeres ha acompañado a las organizaciones en el diagnóstico con el fin de develar las afectaciones de las mujeres de manera que estas queden reflejadas en el proceso. Con ese propósito se llevaron a cabo talleres con los miembros de la organización que sirvieran para recoger información necesaria para documentar las afectaciones del conflicto armado. Aun cuando a la fecha no se ha celebrado ningún acuerdo entre la organización y ONU Mujeres, está abierta convocatoria para el fortalecimiento de las mujeres de Bojayá de cara a la reparación.

Con Afrodes aun esta el proceso en la fase preliminar. No se tiene diagnóstico aun. Esta es una organización mixta a cuyo interior esta la comadre (grupo de mujeres) que es la beneficiaria del apoyo de ONU Mujeres sin que para ello haya sido precisa la celebración de contrato alguno. En la actualidad se adelanta por ONU Mujeres un proceso de selección para contratar una consultora que apoye la construcción de los insumos para el diagnóstico de los hechos acontecidos en Meta y Chocó.

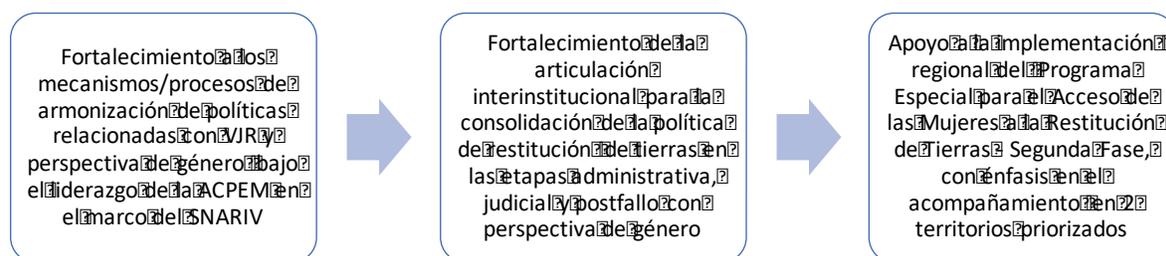
Las metas planteadas en el programa para la evaluación del componente de reparación han sido en la medida de las posibilidades de ONU Mujeres todas cumplidas. Los tiempos que

han demandado los procesos de reparación colectiva e individual no han permitido cerrar ciclos para empezar con otros acompañamientos pero se han ofrecido de manera ininterrumpida. Las debilidades en la ejecución de los procesos ante la UARIV son externalidades que debe enfrentar el programa que aun así ha podido concretar importantes resultados en generación del conocimiento e incorporación de la perspectiva de género a los procesos y a la ejecución de los planes de reparación.

En efecto, las estrategias fueron implementadas como se planeó aun cuando con algunos retrasos, y las propuestas para la reparación a las víctimas como ha quedado descrito se hicieron. Si bien todos los planes de reparación colectiva no han visto la luz, las circunstancias no son endilgables al programa.

Restitución de Tierras

Ilustración 12. Subactividades ejecutadas y en ejecución para el proceso de restitución de tierras



Fuente: Elaboración propia.

ONU Mujeres y la URT tienen una relación ininterrumpida de soporte técnico desde el año 2011, que en gran parte se explica en la estabilidad de la Dirección de la Unidad durante su existencia (enero de 2012). De esa manera, para cuando el programa en evaluación empieza estaba ya posicionada la postura jurídica en torno al derecho de las mujeres a la tierra y a la reparación por despojo, la cual que sería de gran utilidad para la decisión y trámite de los procesos de restitución de tierras así como para la organización misma de la entidad pública.

En ese estado el programa se planteó tres subactividades directamente relacionados con el proceso de restitución de tierras en sus fases administrativa y jurisdiccional, así como en las interrelaciones que el mismo plantea con otros actores especialmente del sector agricultura y el SNARIV como reseña en adelante.

En primer lugar se encontró que con el apoyo de ONU Mujeres y con fundamento en la sentencia de la Corte Constitucional que ordenó la incorporación del enfoque de género en la URT, se creó en la Dirección Social de la URT el grupo de enfoque de género, pero el mismo en el año 2016 dejó de funcionar por razones de orden presupuestal del ente público, quedando reducido a la vinculación de la coordinadora de dirección social. Sobre este particular es importante denotar los esfuerzos que realiza ONU Mujeres para recuperar

la estructura en orden a evitar una pérdida del importante conocimiento adquirido en la larga relación sostenida con la URT.

Creado el grupo y dada la valiosa información disponible en la URT sobre el derecho de acceso a la justicia, ONU Mujeres contrató una consultoría orientada a construir un diagnóstico de las barreras que enfrentan las mujeres en los procedimientos jurídicos que ya habían sido identificadas por URT, para con ello diseñar rutas o estrategias que permitieran suprimirlas. Las barreras identificadas fueron de diversa naturaleza, algunas de ellas comunes a hombres y mujeres como la falta de formalización de la propiedad rural, pero también otras propias de las condiciones socioculturales como los derechos comunes de las mujeres sobre un mismo predio por efecto de relaciones simultáneas o sucesivas con un hombre fallecido. Fruto de ese esfuerzo la URT adoptó mediante la expedición de la resolución 80 de 2013 el Programa Especial de Mujeres, Niñas y Adolescentes en el proceso de restitución de tierras despojadas con el propósito de facilitar el acceso de las mujeres y niñas víctimas del abandono forzado y despojo a los procesos de restitución de tierras y transversalizar el enfoque diferencial de género en la fase administrativa de la ruta.

Como una segunda etapa del programa adoptado en el Resolución 80 y con el fin de mejorar la sostenibilidad de los resultados alcanzados con el proceso de restitución, se encontró necesario empoderar a las mujeres y familias restituidas para la realización de sus proyectos de vida en la etapa postfallo.

El proyecto fue diseñado por la Corporación Humanas junto con las profesionales de la URT en diversas jornadas de trabajo en las cuales se analizaron las necesidades identificadas por la Línea de Enfoque Diferencial y Psicosocial de la Unidad de Restitución de Tierras (URT) en las mujeres que han sido restituidas por el Estado en particular las relativas al postfallo: *“Si bien es claro que las órdenes proferidas por jueces y juezas de tierras en las sentencias deben ser sujetas a seguimiento y que sus contenidos deben estar sustentados en los derechos de las personas beneficiadas, los territorios no necesariamente tienen la capacidad instalada ni la infraestructura para hacer efectivo lo dictado en el papel”*.

Por otra parte, las mujeres, en general, cuentan con pocas herramientas para generar procesos organizativos y canalizar en su provecho y de la comunidad la oferta institucional, así como exigir el cumplimiento de sus derechos. La distancia entre lo ordenado y las situaciones con que se encuentran las personas restituidas es más compleja de superar para las mujeres debido al desconocimiento de sus derechos, su poca experiencia en exigirlos y el desconocimiento de las diferentes rutas para garantizarlos. Muchas de ellas deben enfrentar solas sus proyectos de vida y otras se ven abocadas a las demandas de los hombres de sus familias o allegados (hijos, compañeros afectivos, ex parejas).

El proyecto para su ejecución tuvo en consideración las desigualdades de género, el impacto del conflicto armado en la salud física y mental de las mujeres y su heterogeneidad. En lo primero se consideró el hecho de victimizaciones reiteradas dentro y fuera del conflicto así como la ausencia de atención psicosocial. En cuanto a la heterogeneidad se caracterizaron

las diferentes clases de victimizaciones padecidas, la etapa del desarrollo en que ellas acontecieron, pertenencia étnica, el tipo de familia, el arraigo actual de las mujeres con la vida productiva ligada a las labores del campo, las distintas discriminaciones, las valoraciones que se tienen sobre sus aportes económicos y la forma como estas inciden en la percepción que tienen ellas de sí mismas.

