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

Informe presentado por
Elisabeth Hayek-Weinmann

22 febrero de 2012

RESUMEN EJECUTIVO

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

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

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

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

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

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

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

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

Relevancia del Programa

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

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

Desempeño y Sostenibilidad

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

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

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

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

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

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

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

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