

Informe final de evaluación

Portafolio de Justicia de Transicional

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

David Huey (Coordinador)
Laura Cardona
María Alejandra Uribe

Aceptan todo la derivada de los
contenidos de este informe.
Bogotá, octubre 2022

Detalles del proyecto y de la evaluación

Título del Proyecto:	Programa de Justicia Transicional
Número del Proyecto:	98331
Fecha de Inicio: 22/08/2016	Fecha de finalización: 31/12/2022
<p>Efectos a los que contribuye el proyecto (MANUD/CPD, RPD o GPD):</p> <p>Capacidades de las víctimas y las instituciones desarrolladas para participar e incidir en los organismos de toma de decisión relacionados con la atención, asistencia y reparación, que fomentan el goce efectivo de derechos.</p> <p>Capacidad institucional desarrollada para asistir a las víctimas y lograr una efectiva implementación de la justicia transicional para garantizar el goce efectivo de derechos.</p>	<p>Productos del Plan Estratégico: Procesos de recuperación, reforzar la cohesión social y la confianza y permitir un rápido retorno al desarrollo sostenible.</p> <p>Producto(s) Indicativo(s) del PJT:</p> <p><u>Producto 1</u> Fortalecidos los mecanismos institucionales y de la sociedad civil para el esclarecimiento de la verdad y la memoria histórica.</p> <p><u>Producto 2</u> Mejorada la capacidad de respuesta del Estado para promover el acceso a la justicia y prevenir la impunidad.</p> <p><u>Producto 3</u> Impulsada la reparación integral de las víctimas del conflicto armado a partir del ajuste e implementación de la política pública de reparación individual y colectiva en territorios priorizados y sujetos de reparación colectiva</p> <p><u>Producto 4</u> Promovidos mecanismos para impulsar reformas institucionales y los procesos de inclusión, reconciliación y construcción territorial de la paz.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecidas las capacidades institucionales de la CEV para cumplir con su mandato de esclarecimiento de la verdad. • Estrategias de Diálogo social y gestión de conocimiento implementadas para el esclarecimiento de la verdad y promoción de la convivencia y no repetición. • Apoyar la implementación de 17 esquemas especiales de acompañamiento de retornos y reubicaciones y de 4 medidas de reparación colectiva en comunidades étnicas y no étnicas en territorios PDET en alianza con la UARIV. • Estrategia para el desarrollo de capacidades para la autoprotección de los funcionarios y personas que participan en el SIVJNRN. <p>Resultados del PJT</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Derecho a la verdad y memoria histórica; acceso a la justicia y lucha contra la impunidad;

	<ol style="list-style-type: none"> 2. Acceso a la justicia y lucha contra la impunidad; 3. Reparación integral; 4. Garantías de no repetición y prevención; 5. Esclarecimiento de la verdad; 6. Dialogo social y gestión de conocimiento para el esclarecimiento de la verdad y promoción de la convivencia y la no repetición; 7. Apoyo al fortalecimiento de los procesos de reparación colectiva y de retornos y reubicaciones en territorios PDET; y 8. Fortalecimiento institucional para el despliegue y funcionamiento territorial articulado del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición(SIVJNR).
--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Tabla de contenido

Detalles del proyecto y de la evaluación	2
Tabla de Siglas y abreviaturas.....	4
Resumen ejecutivo	6
1. Descripción de la intervención	13
Teoría de cambio	13
2. Objetivo y alcance de la evaluación.....	18
Objetivos específicos:	18
3. Metodología de evaluación	20
4. Hallazgos	29
Pertinencia	29
Eficiencia	33
Eficacia	37
Sostenibilidad	44
Enfoques Transversales.....	46
5. Buenas prácticas	49
6. Lecciones Aprendidas.....	50
7. Conclusiones	51
8. Recomendaciones	52
9. Anexos	56

Tabla de Siglas y abreviaturas

AP	Acuerdo de Paz
CPD	Country Programme Document
CEV	Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad
CINEP	Centro de Investigación y Educación Popular
CODHES	Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento
DDHH	Derechos Humanos
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo
GOC	Gobierno de Colombia
JAC	Juntas de Acción Comunal
JEP	Jurisdicción Especial para la Paz
JT	Justicia Transicional
LGBTI	Lesbianas, Gay, Bisexuales, Transgénero e Intersexuales
LPIC	Lidapatty International Consulting
M&E	Monitoreo y Evaluación
MPTF	Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz en Colombia
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ONG	Organizaciones no Gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
PJT	Portafolio de Justicia Transicional
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RBM	Results-Based Management – Gestión Basada en Resultados
RE	Resultado Estratégico
RUV	Registro Único de Víctimas
SIVJRNR	Sistema Integral para la Paz
SNARIV	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
ToC	Teoría de Cambio
UARIV	Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
UBDP	Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas
V, J,R y GNR	Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición

Índice de Ilustraciones

Ilustración 1. Lógica de intervención PJT	15
Ilustración 2. Ámbitos de la justicia transicional vs. Resultados estratégicos del PJT	17
Ilustración 3. Teoría de cambio PJT - Prodoc	17
Ilustración 4. Outcomes y outputs CPD 2017-2020.....	20
Ilustración 5. Percepción de ejecución presupuestal por parte de las OSC	34
Ilustración 6. Eficiencia de los procedimientos de revisión y aprobación de los proyectos por parte del PNUD.....	35
Ilustración 7. Percepción de las OSC sobre el acceso de las víctimas a procesos de V,J,R Y GNR.....	38

Ilustración 8. Percepción del aumento de confianza de las víctimas en las instituciones gracias al PJT 39

Índice de Tablas

Tabla 1. Resultados CPD y Prodoc PJT 19
Tabla 2. Criterios de evaluación 21
Tabla 3. Muestra de proyectos seleccionados 23
Tabla 4. Relación de documentos consultados y analizados fase de escritorio 24
Tabla 5. Listado de actores a consultar proporcionados por PNUD 25
Tabla 6. Actores consultados evaluación PJT PNUD 26
Tabla 7. Actores consultados por instrumento de recolección de información aplicado... 26
Tabla 8. Grupos focales - Entrevistas Evaluación componente de Reparaciones Colectivas PJT 26

Resumen ejecutivo

INTRODUCCIÓN

El objetivo general del Programa de Portafolio para la Justicia Transicional (PJT) se enfoca en preparar a la institucionalidad y a la sociedad civil para la efectiva implementación de las acciones necesarias para superar las causas estructurales del conflicto, resarcir los daños causados a víctimas y sentar las bases para la construcción de paz.

El PJT tiene dos objetivos específicos: 1) desarrollar las capacidades de las víctimas y sus instituciones para participar e incidir en los organismos de toma de decisión relacionados con la atención, asistencia y reparación; y 2) desarrollar la capacidad institucional para asistir a las víctimas y lograr una efectiva implementación de la justicia transicional. Ambos son necesarios y complementarios para garantizar un efectivo goce de los derechos de las víctimas y la sociedad colombiana en general.

El punto 5 del Acuerdo Final de Paz propone la creación de un Sistema Integral de la Verdad, la Justicia, la Reparación y las Garantías de No Repetición (SVJRNR) ahora denominado Sistema Integral para la Paz, para impulsar la transición del conflicto armado a la paz duradera. A través del Sistema, el Estado cumple su papel como garante, tanto de la restauración de los derechos de las víctimas, como de la reintegración de los excombatientes a través de procesos de perdón y reconciliación.

Con el apoyo de la cooperación internacional, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha formulado e implementado el PJT para dar vida y efectividad a ese nuevo sistema. Se ha basado en la teoría de la justicia transicional, la cual busca reconocer a las víctimas, garantizar su derecho a la verdad, justicia, reparación y no repetición, y aumentar su confianza en las instituciones del Estado. A largo plazo, busca también aportar a la reconciliación y fortalecer el Estado de Derecho.

El objetivo principal de esta evaluación fue determinar, con base en evidencia procedente de métodos cualitativos y cuantitativos, la pertinencia, la eficiencia, la eficacia y la sostenibilidad de los efectos del PJT del PNUD, así como sus proyectos asociados con un capítulo especial de análisis de la implementación de los enfoques transversales. Así mismo, se identificaron lecciones aprendidas y buenas prácticas que contribuyen a la gestión de conocimiento. Finalmente, se generaron recomendaciones estratégicas para mejorar el diseño y la puesta en marcha de otros proyectos similares.

Para obtener conclusiones generales, el ejercicio de evaluación se basó en una muestra de 10 proyectos considerados en su conjunto de representar un microcosmo de la totalidad del PJT, tanto por su temática como por su tamaño, privilegiando aquellos proyectos con mayor nivel de ejecución y, por ende, con mayores resultados avanzados para evaluar. La recolección de información primaria se realizó de forma virtual, a través de entrevistas, grupos focales, y encuestas aplicadas a actores clave involucrados en el desarrollo e implementación de los proyectos seleccionados. A continuación, se resumen los principales hallazgos por criterio de evaluación que se obtuvieron a partir del análisis de la información recolectada:

PERTINENCIA

La evaluación concluye que el PJT es altamente pertinente porque ha podido alinearse tanto con la implementación completa e integral del Punto 5 del Acuerdo Final de Paz (como política de Estado de largo plazo), como con las políticas públicas en la materia recogidas por el Gobierno Nacional en su Plan Nacional de Desarrollo. En particular, ha sido hábil en su capacidad de apoyar las prioridades del gobierno de turno sin perder de vista la necesidad de identificar y cubrir brechas en las políticas públicas que son compromisos del Estado para implementar la totalidad del Acuerdo de Paz en cuanto a justicia transicional.

El PJT no solamente ha llenado un vacío institucional al apoyar la creación y puesta en funcionamiento de las tres entidades nuevas; también, ha servido como puente entre ellas y las organizaciones de víctimas para que pudieran responder adecuadamente a sus necesidades – hito fundamental para consolidar la paz en los territorios. De igual importancia, el PNUD realizó esta labor empleando una especie de liderazgo situacional de bajo perfil que aseguró el empoderamiento y autonomía de las nuevas entidades creadas, así evitando la generación de dependencia técnica y financiera a mediano y largo plazo.

De manera simultánea, el PNUD fortaleció a las organizaciones sociales para que las víctimas participaran en el diseño y formación del Sistema y que éste satisficiera sus necesidades. Luego, una vez en funcionamiento, las preparó para que pudieran aprovechar los distintos mecanismos de acceso a la justicia transicional que las entidades del Sistema ofrecen. A pesar de la falta de credibilidad en el Estado por parte de las víctimas durante su arranque, se puede constatar que hay más confianza en las entidades de justicia transicional gracias al trabajo previo del PNUD con organizaciones de la sociedad civil y su experiencia en el territorio.

Además de alistar el Sistema Integral para la Paz y preparar a las víctimas y sus organizaciones para ponerlos en el centro de su labor, los proyectos del PJT mantienen un fuerte enfoque de desarrollo de capacidades institucionales. La elaboración conjunta de los proyectos con las entidades ha permitido que el sistema mantenga sus estrategias y capacidades de respuesta de manera autónoma del gobierno de turno. El apoyo y la flexibilidad que el PJT empleó para montar y poner en funcionamiento el Sistema ha servido para que el PNUD adopte una postura de actor cooperante catalítico más que de liderazgo protagónico. Sin embargo, este posicionamiento no ha sido comunicado efectivamente a los donantes para que entiendan plenamente su rol.

Aunque hay consenso acerca de la pertinencia de la articulación en el Sistema, es notoria su debilidad en los territorios por la falta de una entidad articuladora. Los proyectos del componente de reparaciones colectivas a las víctimas son la excepción, porque son altamente articulados a nivel local por la UARIV. El proceso de aterrizaje de las políticas de justicia transicional a escala territorial aun no es claro porque hasta ahora su implementación ha sido casi exclusivamente a nivel nacional. Al no haber una política de implementación nacional articulada por un único actor, la promoción de las políticas públicas en los planes de desarrollo territoriales depende de la voluntad de las autoridades locales y la capacidad de incidencia de las organizaciones de víctimas apoyadas a lo largo de los años por el PNUD.

EFICIENCIA

La eficiencia en la ejecución de los proyectos del PJT es satisfactoria. Esto se debe a la posición esencial de coordinación y acompañamiento del equipo técnico del PNUD para

solucionar temas asociados a la implementación de los proyectos. Además, la cofinanciación del equipo desde varios proyectos permite crear una dinámica de programa multiproyecto para establecer vínculos entre los distintos temas de justicia transicional, aunque hay mucho espacio de mejora en este respecto. Además, las alianzas y complementariedades técnicas entre los proyectos permiten operar con mayor eficiencia.

En términos generales, los procedimientos administrativos también son eficientes, aunque algunas veces no apropiados para las condiciones de las organizaciones en los territorios. Las entrevistas evidenciaron capacidad instalada en procesos y procedimientos administrativos en las organizaciones de la sociedad civil (OSC) que permite trámites más eficientes y el cumplimiento de los estándares esperados por el PJT. Sin embargo, algunos entrevistados resaltaron que los procedimientos a veces se alargan y no son compatibles con la realidad de la economía informal del territorio.

El PJT cuenta con mecanismos definidos de monitoreo y seguimiento a los presupuestos, lo cual permite la movilización y administración de recursos, de acuerdo con el manual de procedimientos del PNUD. Se evidenció bastante rigurosidad en la revisión de los presupuestos y en el cumplimiento de las metas, así como flexibilidad para aceptar cambios debido a factores externos como el COVID 19, los problemas de seguridad o las dificultades de carácter político.

La distribución de los recursos se ha realizado de manera independiente para cada uno de los resultados del programa, siendo una decisión discrecional y no planeada que depende del contexto o de las instituciones. La fragmentación de los aportes está ligada a la falta de una lógica de integralidad en la gestión del Portafolio ya que no cuenta con un comité técnico mixto de alto nivel y un fondo común, que permita planificar conjuntamente el Portafolio y distribuir sus recursos de la manera más estratégica y consensuada. Ese vacío en su gobernanza impide una dinámica de trabajo y una comunicación fluida entre la gerencia del PNUD y los donantes sobre la ejecución del programa en su conjunto.

EFICACIA

En términos generales, la evaluación ha podido constatar que el PJT ha alcanzado los objetivos y resultados planteados en su inicio, al trabajar a ambos lados de la ecuación oferta-demanda del nuevo sistema de justicia transicional de manera equilibrada. Los principales hallazgos giran en torno a resultados en cuanto al derecho a la verdad y memoria histórica; el acceso a la justicia y lucha contra la impunidad; la reparación integral; las garantías de no repetición y prevención; el apoyo al fortalecimiento de los procesos de reparación colectiva y de retornos y reubicaciones en territorios PDET; y el fortalecimiento institucional para el despliegue y funcionamiento territorial articulado del Sistema Integral para la Paz.

Los dos grupos de actores que componen el Sistema Integral para la Paz – nuevas entidades estatales y organizaciones de víctimas - fueron acompañadas y fortalecidas por el programa para que se volvieran adecuadas para el propósito a la hora de implementar las nuevas políticas públicas de justicia transicional. Sin ese fortalecimiento, el nuevo sistema hubiera fracasado con graves consecuencias por la credibilidad del proceso de paz y la confianza de las víctimas en el Estado.

Mientras algunas organizaciones, principalmente los donantes, percibieron que PNUD se había convertido en un simple operador o administrador de recursos a través del PJT (y como tal ofrecía poco valor agregado), sus funcionarios y los socios (entidades del Sistema

y organizaciones de víctimas) identificaron múltiples factores que según ellos hicieron único su aporte. Entre varios, destacaron que opera y tiene influencia a nivel nacional y territorial, lo cual le permite articular acciones, actores y dar soluciones cuando sea necesario; su gran flexibilidad, comunicación fluida y voluntad para resolver problemas con agilidad a la hora de crear las nuevas entidades del Sistema, a pesar de sus procedimientos complejos; y su trayectoria histórica de acompañar los procesos de justicia transicional, lo cual le permite entender mejor el proceso de justicia transicional y sus particularidades.

El enfoque participativo, diferencial y territorial del PJT ha sido fundamental para asegurar el acceso masivo de las víctimas a los nuevos mecanismos de justicia transicional. Esto fue gracias las estrategias de acompañamiento del PNUD para fortalecer a las entidades y sus relaciones con las víctimas, incluyendo: realizar pedagogía sobre el rol del nuevo Sistema y la justicia transicional en general; llevar a cabo análisis de seguridad en los territorios y crear medidas de protección para las víctimas convocadas; y fortalecer el protagonismo de las organizaciones sociales para que se sintieran representadas y motivadas a acreditarse e intervenir, entre otras.

Como resultado directo de estas estrategias de participación, se ha podido constatar una creciente confianza de las víctimas en las entidades del Sistema a lo largo del tiempo. Gracias a su fortalecimiento como actor institucional autónomo, el enfoque en las víctimas como actores centrales, los múltiples espacios de participación generados por las entidades, y los beneficios concretos que resultaron de sus diferentes líneas de acción, se ha logrado superar gran parte de la desconfianza inicial hacia el Sistema y el impacto negativo del discurso antagonico del gobierno de turno antes de su implementación.

SOSTENIBILIDAD

El portafolio ha asentado bases importantes para la sostenibilidad del proceso mediante el fortalecimiento de las capacidades institucionales a nivel técnico y operativo, pero gran parte de su continuidad dependerá en la voluntad política y en la disponibilidad financiera de próximas administraciones. Por un lado, gracias al apoyo de la cooperación internacional en su montaje y desarrollo inicial, el PJT logró movilizar recursos estatales para el funcionamiento de las entidades del Sistema. Por otro lado, se ha logrado cubrir la financiación de proyectos importantes con la cooperación internacional, específicamente con la ejecución de pequeños convenios exitosos del portafolio que sirvieron de pilotos para obtener recursos.

No obstante, las acciones apoyadas por el Portafolio no son del todo sostenibles porque muchas dependen de decisiones políticas y presupuestales. Varios de los proyectos son de trabajo directo y coordinado con las instituciones que hacen parte del sistema de justicia transicional. Sin embargo, gran parte de la sostenibilidad de las acciones no depende de estrategias del Portafolio ni de sus proyectos, sino de la voluntad política.

Las instituciones han logrado apropiarse los resultados de los proyectos apoyados por el programa en diferentes niveles. En primer lugar, los equipos técnicos contratados en la fase inicial ahora son financiados con recursos estatales del presupuesto general. Adicionalmente, las entidades han apropiado y establecido de manera oficial metodologías, modelos, protocolos y otros productos de conocimiento que fueron desarrollados con recursos del PJT.

Existen coordinaciones entre proyectos y/o agencias de manera esporádica debido a que no hay una entidad que articule el trabajo en territorio. Los entrevistados indican que existe

buena coordinación entre proyectos y las agencias, aunque hay mucho margen de mejora todavía.

TEMAS TRANSVERSALES

Las poblaciones indígenas y afro, personas con discapacidades físicas, las mujeres, LGBTI+ y otros grupos vulnerables se han beneficiado de la implementación de los proyectos del PJT. En las entrevistas a las instituciones y las OSC se ha podido constatar que todos los proyectos que hacen parte del PJT implementan enfoques transversales desde la propia concepción de su diseño.

No obstante, es notorio en las entrevistas que, si bien los proyectos incorporan algunos enfoques transversales desde su diseño, no se tienen en cuenta en la misma proporción a todos los grupos poblacionales. En la mayoría de los proyectos están debidamente incorporados los enfoques de género y étnicos, pero los enfoques para personas con discapacidades físicas y/o para población LGTBI+ no están debidamente enfatizados.

A pesar de los obstáculos, se pudo evidenciar la inclusión del enfoque de género en varios de los proyectos del Portafolio con un apoyo muy importante por parte del PNUD. Las personas entrevistadas manifestaron, por un lado, que gracias al apoyo del PNUD se incluyó el enfoque de género en el diseño de los proyectos y en su implementación. Por otro lado, reconocen un alto nivel de participación y empoderamiento de las mujeres en los diversos proyectos gracias a las estrategias implementadas.

Sin embargo, hay limitantes para avanzar hacia los resultados esperados en cuanto al empoderamiento de las mujeres y la equidad de género a nivel del Portafolio y de los proyectos implementados. Algunos de los obstáculos identificados por los entrevistados durante el arranque del Sistema fueron superados con estrategias claras durante su implementación.