Todas estas consideraciones especiales sentaron las bases para reconocer la necesidad de generar, durante la implementación del proyecto, espacios de encuentro con las mujeres cálidos y cuidadosos y así contribuir a la re-significación de lo vivido y dar lugar a la identificación de sus necesidades psicosociales.

Dado que de las personas beneficiadas con las sentencias el 45% son mujeres se realizó un ejercicio educativo de lectura de sentencias asesorado por SISMA MUJER Y HUMANAS en 6 municipios de los departamentos de Córdoba (Valencia), Magdalena (Ciénaga), Tolima (Ataco), Valle (Tulúa), Nariño (Tablón de Gómez) y Antioquia (San Carlos), para hacer incidencia colectiva hacia el cumplimiento de lo ordenado en las sentencias de restitución. Este permitió alcanzar un importante saldo pedagógico que condujo a la conformación de núcleos de exigibilidad integrados por mujeres beneficiarias de prerrogativas homogéneas que contaban cada uno con una estrategia para la exigibilidad de sus derechos basada en la priorización de las acciones y la evaluación de su coherencia con el plan de desarrollo del ente territorial.

En el marco de este proceso, cerca de 170 mujeres cuentan e implementan una ruta de exigibilidad de las órdenes proferidas en las sentencias, el ejercicio fue sistematizado en sus diferentes fases y en dos informes finales que consolidan las experiencias de cada una de las organizaciones de base que asesoraron el ejercicio.

A pesar del valor y pertinencia de los talleres y de la conformación de núcleos de exigibilidad, el programa no cuenta con información relacionada con el cumplimiento efectivo de las sentencias, habida cuenta que la UARIV a quien corresponde esta tarea no la ha llevado a cabo.

En Tablón de Gómez con posterioridad a la conformación del núcleo de exigibilidad, se llevó a cabo con cargo a recursos del programa un piloto de proyectos productivos para lo cual ONU Mujeres contrató los servicios profesionales de una asesora (Ana Isabel Arenas) que acompaña la labor de la URT en el diseño de proyecto con enfoque de género.

La experiencia piloto se llevó a cabo en el marco del núcleo de exigibilidad bajo la metodología de taller. En ellos, además de abordar asuntos relacionados con la economía del cuidado, se desarrollaron discursos dirigidos a visibilizar y valorar positivamente el trabajo doméstico de las mujeres, así como sus aportes al trabajo productivo. Igualmente, se llevaron a cabo sesiones para abordar las nuevas masculinidades los cuales se dirigieron a los varones familiares de las mujeres beneficiarias del programa.

Por último se resalta en este resultado el trabajo de fortalecimiento realizado con la Unidad de Restitución de Tierras en relación a la construcción de herramientas, procedimientos y mecanismos de atención a mujeres en los procesos de restitución, se observa una intervención de alto nivel en la entidad que maneja un tema que en opinión de varios expertos es el fundamento del conflicto socio-político en Colombia.

De otra parte, y dada la naturaleza mixta del proceso de restitución de tierras, el programa orientó recursos hacia el fortalecimiento de la Comisión Nacional de Género de la Rama Judicial con el fin de fomentar avances en desarrollos doctrinales y jurisprudenciales en materia de restitución y enfoque de género. Dentro de los resultados más significativos se encuentran la incorporación del enfoque de género en diferentes fallos y sentencias de las Altas Cortes gracias al trabajo que se realiza inter-cortes; el fortalecimiento de las actividades territoriales para la política de igualdad de género de la rama judicial; una guía para la incorporación de la perspectiva de género en las decisiones judiciales de Justicia y Paz; y una propuesta de formación dirigido a jueces de restitución de tierras.

Con estas ejecutorias es posible concluir que el programa evaluado efectivamente incidió en el diseño, implementación y mejoramiento del proceso de restitución de tierras, en su fase administrativa, judicial y en la ejecución de la decisión. Para ello fue preciso el fortalecimiento de las capacidades institucionales y de articulación de la URT, la Rama Judicial y el SNRIV, la asistencia técnica para la producción normativa, así como la gestión del conocimiento relativo a la perspectiva de género. Los retos metodológicos planteados a los núcleos de exigibilidad fueron igualmente alcanzados, sin embargo resulta necesario un seguimiento detenido a las externalidades que apareja el empoderamiento y la participación de las mujeres en zonas del País en las que el machismo aun es preponderante.

Objetivo: Ciudadanía para la paz – Empoderamiento económico

Mujeres víctimas y mujeres rurales de un territorio focalizado por el Programa, han accedido a oportunidades de empoderamiento económico bajo un enfoque transformador.

El contexto actual colombiano, en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, firmado entre el Gobierno Colombiano y las FARC-EP, supone un reto y una oportunidad para cerrar las brechas históricas en términos de desarrollo rural e inclusión del enfoque de equidad de género. Es así como las acciones llevadas a cabo por el Programa en términos de empoderamiento económico bajo un enfoque transformador son de la mayor relevancia, máxime cuando se han identificado falencias por parte de la institucionalidad actual por generar estrategias que permitan lograr un desarrollo incluyente.

En el marco de este componente se desarrolla la estrategia “Por una Colombia 50-50 en el 2030: estrategia de empoderamiento económico de mujeres rurales en contexto de construcción de paz”, cuyo objetivo es *contribuir al desarrollo de modelos alternativos de*

empoderamiento económico de mujeres rurales, víctimas y excombatientes en proceso de reincorporación económica. Esta estrategia se desarrolla con el apoyo de la Embajada de Suecia y de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional – USAID. La estrategia supone que la participación de las mujeres en el desarrollo y su inclusión en mercados contribuyen a su empoderamiento económico y el ejercicio de su plena ciudadanía.

La estrategia se desarrolla bajo cuatro enfoques programáticos: 1) Derechos humanos; 2) Construcción de paz; 3) Desarrollo territorial; y 4) Enfoque étnico; y se articula a través de seis componentes: 1) Desarrollo de capacidades; 2) Fortalecimiento de medios de vida y seguridad alimentaria y nutricional; 3) Acceso y control a la tierra y a los activos productivos; 4) Generación de ingresos y acceso a mercado en cadenas cortas; 5) Reconocimiento, reducción y redistribución del trabajo doméstico y del cuidado no remunerado; y 6) Participación en la agenda de desarrollo local.

El resultado final de la formulación de esta estrategia se da en el año 2017, sin embargo, este proceso inicia en el año 2015, momento en el cual ONU Mujeres se replantea el valor que tiene el empoderamiento económico en la construcción de paz. De esta reflexión surge la necesidad de replantear el modelo, así como, la opción de realizar la validación del mismo a través de un ejercicio piloto. Este proceso se desarrolla articuladamente y con el apoyo de USAID.

El ejercicio piloto se lleva a cabo en el municipio de Tablón de Gómez, Nariño, decisión que se toma por el alto número de mujeres restituidas en comparación con otras zonas del país. Es importante destacar que en el proceso de formulación de la estrategia y el desarrollo del piloto se trabajó concertadamente con la institucionalidad tanto del nivel local como nacional, Mesas departamentales de género, Mesas locales de restitución y la Unidad de Restitución de Tierras.

El inicio de la estrategia de abordaje territorial inicia en el año 2015 con la realización de un encuentro de la oferta institucional en torno a la temática de mujeres rurales. El resultado de este encuentro fue el mapeo de actores y la identificación de sus roles, lo cual permitió que dichos actores se articularan, que se estableciera la duplicidad de acciones, y que las mujeres conocieran la oferta institucional disponible. En la formulación de la Estrategia se consideró como factor de éxito, la articulación de la misma con los actores identificados.

Para el desarrollo de la Estrategia y el ejercicio piloto se contó con tres aliados principales. Sisma Mujer quien se enfocó en trabajar los temas de empoderamiento y el núcleo de exigibilidad, CorpDesarrollo experto en planes de negocio e iniciativas productivas, y la Fundación Ideas para la Paz quien apoyo la propuesta de trabajo con el sector privado. Los PCA, con cada uno de los aliados, se construyeron de manera conjunta, y en algunos casos contemplaron la contrapartida de recursos por parte de los mismos.

Del ejercicio piloto se pueden identificar lecciones aprendidas y buenas prácticas que serán de utilidad en la replicabilidad de la experiencia, las cuales se detallan en los párrafos siguientes, máxime cuando la URT después de validar y hacer acompañamiento a la experiencia, considera que es el modelo de intervención a seguir en relación con el componente productivo con enfoque de género.

En relación con el componente de *desarrollo y fortalecimiento de capacidades* es de destacar que este el componente diferenciador de intervenciones con enfoque productivo, en cuanto se centra en desarrollar la autoestima y confianza de las mujeres, así como en fortalecer capacidades de liderazgo. De igual forma este componente realizó, en línea con lo definido en una de las líneas de acción del Proyecto enfocada en masculinidades no violentas, un trabajo con hombres, hijos y parejas, el cual es altamente valorado por las mujeres que participaron en el piloto, por lo anterior, y ante los efectos positivos de estas acciones, es importante que se continúe y se fortalezcan las acciones que tienen como fin transformar imaginarios o estereotipos en relación con la igualdad de género y con la consolidación de entornos protectores para las mujeres.

Sin embargo, lograr procesos de liderazgo transformador, que generen cambios culturales no solo en las mujeres sino en su entorno, implica que, en aquellas acciones encaminadas a lograr este cambio, el equipo de ONU Mujeres acompañe a sus socios implementadores, con el fin de hacer seguimiento y tomar acciones que mitiguen los posibles efectos que estos procesos puedan generar en las mujeres. En el caso puntual de Tablón de Gómez, por ejemplo, las mujeres entrevistadas en el marco de esta evaluación manifiestan que los procesos de empoderamiento, en algunos casos, no fueron bien guiados y que esto promovió “una guerra de sexos y no la igualdad de género”, y manifiestan sentir preocupación por las consecuencias que ello trajo, en términos de ruptura de estructuras familiares, ya que consideran que en algunos casos no se contó con el suficiente acompañamiento psicosocial para afrontar las implicaciones del liderazgo y el empoderamiento. Por lo anterior, consideran que es fundamental que se continúe trabajando en paralelo con su entorno familiar y comunitario, ya que esta es la única manera en que se garantiza un cambio estructural en lo que a enfoque de igualdad de género se refiere.

Por su parte, el componente de *fortalecimiento de medios de vida y seguridad alimentaria y nutricional* ha promovido experiencias exitosas a nivel individual con el apoyo de la URT, proyectos enfocados en productos básicos o cría de animales, con fines de autoconsumo o comercialización en mercados locales.

Otro de los componentes, donde las mujeres participantes manifiestan agradecimiento, aprendizaje y empoderamiento, es el de *acceso y control a la tierra y a los activos productivos*. Este componente se ejecutó a través de los *núcleos de exigibilidad*, espacios que tenían como fin apoyar la interlocución de las mujeres con las autoridades para el cumplimiento de los fallos, para lo cual se realizaron talleres con las mujeres para leer sus sentencias y de esta forma lograr que se apropiaran de los resultados.

En los componentes de *generación de ingresos y acceso a mercado en cadenas cortas, y acceso a los activos financieros y digitales* se ha avanzado en la formulación de los planes de negocio, sin embargo, es necesario fortalecer las acciones enfocadas a promover la comercialización, lo anterior teniendo en cuenta que a la fecha el apoyo técnico recibido se ha centrado en la optimización de procesos productivos, y no en aspectos como el mercadeo y la comercialización. En este punto Asoprocafe manifiesta que es donde se encuentran sus principales desafíos y que se requiere un apoyo técnico especializado en estos temas.

Es de destacar igualmente las acciones complementarias que, en términos de alianzas público-privadas, se han desarrollado entorno a la Estrategia. Adicional a la formulación de la Estrategia y como complemento a la misma se trabajó junto con la Fundación Ideas para la Paz, Pacto Global Red Colombia y el apoyo de la Embajada de Suecia, en la elaboración del documento Agenda de Trabajo Empresas, empoderamiento económico de las mujeres y construcción de paz, concebido este como una caja de herramientas que le permite al sector privado identificar y poner en marcha acciones que promueven la igualdad de género y los derechos de las mujeres.

Objetivo: Ciudadanía para la paz – Participación ciudadana, pedagogía y paz

Las organizaciones de la sociedad civil participan e inciden en procesos de paz, resolución de conflictos y procesos de justicia transicional con perspectiva de género y de derechos de las mujeres.

Los efectos asociados a este resultado, por su impacto y trascendencia, se pueden centrar en dos líneas específicas. La primera asociada a las Cumbres Nacionales Mujeres y Paz, y la segunda con acciones tendientes a la incorporación del enfoque de género en la fase de implementación de acuerdos, específicamente a la participación de las mujeres y sus organizaciones en la formulación de los programas de desarrollo con enfoque territorial – PDET.

La I Cumbre Nacional Mujeres y Paz llevada a cabo en octubre de 2013, si bien se realizó previo al inicio del Programa, tuvo incidencia en el mismo, en cuanto guio acciones posteriores derivadas de los principales resultados de la misma, a saber: nombramiento de dos delegadas plenipotenciarias en el equipo de negociación por parte del Gobierno, la creación de la Subcomisión de Género en el marco de las negociaciones y la inclusión de medidas específicas para las mujeres en los puntos del Acuerdo Final.

En concordancia con estos resultados, a través del Programa se generan una serie de alianzas interinstitucionales, así como de una estrategia que permitió la construcción de agendas conjuntas que sirvieron de insumo para formular propuestas tendientes a posicionar la agenda de género y derechos de las mujeres en la Mesa de Conversación, así mismo, algunas de las propuestas fueron tenidas en cuenta en la puesta en marcha de la Comisión de la verdad.

El plan estratégico diseñado para posicionar la agenda de las mujeres víctimas del conflicto armado en el proceso de negociación con las FARC no solo fue ejecutado integralmente, sino que los resultados están plenamente documentados. En efecto, los esfuerzos comunicacionales y de relacionamiento estratégico trajeron consecuencias importantes no solo en términos de empoderamiento para la participación en los diálogos a las mujeres, sino también de reconocimiento como el que se hizo con la designación de plenipotenciarias para participar en ellos, y de socialización a través de la publicación “La verdad de las mujeres víctimas del conflicto armado en Colombia”.