Los proyectos se han adaptado a las realidades de los pueblos étnicos, así como a sus expresiones culturales e identitarias y sus mecanismos de gobierno propios. Se puede evidenciar que los proyectos incluyen, en su mayoría, un enfoque étnico, con lineamientos claros, sobre todo cuando se ejecutan en el territorio.

Aunque se debe incluir un enfoque de derechos humanos en el formato de propuesta de proyecto y en sus informes, existe un debate al interior del PNUD y de las organizaciones sociales sobre como mejor abordar su inclusión. El enfoque de DDHH es algo implícito porque hace parte del ADN o razón de ser del Portafolio como programa que reconoce y luego restablece los derechos perdidos de las víctimas, pero no está debidamente enfatizado en su justificación.

Existen estrategias de entrada y algunas de salida en la ejecución de los diferentes proyectos financiados para reducir o evitar la acción con daño. En la mayoría de los proyectos revisados se pudo identificar de manera clara las estrategias de entrada de los proyectos, la coordinación con OSC, con beneficiarios, y con las instituciones según el caso. Sin embargo, las estrategias de salida no eran tan claras.

RECOMENDACIONES

PNUD – Gerencia del Portafolio de Justicia Transicional

- Asistir al Gobierno Nacional para fortalecer la Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia para que juegue el rol de articulador e impulsor del Sistema.
- Junto con los donantes, mantener un diálogo constante con el Gobierno Nacional sobre la pertinencia y los resultados del Sistema.
- Promover la coordinación de los proyectos entre las OSC y entidades especialmente en la ejecución de actividades en el territorio para aprovechar sinergias y mejorar la eficiencia de la ejecución de recursos y trabajo con los beneficiarios finales.
- Los tomadores de decisiones del Portafolio deben apoyarse en los comités técnicos para tener una visión estratégica e integral del Portafolio.
- Evidenciar el valor agregado del PNUD en el portafolio ante los donantes.
- Crear e implementar un sistema de monitoreo, evaluación y aprendizaje con capacidad de medir el impacto de las acciones, no solamente sus efectos
- Crear una estrategia de sistematización que permita identificar buenas prácticas y lecciones aprendidas a nivel del proyecto y a nivel del portafolio.
- Gestionar un presupuesto propio para poder invertir en gestión de conocimiento y medición de impacto.
- Elevar las acciones de construcción de confianza a una estrategia clave y explícita del Portafolio.
- Consolidar la participación ciudadana como un pilar fundamental del Sistema de Integral para la Paz en los territorios.
- Manejar las expectativas de las víctimas que participan de manera masiva en los espacios del Sistema con metodologías que permitan aclarar el rol y el alcance de las Entidades en el marco de la justicia transicional, sobre todo la JEP.
- Adoptar un sistema de monitoreo de la confianza de las víctimas (por ejemplo, en el trabajo de las instituciones del Sistema) a través de la identificación y seguimiento de indicadores de impacto.
- Incorporar desde el diseño de los proyectos, con sus respectivos indicadores y asignaciones presupuestales, a diferentes grupos poblacionales.
- Aunque se han desarrollado acciones transformadoras para las mujeres, estas pueden incorporar enfoques más innovadores y centrados en la superación de los roles y estereotipos tradicionales de género.
- Incluir el enfoque de género con un análisis interseccional.
- El enfoque de derechos humanos requiere de un conjunto de herramientas que trasciendan la fase de diseño de las propuestas e incidan en las dinámicas de planificación, decisión e implementación. Se recomienda realizar un análisis que sea parte de la teoría de cambio, con un seguimiento específico.
- Pensar en la sostenibilidad de las acciones y en una estrategia de salida desde el diseño de los proyectos.
- Considerar la inclusión de un capítulo de procedimientos simplificados en el manual del PNUD para territorios donde la situación es precaria administrativa y contablemente.

Gobierno Nacional

- Fortalecer la Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia para que juegue el rol de articulador e impulsor del Sistema.
- Presupuestar a partir de 2023 para que cofinancie el Sistema con la cooperación internacional.
- Continuar el respeto de la autonomía del Sistema y transmitir mensajes constructivos sobre la labor de sus entidades.

Donantes

- Financiar actividades de gestión de conocimiento, de calidad y de impacto y estrategias para la construcción de confianza de manera organizada.
- Junto con el PNUD, sostener un diálogo constante con el Gobierno Nacional sobre la importancia del Sistema y sus impactos.
- Monitorear la asignación presupuestaria por parte del Estado y negociar en sus marcos de cooperación para que sus aportes a las instituciones del Sistema sean cofinanciados por el presupuesto nacional.
- Canalizar sus aportes a través de un fondo colectivo para el Portafolio y asignar su distribución según prioridades estratégicas discutidas y acordadas en el comité técnico de alto nivel.

1. Descripción de la intervención

Teoría de cambio

Partiendo de la Teoría de Cambio (ToC) propuesta en el documento de proyecto (Prodoc), el Programa de Justicia Transicional (PJT) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), basa su acción en el contexto del post acuerdo e identifica los principales desafíos estructurales y condiciones habilitantes para la implementación del Acuerdo de Paz (AP). De esta manera, establece la población objetivo y sus principales necesidades para diseñar proyectos basados en ellas. En este sentido, se visibiliza que, en Colombia, hay 9,294,225¹ de víctimas, de las cuales 48,9% son mujeres, 5,2% indígenas y 12,5% afrocolombianos², ejercen una gran demanda de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición, con especial énfasis en las poblaciones más vulnerables y con más altos niveles de victimización, como las mujeres y los integrantes de las comunidades étnicas.

En relación con las limitantes identificadas por el PJT del PNUD para satisfacer el acceso a la verdad, justicia y garantías de no repetición, y a las cuales pretende dar respuesta, se evidencia que el Estado ha desbordado/superado su capacidad institucional, reduciendo o ralentizando su capacidad de respuesta, lo cual ha generado desconfianza en las instituciones en cuanto a su compromiso hacia la reconciliación y la implementación del AP.

En este marco, el PJT cuenta con cuatro principales estrategias que se pueden traducir en objetivos estratégicos y resultados a través del proceso de diseño e implementación. Estas estrategias se enfocan en: 1) el fortalecimiento de las capacidades institucionales y de organizaciones en temas de justicia transicional; 2) la mejora de la oferta y respuesta institucional; 3) la mejora de la confianza en el Estado, la reconciliación y en el proceso de paz; y 4) la promoción del goce efectivo de los derechos. A su vez, plantea su intervención en las cuatro aproximaciones, enfoques o categorías de los derechos asociados a la justicia transicional: derecho a la verdad y la memoria histórica; acceso a la justicia y lucha contra la impunidad; reparación integral, y; garantías de no repetición.

Adicionalmente, vincula en su accionar enfoques como el de gestión por resultados, el diálogo y el desarrollo de capacidades. Además, cuenta con enfoques transversales que hacen parte fundamental de las acciones y estrategias implementadas por medio de sus proyectos, a decir:

Enfoque de género: El conflicto armado ha tenido un impacto desproporcionado contra las mujeres, en especial por afectaciones de discriminación, violencia basada en género (VBG), violencia sexual, entre otros, tal y como lo indica la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el apartado de las “Mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia”. La Alianza “las cinco claves” se conformó en el marco de las negociaciones del Acuerdo de Paz a partir de la experiencia de personas y organizaciones de mujeres y víctimas en casos de violencia

¹ Unidad para las Víctimas. Unidad para las Víctimas. <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394 visto junio 2022>.

² Unidad para las Víctimas. <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>. Visto febrero 2022.

sexual en el marco del conflicto armado. Esto aportó una serie de recomendaciones que fueran tenidas en cuenta en el AP en materia de género.

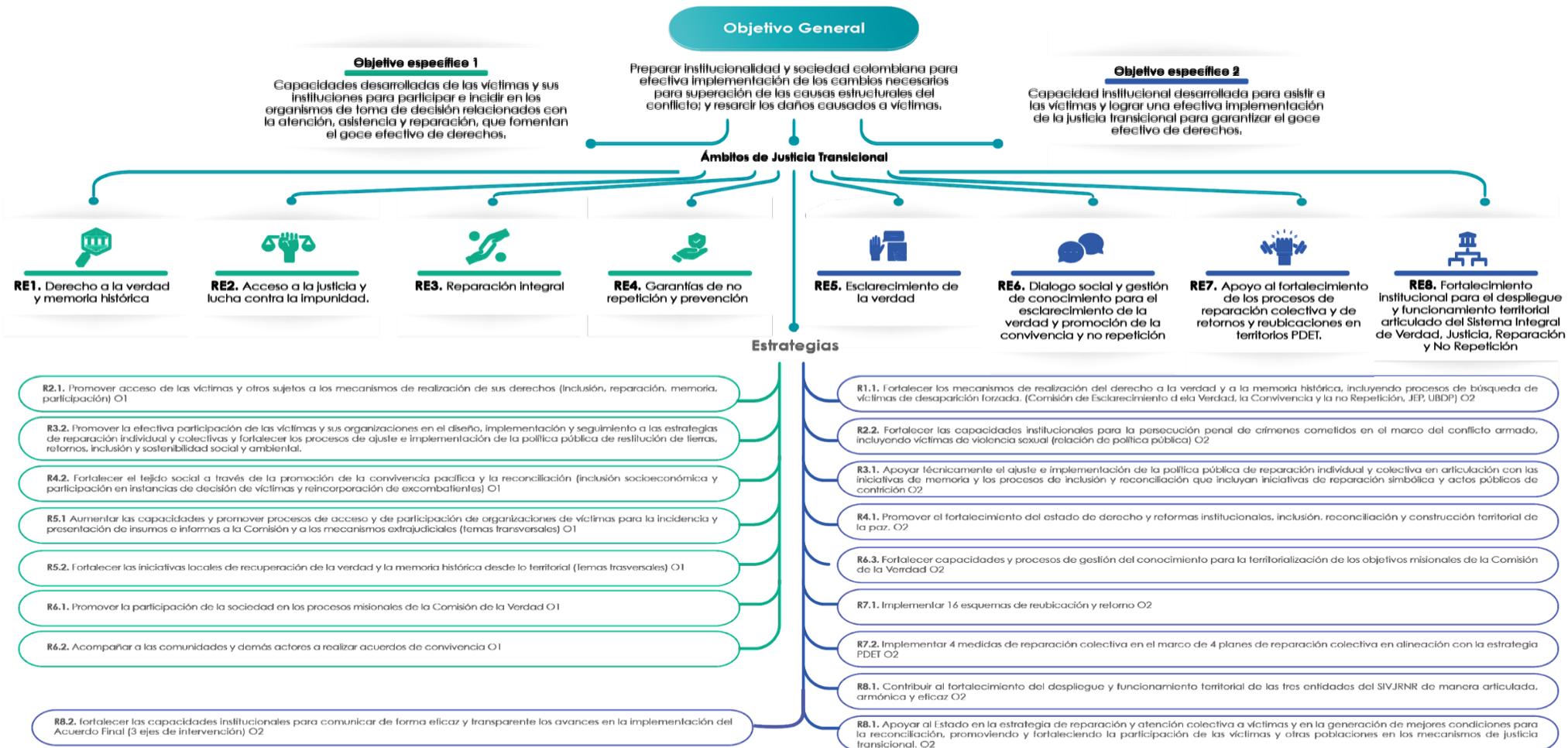
Adicionalmente, este abordaje guarda relación con el mandato que asume el Sistema de Naciones Unidas, el cual implica una visión más amplia del enfoque de género, comprendiendo no solo a las mujeres y su participación sino también diferentes orientaciones e identidades sexuales, así como el trabajo en masculinidades con enfoque de género, sin dejar de lado y darle un trato diferente a situaciones conexas como la violencia basada en género y el impacto del conflicto armado en las mujeres. En dichos casos, se desarrollan acciones y metodologías puntuales para evitar su revictimización.

Enfoque étnico: Los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas han estado en una situación crítica derivada del conflicto armado al estar ubicados en las zonas más afectadas por la violencia y más necesitadas en términos de: altos niveles de pobreza, debilidad institucional y presencia de economías y grupos ilegales que impactan negativamente su territorio.

Enfoque Derechos Humanos: Es transversal a todas las acciones que financia e implementa el PJT, dada la naturaleza de los proyectos puestos en práctica a partir de los mecanismos para garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición.

Lógica de intervención: La lógica de intervención del PJT está reflejada en las acciones, estrategias, líneas de trabajo y actividades orientadas al logro de los resultados específicos (cambios) contemplados en la teoría de cambio y en el documento de proyecto. Para que se aprecie mejor la relación causa-efecto entre los objetivos, estrategias y resultados, el equipo consultor propuso una representación gráfica del PJT partiendo del Marco de resultados y el Prodoc, con el fin de mejorar su comprensión y facilitar el desarrollo de la evaluación. Esta gráfica fue sujeta a aprobación por parte del equipo técnico de PNUD durante un taller virtual, donde se presentó y discutió el insumo en la fase inicial de la evaluación. Según dicho esquema, el PJT es entendido de la siguiente manera. A continuación, se presenta el diagrama de la lógica de intervención del PJT construido por LPIC:

Ilustración 1. Lógica de intervención PJT



Fuente: Elaboración propia con base en Prodoc y Marco de resultados

De acuerdo con la lógica causal planteada, el objetivo general se enfoca en preparar a la institucionalidad y a la sociedad civil para la efectiva implementación de las acciones necesarias para la superación de las causas estructurales del conflicto armado y, de esta manera, resarcir los daños causados a víctimas.

A nivel de objetivos específicos para lograr el objetivo general se identifican:

1. Capacidades desarrolladas de las víctimas y sus instituciones para participar e incidir en los organismos de toma de decisión relacionados con la atención, asistencia y reparación;
2. Capacidad institucional desarrollada para asistir a las víctimas y lograr una efectiva implementación de la justicia transicional.

Ambos objetivos son necesarios y complementarios para garantizar un efectivo goce de los derechos de las víctimas y la sociedad colombiana en general.

El PJT fundamenta su programa en los siguientes resultados estratégicos, que a su vez hacen parte fundamental de la justicia transicional, como lo es la verdad, justicia, reparación y no repetición:

1. Derecho a la verdad y memoria histórica; acceso a la justicia y lucha contra la impunidad;
2. Acceso a la justicia y lucha contra la impunidad;
3. Reparación integral;
4. Garantías de no repetición y prevención;
5. Esclarecimiento de la verdad;
6. Dialogo social y gestión de conocimiento para el esclarecimiento de la verdad y promoción de la convivencia y la no repetición;
7. Apoyo al fortalecimiento de los procesos de reparación colectiva y de retornos y reubicaciones en territorios PDET; y
8. Fortalecimiento institucional para el despliegue y funcionamiento territorial articulado del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR), actualmente denominado el Sistema Integral para la Paz³.

Para cada uno de los resultados estratégicos planteados en el documento de proyecto se han identificado una serie de estrategias que contribuyen directamente al cumplimiento de los dos objetivos específicos del programa. Finalmente, a partir de las estrategias se establecen acciones puntuales para llevar a cabo la consecución de resultados y cambios esperados. .

En el taller de socialización de la representación gráfica del PJT elaborada por el equipo consultor, el equipo técnico de PNUD aclaró la importancia de la organización de estos resultados estratégicos bajo los cuatro ámbitos de la justicia transicional, a decir: verdad, justicia, reparación y no repetición. Adicionalmente, se indicó cómo a partir de necesidades administrativas para la gestión de algunos proyectos se crearon cuatro resultados estratégicos vinculados también a los ámbitos mencionados anteriormente⁴. A partir de esto, existen 8 resultados estratégicos del PJT. Siguiendo el gráfico presentado anteriormente:

³ Durante la reconstrucción del marco lógico se identificó que los ámbitos o “resultados estratégicos” seis al ocho parecen fuera de lugar ya que son expresados más como acciones o estrategias cuantificables que ámbitos de la justicia transicional como tal.

⁴ Cabe aclarar que esto no significa una duplicidad en la programación del programa, sino una decisión gerencial y administrativa para la ejecución de proyectos puntuales.

Ilustración 2. Ámbitos de la justicia transicional vs. Resultados estratégicos del PJT

Verdad	Justicia	Reparación	Garantías de no repetición
<ul style="list-style-type: none"> •RE1 Derecho a la verdad y memoria histórica; acceso a la justicia y lucha contra la impunidad; •RE5 Esclarecimiento de la verdad; •RE6 Dialogo social y gestión de conocimiento para el esclarecimiento de la verdad y promoción de la convivencia y la no repetición. 	<ul style="list-style-type: none"> •RE2 Acceso a la justicia y lucha contra la impunidad 	<ul style="list-style-type: none"> •RE3 Reparación integral; •RE7 Apoyo al fortalecimiento de los procesos de reparación colectiva y de retornos y reubicaciones en territorios PDET. 	<ul style="list-style-type: none"> •RE4 Garantías de no repetición y prevención

Sistema de Justicia, Verdad, Reparación y Garantías de no repetición

- RE8 Fortalecimiento institucional para el despliegue y funcionamiento territorial articulado del SIVJNR.

Fuente: elaboración propia con base en Prodoc y reuniones con equipo técnico.

La presentación gráfica de la lógica de intervención facilitó la identificación de la siguiente teoría de cambio (ToC) del Programa, la cual fue retomada del Prodoc.

Ilustración 3. Teoría de cambio PJT - Prodoc



Fuente: elaboración propia con base en el Prodoc

Colombia enfrenta una serie de desafíos estructurales para fortalecer la construcción de una paz estable y duradera. Si bien, la firma del Acuerdo Final de Paz fue un hito fundamental para alcanzar este objetivo, las transformaciones de desarrollo social, político y económico que requiere el país dependen, entre otros factores, de su adecuada implementación por parte del Estado.

El punto número 5 del AP propone la creación de un SIVJRNR para impulsar la transición del conflicto armado a la paz. A través del SIVJRNR, el Estado cumple su papel como garante, tanto de la restauración de los derechos de las víctimas, como de la reintegración de los excombatientes a través de procesos de perdón y reconciliación.

Para ese fin, el PNUD ha formulado e implementado el PJT. Este se basa en la teoría de la justicia transicional, la cual busca reconocer a las víctimas, garantizar su derecho a la verdad, justicia, reparación y no repetición, y aumentar su confianza en las instituciones del Estado. A largo plazo, busca también aportar a la reconciliación y fortalecer el Estado de Derecho.

El PJT busca generar transformaciones en dos tipos de actores fundamentales para la construcción de la paz: las instituciones del Estado y las víctimas y sus organizaciones. Por un lado, si se fortalece la capacidad institucional para garantizar y restituir los derechos de las víctimas, entonces aumentará la confianza de la sociedad en el compromiso del Estado con la paz. Por otro lado, si se fortalecen las capacidades de las víctimas para participar e incidir en la toma de decisiones, entonces se logrará el goce efectivo de sus derechos, generando un círculo virtuoso entre el Estado, las víctimas y la ciudadanía para la construcción de una paz estable y duradera⁵.

2. Objetivo y alcance de la evaluación

El objetivo principal de esta evaluación fue determinar, con base en evidencia procedente de métodos cuantitativos y cualitativos, la pertinencia, la eficiencia, la eficacia y la sostenibilidad de los efectos del portafolio del Programa de Justicia Transicional del PNUD, así como de una muestra de sus proyectos asociados. Así mismo, se analizó la implementación de los enfoques transversales; y se identificaron lecciones aprendidas y buenas prácticas que contribuyeron a la gestión de conocimiento. Finalmente, se generaron recomendaciones estratégicas que permitan mejorar el diseño y la puesta en marcha de otros proyectos similares. El . La evaluación se orientó con base en lo establecido en sus marcos de resultados.

Objetivos específicos:

1. Identificar aquellos efectos o transformaciones tempranas que se han derivado de las diferentes intervenciones, así como los mecanismos que han habilitado y/o limitado dichos cambios. Desde una perspectiva transversal, mapear qué tipo de resultados se han producido en campo y cómo se expresan estos a nivel institucional, organizacional y/o comunitario.
2. Identificar la contribución que ha tenido el PJT respecto a las metas del CPD, en concordancia con el propio documento de proyecto y su marco de resultados.