Desde el año 2013 cuando en el marco de la Cumbre Nacional Mujeres y Paz se abrió el espacio para la designación de las plenipotenciarias para los diálogos de paz, se estableció una fuerte interlocución e incidencia con el Gobierno Nacional, la Rama Judicial, los empresarios y las mujeres que permitió la activa participación de estas en la Habana con el apoyo de la Embajada de Suecia y ONU MUJERES, lo cual trajo como resultado la incorporación de 100 medidas de género en el Acuerdo alcanzado con las FARC.⁸

Tres años después, en el mes de septiembre de 2016, en el marco de ejecución del Programa, se lleva a cabo la II Cumbre Nacional Mujeres y Paz, evento que contó con el apoyo de diferentes entidades cumbre contó con el apoyo de varias agencias del Sistema de Naciones Unidas con el liderazgo de ONU Mujeres y los gobiernos de Suecia, Noruega, España, Suiza, Reino Unido, Holanda y la Unión Europea. Esta cumbre se centró en promover la participación de las mujeres en los procesos de refrendación, verificación e implementación del Acuerdo de paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC – EP y en el proceso de negociación que se dé entre el Gobierno de Colombia y el ELN. La Cumbre contó con la participación de 1.000 mujeres de las cuales 500 vinieron de los territorios priorizados con el apoyo del Programa.

Al igual que con la I Cumbre Mujeres y Paz, posterior a la II Cumbre, ONU Mujeres ha buscado establecer acciones que permitan promover acciones que promuevan tanto la pedagogía sobre el Acuerdo de Paz, firmado en el mes de septiembre de 2016, como la ruta para su implementación.

En relación con el apoyo dado por el Programa para la cualificación de la participación de las mujeres en los procesos de construcción de política pública en el territorio en el marco de los procesos de construcción y consolidación de la paz, como ya se mencionó, es de resaltar el diseño de herramientas que permitan a los funcionarios públicos incorporar el enfoque de género en los ejercicios de planeación territorial cualificar y fortalecer la participación de las mujeres en la formulación de los Programa de desarrollo con enfoque territorial – PDET.

⁸ <http://colombia.unwomen.org/es/biblioteca/publicaciones/2017/05/100-medidas-genero-acuerdos>

En la elaboración de estas herramientas se trabajó conjuntamente con la Agencia de Renovación del Territorio – ART y el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural – RIMISP. Adicional al material documental se llevaron a cabo tres eventos formativos con los gestores de la metodología entre los meses de febrero y marzo de 2017. Las herramientas técnicas que se generaron corresponden a:

- Cartilla para mujeres: La participación de las mujeres y sus organizaciones en los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET). Esta herramienta tiene como fin orientar a las mujeres para que puedan hacer efectivos los mecanismos de participación para el desarrollo de sus territorios y la construcción de los PDET. La cartilla se estructura en cuatro secciones: Planeación del Estado Colombiano y la participación de las mujeres, La reforma rural integral y los programas de desarrollo con enfoque territorial, Ocho pilares para la transformación rural: ¿qué tenemos para decir las mujeres?, y Los PDET paso a paso: ¿cómo podemos participar las mujeres?
- Cartilla para funcionarios: Enfoque de género para la planeación territorial. Esta herramienta buscó sensibilizar a los funcionarios sobre la desigualdad de género y su efecto sobre la participación efectiva de las mujeres y la forma en que ellas se verán beneficiadas por el Acuerdo de paz. La cartilla utiliza conceptos y una batería de preguntas que permiten realizar un análisis sobre la situación de las mujeres en el territorio, las barreras de acceso a la participación, y los recursos con los que cuentan las mujeres y sus organizaciones para participar en la formulación de los PDET.
- Instrumento para la medición de la participación de las mujeres y sus organizaciones en el diseño de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Con el diseño de esta herramienta es posible medir las condiciones que facilitan la participación de las mujeres y sus organizaciones, en cada una de las fases de la planeación de los PDET, para ello se definieron una serie de indicadores en cada una de estas tres categorías: Reconocimiento de las mujeres y sus organizaciones, Participación plena y efectiva, e Incidencia.
- Infografía: Pilares para implementar la reforma rural integral. Esta herramienta busca una comprensión del alcance de cada una de los pilares, así como, la forma como deben ser incorporados los intereses de las mujeres.
- Infografía: La ruta operativa de los PDET para el desarrollo territorial. Esta herramienta pretendía aclarar las etapas necesarias para la construcción de los PDET. En cada una de las etapas se presenta que se hace y la forma como las mujeres pueden participar.

Por su parte, se realizaron acciones que fortalecieron la participación de las mujeres en el territorio:

- Cauca: A través del Programa se consolidó un comité de impulso interinstitucional compuesto por la MAP OEA, la Gobernación del Cauca, la ART, organizaciones de mujeres (SIMA: campesinos del sur del Cauca) para el desarrollo de cinco eventos regionales: 2 en el Norte (100 mujeres), 1 en el Centro (100 mujeres), 1 en Sur y Medio Cauca (60 mujeres) y 1 en el Pacífico (60 mujeres). Estos eventos tenían como fin: 1) Contextualizar a las mujeres en relación con la incidencia de las mujeres en el Acuerdo de Paz de La Habana, 2) Presentar las Agendas de Paz e iniciativas territoriales de las

mujeres en clave de propuesta, 3) Presentar la metodología PDET, el enfoque de género de la ART y los Pilares PDET, 4) Trabajar según área temática, 5) Presentar las propuestas por pilares PDET, 6) Definir la ruta de participación de mujeres y frente a los pilares PDET.

- Nariño: Se llevó a cabo el evento Mujeres acciones de paz, el cual tuvo como objetivo socializar la agenda de paz de las mujeres.

De las acciones realizadas, diseño de la caja de herramientas y los encuentros de mujeres se destaca:

- El apoyo del Programa en la realización de los encuentros de mujeres garantiza la participación cuando se tienen barreras, como por ejemplo la lejanía geográfica.
- Las autoridades locales manifiestan que se genera un valor agregado ya que son espacios donde no solo se escuchan las problemáticas de las comunidades, sino, también las comunidades proponen soluciones a las mismas.
- Se fortaleció el equipo técnico de la ART ya que no contaba con los elementos que les permitieran incluir un enfoque de género en los procesos de planeación territorial.
- Los encuentros de mujeres y los procesos previos, permitieron la socialización de los puntos del Acuerdo de paz, muchas de las comunidades no conocían los puntos pactados, ni que la primera línea tuviera que ver con desarrollo rural.

Si bien se trabajó en una metodología PDET, algunas organizaciones de mujeres manifiestan que la conceptualización de los pilares no es clara, y dado el bajo nivel educativo de muchas de las mujeres rurales, su nivel de entendimiento no es adecuado, por tanto, sugieren utilizar un lenguaje que sea más exequible y comprensible que garantice una participación efectiva

Objetivo: Ciudadanía para la paz – Participación ciudadana, pedagogía y paz

Marcos normativos y de políticas públicas incluyen medidas para garantizar la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones, en particular en los ámbitos de la paz, la justicia transicional y DDR.

El Programa ha implementado una estrategia de relacionamiento estratégico. En términos de políticas públicas, se encuentra el seguimiento al Congreso de la Republica, para ello se realizan informes en relación con asuntos paz como, por ejemplo, el *fast track* concebido como un mecanismo por medio del cual se pretendía convertir en norma legal lo definido en el Acuerdo de paz firmado entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP. En el contexto actual se hace un seguimiento detallado al Plan marco de implementación del Acuerdo. si bien no existe un acuerdo formal con el Congreso de la Republica se trabaja con la bancada de mujeres, así como con las Comisión legal de la mujer, la Comisión de Paz y la Comisión de derechos humanos.

A nivel de entidades del orden nacional se trabaja en el seguimiento a los procesos de planeación y presupuestación con enfoque de género, las entidades que hacen parte de esta iniciativa son: Ministerio del Trabajo, Ministerio del Interior, Ministerio de Salud y Protección Social y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Así mismo, se apoyaron instancias como el Consejo Nacional de Paz (cuya misión “propender por el logro y mantenimiento de la paz, y facilitar la colaboración armónica de las entidades y órganos del Estado”), Consejo Nacional de Planeación (el cual se concibe como un “espacio de participación de la sociedad civil para contribuir a la construcción de política pública y a la formulación, el seguimiento y la evaluación de los planes de desarrollo” y está conformada, entre otros, por representantes de las mujeres), el Sistema nacional de cuidados, en el marco de la Agenda nacional de economía del cuidado, entre otros.

En esta misma línea se apoyó la estrategia conjunta del Ministerio del Interior y la Consejería para la Equidad de la Mujer “Más Mujeres Más Democracia”, la cual tenía como fin de promover el liderazgo, la inclusión y la participación política de las mujeres en las elecciones regionales del año 2015. En este marco de acción se apoyó a la Registraduría Nacional del Estado Civil en la consolidación de estadísticas electorales que den cuenta de la participación de las mujeres en los procesos electorales del nivel nacional, regional y local.

Finalmente, en los procesos de empoderamiento político de las mujeres, resultado de las acciones encaminadas a hacer seguimiento legislativo con enfoque de género, se envía a las organizaciones de mujeres la agenda legislativa para que ellas asuman el debate de los temas identificados como prioritarios y se propician reuniones con las diferentes bancadas del Congreso de la República y la Cámara de Representantes.

3.5 Sostenibilidad de los resultados

Desde la definición de los objetivos del Programa es posible identificar un enfoque de transformación de largo plazo, no solo en las mujeres y sus organizaciones, sino en sus comunidades y la institucionalidad. Es así como lograr el fortalecimiento de los procesos de justicia transicional a través de la inclusión de medidas que garanticen el ejercicio y protección de los derechos de las mujeres o la promoción de la ciudadanía activa de las mujeres y la incorporación de sus derechos en procesos de recuperación, resolución de conflictos y construcción de paz, implica necesariamente acciones que trascienden el alcance mismo del Programa. Es por ello que lograr que los resultados sean sostenibles en el tiempo es garantía de la consecución de los objetivos propuestos por el Programa.

Los resultados arrojados por la evaluación permiten poner de manifiesto aquellos factores que promueven la sostenibilidad futura de los resultados del Programa. El empoderamiento de las mujeres y el fortalecimiento de sus organizaciones, resultantes de las acciones desarrolladas en el marco del Programa, permiten darle continuidad o promover a futuro procesos de reivindicación de derechos, participación en espacios de discusión y decisión,

nuevos liderazgos, entre otros. Así mismo, el desarrollo de capacidades técnicas en las entidades del Estado les permite contar con herramientas que viabilizan acciones concretas o les proporcionan marcos de referencia para el diseño o implementación de normas, lineamientos, modelos de intervención, estrategias, programas, etc., con enfoque de género que promuevan la garantía o el restablecimiento de los derechos de las mujeres.

Sin embargo, así como el fortalecimiento de las mujeres y sus organizaciones y la creación de capacidades en las entidades del Estado generan condiciones que garantizan la sostenibilidad en el tiempo de los resultados del Programa, los hallazgos de la evaluación ponen de manifiesto aquellos factores que podrían llegar a comprometer los resultados del Programa. Estos factores corresponden a:

- Insuficiencia de procesos que promueven una transformación cultural entorno al enfoque de género y los derechos de las mujeres. Para dar continuidad a los logros alcanzados por el Programa se requiere seguir avanzando en los procesos de transformación cultural, no solo en las comunidades sino en las entidades del Estado, principalmente en las de nivel territorial.
- Voluntad política y disponibilidad de recursos en las entidades del Estado en las cuales se desarrollaron actividades que permitieron generar capacidades técnicas, ello con el fin de garantizar la continuidad o puesta en marcha de las estrategias o acciones derivadas del Programa.
- Alta dependencia de recursos de cooperación para financiar actividades misionales.
- Debilidad de las estrategias de gestión de conocimiento en las entidades del Estado, situación que limita la difusión y uso del conocimiento, y no permite que el mismo trascienda de los funcionarios a la entidad.
- Bajo nivel de maduración de algunos procesos que se han iniciado en la etapa final del Programa, que, si bien correspondieron a objetivos estratégicos del gobierno colombiano, y la temporalidad de su implementación no dependió del Programa, lo anterior puede significar riesgos de sostenibilidad futura, máxime cuando en el segundo semestre del año, tomará posesión un nuevo gobierno.

4. CONCLUSIONES

A continuación, se presentan las conclusiones de la evaluación del Programa, las cuales tienen como base los hallazgos presentados en la sección anterior. Las conclusiones se presentan para cada una de las categorías de evaluación definidas.

4.1 Pertinencia del Programa

1. La formulación del Programa respondió a una problemática claramente definida y se sustentó en un análisis de condiciones (diagnóstico situacional del país llevado a cabo en términos de igualdad de género y derechos de las mujeres) y experiencias previas, así mismo, la identificación de los participantes fue coherente con los objetivos y líneas estratégicas del Programa.
2. Las metas del Programa se definieron a nivel de las acciones que impactarían los procesos de justicia transicional o los mecanismos que pudieran promover la ciudadanía activa de las mujeres; sin embargo, no se identifican indicadores que puedan dar cuenta del resultado de estas acciones sobre las mujeres.
3. La legitimidad de ONU Mujeres y el éxito del programa: La determinación del Gobierno Sueco de canalizar los recursos a través de ONU Mujeres tuvo un importante impacto en la consecución de estos resultados. En efecto, el nivel de confianza técnica que tienen las instituciones públicas y las organizaciones de la sociedad civil en ONU Mujeres y el Gobierno Sueco resulta significativo cuando se trata de establecer compromisos orientados al cambio cultural, como lo es la incorporación del enfoque de género.

4.2 Eficiencia del Programa

4. Para la ejecución, el Programa contaría con un total de USD 6,07 millones según los recursos proyectados en el marco del convenio Suecia-ONU Mujeres; sin embargo, y dado que los recursos fueron acordados en coronas suecas (moneda del donante), por razones atribuidas a diferenciales cambiarios, el Programa contó para su ejecución con un total de USD 5,48 millones, lo que significó una reducción de recursos disponibles de USD 584 mil. Esta reducción no afectó el número de actividades previstas, pero sí su alcance, particularmente en los años 2015 y 2016.
5. La planeación del Programa se estructuró a través de una matriz de marco lógico y se realizaron ejercicios anuales de revisión, el resultado de estos se refleja en los planes operativos anuales, los cuales especifican el plan de acción para cada una de las vigencias.
6. Si bien el Programa contó con procesos definidos de planeación, la flexibilidad del mismo permitió que pudiera responder de manera oportuna y pertinente a las necesidades particulares del contexto país.
7. La ejecución de los recursos se realizó a través de la figura de administración delegada con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en algunos casos los procedimientos y los tiempos previstos para los procesos de convocatoria y

contratación ocasionaron retrasos en la disponibilidad y oportunidad del recurso humano requerido, situaciones que se tradujeron en ineficiencias operativas.