⁵ Primer Informe del Relator Especial de Naciones Unidas para la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. Asamblea General de Naciones Unidas/Consejo de Derechos Humanos, agosto de 2012. Pág. 7

3. Identificar y describir los desafíos, riesgos o las circunstancias que limitaron la implementación de todos o algunos de los proyectos o el logro de los resultados a nivel de los efectos y los productos esperados, hayan sido estos previstos o no previstos. A través de las recomendaciones orientadas a cada actor interesado, plantear una serie de cambios o ajustes prácticos que podrán ofrecer soluciones oportunas para cada uno de los factores de limitación identificados.
4. Identificar las principales lecciones aprendidas y buenas prácticas para ser compartidas con proyectos similares y con los actores implicados en la implementación del portafolio, contribuyendo así con la generación de conocimiento. De esa manera, indagar sobre la medida en la que el PNUD fomenta una comunidad de aprendizaje alrededor del Portafolio que se adapte a los conocimientos identificados y mejorare el desempeño de todos los involucrados.

La evaluación ha valorado estratégicamente la contribución al logro de los resultados a nivel de efecto según el CPD (2017/2020) en el que se establece:

Tabla 1. Resultados CpD y Prodoc PJT

Prioridades y asociaciones del CPD a los que contribuye el proyecto	Producto(s) Indicativo(s) Prodoc:
<p>Consolidación de la paz y transformación pacífica de los conflictos (CDP 2015-2019).</p>	<p><u>Producto 1</u> Fortalecidos los mecanismos institucionales y de la sociedad civil para el esclarecimiento de la verdad y la memoria histórica.</p>
<p>Estabilización: “Paz con legalidad” (2021-2024).</p>	<p><u>Producto 2</u> Mejorada la capacidad de respuesta del Estado para promover el acceso a la justicia y prevenir la impunidad.</p>
<p><u>Resultado del MANUD</u> 1.3. Fortalecer la capacidad nacional y territorial para la transición a la paz.</p>	<p><u>Producto 3</u> Impulsada la reparación integral de las víctimas del conflicto armado a partir del ajuste e implementación de la política pública de reparación individual y colectiva en territorios priorizados y sujetos de reparación colectiva</p>
<p><u>Resultado conexo del Plan Estratégico (para el Plan Estratégico 2014-2017)</u> 6. Pronta recuperación y regreso rápido a vías sostenibles de desarrollo en situaciones posteriores a conflictos y desastres.</p>	<p><u>Producto 4</u> Promovidos mecanismos para impulsar reformas institucionales y los procesos de inclusión, reconciliación y construcción territorial de la paz.</p>
<p><u>Resultado conexo del Plan Estratégico (para el Plan Estratégico 2021-2024)</u> 3. Crear resiliencia ante perturbaciones y crisis.</p> <p>Capacidades de las víctimas y las instituciones desarrolladas para participar e incidir en los organismos de toma de decisión relacionados con la atención, asistencia y reparación, que fomentan el goce efectivo de derechos.</p>	
<p>Capacidad institucional desarrollada para asistir a las víctimas y lograr una efectiva implementación de la justicia transicional para garantizar el goce efectivo de derechos.</p>	

Ilustración 4. Outcomes y outputs CpD 2017-2020

<p>OUTCOME</p> <p>OUTCOME 3 - Construcción de paz y transformación no-violenta de los conflictos</p>	<p>OUTPUT</p> <p>Output 3.3. (Capacidades de las víctimas y las instituciones desarrolladas para participar e incidir en los organismos de toma de decisión relacionados con la atención, asistencia y reparación, que fomentan el goce efectivo de derechos).</p> <p>Output 3.4. (Capacidad institucional desarrollada para asistir a las víctimas y lograr una efectiva implementación de la justicia transicional para garantizar el goce efectivo de derechos).</p> <p>Output 3.5. Los organismos de vigilancia y control, con funciones jurisdiccionales judiciales y no judiciales, fortalecen sus capacidades para la atención de población priorizada y la administración de justicia con enfoque diferencial de los productos del portafolio del Programa de Justicia Transicional, incluyendo el análisis y la valoración de las contribuciones realizadas a los resultados esperados de las intervenciones en los diferentes territorios y especialmente al UNDAF (2015/2019).</p>
<p>OUTCOME</p> <p>OUTCOME 3.5 - Asistencia técnica en temas relacionados con migración; refugio; participación y representación de las víctimas y defensa de los comparecientes; transparencia y delitos medioambientales el cual contempla:</p>	<p>OUTPUT</p> <p>Output 3.5.5 Asistencia técnica en temas relacionados con migración; refugio; participación y representación de las víctimas y defensa de los comparecientes; transparencia y delitos medioambientales).</p>
<p>OUTCOME</p> <p>OUTCOME 1.2 - Las comunidades de los municipios PDET priorizados por el Gobierno Nacional mejoran su calidad de vida mediante el diseño e implementación de estrategias en el marco de la hoja de ruta PDET, con enfoque diferencial y de género, y con el apoyo del Equipo país del Sistema de Naciones Unidas como complemento a los esfuerzos del Estado colombiano:</p>	<p>OUTPUT</p> <p>Output 1.2.6 (Apoyo a los municipios PDET priorizados en la estructuración, ejecución y fortalecimiento de proyectos que sean parte de los Planes de Reparación Colectiva – PIRC y/o de los Planes de Retorno y Reubicación, que coincidan con iniciativas PDET en los municipios priorizados); y productos del portafolio del Programa de Justicia Transicional en el periodo 2016 – 2020.</p>

3. Metodología de evaluación

Para desarrollar la evaluación, se tomaron como base el *Results Based Management Handbook* del Grupo de Desarrollo de Naciones Unidas (2012), el *Manual de Planificación, Monitoreo y Evaluación de Resultados del PNUD* (2009), y el *Manual de Lineamientos Base para Evaluadores de Outcomes*, también del PNUD (2002) y *UNDP Evaluation Guidelines* June 2021. Así mismo, el ejercicio fue guiado por los criterios promovidos por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD).

El Results Based Management (RBM) es una estrategia de gestión basada en resultados, en la que todos los actores contribuyen de manera directa o indirecta a alcanzar los cambios, a través de sus procesos, productos y servicios. Luego, estos actores usan la información y evidencia de los resultados para informar a tomadores de decisiones sobre el impacto de los programas para su respectivo seguimiento y reporte. RBM es un ciclo constante en el cual se planea, se implementa y se monitorea para asegurar que se alcancen los resultados esperados.

La evaluación se desarrolló bajo metodologías mixtas de investigación, a decir cualitativas y cuantitativas, dando un mayor peso al análisis cualitativo. A continuación, se presenta la metodología utilizada a mayor detalle.

Criterios y preguntas de evaluación

Las preguntas de evaluación se organizaron de acuerdo con los criterios de evaluación promovidos por la OECD/CAD, los cuales han sido apropiados por las agencias de Naciones Unidas en sus documentos estratégicos y lineamientos y establecidos en los Términos de Referencia (TdR) de la presente evaluación: pertinencia, eficiencia, eficacia y sostenibilidad. Además, se adicionó un criterio de enfoques transversales que cuenta con una sección particular. A continuación, se describe cada uno de los criterios.

Tabla 2. Criterios de evaluación

Criterio de evaluación
<i><u>Pertinencia:</u></i> Capacidad para dar una respuesta acertada a las necesidades identificadas inicialmente en los grupos meta, partiendo de sus condiciones particulares, es decir, en qué medida el proyecto contribuyó a solucionar o a reducir la problemática por la cual fue implementado, las preguntas orientadoras.
<i><u>Eficiencia:</u></i> Comprendiéndose como la manera en la que han sido organizados y empleados los recursos humanos y financieros en la ejecución del portafolio para lograr los objetivos y los resultados esperados.
<i><u>Eficacia:</u></i> Percibiéndose como el grado en el que han sido alcanzado los objetivos y los resultados como consecuencia de las intervenciones desarrolladas
<i><u>Sostenibilidad:</u></i> Entendiéndose como las estrategias y mecanismos que se han incorporado para asegurar e incentivar la sostenibilidad de las intervenciones.

Enfoques transversales

La presente evaluación comprende la importancia estratégica que los enfoques transversales tienen en el marco del Acuerdo de Paz y en el enfoque de trabajo del PJT del PNUD. Por esta razón, y con el objetivo de dar mayor especificidad y profundidad al análisis, se creó un "criterio de evaluación" que analizó de manera concreta cuál es el nivel de inclusión de los diversos enfoques transversales en cada una de las etapas de diseño, formulación, implementación y monitoreo de las intervenciones. Los enfoques fueron priorizados con base en la información provista en el Prodoc fueron los siguientes: género, étnico, derechos humanos y acción sin daño.

Este análisis se desarrolló debido a las implicaciones que ha tenido el conflicto armado en Colombia, en especial para las mujeres y grupos étnicos. A continuación, se describe cada uno de ellos:



Enfoque de género: El conflicto armado ha tenido un impacto desproporcionado contra las mujeres en especial por afectaciones de discriminación, violencia basada en género, violencia sexual, entre otros. Así lo indica la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el apartado de las Mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia.



Enfoque étnico: Los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas han estado en una situación crítica derivada del conflicto armado debido a que están ubicados en las zonas más afectadas por la violencia y más necesitadas

por los niveles de pobreza, debilidad institucional y presencia de economías y grupos ilegales que impactan negativamente su territorio y su cultura.



Enfoque Derechos Humanos: El enfoque de derechos humanos es transversal a todas las acciones que financia el Portafolio debido a la naturaleza de los proyectos derivados del conjunto de mecanismos para garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición.



Enfoque Acción sin daño: Es un enfoque transversal que será analizado en esta evaluación porque permite garantizar que las acciones financiadas por el Portafolio no son contraproducentes. Es decir, las acciones financiadas por la cooperación internacional o actores humanitarios no están exentas del riesgo de hacer daño a través de sus acciones y es necesario hacer un análisis de manera transversal.

Estos elementos representan una característica clave tanto de la implementación como del seguimiento a esta y albergan aprendizajes potenciales de gran interés y utilidad. Por ello, la evaluación las ha identificado como categorías prioritarias de análisis, de manera que puedan presentarse hallazgos, reflexiones y recomendaciones por cada una de ellas, lo que da mayor claridad y especificidad.

Preguntas de evaluación

Las preguntas de evaluación para cada uno de los criterios de evaluación y los enfoques transversales fueron socializadas en la fase de escritorio y se presentan en el anexo 1 junto con la matriz de la evaluación.

Selección de la muestra de proyectos

La evaluación tuvo un alcance definido a partir de la muestra de proyectos seleccionada teniendo en cuenta los criterios propuestos y validados conjuntamente con PNUD en el informe de inicio. Esta muestra representativa de la totalidad de los proyectos financiados por el PJT se escogió teniendo en cuenta los siguientes criterios:

1.	Al menos un proyecto por outcome y output evaluado.
2.	El nivel de ejecución superior al 60% o finalizado.
3.	Diferentes socios implementadores de agencias de Naciones Unidas y de la sociedad civil.
4.	Zonas de implementación de los proyectos.
5.	Monto del proyecto.
6.	Fechas de ejecución de los proyectos.
7.	Cuentan con los documentos de propuesta y reportes suficientes y necesarios para llevar a cabo la evaluación.

Los 10 proyectos seleccionados como resultado de la aplicación de los criterios representan los objetivos y las estrategias del Portafolio como se puede ver en la ilustración a continuación. Estos proyectos suman un total de \$18.311.985 USD, ejecutados, es decir, el 62% del total de los fondos, aun cuando se escogieron proyectos de diferentes montos, en un rango desde 300 mil dólares a 4.717.416 USD. Esta es una muestra significativa debido a que corresponde a más de la mitad de los fondos ejecutados.

Tabla 3. Muestra de proyectos seleccionados

No.	Nombre Proyecto	Línea Temática del Portafolio PJT	Proyecto	Output
1	Programa de Justicia Transicional (PJT)	Verdad Y Memoria	98331	101700
4	Programa de Justicia Transicional (PJT)	Verdad Y Memoria	98331	101700.
6	Programa de Justicia Transicional (PJT)	Verdad Y Memoria	98331	113941
7	Programa de Justicia Transicional (PJT)	Verdad Y Memoria	98331	101700
10	Programa de Justicia Transicional (PJT)	Acceso a la Justicia	98331	101701
15	Programa de Justicia Transicional (PJT)	Varios	98331	120784
16	Apoyo al Comité de Escogencia	Varios	103165	ND
17	Apoyo a la Secretaría Ejecutiva de la JEP	Acceso a la Justicia	102322	ND
18	Apoyo puesta en marcha de la CEV	Verdad Y Memoria	108311	ND
19	Apoyo Puesta en Marcha de la UBPD Fase 1	Verdad Y Memoria	109496	ND

Como se evidencia en la tabla 3 la muestra incluyó proyectos de outputs del PJT y proyectos independientes del portafolio. Esta inclusión fue clave para garantizar un mayor alcance en términos de análisis de la evaluación.

Resulta pertinente aclarar que, a solicitud del PNUD, los proyectos atados al resultado estratégico de reparaciones colectivas contaron con una evaluación particular, que a su vez se recoge en la evaluación del PJT en general. Dicha evaluación fue conducida por LPIC y a diferencia de la evaluación del PJT, realizó visitas a campo a Apartadó, Urabá Antioqueño y otro a San Jacinto, Bolívar. Los hallazgos de dicha evaluación fueron utilizados como parte del análisis para el desarrollo de los hallazgos, lecciones aprendidas, buenas prácticas y recomendaciones.

Recolección de información

Para el desarrollo de la evaluación, en la fase de escritorio se revisaron los documentos sugeridos en los ToR de la evaluación, así como los documentos programáticos y de cada uno de los proyectos de la muestra seleccionada proporcionados por PNUD. En total, se revisaron 30 documentos de proyectos distribuidos de la siguiente manera:

Tabla 4. Relación de documentos consultados y analizados fase de escritorio

Proyecto	Documentación suministrada por PNUD
UBDP (00109496)	Prodoc, Lecciones aprendidas e Informe final
Proyecto representación judicial I (98331 - 101700)	Prodoc e informe final
Proyecto Protección SIVJRN (00120784)	Prodoc, Informe final, y séptimo informe trimestral
Proyecto PJT (98331)	Prodoc e Informe anual PJT 2020
Porticus Programa (98331 - 101700)	Anexo técnico, Informe técnico, CSA firmado
JEP (00102322)	Prodoc, lecciones aprendidas e informe final
Fundación Ford	Informe técnico, Anexo técnico y Acuerdo de proyecto
Comité de Escogencia (00103165)	Prodoc, lecciones aprendidas e informe final
CEV 2 MPTF y PBF (98331 - 119320)	Prodoc e informe final
CEV 1 MPTF y PBF (108118)	Prodoc, lecciones aprendidas e informe final
Cataluña Verdad	Prodoc e Informe final
Cataluña UBDP Desaparición forzada	Prodoc e informe final

En el caso del análisis cualitativo, se realizó un balance de las fuentes de información disponibles, tanto primarias como secundarias, entre ellas la documentación programática y de monitoreo y evaluación del Programa y los proyectos (informes de avance de los proyectos, evaluación previa 2014, sistematizaciones), que permiten evidenciar los avances

del programa. El PNUD compartió información complementaria compuesta de 11 documentos entre ellos informes finales y bases de datos.

Al ser una evaluación participativa, el ejercicio de evaluación se complementó con la información proveniente de fuentes primarias (actores clave que participaron en la implementación del Programa).

En ese sentido, la evaluación recogió información a partir de los instrumentos de recolección de información diseñados y validados en la fase de escritorio, tomando como base los indicadores creados para cada criterio de evaluación. Se desarrollaron entrevistas semi estructuradas individuales a instituciones del SIVJRNR, grupos focales al equipo técnico del PNUD, donantes y Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), y se aplicaron encuestas a OSC, con el fin de identificar información adicional que pudiese servir a la evaluación, y así mismo, poder realizar un análisis para validar con algo de datos cuantitativos, hallazgos que surgieron de la recolección de información cualitativa.

La información cualitativa fue sistematizada en una matriz de recolección de información (Anexo 1) y analizada a partir de una combinación de métodos de análisis cualitativos que permitió a triangulación de datos, con el fin de asegurar la credibilidad y rigurosidad de los hallazgos. A partir de este análisis se generaron los hallazgos de la evaluación; los cuales fueron contrastados con información cuantitativa proveniente de las encuestas para poder verificarlos.

En la evaluación del PJT se contó con una muestra de 56 contactos para considerarlos en la fase de recolección de información (entrevistas o grupos focales), dicha información fue suministrada en parte por el PNUD y en ocasiones, el equipo evaluador, identificó otros actores que podrían tener información útil para la evaluación. En este sentido el equipo evaluador realizó un primer contacto con las 56 personas, distribuidas de la siguiente manera:

Tabla 5. Listado de actores a consultar proporcionados por PNUD

Tipo de actor	Personas a contactar evaluación PJT
PNUD	7
Socios cooperantes	9
Socios institucionales	15
Socios OSCs	19
Víctimas	6
Total	56

De los 56 contactos, efectivamente se estableció contacto con 36 personas para el desarrollo de entrevistas y grupos focales. Esto equivale a una tasa de respuesta del 64.28%. La distribución de las personas que participaron de entrevistas semiestructuradas o grupos focales, se distribuyen de esa manera:

Tabla 6. Actores consultados evaluación PJT PNUD

Tipo de actor	Número de personas contactadas
PNUD	7
Socios cooperantes	5
Socios institucionales	12
Socios OSCs	8
Víctimas	4
Grand Total	36

De las 36 personas que fueron contactadas, 19 participaron de entrevistas semiestructuradas; y 17 de 4 grupos focales que fueron desarrollados. A continuación, se presenta la discriminación por tipo de actor:

Tabla 7. Actores consultados por instrumento de recolección de información aplicado

Tipo de actor	Entrevista semiestructurada	Grupo focal	Total
Socios cooperantes	1	3	4
Víctimas	2	2	4
Socios OSCs		8	8
PNUD	4	4	8
Socios institucionales	12		12
Total	19	17	36

Dado el contexto de emergencia sanitaria causada por el Covid-19 y, en atención a las regulaciones y medidas de bioseguridad, LPIC adaptó sus metodologías para responder a esta situación, manteniendo altos estándares de calidad y eficiencia, lo cual permitió realizar la recolección de información de forma remota a través de herramientas virtuales para facilitar el desarrollo de entrevistas, grupos focales y la aplicación de la encuesta. Sin embargo, para la evaluación de reparaciones colectivas se entrevistaron a víctimas y a beneficiarios finales de la acción de manera presencial.

Para la evaluación de reparaciones colectivas se contactaron a un total de 47 personas, la muestra a decir: los sujetos de reparación colectivas, los funcionarios y otros funcionarios relevantes para el análisis fueron identificados previo al inicio de la evaluación con el equipo PNUD. Las personas contactadas se distribuyeron de la siguiente manera⁶:

Tabla 8. Grupos focales - Entrevistas Evaluación componente de Reparaciones Colectivas PJT

Tipo de instrumento	Número
Grupos focales	3
Entrevistas	28

Los resultados de la aplicación de los instrumentos se resumen de la siguiente manera:

⁶ Evaluación de los proyectos de Apoyo al Proyecto de Reparaciones Colectivas Fase I y Apoyo al Programa de RC y Retornos y Reubicaciones.

Entrevistas semiestructuradas: se buscó generar espacios con todos los contactos provistos por PNUD o aquellas personas referidas de las entidades e instituciones consultadas. Asimismo, se aplicaron entrevistas de manera virtual de aproximadamente una hora y media de duración a socios institucionales/instituciones del SIVNR, a la gerencia del PJT, al representante residente adjunto del PNUD y a la Coordinadora de la Secretaría representante del Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz en Colombia (MPTF). Este método de recolección de información permitió establecer un diálogo con cada actor y profundizar en los criterios relevantes según su rol. En algunos casos se realizaron 2 entrevistas a la misma persona o se solicitaron respuestas por escrito para complementar información requerida en la identificación de hallazgos.