8. Si bien el recurso humano que apoyó las actividades de las entidades del orden nacional cumplió con las expectativas, en los proyectos de alcance territorial que tenían un componente de implementación de estrategias o acciones, una gran limitante fue encontrar los perfiles requeridos en los territorios.

4.3 Coordinación

9. La ejecución de las actividades previstas por el Programa implicó la interlocución con un número significativo de actores públicos nacionales y locales, organizaciones de mujeres y de la sociedad civil nacional e internacional, incluido el Sistema de Naciones Unidas. El estatus legal de ONU Mujeres Colombia no permitió que en todos los casos se formalizara el acuerdo mediante convenio o memorando de entendimiento.
10. La articulación con las entidades del orden nacional fue de alto nivel y con canales claros de comunicación, y la coordinación con los delegados de dichas entidades se llevó a cabo mediante ejercicios colectivos de planeación y monitoreo en mesas de seguimiento creadas ad hoc.
11. La adecuada coordinación del Programa permitió en algunos casos la articulación de entidades y superar de esta manera acciones redundantes, un ejemplo claro de ello es RedConstruyendo, estrategia que permitió la articulación de tres entidades para la ejecución de acciones tendientes a abordar un objetivo común. El reto que supone esta estrategia es ahora lograr una adecuada coordinación entre los actores del nivel nacional y territorial para su consolidación.
12. En lo territorial, no obstante, los importantes esfuerzos por localizar oficiales de ONU Mujeres en unos casos o apoyarse de contratistas en otros, los espacios de coordinación aún se encuentran en fase de construcción.
13. Con las organizaciones de mujeres beneficiarias de las acciones del Programa la coordinación fue igualmente diferencial, en razón al grado de madurez administrativa y técnica de cada una de ellas.

4.4 Eficacia del Programa

14. El programa cumplió con los objetivos, sin embargo, la progresiva entrada en vigencia de la nueva institucionalidad aun demanda el asesoramiento para alcanzar la plena transversalización del enfoque de género.

15. El efecto perseguido por el Programa consistente en materializar las aspiraciones normativas de incorporar a los procesos de justicia transicional el enfoque de género a través de las medidas reguladas en la ley nacional se alcanzó.
16. La adecuada coordinación del Programa permitió la articulación entre las entidades y superar de esta manera acciones redundantes, un ejemplo claro de ello es RedConstruyendo.
17. El Programa permitió la incorporación del enfoque de género desde el diseño organizacional. Este reto se alcanzó en la CNMH, la Defensoría del Pueblo, la UNP, la FGN y la Rama Judicial sea mediante la creación de una dependencia o el fortalecimiento técnico de un comité creado con esa vocación.
18. Fortalecimiento de las capacidades técnicas y metodológicas en la reconstrucción de la memoria. Esto se tradujo en un importante número de acciones y resultados que aportaron, entre otros, a la construcción de la caja de herramientas para la reconstrucción de la memoria y la guía museológica para la implementación del Museo Nacional de Memoria Histórica con perspectiva de género, que permitieron la consolidación de los procesos de memoria, claves para esclarecer la verdad, aportar a la reparación y la no retención.
19. Se aportó con el fortalecimiento de capacidades técnicas de las entidades que tienen por competencia garantizar la restitución de los derechos de las mujeres, en aquellos casos en donde estos han sido vulnerados, ejemplos específicos de esto son el apoyo en el diseño e implementación de la clínica de casos y el Protocolo de investigación de delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales; fortalecimiento del Programa de Garantías para las Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos, el cual incorpora medidas integrales de protección; acompañamiento al proceso de construcción normativa con perspectiva de género; incorporación del enfoque de género en el Observatorio de DD.HH., lo cual contribuyó con la identificación diferencial de la oferta, los riesgos, los actores e indicadores relevantes; diseño de una estrategia dirigida a la atención integral de las víctimas con enfoque de género, superando la visión meramente indemnizatoria; formulación del Programa Especial de Mujeres, Niñas y Adolescentes en el proceso de restitución de tierras despojadas; y el diseño de la estrategia de la estrategia “Por una Colombia 50-50 en el 2030: estrategia de empoderamiento económico de mujeres rurales en contexto de construcción de paz”.
20. Fortalecimiento de la Comisión Nacional de Género de la Rama Judicial con el fin de fomentar avances en desarrollos doctrinales y jurisprudenciales en materia de restitución y enfoque de género, y la producción de una guía para la incorporación de la perspectiva de género en las decisiones de la jurisdicción de Justicia y Paz y la propuesta de formación dirigida a jueces de restitución de tierras en la materia.

21. En la fase de implementación de los Acuerdos de Paz firmados entre el Gobierno colombiano y las FARC, las acciones del Programa encaminadas al diseño de herramientas permitieron a los funcionarios públicos incorporar el enfoque de género en los ejercicios de planeación territorial, y cualificar y fortalecer la participación de las mujeres en la formulación de los Programa de desarrollo con enfoque territorial – PDET.
22. Participación de alta incidencia en los procesos de reparación colectiva. El acompañamiento de la Embajada de Suecia y de ONU Mujeres a los procesos de reparación colectiva de mujeres: ANMUCIC, OFP, Narrar para Vivir, Liga de Mujeres Desplazadas de Bolívar, Bojayá, ASOMUPROG, y AFRODES, le ha conferido a ONU Mujeres una amplia capacidad de interlocución como idoneidad técnica para hacer recomendaciones en torno al proceso. Pero en adición el Programa con sus diferentes efectos y resultados ha servido para que sea el Programa efectivo en el apoyo a la ejecución de los planes de reparación al establecer sinergias entre los componentes.
23. Las acciones llevadas a cabo por el Programa en términos de empoderamiento económico, bajo un enfoque transformador, son de la mayor relevancia, máxime cuando se han identificado falencias por parte de la institucionalidad actual por generar estrategias que permitan un desarrollo incluyente. Las acciones desarrolladas para promover el empoderamiento económico de las mujeres presentan un componente diferenciador de los modelos de intervención con enfoque productivo y es la inclusión del componente de desarrollo y fortalecimiento de capacidades el cual se centra en desarrollar la autoestima y confianza de las mujeres, así como en fortalecer capacidades de liderazgo. Por lo relevante de este componente en la fase de implementación de los Acuerdos de Paz se requiere darle continuidad para consolidar el modelo de intervención y así soportar su replicabilidad y sostenibilidad futura.
24. La alta valoración de las mujeres participantes en los procesos de empoderamiento económico pone de manifiesto la importancia de promover de manera paralela al fortalecimiento de las capacidades y liderazgo con las mujeres, actividades que desarrollen un cambio cultural a través de la promoción de las nuevas masculinidades.
25. La estrategia de relacionamiento estratégico que implementó el Programa abrió espacios de dialogo que involucraron a entidades públicas, del orden nacional y regional, organizaciones de mujeres, organismos de cooperación, entre otros, y permitió posicionar la agenda de las mujeres. De igual forma, el seguimiento legislativo con enfoque de género ha permitido monitorear, entre otros, el Plan marco de implementación del Acuerdo.

4.5 Sostenibilidad de las acciones del Programa

26. Entre los factores identificados y que promueven la sostenibilidad de los resultados del Programa se tiene:
 - El empoderamiento de las mujeres y el fortalecimiento de sus organizaciones, permiten darle continuidad o promover a futuro procesos de reivindicación de derechos, participación en espacios de discusión y decisión, nuevos liderazgos, entre otros.
 - El desarrollo de capacidades técnicas en las entidades del Estado les permite contar con herramientas que viabilizan acciones concretas con enfoque de género que promuevan la garantía o el restablecimiento de los derechos de las mujeres.
 - El desarrollo del modelo de núcleos de exigibilidad como escenarios de formación y acceso a los derechos evidenció una alta pertinencia como mecanismos de empoderamiento en derechos y rutas para la satisfacción de los mismos.

27. Por su parte, entre los factores identificados que podrían llegar a comprometer los resultados del Programa se encuentran:
 - Insuficiencia de procesos que promueven una transformación cultural entorno al enfoque de género y los derechos de las mujeres no solo en las comunidades sino en las entidades del Estado, principalmente en las de nivel territorial.
 - Voluntad política y disponibilidad de recursos en las entidades del Estado para darle continuidad a las estrategias o acciones derivadas del Programa.
 - Alta dependencia de recursos de cooperación para financiar actividades misionales.
 - Debilidad de las estrategias de gestión de conocimiento en las entidades del Estado, situación que limita la difusión y uso del conocimiento, y no permite que el conocimiento trascienda de los funcionarios a la entidad.

5. LECCIONES APRENDIDAS Y BUENAS PRÁCTICAS

A continuación, se presentan los resultados arrojados por la evaluación en términos de buenas prácticas y lecciones aprendidas.

1. Reconocer la inestabilidad del contexto en que debía ser ejecutado el Programa permitió un diseño flexible y por ello capaz de responder con pertinencia y oportunidad a los nuevos requerimientos institucionales y sociales para la implementación del marco legal y de políticas públicas vigentes, en materia de igualdad de género y derechos de las mujeres.
2. El programa contó con procesos definidos de planeación, sin embargo, la flexibilidad del mismo permitió que pudiera responder de manera oportuna y pertinente a las necesidades particulares del contexto.
3. El apego al marco lógico del proyecto y la coherencia temática entre resultados permitieron que el programa aportará una respuesta estratégica a los desafíos del contexto país.

4. La articulación con las entidades del orden nacional al más alto nivel, los canales claros de comunicación sumados a los ejercicios colectivos de planeación y monitoreo en mesas de seguimiento creadas ad hoc dotaron de estabilidad las acciones y potenciaron de esa forma los resultados esperados.
5. Lo sistemático del proceso de apoyo a la FGN, URT, CNMH, Defensoría del Pueblo, UARIV, CPEM, CPDDHH permitió alcanzar los resultados esperados por la institucionalidad, ya que no solo se trató de ejercicios aislados sino de actividades concatenadas hacia alcanzar los efectos esperados en términos de incorporación del enfoque de género a nivel organizacional, metodológico y operativo.
6. La evaluación de las ONG para la decisión de PCA y su posterior acción de fortalecimiento permiten que la asignación de recursos llegue a ellas cuando administrativa y técnicamente están preparadas lo que redundo a favor de su sostenibilidad futura.
7. El rol de la Embajada y de ONU mujeres en el proceso de concertación de las reparaciones colectivas ha sido el de mediador y facilitador de elementos técnicos al diálogo de las organizaciones con la institucionalidad lo cual ha permitido la celebración de acuerdos y la ejecución de algunos de ellos.
8. El papel de ONU Mujeres de facilitador de los encuentros entre la institucionalidad y las organizaciones para establecer escenarios de confianza y construcción conjunta han permitido resultados fundamentales entre ellos el posicionamiento del enfoque de género en el proceso de Acuerdo de paz entre el Gobierno colombiano y las FACR.
9. La consolidación de sinergias con socios estratégicos y el SNU permitió maximizar los recursos técnicos y financieros y potenciar los resultados que persigue la alianza entre ONU Mujeres y la Embajada de Suecia.
10. Los esfuerzos comunicacionales y de relacionamiento estratégico trajeron consecuencias importantes en términos de empoderamiento a las mujeres para la participación en los diálogos de paz, así como de reconocimiento a su rol en ellos, tal y como ha quedado documentado en los Acuerdos de la Habana y publicaciones realizadas por el Programa sobre este particular.
11. La incorporación de acciones enfocadas a trabajar con hombres y promover nuevas masculinidades es un factor clave para lograr transformaciones culturales que garanticen la igualdad de género y ambientes protectores para las mujeres.

6. RECOMENDACIONES

Tomando como base los hallazgos y conclusiones arrojadas por la evaluación del Programa, a continuación, se presenta una serie de recomendaciones, algunas de ellas transversales y otras específicas a las líneas de acción que se considera debe seguir el Programa.

Acciones transversales

1. Definir metas a nivel de resultado, para medir la incidencia de las acciones realizadas directamente en las mujeres. (C1)
2. Avanzar en la apropiación del enfoque de “paz territorial”. El apoyo a la implementación de los acuerdos y a la consolidación del enfoque de igualdad de género en este contexto requiere necesariamente redireccionar los esfuerzos por lograr intervenciones en los territorios en coherencia con su realidad política, económica y social. Esta perspectiva dará continuidad a las acciones que promueven un empoderamiento de las mujeres y el fortalecimiento de sus organizaciones, así como, permitirán acciones que impacten de manera directa la realidad de las mujeres. Fortalecer el enfoque de acción territorial concebido en la formulación del Programa para pasar de las experiencias demostrativas a la instalación de procesos articulados para responder a las prioridades locales en construcción de paz y postconflicto, especialmente en materia de mujeres, paz y seguridad. (C8, C11, C19, C20)
3. Fortalecer la estrategia de gestión de conocimiento como componente transversal de las diferentes acciones que se deriven de la cooperación ONU Mujeres. Esto con el fin de contribuir a la sostenibilidad de las acciones que se desarrollen, por tanto, la estrategia debe apuntar no solo a la transferencia de ONU Mujeres a la entidad u organización, sino de las personas que actúan como puntos focales a las entidades u organizaciones que representan, es necesario que el conocimiento se institucionalice. (C24)
4. Transformación cultural. La consolidación de un enfoque de igualdad de género requiere no solo fortalecer procesos de empoderamiento de las mujeres, y ajustes en los marcos normativos y de política pública, sino también la promoción de procesos que tengan como fin transformaciones culturales. Es por ello que de manera transversal a las diferentes líneas de acción que se quieran implementar, estas deben contemplar acciones encaminadas a transformar los entornos y generar espacios de reflexión crítica de los actores relevantes. Es así, que el diseño y puesta en marcha de un componente común a las diferentes intervenciones se debe enfocar en la deconstrucción de las creencias y prácticas asociadas a la masculinidad tradicional, lo cual necesariamente implica trabajar con los hombres de los entornos familiares y comunitarios de las mujeres. Así mismo, es necesario trabajar con funcionarios públicos del nivel local, ya que en muchos casos estos carecen del conocimiento sobre la perspectiva de género, incidiendo esto en la vulneración, o no restitución de

derechos de las mujeres, y casos más críticos poniendo en riesgo la integridad de las mujeres. (C21)

5. Redimensionar el equipo en función de los retos que impone la territorialización. La disponibilidad, uso y oportunidad de los recursos, tanto financieros como no financieros, dada la carga de trabajo que exige la articulación interinstitucional y la gestión territorial del Programa precisa una reflexión sobre las necesidades de equipo a nivel central y territorial. (C8, C19, C20)
6. Armonizar los tiempos administrativos con los procesos institucionales con el objeto de evitar dilaciones eventualmente perjudiciales al logro de los resultados, objetivos y efectos. (C7)