Grupos focales: se condujeron de manera virtual para los donantes, las OSC, las víctimas y el equipo técnico del PNUD se realizaron grupos focales con una duración máxima de dos horas. En estos, las características de conformación de estos espacios fue convocar personas por tipo de actor, donde en cada uno de ellos participaron alrededor de 5 personas que permitió un "debate" entre las partes, mostrando distintas experiencias o complementando otras. En los grupos focales se evidenció una limitante en materia de tiempo y en comparación a la cantidad de preguntas existentes en la matriz de evaluación, por tal motivo, en cada uno de ellos se seleccionaron preguntas clave y específicas para cada uno de los criterios a los cuales pudieran aportar información desde su conocimiento y rol en el PJT.

Es importante aclarar que dado a la sensibilidad de la temática de la evaluación y teniendo en cuenta el cuidado de la privacidad y seguridad de las víctimas, aquellas que participaron de la evaluación fueron representantes de las víctimas que también hacen parte de OSC o de organizaciones que trabajan con ellas directamente. Lo anterior, debido a que el trabajo con víctimas no fue un enfoque principal de la evaluación a causa de que no existe un trabajo directo de PNUD con las víctimas, sino que este se realiza a través de las OSC que trabajan con ellas.

Vale la pena indicar que, este enfoque en beneficiarios finales/víctimas sí se pensó desde el diseño de la presente evaluación, con el objetivo de recoger su experiencia y recomendaciones. Por lo tanto, se tomó información de la evaluación del proyecto de Reparaciones Colectivas, que hace parte integral de la presente evaluación y que tuvo contacto directo con beneficiarios finales en el territorio.

Encuesta: para la aplicación de la encuesta se contó con la colaboración del equipo técnico de PNUD, quienes brindaron los datos de contacto de las 80 OSC participantes del proyecto. Esta encuesta fue aplicada para complementar la información recibida en las entrevistas y grupos focales, a partir de la cual se buscó dar mayor voz a OSC que no participaron de los demás métodos de recolección de información. Esta encuesta fue enviada efectivamente a un total de 76 de las 80 OSC de las cuales respondieron, 30 personas (39.47% de respuesta). La encuesta se divulgó a través de Google Forms y permitió tener un mayor alcance dando voz a personas de las OSC que no pudieron ser entrevistadas, para garantizar el enfoque participativo del ejercicio y cuantificar algunas percepciones. Si bien es baja la respuesta al instrumento, este no se categorizó dentro de la evaluación como una fuente principal de recolección de información, a diferencia de las entrevistas y los grupos focales. Como se mencionó anteriormente, este instrumento buscó recoger más información y darle mayor alcance a la evaluación para poder dotar de mayor robustez al análisis, hallazgos y recomendaciones.

Visitas a campo: a pesar de las limitaciones a causa del Covid-19, estas fueron fuente principal de información para la evaluación de reparaciones colectivas, la cual como se

mencionó anteriormente fue aparte del proceso evaluativo de la presente evaluación, pero fue integrado al análisis de la evaluación del PJT. En este sentido, y como se indica en dicha evaluación: "Teniendo en cuenta el rol protagónico de las comunidades en todo el proceso de la implementación de las medidas de reparación colectiva, de reubicación y de retorno, la realización de entrevistas y grupos focales con participación de diversos actores locales fue esencial para poder tener acceso a información y percepciones de la población beneficiaria. Para tener una muestra representativa de los diferentes territorios y comunidades, la evaluación combinó diferentes métodos de recolección de información que permitan alcanzar un número significativo de beneficiarios, organizaciones y entidades que participaron tanto en los proyectos dinamizadores de retorno y reubicaciones como en las medidas y acciones de reparación colectiva. La evaluación de reparaciones colectivas contó con **dos viajes a terreno**, uno a Apartadó, Urabá Antioqueño y otro a San Jacinto, Bolívar. En estas visitas se hicieron grupos focales y entrevistas a actores estratégicos como líderes de Juntas de Acción Comunal (JAC), participantes de los Comités de Impulso, funcionarios de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), etc. Las reuniones presenciales facilitaron la generación de confianza para el ejercicio evaluativo y permitieron ampliar la información a través del contacto directo y la observación."⁷

A su vez, la recolección de información tuvo una perspectiva de identificación de buenas prácticas y lecciones aprendidas, en un marco de gestión por resultados y rendición de cuentas. En esencia, los hallazgos presentados en este informe son un insumo para la toma de decisiones estratégicas para futuras programaciones y para promover el aprendizaje institucional. La identificación de riesgos a nivel social y político también fue parte fundamental de la recolección de información.

En cuanto a los dos Marcos de Cooperación y el Plan Estratégico del PNUD, que ha atravesado el PJT, la evaluación tuvo en cuenta la contribución del portafolio a la implementación de la Política Paz con Legalidad y, en consecuencia, al fortalecimiento de la arquitectura institucional para la implementación del Acuerdo de Paz, específicamente en el fortalecimiento institucional para la puesta en marcha de las instancias del SIVJRNR en los ámbitos que conciernen al acceso a la justicia, a la verdad y por supuesto a la atención, reparación, restitución y dignificación de las víctimas.

Lo anterior, se enmarcó de forma general en la medición del avance frente a los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS), desde la teoría del cambio planteada en el Marco de Cooperación y en el Prodoc del PJT. Esta evaluación se enmarca en la primera área estratégica priorizada por el Gobierno y las Naciones Unidas en el marco de cooperación: apoyo a la política Paz con Legalidad, fortaleciendo la implementación de los PDET, la reincorporación de los excombatientes y el apoyo a la sustitución de cultivos ilícitos.

En cada una de las entrevistas y grupos focales un consultor senior del equipo LPIC dirigió la conversación con el entrevistado y un consultor junior tomó nota y organizó la información obtenida para facilitar la sistematización y posteriormente el análisis cualitativo. Las notas fueron recopiladas y subidas a una carpeta segura de trabajo del equipo consultor, donde se clasificaron en subcarpetas por actor entrevistado a partir de una codificación para facilitar su búsqueda y consulta.

Posteriormente, estas notas individuales fueron digitalizadas en la matriz de evaluación presentada en el informe de inicio (Ver anexo 1). Una vez fueron trasladadas a la matriz de

⁷ Juanita Arango y Laura Díaz. Evaluación de los proyectos de apoyo al proyecto de reparaciones colectivas Fase 1 y Apoya al programa RC y retornos y reubicaciones. Mayo 2022

evaluación, se procedió a codificar el nombre de los actores para preservar la confidencialidad de los participantes y evitar cualquier tipo de riesgo para ellos/as.

Una vez la matriz de evaluación estuvo diligenciada con las notas de las entrevistas y grupos focales, se utilizó una combinación de métodos cuantitativos y cualitativos para triangular la información obtenida de diferentes actores y fuentes de información e identificar patrones, consensos y disensos entre ellos y a partir de este análisis preliminar poder formular hallazgos iniciales. Estos hallazgos han sido contrastados también a partir de la revisión y el análisis documental. En la matriz **anexo 1** se relacionan los actores y el instrumento de recolección de información utilizado para recoger información de acuerdo con cada criterio de evaluación, las preguntas realizadas, las notas de cada entrevistado y los hallazgos preliminares identificados hasta el momento.

4. Hallazgos

Los siguientes hallazgos son el resultado de la aplicación de los criterios de evaluación promovidas por la OECD/DAC, utilizando las herramientas de recolección y la triangulación de fuentes descritas en la sección metodológica anterior de este informe. Ofrecen una mirada integral del desempeño del PJT en cuanto al cumplimiento de los dos resultados de más alto nivel planteados en su lógica de intervención – el fortalecimiento de las nuevas entidades del Sistema y el empoderamiento de las víctimas para participar activamente en él – incluyendo la forma con la cual esos resultados se han logrado y su sostenibilidad en el tiempo. Las ideas que se presentan a continuación toman insumos y realizan análisis cualitativo de los datos recogidos a través de las encuestas, pero especialmente de las conclusiones compartidas por los diversos actores durante las entrevistas en profundidad y los grupos focales. En ese sentido, se trata de ideas fuerza, que se han expresado de manera transversal a lo largo de los diálogos y que representan aspectos claves para el análisis de resultados y para el aprendizaje institucional.

Pertinencia

El PJT ha hecho aportes concretos a los efectos y resultados previstos en los marcos estratégicos de más alto nivel del sistema de las Naciones Unidas y del Estado, incluyendo el CPD, el UNSDCF y UNDAF, los ODS, el Plan Estratégico del PNUD y las prioridades nacionales en materia de Justicia Transicional. El Programa estableció un plan de trabajo de acuerdo con las prioridades y necesidades expuestas en el Plan Nacional de Desarrollo desde el año 2015, que a su vez estaban alineadas con las metas de los marcos estratégicos del PNUD (UNSDCF, CPD y Plan Estratégico). En términos de contribuciones concretas se destacan el CPD, UNSDCF y el Plan estratégico.

Según los resultados de indicadores que el Portafolio reportó en el ROAR 2021 del CPD 2020-2023, se logró promover la restitución de derechos de cerca de 5.212 víctimas del conflicto armado a partir del impulso de estrategias conjuntas en articulación con las entidades del Sistema Integral para la Paz, y demás entidades competentes.

En cuanto a los ODS, el Portafolio aporta al ODS 16: Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas, particularmente con el impulso a la creación de las entidades del SIVJRN. Contribuye con 2 metas clave: 16.3: Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos; y 16.6: Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas: *“La contribución del PNUD se da en el interés del goce de derechos para ciertas poblaciones que están en*

riesgo de dejar atrás, en este caso víctimas. Es un marco amplio, en particular de Estado de Derecho, es decir que se garantice el acceso a la justicia y demás derechos conexos. Eso está reflejado en nuestro marco estratégico general y luego en el país los marcos sufren un proceso de negociación” (Entrevista con gerente del PNUD).

El PJT ha fortalecido los tres niveles de actores considerados imprescindibles para el buen funcionamiento del Sistema. Primero, ayudó a crear y consolidar las tres nuevas entidades estatales, dotándolas con los recursos materiales y humanos necesarios para operar. Una vez en funcionamiento, los proyectos fortalecieron sus capacidades institucionales para facilitar el acceso de las víctimas a los varios mecanismos de justicia transicional. “La capacidad institucional se dio en el tema de alistamiento y articulación de las tres entidades en territorio para lograr más participación de víctimas” (entrevistado de la JEP). Estos incluyeron los procesos judiciales de la JEP con el desarrollo de herramientas técnico-jurídicas y metodologías para las demás instancias del Sistema, sobre todo para facilitar la participación y acceso de las víctimas.

De manera paralela, prepararon a las víctimas y sus organizaciones acompañantes para impulsar su participación ante las instituciones del Sistema y así acceder a sus derechos de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición. A nivel organizacional y comunitario, la contribución al fortalecimiento de capacidades más significativa fue a través del componente de reparación colectiva. Para que los proyectos cumplieran con las necesidades más apremiantes de las víctimas, se aplicó un abordaje desde abajo hacia arriba para asegurar que las comunidades beneficiarias estuvieran consultadas e involucradas en todas las etapas de su diseño y ejecución. Para tal fin, se fortalecieron las capacidades de gestión y comunicación e interlocución de las organizaciones sociales a través de comités de impulso y comunidades sujeto de reparación colectiva de la UARIV. Para los procesos judiciales de la JEP, se identificaron y capacitaron a los líderes de las comunidades con enfoque diferencial y de género para que representaran a sus comunidades, incluyendo líderes afrocolombianos, indígenas, campesinos y población LGBTI+. Igualmente, convocaron a las víctimas y las capacitaron para aportar a la construcción de la metodología participativa de recolección de información de la CEV y contaran sus historias personales como insumos clave de los informes de esclarecimiento a la verdad.

El PJT ha jugado un rol fundamental en apoyar e influir en las políticas del Estado para el arranque y la consolidación del Sistema. Por un lado, PNUD aseguró la creación de las tres nuevas entidades en cumplimiento del Punto 5 del Acuerdo de Paz cuando no había ningún otro actor con la capacidad de hacerlo.

En el caso de la CEV, un representante entrevistado aseveró que “[el] proceso de aprestamiento que duró un año fue posible gracias al apoyo del programa y mucho de lo que hemos hecho en adelante ha sido por esa razón; lo cual, combinado con otros recursos de manera más general, la comprensión general del Sistema ha permitido dos características de su desarrollo: 1) brindar un soporte político importantísimo en un entorno hostil para la implementación del sistema integral para la paz; 2) acompañamiento en el día a día de diversas formas, a través de recursos propios o a través de la canalización de recursos provenientes de distintas fuentes y por distintos actores.”

Por otro lado, el Portafolio aseguró el buen arranque de la política pública en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, fortaleciendo tanto a la institucionalidad como a las organizaciones de la sociedad civil para que pudieran participar plenamente en todos los procesos de justicia transicional. Un entrevistado de la UBDP explicó lo siguiente: “Para la Unidad los insumos de PNUD eran muy importantes y la experiencia con el anterior modelo

de justicia transicional, para saber cuáles eran las lecciones aprendidas y recomendaciones en temas importantes, especialmente en lo relacionado con el manejo de información que tenía el Instituto Nacional de Medicina Legal y habían identificado necesidades de trabajo y articulación entre entidades. Es decir que facilitó un punto de arranque”.

Por su parte, una representante de la JEP responsable para el convenio con PNUD aseveró que el apoyo de la PJT fue fundamental para hacer realidad la representación de las víctimas ante macro casos de la entidad en los siguientes términos: *“a través de este convenio PNUD apoya para que las víctimas puedan participar brindando representación judicial a partir de abogados. La alianza que comenzó en el 2018 facilitó a la secretaría ejecutiva brindar este servicio de asesoría y representación judicial a quien no cuente con recursos para garantizarse su propia representación a través de organizaciones de la sociedad civil [...] La ley 1957 establece la posibilidad de que la secretaría ejecutiva brinde este servicio [...] a través de abogados competentes o a través de organizaciones de la sociedad civil con experiencias y la posibilidad de aliarse con organizaciones étnicas y de derechos humanos. La facultad para aliarse estaba pero el conocimiento, la experiencia y la administración de recursos a apoyar labores de la OSC no la tenía la entidad y sí la tenía el PNUD. Conoce el territorio y las OSCs y ha construido lazos de confianza con ellos, tiene una estructura de administración y apoyo técnico a las OSC. Esta experticia se ha puesto al servicio de esta representación judicial de víctimas ante la JEP.”*

A través del Portafolio, el PNUD también tendió puentes que facilitaron la articulación interinstitucional entre las entidades y la sociedad civil. Finalmente, los proyectos de reparación colectiva han demostrado alta pertinencia para impulsar el desarrollo estructural de las zonas de postconflicto en un momento histórico, facilitando los procesos de retorno y reubicación de las víctimas: *“Los proyectos del PNUD se articulan a esos esfuerzos [del Estado] y su valor agregado, de acuerdo con las entidades y los actores entrevistados, es impulsar, concretar y, en varios casos, ayudar a cerrar los procesos de reparación colectiva, retorno y reubicación”.*⁸

El PJT ha podido alinearse tanto con la implementación completa e integral del Punto 5 del Acuerdo Final de Paz (como política de Estado de largo plazo), como con las políticas públicas en la materia recogidas por el Gobierno Nacional en su Plan Nacional de Desarrollo. PJT ha sido hábil en su capacidad de apoyar las prioridades del gobierno de turno sin perder de vista la necesidad de identificar y cubrir brechas en las políticas públicas que son compromisos del Estado para implementar la totalidad del Acuerdo de Paz en cuanto a justicia transicional. Un gerente del PNUD explicó ese esfuerzo de equilibrio de la siguiente manera: *“El marco de cooperación lo da el gobierno, pero no necesariamente refleja o representa las necesidades del Estado. Eso corresponde con la visión política de focalizar todo en los temas que más le interesan al gobierno, pero que no necesariamente representan las necesidades del Estado. Siempre tratamos de empujar por la integralidad del acuerdo que incluye los temas de JT y frente a eso el gobierno no se ha opuesto, pero no es fácil porque no está con el énfasis que debería tener”.* Por el lado de los donantes se resumió el dilema de la siguiente manera: *“Si uno habla de alineación con este gobierno el tema de justicia no es una prioridad, pero las entidades se crearon en línea con el acuerdo. Los proyectos que el Fondo financia y lo que hemos hecho con sociedad civil han ido muy en línea con la institucionalidad dado que los proyectos son muy liderados por ellos”* (representante del MPTF).

⁸ Informe de evaluación componente de reparación colectiva Portafolio de Justicia Transicional del PNUD. página. 29

Aunque la articulación del Sistema es pertinente a nivel nacional, se siente la falta del rol de una entidad articuladora para impulsar sus esfuerzos de manera integral a nivel territorial, como ha hecho hasta ahora el PNUD, para articular el trabajo de las tres entidades entre sí y para representarlas ante las autoridades territoriales. Los proyectos de reparación colectiva de las víctimas son la excepción porque son debidamente articulados en el nivel local a través de la UARIV. El proceso de aterrizaje de las políticas de justicia transicional a escala territorial aun no es claro porque hasta ahora su implementación ha sido casi exclusivamente a nivel nacional. Al no haber una política de implementación nacional articulada por un único actor, la promoción de las políticas de JT en los planes de desarrollo departamentales y municipales depende de la voluntad política y las prioridades de las autoridades locales.

De momento, la alineación del PJT con las prioridades municipales se ha asegurado a través de la articulación del Sistema con las organizaciones de víctimas y de su presencia en los municipios PDET (Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial) más afectados por el conflicto armado. Por ejemplo, el PJT realizó estudios de contexto relacionados con macro casos de la JEP para identificar las organizaciones sociales que trabajan en las zonas y podrían luego presentar propuestas para representar a las víctimas.

Los proyectos de reparación colectiva son la excepción. Gracias a la coordinación de la UARIV, se han integrado exitosamente en las dinámicas de desarrollo territorial y fortalecimiento institucional a través de los PDET, articulándose en todas sus partes con entidades territoriales en el nivel municipal y las oficinas descentralizadas de la Unidad. Los proyectos de reparación colectiva contribuyen directamente a esos programas de pequeña y mediana infraestructura en comunidades con altos niveles de victimización, pobreza y vulnerabilidad: “Durante las entrevistas y grupos focales se destacó principalmente que la implementación de los proyectos fue participativa, incluyente, concertada y las comunidades pudieron involucrarse directamente en el diseño, estudios, provisión de mano de obra para la construcción, seguimiento y mantenimiento”.⁹

El apoyo del PJT al Sistema es pertinente en la medida que existe una alineación entre el diseño del programa y las necesidades de las víctimas. El Fondo de Justicia Transicional y luego el PJT fueron creados para implementar el Punto 5 del Acuerdo de Paz, el cual sitúa la participación de las víctimas y la reparación de sus derechos en el centro de su intervención. El PNUD aseguró la participación de las víctimas en las negociaciones de La Habana sobre el Punto 5, lo cual creó una continuidad estratégica centrada en las víctimas y sus prioridades desde antes de la firma del Acuerdo y por ende la creación del Sistema integral para la Paz. El PNUD también ha asegurado una metodología participativa a través de la cual creó espacios donde las víctimas fueron escuchadas para identificar sus expectativas y luego llevar sus demandas a los espacios públicos de reconocimiento de derechos. Dependiendo del caso y la caracterización de las víctimas que intervienen, PJT ha identificado la organización social más idónea para representarlas de manera continua en el tiempo. De esa forma, aplicando un enfoque psicosocial, diferencial y territorial, las estrategias del PJT se alinearon automáticamente con los intereses y las necesidades más importantes de las víctimas y sus organizaciones. El Portafolio cuenta con una estrategia transversal de empoderamiento en todas las entidades, que asegura: 1) el fortalecimiento de sus organizaciones y su articulación con el trabajo de las tres entidades del Sistema; 2) su representación judicial con enfoque diferencial ante la JEP; 3) el apoyo en la documentación de los casos y los informes ante la CEV; 4) su participación en la elaboración de los planes regionales de búsqueda de la UBDP; y 5) un acompañamiento para que ayudaran a definir los planes territoriales de reparación colectiva. Un participante

⁹ Ibid pg. 32

de un grupo focal de OSC lo resumió así: *“Desde la construcción de la propuesta fue un trabajo muy respetuoso y autónomo en función del objetivo de la dirección de pueblos étnicos. Construimos una propuesta cercana y que podía ser implementada en los territorios. Desde el primer momento tuvimos la oportunidad de autonomía y mucho diálogo con el equipo del PNUD, lo cual contribuyó al éxito de la implementación”*.

La creación del Sistema fue posible gracias a la financiación y al diseño del PJT promovida por PNUD y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH). Las dos agencias basaron la propuesta estratégica en los mandatos institucionales que salieron del Punto 5 del Acuerdo de Paz y su conocimiento previo de las necesidades de las víctimas y sus organizaciones. Una vez constituidas las entidades del Sistema, el PJT pudo alinearse con las solicitudes de fortalecimiento emergentes y las acciones a desarrollar a través de un diálogo permanente con sus representantes y sus equipos técnicos.

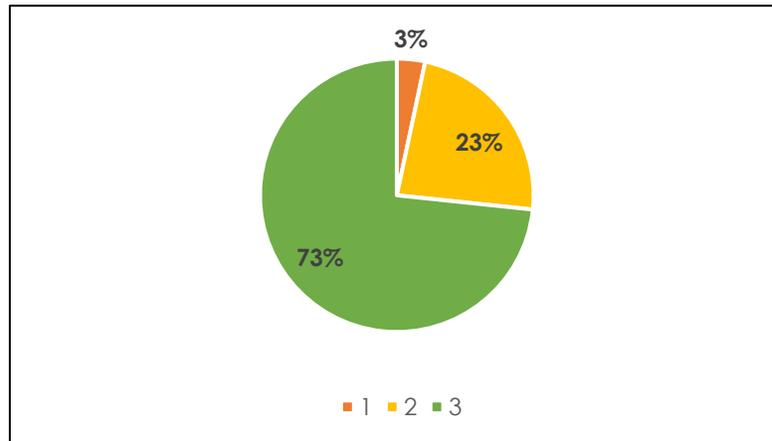
Según los entrevistados del Sistema, el PJT ha adoptado una postura de mucha apertura, flexibilidad y diálogo para "ponerse al servicio" de lo que necesitaran las entidades en sus etapas de puesta en marcha y consolidación. Consideraron que ese abordaje adaptable y flexible ha sido fundamental para respetar y fortalecer la autonomía de la nueva institucionalidad. Por ejemplo, un entrevistado de la CEV hizo las siguientes apreciaciones respecto al valor de la relación: *“Yo podría decir de lo que conozco que hay una [apertura y fluidez] con relación a las necesidades de la CEV. Yo he conocido en estos tiempos unas de las posturas más flexibles y dialógicas del sistema en toda la historia de mis relaciones con ellas. En particular el programa”*. Preciso que esa flexibilidad se debía *“al valor que el conjunto del sistema, incluido el Consejo de Seguridad, le dan al proceso de paz colombiano. Sigue siendo el único tema que siempre ha estado en el Consejo, siempre con decisiones unánimes y eso es extraordinario”*.

Eficiencia

Los proyectos han evidenciado contar con mecanismos, procedimientos y esquemas de implementación eficientes desde el punto de vista técnico-administrativo. Esto se debe a varios factores; Primero, la postura solidaria de coordinación y acompañamiento del equipo técnico del PNUD para solucionar temas de diferente índole en los proyectos. Segundo, el equipo técnico del PNUD es cofinanciado desde varios proyectos lo que permite crear una dinámica de programa multiproyecto para establecer vínculos entre los distintos temas de JT. Además, las alianzas y complementariedades técnicas entre los proyectos permiten operar con mayor eficiencia, así lo indican entrevistados de las OSC: *“En el caso del proyecto de ACCD, que apoyó a la CEV y al CNMH, se ejecutó el presupuesto de acuerdo con la planificación financiera prevista, al plan operativo anual y se alcanzaron y superaron las metas establecidas en el marco de resultados”*.

Esto también se puede ver en los resultados de la encuesta a las OSC. El 73% percibe que, en cuanto a la eficiencia, el presupuesto ha sido ejecutado de manera muy satisfactoria (5) según lo previsto; el 23% considera que ha sido satisfactorio y el 4% lo califica como regular; como se puede evidenciar en la gráfica a continuación:

Ilustración 5. Percepción de ejecución presupuestal por parte de las OSC



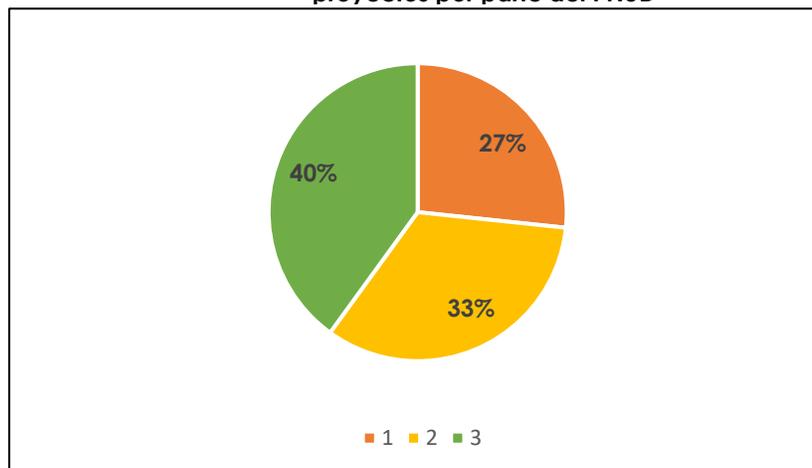
Fuente: Encuesta a OSC

Cuando se les preguntó por qué califican de esa manera la eficiencia, las repuestas fueron, entre otras, las siguientes: "El presupuesto se ejecutó de acuerdo con lo previsto en la media que, se cumplieron con los rubros y valores aprobados para cada uno de ellos, y se logró una correspondencia eficiente entre estos y la dinámica programática del proyecto permitiendo con ello asegurar el cumplimiento efectivo de los objetivos y resultados propuestos."; "Hubo planeación con las OSC aliadas y asistencia técnica del PNUD que hizo armónico el marco lógico vs. Recursos" (Respuesta OSC encuesta).

En términos generales los procedimientos administrativos son eficientes, aunque algunas veces no apropiados para las realidades y capacidades de las organizaciones que operan en la escala local y territorial. Las entrevistas evidenciaron capacidad instalada en procesos y procedimientos administrativos en OSC que permite tramites más eficientes y el cumplimiento de los estándares esperados por el Portafolio. Sin embargo, algunas de las quejas de las personas entrevistadas resaltaron que los procedimientos a veces se alargan y no son compatibles con la realidad del territorio. Un ejemplo de esto es la solicitud de factura electrónica en zonas del país donde aún no hay una economía formalizada y un sistema contable claro. Las OSC describieron en el grupo focal: "nosotros hemos en general cumplido con los requerimientos de ese tipo de informes con el PNUD y queremos destacar la flexibilidad que han tenido frente a la reutilización y reasignación de recursos. Sin embargo, deben entender que el trabajo de litigio y de acompañamiento a víctimas no puede ser una cosa rígida, pues el trabajo con comunidad y que se combina con la magistratura tiene modificaciones que no siempre dependen de la organización que está respondiendo por la ejecución del proyecto".

El sistema de monitoreo y evaluación ha demostrado ser eficiente para el seguimiento operativo y la medición de resultados, con un conjunto adecuado de espacios, procedimientos y recursos humanos y técnicos. De hecho, los comités (de proyecto) son un mecanismo eficiente para el monitoreo y seguimiento de los proyectos. Así lo explica uno de los entrevistados: "Esos comités hacen balance de la implementación de planes de trabajo y presupuesto, permiten resolver cuellos de botella, barreras y dificultades, tomar decisiones para mejorar la implementación y hacer solicitudes a los cooperantes". En las encuestas realizadas a las OSC, el 40% considera que los procedimientos de revisión y aprobación de los proyectos de parte del PNUD son muy eficientes y permiten una correcta y ágil implementación (5); el 33% considera que son eficientes (4); y el 27% lo califica como regular (3).

Ilustración 6. Eficiencia de los procedimientos de revisión y aprobación de los proyectos por parte del PNUD



Fuente: Encuesta a OSC

El portafolio cuenta con mecanismos definidos de monitoreo y seguimiento a los presupuestos, lo cual permite la movilización y administración de recursos de acuerdo con el manual de procedimientos del PNUD. Estos procedimientos son, entre otros: contratación oportuna; desembolsos oportunos; seguimiento financiero eficiente; ajustes presupuestales justificados, entre otros. Hay bastante rigurosidad en la revisión de los presupuestos y en el cumplimiento de las metas, así como flexibilidad para aceptar cambios debido a factores externos como el COVID 19, los problemas de seguridad o las dificultades de carácter político. Como lo indica una de las personas entrevistadas del equipo técnico del PNUD: "para evitar contratiempos periódicamente se hacen revisiones presupuestales a los proyectos con el objetivo de dar cumplimiento a las acciones programadas durante la vigencia. Es frecuente que se realicen solicitudes de extensión en tiempo para cumplir con la ejecución y los planes de trabajo".

La distribución de los recursos se ha realizado de manera independiente para cada uno de los resultados del programa siendo una decisión discrecional y no planeada, que depende del contexto o de las instituciones. Es decir, la asignación de recursos a cada resultado se realiza, en algunos casos, por recomendaciones externas como el MPTF u otro donante. En otros casos, se han incorporado requerimientos técnicos, como, por ejemplo, que se garantice la participación de las víctimas. La fragmentación de los aportes está ligada a la falta de integralidad por no contar con un comité técnico mixto (donantes y PNUD) de alto nivel y un fondo común que distribuya los fondos con criterios más consensuados y estratégicos.

Aunque la pandemia afectó el plan de implementación de los proyectos, especialmente en el primer semestre del 2020, el retraso fue contrarrestado en el segundo semestre gracias a la capacidad de respuesta del PNUD y al compromiso del equipo técnico. Las actividades se retomaron gracias a la aplicación de protocolos de bioseguridad y otras medidas. Con algunos ajustes, se adoptó un modelo basado en la virtualidad, logrando mayor eficiencia y capacidad de respuesta. Por ejemplo, la realización de reuniones de forma virtual logró en primer lugar solucionar las dificultades presentadas por causa de la pandemia de manera consensuada entre donantes, institucionalidad social de los diferentes proyectos

del portafolio, los beneficiarios y el PNUD. Esto permitió adecuar acciones para avanzar en los marcos de resultados propuestos en los proyectos del portafolio.

Una serie de **factores internos** han sido identificados como aquellos que incentivan/limitan la consecución de los resultados tal y como estaban planeados. A continuación, enumeramos los más importantes:

Factores que desfavorecen la eficiencia del portafolio:

- El cambio en procesos administrativos y la centralización de la toma de decisiones y aprobaciones en la sede en Manila ha generado mucha presión para las entidades, sobre todo la CEV que tiene un mandato transitorio y necesita procedimientos más ágiles. El PNUD no ha creado procedimientos adaptados a este tipo de dinámicas transitorias y al no solucionarse podría volverse una amenaza para la marca del PNUD, sobre todo con los donantes;
- La lentitud de los procesos administrativos de la JEP y la toma de decisiones por consenso va en contra de la velocidad requerida por una institución transitoria;
- La estructura de la CEV es muy fragmentada. Sin embargo, los equipos de trabajo interno (de la CEV) han logrado compensar las contradicciones que eso genera;
- Líneas de tiempo de financiación cortas que interrumpen procesos y dañan la confianza con los actores porque el apoyo es muy concreto y puntual;
- La falta de recursos propios por parte del PJT que permita apoyar o fortalecer acciones que resultan complementarias; en algunas ocasiones están por fuera del alcance del marco de resultados de los proyectos que conforman el portafolio como capacidad de respuesta inmediata;
- Un equipo que se ha debilitado técnicamente con la salida de algunos de sus funcionarios más competentes en los últimos años, aunque estas personas ahora están trabajando en entidades del Sistema;
- PJT no cuenta con un órgano de gobernanza integrado de alto nivel (como lo tenía el antiguo Fondo de Justicia Transicional) que realmente era un espacio muy valioso no solo para el PNUD sino para la cooperación internacional, sistema de NNUU y el gobierno, ya que fijaba una agenda estratégica conjunta en materia de Justicia transicional para el país.

Factores que favorecen la eficiencia del portafolio:

- la estabilidad del equipo programático del PNUD, su voluntad de solucionar los problemas dentro de su alcance, y su presencia territorial ha sido un apoyo importante para las instituciones que no tienen capacidad descentralizada (a excepción de la UARIV). El equipo del PJT ha mantenido una buena comunicación tanto con organizaciones como con instituciones;
- El PNUD ofrece la legitimidad de un acompañamiento internacional con una presencia, experiencia y red de organizaciones previa en los territorios;
- permite la participación de las víctimas ante las instituciones colombianas en materia de JT a través del fortalecimiento de organizaciones que las acompañan en una diversidad de territorios, logrando garantías de derechos y fortalecimiento de capacidades simultáneamente;
- a pesar de sus procedimientos lentos, puede ejecutar recursos en los territorios de manera más fácil que con recursos del Estado;
- se constituyó como un programa integrado que contribuye a la coordinación de acciones de la cooperación en materia de JT, implementando un alto volumen de recursos que fortalecen las capacidades institucionales bajo un enfoque de centralidad en las víctimas;

- o la experiencia previa del PJT y el conocimiento de la dinámica territorial y su contexto; un equipo técnico competente, capaz y comprometido.

Eficacia

Además de alistar el sistema integral para la paz y preparar a las víctimas y sus organizaciones para colocarlos en el centro de su labor, los proyectos del PJT mantienen un fuerte enfoque de desarrollo de capacidades institucionales (del SNARIV y el SIVJNRN especialmente). La elaboración conjunta de los proyectos (PNUD-entidades) ha permitido que el Sistema se fortalezca y mantenga sus estrategias y capacidades de respuesta de manera autónoma del gobierno de turno para brindar servicios de atención y orientación a las víctimas y demás grupos priorizados. Así mismo, han fortalecido las capacidades de las víctimas a través de sus organizaciones para promover, facilitar y garantizar su participación activa con capacidad de incidencia ante las instituciones, incluyendo el diseño de sus metodologías de participación.

De modo de ejemplo, una entrevistada de la UBDP, explicó cómo el PJT sirvió para fortalecer dos aspectos fundacionales cuando se constituyó la entidad: 1). Ayudó hacer la estructuración básica de su trabajo durante ese primer año, incluyendo discusión y documentos técnicos a través del apoyo del MPTF y la provisión de insumos para la discusión con la función pública para determinar qué tipo de mecanismo debía tener el país, incluyendo sus funcionarios y sus perfiles profesionales; 2). Contribuyó a reunir insumos de víctimas y de OSCs para nutrir la estructura y dialogar con ellas para identificar qué necesidades se tenían para el proceso de búsqueda con ese mecanismo: *“Parte de este apoyo técnico se puede ver en que el apoyo para la UBDP era fundamental para la creación del consejo asesor. Está conformado por distintas entidades y en ese año una de las necesidades eran poder generar discusiones con las organizaciones de víctimas de desaparición forzada y secuestro y las organizaciones técnico-científicas. El PNUD facilitó la discusión a través del socio de la Comisión Colombiana de Juristas. Se vio fortalecida con el apoyo del PNUD y su trayectoria en materia de justicia transicional y con las organizaciones. Entregaron la documentación de casos y la solicitud de búsqueda de personas desaparecidas”.*

El apoyo y la flexibilidad que el PJT ofreció para montar y poner en funcionamiento el Sistema han servido para que el PNUD adopte una postura de actor cooperante catalítico más que de liderazgo protagónico. En otras palabras, se ha dedicado a impulsar el desarrollo de las nuevas entidades para que sean independientes, tanto del gobierno como del mismo PNUD, al transferir sus propios conocimientos y recursos humanos a las nuevas estructuras. Durante todo este proceso ha mantenido un bajo perfil para no opacar el protagonismo y liderazgo emergente del Sistema. Este posicionamiento no ha sido comunicado efectivamente a los donantes para que entiendan plenamente el rol del PJT. La brecha de comprensión entre el PNUD, las entidades y los donantes sobre su modus operandi de bajo perfil fue expresada de esta manera por un representante de uno de los donantes: *“Se requiere un fortalecimiento técnico del portafolio. Si PNUD quiere ser líder en justicia transicional les falta mucho. No siempre ser líder de un tema significa ejecutar los recursos. Yo no siento que ellos den asistencia técnica ni valor agregado”.* Sin embargo, según funcionarios del Sistema, el modus operandi del PNUD ha sido fundamental para que las nuevas entidades hayan podido consolidar su autonomía, asumir el liderazgo técnico de las políticas nacionales, y expresar sus propias necesidades de fortalecimiento y apoyo.

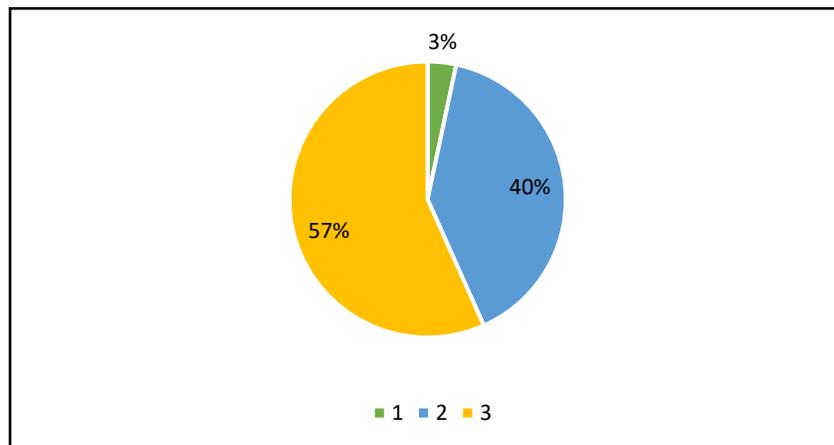
El PJT ha sido eficaz en lograr el acceso de las víctimas a través del empoderamiento de sus organizaciones y la participación masiva en los nuevos mecanismos ofrecidos por el

Sistema. El enfoque participativo, diferencial y territorial del PJT y su capacidad de superar los diferentes desafíos que podrían haber dificultado el acceso ha sido fundamental. PNUD promovió la participación a través de varias estrategias, incluyendo:

- el acompañamiento de las entidades del Sistema para fortalecer sus mecanismos de acceso y relaciones con las organizaciones sociales;
- procesos pedagógicos sobre el rol y mandato de las entidades del Sistema para generar confianza en ellas;
- análisis de seguridad territorial para la creación de medidas de protección y prevención para las víctimas convocadas en zonas de inseguridad crónica;
- impulsando el protagonismo de las organizaciones sociales con presencia territorial, conocimiento de los hechos y representatividad ante grupos particularmente vulnerables para que una amplia gama de víctimas se motivase a acreditarse e intervenir;
- metodologías de recolección de información que animan a las comunidades a comunicar sus propias experiencias e historias ante el Sistema;
- despliegue de sedes territoriales para el Sistema en lugares con alta concentración de víctimas que normalmente no cuentan con la presencia de instituciones descentralizadas;
- difusión de la labor de las entidades a través de novelas gráficas en redes sociales y los medios de comunicación.

En las encuestas a las OSC, respondieron en qué medida el portafolio del Programa de Justicia Transicional del PNUD ha logrado que más víctimas accedan a procesos de V, J, R y GNR. El 57% considera que las víctimas han accedido significativamente (5) a procesos de V,J,R y GNR; el 40% considera que ha sido un acceso bueno (4); y el 3% considera que ha sido regular (3).

Ilustración 7. Percepción de las OSC sobre el acceso de las víctimas a procesos de V,J,R Y GNR



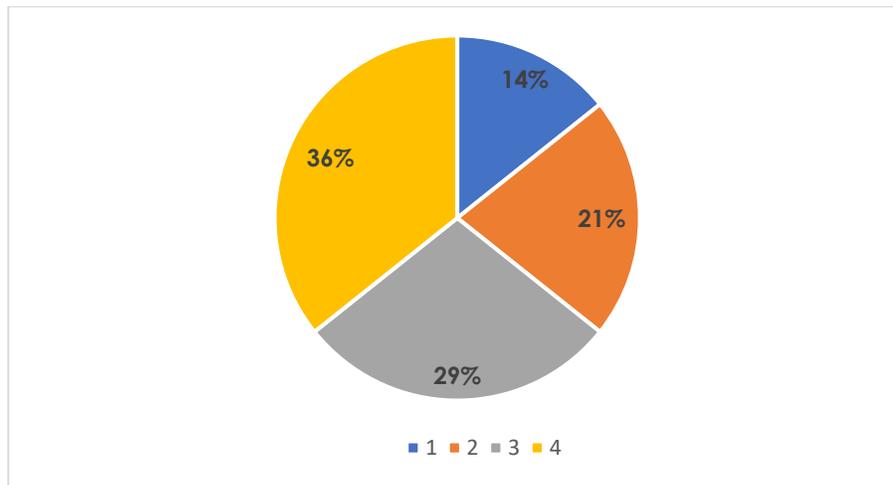
Fuente: Encuesta OSC.