Consolidación de estrategias

7. Territorialización de RedConstruyendo. Los retos planteados se alcanzaron, pero aun es preciso que las entidades asociadas asuman la tarea de territorializar las acciones para permitir la denuncia de la violencia sexual, acompañar a las víctimas en los procesos y en la reclamación de sus derechos de conformidad con los aprendizajes derivados de los ejercicios piloto. (C11).
8. Teniendo en cuenta el análisis del contexto en relación con la formulación e implementación de los PDET y particularmente la incertidumbre sobre la financiación de los mismos, así como, su desarticulación con los planes de desarrollo, se sugiere que la participación de ONU Mujeres se enfoque en la consolidación de la metodología y su posterior transferencia a la Agencia de Renovación del Territorio, con lo cual se garantiza que la institucionalidad, del orden nacional y local, cuente con herramientas que permitan incluir el enfoque de género en los procesos de planificación en los territorios. (C18)
9. Se sugiere acompañar a la Unidad de Restitución de Tierras en la implementación de la Estrategia “Por una Colombia 50-50 en el 2030: estrategia de empoderamiento económico de mujeres rurales en contexto de construcción de paz”, lo anterior no solo para fortalecer su capacidad técnica de abordaje territorial, sino para dar continuidad al proceso de consolidación de la Estrategia misma. (C18 - C20)

Desarrollo de capacidades del Estado

10. Concluir las acciones de fortalecimiento al CNMH. El éxito del Programa en esta materia, sumado a las nuevas necesidades de apoyo financiero y acompañamiento técnico que demanda la construcción de la paz y su sostenibilidad, obligan a recomendar concluir las acciones relacionadas con la verdad y la memoria con la entrega del Museo Nacional de Memoria Histórica aún pendiente. Los niveles de apropiación de las metodologías para la construcción de memoria y la verdad, así

como las investigaciones publicadas y que próximamente se entregarán a la Comisión de la Verdad para lo de su competencia, permiten inferir que los aportes especializados a este respecto han concluido al menos en cuanto atañe a esta entidad y al CNMH. (C18 – C19)

11. Redireccionar los esfuerzos a la nueva institucionalidad. Los esfuerzos por fortalecer institucionalmente a la FGN, la Defensoría del Pueblo y la UNP han puesto de presente que las herramientas técnicas y aquellas necesarias para la transversalización del enfoque de género han sido entregadas a sus destinatarios. Por lo demás serán los esfuerzos institucionales por persistir en la apropiación y sostenibilidad de las acciones la que garantice el pretendido éxito en sus compromisos con la paz. En sustitución de estos resultados y habida cuenta que la nueva institucionalidad ya ha asumido sus competencias es importante desplazar los recursos hacia la JEP, la ART y las otras entidades que se integren al sistema de justicia transicional. (C18)
12. Seguimiento y Monitoreo a los resultados. Es recomendable de cara a la transparencia que requiere el sistema judicial en el país, que en orden a visibilizar los resultados en términos de contundencia de la acción penal contra los agresores sexuales, así como las acciones de protección a las mujeres y colectivos de mujeres víctimas del conflicto armado, la fluidez en el trámite de los procesos de la JEP, la UARIV, la URT, etc. se diseñe y ponga en operación de la mano de la sociedad civil un observatorio a la justicia especial para la paz y los mecanismos de justicia transicional. (C18)
13. La vinculación del sistema de salud como contraparte del Programa en cuanto respecta al acompañamiento psiquiátrico y psicológico a las víctimas en diferentes contextos: la denuncia, el restablecimiento de derechos, en procesos de reparación individual o colectiva, la reconstrucción de la memoria, etc. es más allá de necesario urgente. No es posible garantizar la calidad y contención de los riesgos de una intervención no calificada sobre la salud mental de tantas personas sin contar con el sistema de salud. (C18).
14. Fortalecer las acciones encaminadas a promover la planeación y presupuestación con enfoque de género, teniendo en cuenta la alta dependencia que tienen las entidades públicas de los recursos de cooperación para el diseño e implementación de acciones con enfoque de género. La garantía y sostenibilidad de las acciones que promueven el enfoque de género depende, además de la voluntad política, de los recursos destinados para su formulación y puesta en marcha. (C24)
15. Promover mecanismos de seguimiento a la implementación de políticas públicas para la igualdad de género, esto incluye dos frentes de acción, por un lado, el seguimiento y verificación de la implementación de las medidas normativas en el nivel territorial, y por otro, el seguimiento legislativo de la normatividad faltante y que promueva la promoción de igualdad de género en el país. (C22)

Fortalecimiento de organizaciones de base

16. Persistir en el acompañamiento técnico de los procesos de reparación colectiva dadas las necesidades de asesoramiento calificado que demandan las organizaciones de base para la construcción del diagnóstico y para la concertación del plan de reparación. Igualmente, relevante es este apoyo para la fase de ejecución del acuerdo, dado que las experiencias recientes han puesto de presente lo valioso que resulta la intervención de ONU Mujeres para materializar las acciones de satisfacción, sea que la cooperación asuma el compromiso de financiarlas o simplemente el de verificar la ejecución de tareas por el responsable. (C19)

Apoyo a la consolidación de los acuerdos de Paz

17. Acciones para la restitución de derechos de las mujeres Farianas. Las graves afectaciones que sufrieron las mujeres de las FARC en el conflicto armado, las cuales fueron objeto de investigación y documentación en esta fase del Programa, demandan el diseño e implementación de acciones dirigidas a su restitución en derechos. En particular es necesario poner de presente que el impacto positivo que los cambios que se causen en sus proyectos de vida, tendrán como efecto dominó resultados igualmente favorables en sus familias.
18. Es necesario el fortalecimiento de acciones encaminadas a promover la educación para la paz y de esta manera contribuir a la reconstrucción del territorio y el tejido social. Según lo establece la Resolución No.53/243, Declaración y Programa de Acción sobre una Cultura de Paz, Asamblea General de la ONU, la cultura de paz hace referencia a “un conjunto de valores, actitudes, tradiciones, comportamientos y estilos basados en el respeto a la vida, el fin de la violencia y la promoción y la práctica de la no-violencia por medio de la educación, el diálogo y la cooperación”, por tanto, “el campo de la Educación para la Paz concibe la paz no solo como la ausencia de guerra y/o violencia, sino también como un proceso positivo, dinámico y participativo en el que se promueven el diálogo y la regulación de los conflictos, en un espíritu de entendimiento y cooperación mutuos”. Por lo anterior, el componente de pedagogía para la paz debe ser transversal a las diferentes acciones que se decidan llevar a cabo en el marco de la cooperación ONU Mujeres - Suecia, lo anterior independiente de la intensidad o nivel de afectación del conflicto en los territorios o comunidades intervenidas. En la formulación de la estrategia de educación para la paz es importante establecer el dialogo con la Oficina del Alto Comisionada para la Paz con el fin de articular la Estrategia de Capacidades para la Paz y la Convivencia: CaPaz⁹, a la propuesta de educación para la paz formulada desde ONU Mujeres.

⁹ CaPaz es una propuesta conceptual y práctica, dirigida a personas, organizaciones, instituciones educativas y entidades públicas y privadas que planean diseñar y/o desarrollar procesos de fortalecimiento de capacidades, pedagogía y Educación para la Paz. Tomado de <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Documents/que-es-educar-y-formar-para-la-paz-y-como-hacerlo.pdf>.