El PJT ha contribuido a la generación de confianza en las instituciones del Sistema de diferentes maneras. Primero, el acompañamiento del PNUD a redes de víctimas en los territorios desde antes de la firma del Acuerdo de Paz ofreció una confianza ganada para que las entidades del Sistema se relacionaran con las comunidades durante su despliegue territorial. Segundo, la promoción y fortalecimiento de las organizaciones de víctimas para

asegurar una representación diferencial con enfoque territorial ayudó a legitimar el trabajo del Sistema ante las comunidades. Tercero, trabajar de la mano con un actor internacional como PNUD ayudó a legitimar y ampliar las intervenciones de las entidades ya que abrió espacios con las comunidades para que el Sistema las escucharan y entendieran la naturaleza y alcance de su misión. Cuarto, la experiencia previa del PNUD con el proceso de Justicia y Paz y su apoyo a las entidades en el desarrollo de su abordaje metodológico y la dinámica de trabajo con las comunidades ayudó a acercarlas con las víctimas. Por último, PNUD ayudó a construir confianza a través de la comunicación, apoyando al Sistema con la elaboración de mensajes apropiados para las comunidades y la transmisión de resultados como entidades temporales y transitorios. *“Yo creo que el balance en general es muy positivo en una reciente medición que hizo el Centro Nacional de Consultoría los niveles de confianza en instituciones que en ninguna parte del mundo han sido populares, pero en la última medición decía que teníamos reconocimiento entre el 35-42% de los entrevistados”* (funcionario de la CEV).

La encuesta que se hizo a la Organizaciones de la Sociedad Civil (ver en la sección de metodología como se realizó la encuesta) por parte de la presente evaluación, muestra que hay una percepción de mayor confianza por parte de las víctimas en las instituciones del Estado gracias al PJT; con los siguientes resultados: el 36% califica la confianza de las víctimas en estas instituciones como bueno (4); el 29% la califica como regular (3) y el 21% con un (2), es decir, perciben que hay baja confianza. Finalmente el 14% (1) considera que hay muy baja confianza. Esto se puede ver en la gráfica a continuación:

Ilustración 8. Percepción del aumento de confianza de las víctimas en las instituciones gracias al PJT



Fuente: Encuesta OSC.

A pesar de que los resultados muestran que la confianza en las instituciones ha aumentado gracias al PJT, los encuestados explican los resultados de la siguiente manera: “No sabemos si confianza en el Estado, la verdad sea dicha, de pronto confianza en la verdad, en la solidaridad, en la acción conjunta, de pronto en la JEP y en la Comisión”; “La desconfianza de las comunidades hacia el Estado data de mucho tiempo atrás y pese a la intervención del PNUD existen muchos hechos de violencia perpetrados por agentes del Estado que justifican la desconfianza”.

En términos generales, y a pesar de la falta de un sistema de monitoreo y seguimiento que mida estadísticamente el cambio de confianza a través de encuestas periódicas, se ha podido identificar algunos indicios de una creciente confianza de las víctimas en las

entidades del Sistema a lo largo del tiempo a través de evidencia anecdótica de los entrevistados. El arranque y puesto en funcionamiento del Sistema tenía de fondo un alto nivel de escepticismo y desconfianza en el Estado en general.¹⁰ A pesar de la creación del Sistema y su cumplimiento con las víctimas, un entrevistado de la CEV compartió la preocupación que el discurso negativo del gobierno de turno puede neutralizar o hasta socavar la creciente confianza de las víctimas en el Estado.

Sin embargo, gracias a su fortalecimiento como actor institucional autónomo, el enfoque en las víctimas como actores centrales, los múltiples espacios de participación generados por las entidades, y los beneficios concretos que resultaron de sus diferentes líneas de acción, se ha logrado fortalecer la confianza hacia el Sistema. Una representante de los donantes ofreció la siguiente perspectiva: “A fecha de hoy, su percepción es que tienen mayor confianza en el Sistema integral para la paz, están decepcionados con la UBPD en tema de resultados y hay confianza en la CEV. Hay mayor confianza que en el inicio. Hay un rezago en resultados más de encontrar familiares y en casos puntuales, principalmente en la UBPD. Hay de dónde desconfiar (desaparición de pruebas, etc.) pero sí ha habido un incremento de la confianza. No hay una confianza plena, pero sí se ha incrementado algo”.

Dada la falta de monitoreo estadístico, se puede tomar en cuenta los altos niveles de participación de las víctimas en los nuevos mecanismos de acceso a justicia y reparación como una evidencia “proxy” de confianza. Si no hubiera alta confianza en el Sistema, las víctimas no participarían de manera activa y protagónica en él: “Estas acciones impulsaron el diálogo y acercaron las comunidades a la institucionalidad. Promueven un relacionamiento proactivo, donde la gestión prima frente a las posturas de demanda y exigencia, y concluir las obras y entregarlas a satisfacción ayuda a fortalecer esa confianza. Sobre este punto cabe anotar que la confianza es un aspecto dinámico que cambia con frecuencia. Hay momentos y procesos que contribuyen a que se genere confianza, hay otros, que pueden generar todo lo contrario”.¹¹ La evaluación de reparación colectiva concluye este punto de la siguiente manera: “En general, [la construcción de confianza] se cumple en todos los casos analizados, aunque en unos más que otros. Lo que sí es claro, es que la confianza se construye y hay que trabajarla. En comunidades marginadas, donde el Estado ha estado poco presente, se requiere de un esfuerzo articulado y constante para que la confianza se fortalezca”.

La creciente confianza de las víctimas en las entidades del Sistema se debe, en gran parte, al modus operandi participativo facilitado e impulsado por el Portafolio para que respondiera a sus necesidades. Las víctimas han podido participar en la formación de los diferentes mecanismos de acceso a justicia, aumentando su sentido de apropiación del Sistema y su trabajo. Las entrevistas con víctimas de los proyectos de reparación colectiva lograron identificar tres factores que son comunes del modus operandi de las entidades que fueron fundamentales para aumentar la confianza de las víctimas en el Estado: 1) vincular a las comunidades desde el inicio y durante todo el proceso; 2) orientar el diálogo con las comunidades alrededor de la concertación; y 3) mantener una actitud de escucha

¹⁰ En una muestra especial por parte de LAPOP, Barómetro de las Américas, en las zonas de conflicto de Colombia en 2015, la institución que contaba con mayor confianza en los territorios es la Iglesia Católica con una calificación de 63.1 de 100 en respuesta a la pregunta ¿Hasta qué punto tiene confianza en...? 0 representando “nada” y 100 “mucho”. Las fuerzas armadas también gozaban de gran confianza con 54.6 puntos, seguido por las iglesias evangélicas con 51.5. Las instituciones estatales que menos confianza inspiraban en la población (con menos de 50 puntos) eran las administrativas, judiciales y políticas: Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial (48.9), la Policía (48.2), el sistema judicial (46.4) y todas las instituciones relacionadas con la vida política (aparte del sindicalismo) en el último lugar: elecciones (42.5), Alcaldía (41.5), Congreso (40.8), Sindicatos (37.7), y los partidos políticos (29.7).

¹¹ Informe de evaluación componente de reparación colectiva Portafolio de Justicia Transicional del PNUD. pg. 37

y flexibilidad hacia la comunidad cuando sus aportes sean viables. Aunque el PJT no cuenta con indicadores específicos para medir cambios de percepción en las víctimas, las personas entrevistadas de las entidades indicaron las siguientes evidencias:

- hay más altos niveles de participación en la labor del sistema en el tiempo, tanto en los procesos judiciales de la JEP y de construcción de la verdad de la CEV, como en los procesos de búsqueda de la UBPD;
- hay bajos índices de deserción porque una vez involucradas las víctimas permanecen en los diferentes mecanismos de participación;
- los líderes de las organizaciones de víctimas han ofrecido retroalimentación positiva y los participantes han registrado comentarios en el mismo sentido a través de los chats de los espacios virtuales;
- los sondeos realizados sobre cambios de percepción hacia las instituciones estatales han registrado una confianza creciente en general.

Hay altos niveles de participación en parte porque las víctimas tienen grandes expectativas, sobre todo con los resultados de la Justicia Transicional (JEP). Sin embargo, algunos funcionarios del PNUD y de las entidades expresaron preocupación sobre su capacidad de cumplir con las expectativas generadas entre algunas víctimas, sobre todo en los procesos judiciales de la JEP. Hay un temor que pueda existir una brecha entre la percepción tradicional de justicia de las víctimas y la realidad de las condenas alternativas que ofrece el Sistema. Según un entrevistado de la JEP: “Estos sistemas de justicia y esta percepción de la justicia transicional como una dispensadora de impunidad generó mucho rechazo y desconfianza al Sistema que incluso motivó esas expresiones como el “no” al referendo. La apuesta del SIRVJ es con hechos superar esa desconfianza que en las sociedades genera este tipo de modelos de justicia. [...] Esta apuesta estratégica con PNUD se centra en garantizar una participación de víctimas en el proceso judicial y obtener la mayor cantidad de verdad posible y medidas de reparación idóneas y los comparecientes en procesos de perdón y de sanación hacia las víctimas y compromiso de no repetición de los crímenes”.

Aunque el PJT no ha generado avances significativos en procesos de reconciliación, se reconoce que es una dinámica subjetiva y colectiva compleja que se produce a través de avances graduales. Como proceso de largo plazo, es todavía muy temprano para esperar resultados concretos al respecto. Sin embargo, los actos públicos que el PJT ha facilitado para juntar a las víctimas y los victimarios para impulsar procesos simbólicos de perdón y reconocimiento de responsabilidades fueron pensados con lógica de reconciliación. También se han promovido acuerdos de convivencia a través de los cuales los excombatientes impulsan proyectos productivos y de emprendimiento que ayudan a normalizar su imagen y sus relaciones con las comunidades. Estas iniciativas ayudaron a acercar las dos partes y sentar bases para que las condiciones para la reconciliación y el perdón se den más adelante.

Según los entrevistados, los siguientes **factores externos** son los más significativos para incentivar o limitar la consecución de los resultados tal y como estaban planeados:

Factores que favorecen la eficacia del portafolio:

- El apoyo financiero y político de la comunidad internacional ha sido fundamental para el arranque del Sistema y contrarrestar la resistencia del gobierno de turno a la implementación de la justicia transicional;
- El acumulado organizativo de las víctimas en los últimos años y el trabajo previo del PNUD, de las ONG nacionales (CINEP, CODHES) y de la academia

sobre el conflicto ha dejado una herencia importante para el sistema y la CEV en análisis, datos y confianza ganada con las víctimas.¹²

Factores que desfavorecen la eficacia del portafolio:

- El contexto de inseguridad en los territorios (asesinato de líderes sociales, confinamiento, masacres, desplazamiento) no ofrece garantías para las víctimas, socava la confianza en la construcción de paz y limita la participación en algunas zonas, afectando negativamente el alcance de los resultados y su sostenibilidad;
- la pandemia del covid-19 redujo los espacios de diálogo, intercambio y construcción de confianza a nivel territorial. Aunque las plataformas virtuales suplieron las necesidades, no las resolvieron del todo;
- la polarización política del país genera estigmatización entre los diferentes actores de los territorios (sociedad civil y Estado);
- el Sistema de Justicia Transicional y restaurativa es muy nuevo en Colombia y los abogados no están suficientemente preparados para representar a las víctimas en ese sistema que requiere un rol más de mediación y menos acusatorio en el proceso judicial.

La incapacidad del PJT de medir y demostrar los impactos de sus proyectos de un lado y del programa en su conjunto del otro, es quizás su mayor debilidad. Aunque cada proyecto tiene un monitoreo y seguimiento específico según su marco lógico y su presupuesto en el que se establece el cumplimiento de las metas, no es suficiente para medir el impacto real de las acciones en el territorio y sobre todo en la vida de sus beneficiarios. Así opinó un representante de uno de los donantes al respecto: "Desde Bogotá, se puede pensar que las medidas implementadas son correctas, pero en territorio puede que no. Debe ser algo que refuerce donde se vean temas de evidencia desde los beneficiarios. Cada proyecto debería tener una evaluación que se enfoque en las personas, víctimas. Son ellas las que deben decir si cambió o no la vida".

A pesar de ser señalado como vacío por evaluaciones anteriores (tanto para el área de JT y para el programa del PNUD en general), el PJT cuenta con un equipo especializado en monitoreo y evaluación, y la Gerencia reconoce la falencia, no se ha consolidado un sistema que permita medir el impacto de los resultados con precisión y así retroalimentar los procesos de planificación estratégica. Dada su importancia, es difícil de entender, 4 años después, por qué el programa no cuenta con un sistema de monitoreo, evaluación y aprendizaje más integral y robusto. Según la gerencia de programa, no hay recursos no restringidos disponibles para inversión en cuestiones de calidad, ya que los aportes de los donantes están etiquetados para acciones y centros de costo específicos de los proyectos. Esto deja el Portafolio sin fondos para invertir en algo fundamental para su éxito: la gestión de calidad y la rendición de cuentas hacia sus principales grupos de interés. Si esto no se remedia podría tener un impacto significativo en su reputación e imagen.

Mientras algunas organizaciones, principalmente los donantes, percibieron que PNUD se había convertido en un simple operador o administrador de recursos a través del PJT (y como tal ofrecía poco valor agregado), sus funcionarios y los socios (entidades del Sistema y organizaciones de víctimas) identificaron múltiples factores que según ellos hicieron único su aporte a la justicia transicional. En seguida, se destacan algunos de los factores habilitadores más significativos que fueron compartidos por ellos durante las entrevistas:

- opera y tiene influencia a nivel nacional y territorial, lo cual le permite articular acciones, actores y dar soluciones cuando sea necesario;

¹² Entrevista con representante de la Comisión de la Verdad

- tiene una trayectoria histórica de acompañar los procesos de justicia transicional, lo cual le permite entender mejor el proceso y sus particularidades;
- cuenta con una gran presencia y enfoque territorial que le permite mantener redes de relaciones y organizaciones muy amplias;
- como secretaria técnica del subgrupo de cooperantes de paz y JT tiene una interlocución muy importante con los donantes que le permite influir en su dirección estratégica y toma de decisiones;
- su gran flexibilidad, comunicación fluida y voluntad para resolver problemas con agilidad a la hora de crear las nuevas entidades del Sistema, a pesar de sus procedimientos complejos;
- el esfuerzo que hace el PJT para complementar con otros proyectos y generar un efecto catalítico y generar impacto, aunque no tiene un sistema de medición para evidenciarlo;
- trabaja a mayor escala y genera articulaciones y discusiones estratégicas con visión de portafolio que van más allá del seguimiento a proyectos y sus contribuciones a objetivos generales, aunque como se señala arriba este aspecto integral tiene mucho espacio para fortalecerse;
- incorpora la capacitación financiera de las organizaciones sociales en su acompañamiento técnico y según algunas personas entrevistadas de las OSC es un cooperante organizado y comprensivo sobre sus necesidades de fortalecimiento.

La brecha de percepción sobre el rol y valor agregado del PNUD hace concluir que hay un vacío importante en la gobernanza del Portafolio que impide una dinámica de trabajo y, como resultado de esto, una comunicación fluida entre la gerencia del PNUD y los donantes sobre la gestión del programa en su conjunto. Sin un comité mixto a nivel de programa, no hay como planificar conjuntamente el portafolio ni distribuir sus recursos de manera estratégica y consensuada. El Portafolio no cuenta con un órgano de gobernanza integrado de alto nivel como lo tenía el antiguo Fondo de Justicia Transicional. Según uno de los gerentes del PNUD “esto realmente era un espacio muy valioso no solo para el PNUD sino para la cooperación internacional dado que este espacio fijaba una agenda estratégica conjunta en materia de Justicia transicional para el país. Esto requeriría de voluntad política, el interés del PNUD es total”.

Según los funcionarios del PNUD los comités técnicos de los proyectos funcionan de manera adecuada como mecanismos permanentes para dar seguimiento y orientación a los proyectos. Los donantes están de acuerdo sobre su utilidad operativa, pero comentaron que no les dan la información que necesitan y no trascienden a nivel estratégico: “Eran eficientes porque participaban los socios de los proyectos y de los componentes, orden del día. Se presentaba el avance de los resultados. No obstante, si se indagaba sobre algo más profundo del día a día no contaban con esa información. Daban información para salir y cumplir, igual al final sí hacían llegar información solicitada, se daba. A título general eficiente, seguimiento a indicadores. Sin embargo, más allá de la matriz y otras situaciones no ofrecían información al momento [...] Cada proyecto debe tener comité directivo. Se realizan e incluyen a los actores. Son protocolarios. La toma de decisiones se da de forma bilateral, no se toman en comité decisiones trascendentales”.

Los comités directivos son mucho menos frecuentes y difíciles de convocar por ser de más alto nivel, pero son necesarios para desarrollar la visión estratégica de cada proyecto. A pesar de este riguroso seguimiento a nivel de proyecto, los donantes aseveran no contar con una visión compartida del programa: “Nunca nadie del PNUD se ha sentado conmigo para decirme: mira, desde PNUD tenemos esta estrategia que se llama portafolio de PJT”, reportó

la representante de uno de los donantes en entrevista. Mientras otro expresó lo siguiente: “Si bien el PNUD está dando un apoyo a la institucionalidad y atender a sus necesidades, debe tener en cuenta un norte más estratégico en el diseño de sus estrategias, proyectos y líneas de trabajo. Se tienen en cuenta las necesidades de las instituciones, pero sin tener en cuenta otros procesos o actores como los donantes. El trabajo en temas de diseño del PNUD parece no tener norte y es más reactivo que proactivo [...] le falta un poco de planeación, líneas de trabajo a futuro, no tanto esperando a lo que se requiere”.

Se evidencia que algunas recomendaciones de la evaluación de 2014 relacionadas con eficacia se tomaron en cuenta como, por ejemplo, la creación de una secretaría técnica para los proyectos. Sin embargo, la recomendación de crear un sistema de monitoreo y evaluación con capacidad de medir efectos e impactos no se ha consolidado y solo responde a las necesidades de rendición de cuentas para cada donante, a pesar de contar con un equipo técnico aparte. Los indicadores reportan efectos, pero solo en relación con productos y actividades a nivel de proyecto y no se analiza en tanta profundidad. En otras palabras, es un sistema diseñado para la medición de la gestión y no la transformación que es el objetivo final del Portafolio. Sus indicadores solo dan constancia de las acciones, productos etc. implementados y no miden los efectos en las vidas de las víctimas o el fortalecimiento de sus organizaciones. Además, el sistema está fragmentada, dando seguimiento a las actividades proyecto por proyecto y no de forma integral a nivel de programa.

Sostenibilidad

Las acciones apoyadas por el Portafolio dependen en gran medida de decisiones políticas y presupuestales, lo que representa un grave riesgo en términos de sostenibilidad. Varios de los proyectos son de trabajo directo y coordinado con las instituciones que hacen parte del sistema integral para la paz. Sin embargo, gran parte de la sostenibilidad de las acciones no depende de estrategias del Portafolio o de sus proyectos, sino de la voluntad política. Por ejemplo, en el caso de la CEV, el comité de seguimiento a las recomendaciones estará presente por un periodo de 7 a 10 años. Las recomendaciones de esta entidad no son vinculantes y dependerán de factores políticos externos para su cumplimiento. Así lo expresan desde las organizaciones de la sociedad civil. En el caso de la JEP, los entrevistados de la OSC expresaron que: *“Los equipos rotan y eso hace que la sostenibilidad se vea algo comprometida en un proceso de desarrollo de capacidades, pero se ha hecho un esfuerzo en dejar metodologías y protocolos para que se logren transferir y mantener las buenas prácticas”*. Otros indican que *“la sostenibilidad está ligada a que se consiga una enorme voluntad política y comprensión y empatía social con la justicia transicional que creo que no existe. La mayor parte de la justicia ordinaria considera que la justicia transicional va en detrimento de la justicia ordinaria. Eso lleva a pensar que no hay sostenibilidad ni para la paz o la transición”*.

Los riesgos potenciales identificados por los entrevistados para la sostenibilidad de las acciones son principalmente:

- la elección de un nuevo gobierno antagónico a la JT;
- la polarización política;
- falta de credibilidad y confianza en las instituciones del Sistema;
- El recrudecimiento del conflicto armado;
- la falta de garantías para la seguridad ciudadana;
- financiación estatal inestable para las instituciones.

Otros riesgos sociales y políticos identificados por los entrevistados incluyen: escalamiento de la violencia en los territorios y que menos personas se atrevan a participar en estos procesos como, por ejemplo, la implementación a las recomendaciones de la CEV; que los futuros gobiernos no apoyen el acuerdo de paz; los efectos económicos por la pandemia; los efectos económicos por factores externos como la guerra Rusia- Ucrania; el desconocimiento sobre el sistema integral y la empatía con el sistema; una situación política de gobernabilidad grave en los territorios por situación de orden público. Finalmente, como lo indica personal de alto nivel del PNUD, otro riesgo, es “el desconocimiento de lo que significa el sistema integral y el tema de empatía. No está claro qué sería una obra reparadora para una víctima al que le hayan podido matar o violar o desaparecer. Puede generar un descontento muy grande de la sociedad civil y comunidad de víctimas y eso puede ser exacerbado en un contexto de polarización política enorme y eso generar un riesgo para la sostenibilidad”.

El portafolio ha logrado poner en marcha un esquema de apalancamiento de recursos orientado al cumplimiento de sus objetivos, metas y competencias. Por un lado, gracias al apoyo de la cooperación internacional en su montaje y desarrollo inicial, PJT logró movilizar recursos estatales para el funcionamiento de las entidades del Sistema. Por otro lado, se ha logrado cubrir la financiación de proyectos importantes con la cooperación internacional, específicamente con la ejecución de pequeños convenios exitosos del portafolio que sirvieron de pilotos para obtener recursos. Sin embargo, no todos los proyectos han logrado apalancar fondos y siguen dependientes de la cooperación. De hecho, en algunos casos se han identificado como abandonados al acabar el proyecto. Por ejemplo, en los proyectos de reparación colectiva, indican que cuando se acaba su intervención, la comunidad se siente sola y a veces abandonada sin una estrategia clara de salida que cumpla las mayores expectativas de la gente.

Existen coordinaciones entre proyectos y/o agencias de manera esporádica debido a que no hay una entidad que articule el trabajo de las tres entidades del Sistema en territorio. Los entrevistados indican que existe buena coordinación entre proyectos y las agencias, aunque hay mucho margen de mejora. Hay algunas actividades que se coordinan entre entidades en el territorio como en el caso de Bojayá. Según algunos entrevistados hubo trabajo articulado con las OSC y la comunidad, Estado, y cooperación. En el caso de Bojayá hubo un trabajo con las comunidades para transferir capacidades, articulación en términos de exigibilidad y monitoreo de riesgos. Además, en los informes del proyecto se pudo detectar que “existen alianzas estratégicas entre los actores involucrados o externos al proyecto que generan sostenibilidad. Se ha establecido un trabajo coordinado y articulado desde la concertación y el diálogo propositivo con la UARIV desde el nivel nacional en articulación con el equipo técnico del PNUD en territorio y en alianza con las oficinas territoriales de la institución para fortalecer la coordinación y diálogo con los comités de impulso de los sujetos de reparación colectiva con el fin de facilitar la ejecución de cada una de las acciones del proyecto y fortalecer la sostenibilidad de las obras civiles y acciones comunitarias.”¹³ También, otras coordinaciones permitieron que las víctimas se sintieran escuchadas, al igual sus necesidades fueran transmitidas, como por ejemplo con la CEV. Además, en la UBPD: se pudo “crear metodología para identificar personas desaparecidas en zonas de difícil acceso, como lo es en cuerpos de agua”. Los donantes en cambio no ven tan claras las coordinaciones: “La articulación con otros actores ha sido muy forzada, incluso con agencias de la ONU”.

¹³ Programa de Justicia Transicional. Informe anual PJT. 00101700 - On Going (Output 6.4) -Fortalecidos los mecanismos institucionales y de la sociedad civil para el esclarecimiento de la verdad y la memoria histórica.

Las instituciones han logrado apropiarse los resultados de los proyectos apoyados por el programa en diferentes niveles. En primer lugar, los equipos técnicos (personal de la JEP, CEV y UBPD) contratados en la fase inicial, ahora son financiados con recursos estatales del presupuesto general. Adicionalmente, las entidades han apropiado y establecido de manera oficial metodologías, modelos, protocolos y otros productos de conocimiento que fueron desarrollados con recursos del PJT. Algunos entrevistados expresan que “las organizaciones sí han aumentado sus capacidades para realizar las labores de búsqueda”; “Todas las iniciativas del PJT tienen la apropiación estatal desde el inicio; las entidades las ven como proyectos de ellas con el apoyo PNUD”.

Se han documentado y sistematizado las lecciones aprendidas y buenas prácticas principalmente por parte del PNUD. Los entrevistados que hacen parte del PNUD hablan de instrumentos y voluntad para fortalecer la gestión de conocimiento del personal que hace seguimiento a los proyectos. “No es algo implícito, es algo más bien nuevo el tema de gestión de conocimiento. Lo cual fue a partir de la constitución del equipo M&E hace 8 o 9 meses”. Los entrevistados de la sociedad civil hablan del cumplimiento de reportes mensuales como requerimiento para sistematizar las acciones. Además, evidenciaron las siguientes buenas prácticas:

- Articulación permanente con el enlace del PJT; apertura desde el área administrativa para viabilizar procesos.
- Comunicación constantemente de los éxitos y retos de los procesos.
- Narración a través de las novelas gráficas, y metodología utilizada y apoyada desde los proyectos. Eso es muy importante para caminar hacia la convivencia y no repetición.
- El trabajo psicosocial para el equipo técnico y territorial.
- Participación del PJT en el proceso de fortalecimiento de OSC para su participación dentro de la JEP porque ha generado conocimiento de las organizaciones que se interesan en participar.
- El enfoque de género no es transversal sino conjunto en todas las acciones.

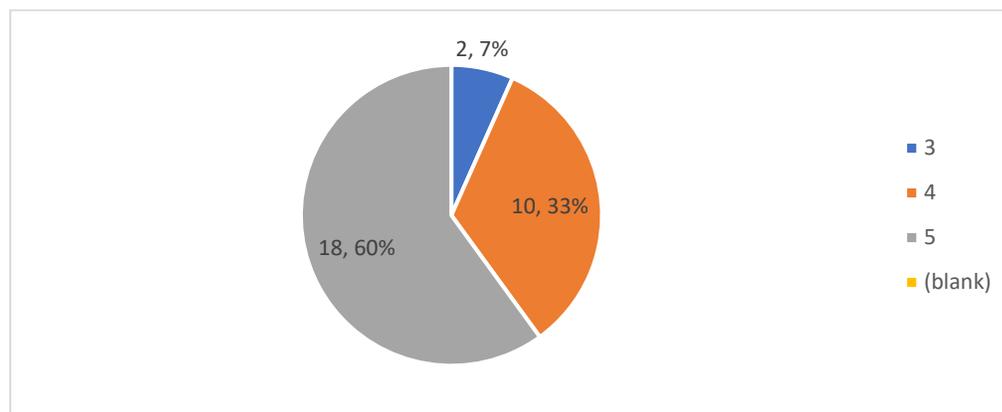
Enfoques Transversales

Las poblaciones indígenas y afro, personas con discapacidades físicas, las mujeres, LGBTI+ y otros grupos vulnerables se han beneficiado de la implementación de los proyectos del PJT. En las entrevistas a las instituciones y las OSC se ha podido constatar que todos los proyectos que hacen parte del PJT implementan enfoques transversales desde la propia concepción de su diseño. Así lo manifiestan desde la JEP: “la entidad ha construido unos lineamientos para la incorporación de los enfoques diferenciales que deben ser incorporados por todas las dependencias de la JEP”; de la UBPD: “tiene un protocolo de relacionamiento con las comunidades étnicas y personas en situación de discapacidad y lineamientos género, estamos empezando a hacerlo con población LGBTI+.

También, hay una mejor caracterización de acuerdo con los grupos poblacionales de las víctimas”; y de la CEV: “El mandato fue claro en incorporar estos enfoques diferenciales. Desde la CEV y sus intervenciones se logró transversalizar el enfoque de género con sentido, incluso al interior de la institución, donde por lo menos el 60% de la planta son mujeres. Las mujeres, niños y otros grupos tradicionalmente excluidos y altamente afectados por el conflicto serán reconocidos en el informe final”. No obstante, es notorio en las entrevistas que, si bien los proyectos incorporan algunos enfoques transversales desde su diseño, no se tienen en cuenta en la misma proporción a todos los grupos poblacionales. Se encuentra que en la mayoría de los proyectos están debidamente incorporados los enfoques de género y étnicos, pero los enfoques para personas con discapacidades físicas y/o para población LGBTI+ no están debidamente enfatizados. Además, en la encuesta a OSC,

respondieron en qué medida perciben ellas que se han beneficiado poblaciones indígenas y afro, personas con discapacidades físicas, las mujeres, LGBTI+ y otros grupos vulnerables con la implementación de los proyectos del PJT de la siguiente manera: el 60% considera que hay una implementación de estos enfoques significativa (5); el 33% la califica como buen (4); y el 7% como regular (3).

Gráfica 5. Percepción de beneficio de poblaciones vulnerables a través del PJT.



Fuente: Encuesta OSC.

A pesar de los obstáculos que existen, se pudo evidenciar la inclusión del enfoque de género, específicamente hacia las mujeres, en varios de los proyectos del Portafolio con un apoyo muy importante por parte del PNUD. Las personas entrevistadas manifestaron, por un lado, que gracias al apoyo del PNUD se incluyó el enfoque de género en el diseño de los proyectos y en su implementación: *"PNUD ha mejorado y ha contratado expertos en el tema de género en los proyectos y está teniendo más cuidado. Además, si PNUD no tiene profesionales especializados, los buscan. Hay una iniciativa desde ellos para mejorar en este aspecto"*. Por otro lado, reconocen un alto nivel de participación y empoderamiento de las mujeres en los diversos proyectos gracias a las estrategias implementadas. En algunos casos, los proyectos estaban dirigidos específicamente a las mujeres. En otros casos, las OSC contaban en los grupos focales que: *"tuvimos participación de mujeres indígenas y negras, aunque en los procesos de reconocimiento no tenían un énfasis específico en mujeres."* Afirmaron, como un aspecto muy relevante, que las mujeres son en muchos casos las lideresas de los procesos o de las organizaciones, lo que propicia que haya más sensibilidad sobre la importancia de género: *"Los proyectos del portafolio identifican oportunidades para que se puedan incluir de manera concreta acciones en materia de igualdad y equidad de género para el cierre de brechas."*

Los proyectos que son específicos del MPTF han cumplido como requisito que el 30% de los recursos implementados contribuya con la transversalidad del enfoque de género, esto en la práctica permitió que se incluyeran actividades, resultados, metas e indicadores específicos de género como parte de la implementación". También, se identificaron estrategias para la incorporación del enfoque de género en las diferentes propuestas e informes de los proyectos. Por ejemplo, en el informe anual del proyecto financiado por el MPTF y ejecutado en 27 departamentos para apoyar la CEV en el fortalecimiento de los diálogos nación-territorio para una verdad amplia e incluyente, se encuentran estrategias claras de enfoque de género. Una de esas es *"Contribuir al posicionamiento en la agenda pública las propuestas para la implementación de medidas que restituyan los derechos de las mujeres y de la población LGTBI+, esclarezcan los patrones de violencia a las que fueron expuestas, promuevan su reconocimiento, entre otras."* El impacto de estas acciones tiene

como beneficiarias directas a 6.085 mujeres y 5.216 hombres, por un tiempo de ejecución de 26 meses. Este tipo de acciones concretas, con sus productos y resultados han sido identificados en muchos de los proyectos revisados en la presente evaluación. Además, las personas entrevistadas hablaron de la importancia del enfoque de género en la incorporación de los proyectos.

A pesar de los avances realizados en materia de género por parte del PJT, todavía existen limitaciones estructurales y prácticas para profundizar los procesos de empoderamiento de las mujeres y la superación de las desigualdades históricas. Algunos de los obstáculos identificados por los entrevistados, cuando empezó el Sistema, fueron superados con estrategias claras durante su implementación: “Una problemática se dio en el fortalecimiento del Sistema Integral para la paz es la construcción de la comisión de género. Esto tuvo que llevar a alinear entre las tres instituciones para llegar a un acuerdo sobre el abordaje de los temas de género, pues todos tienen visiones diferentes. Se construyeron lineamientos conjuntos con la OIM y se formaron equipos territoriales con enfoque de género y étnico.” Sin embargo, existen otros limitantes que expresan los entrevistados: “existe un machismo estructural de la sociedad. La estructura patriarcal hace que el tipo de violencias de género sean invisibilizadas y negadas por parte de los actores armados”. Un ejemplo de esta falencia es que no se logró que los actores armados aceptaran la violencia sexual como estrategia dentro del conflicto a pesar de haber sido sistemática, masiva y coincidente con un patrón común de ejecución, tal como lo informan desde un proyecto conjunto con la Comisión de la Verdad. También expresan que, aunque hay voluntad financiera por parte de los donantes para este tema y cierto grado de compromiso institucional para implementar estrategias integradas que contribuyan con la equidad e igualdad de género, falta información precisa sobre las necesidades de las mujeres y población LGBTI+ en cuanto a la restitución de sus derechos y “apoyo de distintos actores institucionales”. Finalmente, están de acuerdo en que, dada las dificultades por las labores domésticas, se requieren más recursos al enfoque de género para garantizar la participación y empoderamiento de las mujeres.

Los proyectos se han adaptado a las realidades de los pueblos étnicos, así como a sus expresiones culturales e identitarias y sus mecanismos de gobierno propios. Se puede evidenciar que los proyectos incluyen, en su mayoría, un enfoque étnico, con lineamientos claros, sobre todo cuando se ejecutan en el territorio. Por ejemplo, los entrevistados reivindican el trabajo que se ha realizado en la CEV: “El enfoque diferencial y territorial de la CEV es muy importante. Hay una dirección territorial que alcanza 28 locaciones, hay una dirección de pueblos étnicos, temáticas de género; y se desarrollarán capítulos específicos para poblaciones vulnerables como mujeres, NNJA, pueblos étnicos, entre otros en el informe final de la institución”. También lo reivindican en los proyectos de otras instituciones: “En el alistamiento de la JEP, en los estatutos de la jurisdicción los enfoques diferenciales son propios al estar en los acuerdos de paz. Tiene comisiones que garantizan el trato diferencial a las poblaciones [étnicas]”; “en la Unidad de Búsqueda de Desaparecidos hay un reconocimiento de impactos y reconocimiento del conflicto en grupos étnicos, afros, mujeres, NNJA.” También los entrevistados pudieron identificar los beneficios de la inclusión del enfoque étnico. “El beneficio de esta inclusión es político. En el reconocer la resistencia e impactos permite mayores niveles de incidencia e visibilización, en agenda política, participación en espacios públicos.” Además, aseveran que el hecho de trabajar con OSC que cumplen con los enfoques transversales garantiza desde el principio su inclusión, a la vez que trabajar con organizaciones y redes indígenas y afro permite asegurar que el enfoque étnico no se implemente de manera genérica, sino que se ajuste a las capacidades y a la visión de las propias comunidades: “De esa manera aseguramos que se cumplen estándares comunes”. Finalmente, se han apoyado iniciativas específicas (de representación judicial, reparación colectiva, memoria entre otras) con el apoyo de OSC

que disponen de amplio conocimiento del territorio y de mucha credibilidad para adelantar diálogos con estos colectivos.

Aunque se debe incluir un enfoque de derechos humanos en el formato de propuesta de proyecto y en sus informes, existe un debate al interior del PNUD y de las organizaciones sociales sobre este tema. De hecho, el PJT tiene intrínseco el enfoque de DDHH en temas de justicia transicional, al tomar en cuenta el derecho a la vida, la integridad personal y el desarrollo con garantías. Además, las acciones del programa incluyen de manera muy concreta este enfoque que se centra en las víctimas del conflicto armado y en la restitución de sus derechos. Las acciones de los proyectos responden en gran medida con el cumplimiento de principios y directrices internacionales sobre el derecho de las víctimas de violaciones de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario para promover su acceso a la justicia y a la reparación. En otras palabras, el enfoque de DDHH es algo implícito porque hace parte del ADN o razón de ser del Portafolio como programa de acciones que reconocen y luego restablecen los derechos perdidos de las víctimas.

Existen estrategias de entrada y algunas de salida en la ejecución de los diferentes proyectos financiados para reducir o evitar la acción con daño. En la mayoría de los proyectos revisados se pudo identificar de manera clara las estrategias de entrada de los proyectos, la coordinación con OSC, con beneficiarios y con las instituciones según el caso. Sin embargo, las estrategias de salida no eran tan claras. De hecho, en algunas de las entrevistas con el PNUD expresaban que no habían pensado en este aspecto aún: “Las estrategias de entrada son mejor pensadas que las de salida. Las estrategias de salida son más complejas y como en estos casos están en manos del Estado. PNUD suele retirarse lentamente. Sin embargo, hay proyectos muy cortos, donde no se logra dejar una realidad transformada.” Las estrategias de salida se basan en la capacidad instalada que se deje a las organizaciones sociales o a las instituciones para dar respuesta a las víctimas y que los beneficiarios puedan recibir servicios de calidad. La capacidad instalada también se piensa en dejar a la población víctima, especialmente en la construcción y capacidades para exigir sus derechos.

5. Buenas prácticas

1. Para crear el nuevo sistema integral de para la paz desde cero y no generar dependencia, el PNUD adoptó una especie de estrategia de liderazgo situacional temporal no protagónico. Esto permitió que creara nuevas instituciones estatales, equiparlas, empoderarlas y asegurar su accionar autónoma e independiente sin correr el riesgo de generar dependencia financiera o técnica en la cooperación internacional a mediano y largo plazo. Para cumplir a cabalidad con ese propósito, jugó un papel de bajo perfil catalizador que facilitó, incluso, la transferencia de algunos de sus recursos humanos más calificados a las nuevas entidades con tal de que fortaleciera su propio conocimiento y capacidad de liderazgo. De esa forma, el PNUD dejó que el equipo del Portafolio se debilitara para lograr que las nuevas entidades se empoderaran y se fortalecieran. Al mismo tiempo, mostró total apertura y flexibilidad ante las tres entidades creadas para que ellas mismas definieran sus necesidades más apremiantes. Al adoptar esta postura flexible y poco protagónica, el PNUD aseguró que fuese el Sistema que asumiera, desde el primer momento, el liderazgo real de la creación y puesta en marcha de las políticas de justicia transicional en el país.
2. La decisión de los donantes de escoger al PNUD – con su fuerte apuesta para fortalecer a las organizaciones de víctimas – como agencia responsable para el

acompañar el montaje, alistamiento y arranque del Sistema en Colombia fue muy estratégica y acertada. El gran compromiso del PNUD con el fortalecimiento de las redes de víctimas, su presencia territorial, y la gran confianza construida previamente con ellas, sentaron las bases para el abordaje centrado en las víctimas que ha sido tan exitoso para la ejecución del Portafolio. Desde el inicio, ha sabido volver operativo el espíritu participativo del Punto 5 del acuerdo al ubicar a las víctimas en el centro de todas sus acciones. De esa manera, aseguró su participación efectiva e influyente desde el inicio, creando las bases para que las entidades arrancaran con la buena voluntad y colaboración constructiva de las víctimas como algo ya contado. Para lograr avances significativos era muy importante tener en cuenta el trabajo previo que las organizaciones de la sociedad civil han realizado en regiones como el Magdalena Medio Caldense. Gracias a ese reconocimiento por parte de la UBPD por ejemplo, se lograron los impactos alcanzados en el proyecto. La generación de espacios de articulación y coordinación entre la UBPD y la OSC (EQUITAS, FUNDECOS y CEDAT) permitieron generar confianza entre las víctimas y la Unidad, lo que facilitó la participación de las víctimas en los procesos de búsqueda iniciados por esta Entidad en la región.

3. Gracias al Portafolio, por primera vez una comisión de la verdad pudo contar las historias de desplazamiento forzado y transfronterizo de las víctimas viviendo en el exilio, hasta ahora una violación de DDHH que ha sido invisible en el país. Esto ha sido importante para visibilizar una población víctima olvidada, determinar las causas de su exilio, y caracterizar las problemáticas que enfrenta para integrarse en el país receptor y/o retornar a su país de origen. Esto se logró gracias al trabajo del PNUD con organizaciones de víctimas que pudieron articularse con víctimas en el exterior a través de un sistema de 34 nodos, o círculos de confianza, en América Latina, EEUU y Europa. Estos nodos de relaciones personales facilitaron otros ejercicios claves tanto para la Comisión como para otras entidades del Sistema, incluyendo la formación de grupos internodal e intergeneracional. Esto enriqueció el proceso de la verdad al integrar, por ejemplo, las voces y perspectivas de jóvenes de segunda y tercera generación en exilio. Este despliegue hizo posible el levantamiento de 2100 testimonios, una cifra cuantitativa y cualitativamente representativa de las víctimas en el exterior y la elaboración de 25 informes de organizaciones fuera de Colombia. Gracias a este trabajo innovador, las voces de las víctimas en exilio también retornaran al país para ser escuchadas y reconocidas – una experiencia altamente replicable en futuros procesos de verdad.

6. Lecciones Aprendidas

1. Las actividades de diferentes organizaciones sociales en el territorio, financiadas por el mismo Portafolio, se pueden encontrar o coordinar para mejorar la eficiencia de la ejecución de recursos y trabajo con los beneficiarios finales. Un ejemplo traído por las Organizaciones de la Sociedad Civil entrevistadas fue la acción conjunta de entidades en Bojayá: “Una lección aprendida fue la forma de implementación de proyecto en Bojayá, donde se trabajó articuladamente con las OSC y la comunidad, Estado, y cooperación”. Además, el trabajo en territorio debe ser estructurado desde las mismas comunidades articulando diferentes instancias institucionales según sus necesidades. Así también lo indica el equipo técnico del PNUD: “el trabajo de intervención territorial dio cuenta de la multiplicidad de factores que convergen en el territorio, especialmente en el trabajo con comunidades étnicas, el ejercicio de las actividades debe estar enmarcado en el respeto de la cosmovisión, costumbres y tradiciones y se requiere de una metodología altamente estructurada para articular dichas variables con las dinámicas institucionales tanto locales como nacionales”.

7. Conclusiones

- En términos generales, se pudo constatar a lo largo de esta evaluación que PJT ha avanzado de manera significativa en su objetivo general de preparar a la institucionalidad y la sociedad colombiana para la efectiva implementación de los cambios necesarios para superar las causas estructurales del conflicto y resarcir los derechos de las víctimas. Los dos resultados de alto nivel planteados en el Prodoc – fortalecer las entidades del Sistema y empoderar a las víctimas para participar de manera incidente en ellas – se han logrado, ya que el PJT trabajó a ambos lados de la ecuación oferta-demanda del nuevo Sistema integral para la paz de manera equilibrada. Los dos grupos de actores que componen el Sistema - instituciones del Sistema y organizaciones de víctimas - fueron acompañadas y fortalecidas por el programa para que se volvieran adecuadas para el propósito a la hora de implementar las nuevas políticas públicas de justicia transicional.
- Sin ese fortalecimiento, el nuevo sistema hubiera fracasado con graves consecuencias por la credibilidad del proceso de paz y la confianza de las víctimas en el Estado. El PJT no solamente ha llenado un vacío institucional al apoyar la creación y puesta en funcionamiento de las tres entidades del nuevo sistema; también ha servido como puente entre ellas y las organizaciones de víctimas para que pudieran responder adecuadamente a sus necesidades – hito fundamental para consolidar la paz en los territorios. Igualmente importante, el PNUD realizó esta labor empleando una especie de liderazgo situacional de bajo perfil que aseguró el empoderamiento y autonomía de las nuevas entidades creadas.
- De manera simultánea, el PNUD fortaleció a las organizaciones sociales para que las víctimas participaran en el diseño y formación del Sistema Integral para la Paz y que éste satisficiera sus necesidades. Luego, una vez en funcionamiento, las preparó para que pudieran aprovechar los distintos mecanismos de acceso a la justicia transicional que las entidades del Sistema ofrecen. A pesar de la falta de credibilidad en el Estado colombiano por parte de las víctimas, se puede constatar que hay más confianza en las entidades que hacen parte del Sistema de Integral para la Paz gracias al trabajo previo del PNUD con Organizaciones de la Sociedad Civil y su experiencia en el territorio.
- El PJT ha demostrado que su operación y manera de trabajar a nivel de los proyectos es relativamente eficiente. Sin embargo, se requiere fortalecer algunos procesos y flexibilizar otros de manera que sean apropiados para los territorios donde viven las víctimas y operan sus Organizaciones. Es de destacar la coordinación y la relación cercana de trabajo entre el equipo técnico del PNUD con las OSC y con las Entidades del Sistema.
- Se pudo evidenciar que no hay una visión compartida del rol del PNUD ni el valor agregado del Portafolio al igual que con los socios y las víctimas. Esto se debe a la falta de un espacio de alto nivel donde pueden compartir y analizar información sobre el conjunto del Portafolio de índole más estratégica como ocurrió en el Fondo que precedió el PJT. Es indispensable que PNUD invierta en más esfuerzos en sus comunicaciones o relaciones públicas con sus socios estratégicos mostrando su valor agregado evidenciando el trabajo que realiza.

- En cuanto al criterio de los enfoques transversales en los proyectos que hacen parte del PJT, se puede concluir que la inclusión del enfoque de género (mujeres), étnico y DDHH hace parte integral e importante de las acciones. No obstante, todavía hay un déficit de inversión económica en el monitoreo y evaluación de impacto y de gestión de conocimiento para asegurar la calidad de las estrategias e incorporar diferentes grupos poblacionales como la población LGTBI+ y con condición de discapacidad, entre otros. Por otra parte, se deben mejorar las estrategias de salida que implica evitar las acciones con daño colateral y mejorar la sostenibilidad de las acciones. Además, estas acciones deben tener un seguimiento, monitoreo y evaluación por parte del PJT como estrategia integral y no solo de las acciones que se ejecuten en cada proyecto. Para esto se requiere profesionales técnicos y un presupuesto específico.

8. Recomendaciones

Para PNUD – GERENCIA DEL PORTAFOLIO DE JUSTICIA TRANSICIONAL

- **Asistir al Gobierno Nacional para fortalecer la dirección de justicia transicional del Ministerio de Justicia para que juegue el rol de articulador e impulsor del Sistema.** Debería contar con una unidad de participación ciudadana o enlace con otros actores como OSC con un énfasis en población diversa y otros enfoques transversales. El PNUD ha jugado un rol muy relevante para impulsar el funcionamiento del Sistema y vincularlo con la sociedad civil. Es necesario que este papel de articulación interinstitucional para el Sistema lo empiece a asumir el Estado como principal responsable y eje central de una estrategia de salida y sostenibilidad del programa.
- **Elevar las acciones de construcción de confianza a una estrategia clave y explícita del Portafolio.** Para impulsar esto se necesita realizar internamente un estudio de gestión de conocimiento y de calidad para entender las buenas prácticas/lecciones aprendidas, construir una línea de base e identificar indicadores de construcción de confianza de las víctimas y sus organizaciones hacia las instituciones del Estado. Estos resultados deben ser integrados a un sistema de monitoreo y evaluación del Portafolio que fortalezca sus acciones.
- **Consolidar la participación ciudadana como un pilar fundamental del Sistema Integral para la Paz en los territorios.** Se requiere mayor articulación del Sistema en los territorios. Un plan de descentralización con las víctimas, OSC y autoridades locales es prioritario, similar a la implementación de las políticas públicas de retornos y reparaciones de víctimas entre el SNARIV y las autoridades locales. Es importante continuar con el fortalecimiento de las organizaciones sociales para que den seguimiento al desempeño del Sistema en el nivel regional como sus principales socios en los territorios. Estas acciones deberían ser coordinadas por la Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia y con el acompañamiento transitorio del PNUD.
- **Promover la coordinación de los proyectos entre las OSC y entidades especialmente en la ejecución de actividades en el territorio.** Las actividades de las organizaciones sociales financiadas por el Portafolio en los territorios podrían ser coordinadas entre ellas para aprovechar sinergias y mejorar la eficiencia de la ejecución de recursos y trabajo con los beneficiarios finales. Además, la coordinación entre proyectos permite replicar lecciones aprendidas o buenas

prácticas de las otras organizaciones y no duplicar procesos que desgastan a las comunidades y a sus líderes/as.

- **Considerar la inclusión de un capítulo de procedimientos simplificados en el manual del PNUD para territorios donde la situación es precaria administrativa y contablemente.** Esto permitiría que la ejecución de las actividades tenga mayor flexibilidad en la rendición de cuentas sobre sus gastos y que se pueda contratar con personas que viven de la economía informal adaptándose así a la realidad de los territorios donde viven las víctimas.
- **Los tomadores de decisiones del Portafolio deben apoyarse en los comités técnicos para tener una visión estratégica e integral del Portafolio.** El Portafolio debería contar con un comité técnico de alto nivel como en el anterior Fondo de Justicia Transicional. Este espacio de deliberación sirve para los tomadores de decisiones poder analizar sobre la ejecución y pertinencia de los proyectos. El Comité debería contar con una participación flexible del equipo técnico del PNUD según los temas a discutir y las decisiones a tomar. Esto permitiría una discusión más informada, integral y estratégica entre la gerencia del PNUD y los donantes para la toma de decisiones y la asignación de recursos. Este espacio técnico senior ofrecería al PNUD un escenario idóneo para evidenciar su modus operandi y valor agregado en el acompañamiento técnico de los proyectos y sus socios ante los donantes.
- **Evidenciar el valor agregado del PNUD en el portafolio ante los donantes.** Hay una necesidad de demostrar a los donantes como el PNUD ha adoptado un rol de liderazgo situacional y temporal a través del portafolio para poder facilitar, catalizar y fortalecer el protagonismo y autonomía del Sistema. Esta comunicación se debe hacer de dos maneras: Primero, a través del fortalecimiento del comité técnico general del Portafolio (grupo de referencia) como plataforma de análisis, discusión y recomendación para la toma de decisiones del comité directivo (ver recomendación anterior). Al participar activamente en este espacio los donantes pueden tener una visión integral y global del portafolio y apreciar de cerca el rol de liderazgo no protagónico que el PNUD juega en él; segundo, el PNUD debería evidenciar su valor agregado a los donantes a través de los informes anuales. Esto implica ser mucho más explícito en sus comunicaciones (verbales y escritos), con ejemplos, sobre por qué ha adoptado un liderazgo situacional de bajo perfil y cuáles son sus ventajas e impactos.
- **Adoptar un sistema de monitoreo de la confianza de las víctimas (por ejemplo, en el trabajo de las instituciones del Sistema) a través de la identificación y seguimiento de indicadores de impacto.** Para poder medir el avance en el tiempo, se debe crear una línea de base y medir los cambios de percepción de una muestra representativa del universo total de víctimas. La periodicidad de la medición debería coincidir con la programación de las evaluaciones del portafolio definida por su sistema de monitoreo y evaluación.
- **Crear e implementar un sistema de monitoreo, evaluación y aprendizaje sobre el impacto de las acciones.** Hay mucho que el equipo técnico existente podría hacer para avanzar en la construcción de un sistema orientado más a medir impactos y outcomes que aportes a efectos basados en la implementación de productos. Dado que el PJT ha sido tan exitoso en colocar a las víctimas en el centro de todo lo que hace, representa una oportunidad perdida no contar con las herramientas adecuadas para recoger y demostrar el impacto que genera en sus vidas más allá de evidencia anecdótica. Además, motivaría a los donantes a seguir aportando ya

que tendrían más evidencia del costo-efectividad de sus inversiones en el Portafolio. También serviría como buen ejemplo para las entidades estatales que el PJT acompaña, ya que la cultura de las entidades estatales está también orientada a rendir cuentas sobre el gasto asociado con sus intervenciones y no tanto sobre el impacto de las acciones. Para realizar esta recomendación se podría contratar un experto que apoye en su diseño de manera que permita el seguimiento y la evaluación de manera acertada. Además, se recomienda tener un sistema desde el Portafolio de monitoreo, seguimiento y evaluación a las actividades de género. Es decir, que el seguimiento no se haga solamente desde los productos y ejecuciones de los proyectos, sino que se dispongan recursos humanos y financieros desde el PJT para hacer un seguimiento más amplio del impacto de los proyectos en la población objetivo.

- **Gestionar un presupuesto propio para gestión de conocimiento y medición de impacto.** Para que las recomendaciones anteriores se vuelvan realidad, es necesario que el equipo técnico y de monitoreo y seguimiento de proyectos cuente con una estrategia de medición de impacto con sus propios recursos y tiempo de dedicación. Esta estrategia debería ser impulsada por el comité técnico mixto de alto nivel para fortalecer una nueva visión integral del Portafolio. Debería ser financiada con un porcentaje específico del total del fondo común en línea con las buenas prácticas del PNUD al respecto (ver recomendaciones anteriores sobre la gobernanza del Portafolio).
- **El Portafolio y sus socios deben manejar las expectativas de las víctimas que participan de manera masiva en los espacios del Sistema con metodologías que permitan aclarar el rol y el alcance de las Entidades en el marco de la justicia transicional.** Por ejemplo, una revisión periódica para garantizar que las víctimas están analizando y tienen claro el rol y propósito de la JT. Si no lo están asimilando se requieren estrategias de acompañamiento psicosocial complementarias para que las víctimas puedan tramitar sus necesidades y expectativas en el tema. Además, sería prudente realizar el seguimiento al nivel de asimilación y a las acciones complementarias psicosociales para aceptar este modelo de justicia.
- **El PNUD y los donantes deben tener un diálogo constante con el gobierno nacional sobre la pertinencia y los resultados del Sistema.** Independientemente de la postura del gobierno de turno, es importante mantener un diálogo constante sobre la importancia y efectividad de la JT como estrategia de construcción de paz y para demostrar los resultados registrados y sistematizados en el sistema de monitoreo y evaluación.
- **Es indispensable crear una estrategia de sistematización que permita identificar buenas prácticas y lecciones aprendidas a nivel del proyecto y a nivel del portafolio.** Si bien se han podido identificar en los hallazgos algunas buenas prácticas y lecciones aprendidas del PJT, no es algo explícito ni documentado de manera sistemática para el PNUD o para las OSC. Determinar prácticas de identificación y recolección de información y capacitar al equipo técnico en cómo aplicarlas es necesario para que el potencial de aprendizaje interno del portafolio sea aprovechado.
- **Se debe incorporar desde el diseño de los proyectos, con sus respectivos indicadores y asignaciones presupuestales, a diferentes grupos poblacionales.** Esto incluye un análisis de interseccionalidad que tenga en cuenta diferentes tipos de desigualdades como la orientación sexual, la edad, la etnicidad, el origen social,

las condiciones de discapacidad, entre otras. Estas desigualdades al encontrarse en un punto crean una intersección. Como sostienen Lombardo y Verloo, “La adopción de un enfoque más interseccional para el tratamiento de las desigualdades podría [...] promover el desarrollo de políticas más inclusivas y de mejor calidad.”¹⁴ El enfoque de género desde una mirada interseccional ha sido considerada por esta evaluación como una lección aprendida que debería ser aplicada.

- **Aunque se han desarrollado acciones transformadoras para las mujeres, estas pueden incorporar enfoques más innovadores y centrados en la superación de los roles y estereotipos tradicionales de género.** Por ejemplo, proyectos de apoyo a las mujeres se hacen en medio de la cocina, actividades de limpieza o de costura. Puede pensarse que haya iniciativas que favorezca a las mujeres en mercados que no necesariamente son las acostumbradas en los roles estereotípicos de género.
- **Incluir el enfoque de género con un análisis interseccional:** “transversalizar el enfoque de género es importante pero también debemos integrarlo con mayor intensidad a personas en condición de discapacidad, ciclo de vida y jóvenes, etc.”. El objetivo de un enfoque de género e interseccionalidad es evitar la revictimización o estigmatización por ser migrante, víctima, mujer, o persona LGTBI+, y en cambio, proporcionar un análisis integral a las diferentes condiciones. Se debe tener en cuenta distintas desigualdades como la pobreza, la edad, etnicidad, origen, entre otros, que al encontrarse en un punto, crean una intersección. Así lo explica Lucero Rodríguez en su libro *La interseccionalidad como herramienta para el tratamiento de las desigualdades que sufren las mujeres*¹⁵: “La interseccionalidad ha servido para visibilizar las complejas opresiones que sufren las mujeres en distintos ámbitos sin jerarquizar ninguna opresión por encima de la otra.”
- **El enfoque de derechos humanos requiere de un conjunto de herramientas que trasciendan la fase de diseño de las propuestas e incidan en las dinámicas de planificación, decisión e implementación. Se recomienda realizar un análisis que sea parte de la teoría de cambio, con un seguimiento específico.** Como tal, está de alguna manera pasando por alto como enfoque central en toda la documentación relacionada con el PJT, empezando con la teoría de cambio y el marco estratégico donde debería ser referenciado más explícitamente como el norte estratégico de todo el programa.
- **Pensar en la sostenibilidad de las acciones y en una estrategia de salida desde el diseño de los proyectos.** De esta manera se pueden evitar acciones con efectos colaterales negativos al salir del territorio o al suspender la financiación de las actividades. Los beneficiarios deberían siempre tener claro que los proyectos son transitorios y así evitar grandes expectativas que no se puedan cumplir. Si las acciones iniciadas por el proyecto seguirán en el tiempo, las estrategias de salida deberían clarificar y acordar previamente cual sería la institución u organización que se responsabilizaría para dar continuidad al trabajo realizado. Y si son temporales, esto debería ser clarificado con los socios y beneficiarios desde el inicio para manejar expectativas. En este caso, la estrategia de salida consistiría en un

¹⁴ Emanuela Lombardo y Mieke Verloo. La ‘interseccionalidad’ del género con otras desigualdades en la política de la Unión Europea. Radboud University Nijmegen. 2022. Visto 09.05.2022.

<https://repository.uhn.ru.nl/bitstream/handle/2066/86936/86936.pdf>

¹⁵ Rodríguez, Lucero Elizabeth. Riunne. La interseccionalidad como herramienta para el tratamiento de las desigualdades que sufren las mujeres. <http://repositorio.unne.edu.ar/handle/123456789/29749>. Visto Julio 13 2022.

acto de cierre del proyecto con los actores involucrados para analizar y documentar el balance de las acciones y su impacto.

Para el GOBIERNO NACIONAL

- **Fortalecer la dirección de justicia transicional del Ministerio de Justicia** para que juegue el rol (actualmente empeñado por el PUND) de articulador e impulsor del Sistema Integral para la Paz (ver recomendación en la sección anterior). Asegurar que cuente con los recursos financieros y humanos para que pueda cumplir con sus funciones ampliadas.
- **Presupuestar a partir de 2023 para que cofinancie el Sistema con la cooperación internacional**, priorizando el fortalecimiento de la Dirección de Justicia Transicional para que pueda ejercer las funciones de articulación que el PNUD ha ejercido y financiado hasta ahora. En el mediano plazo, asumir y garantizar todos los costos del Sistema como compromiso del Acuerdo Final de Paz y política de Estado.
- **Continuar el respeto de la autonomía de las entidades del Sistema y transmitir mensajes constructivos sobre la labor de sus entidades** en los medios de comunicación para fomentar la confianza de las víctimas y la opinión pública en el proceso de paz y su institucionalidad.

Para los DONANTES

- **Financiar actividades de gestión de conocimiento, de calidad y de impacto y estrategias para la construcción de confianza de manera organizada.** Esta financiación permite que los proyectos dediquen parte de sus acciones a la gestión de conocimiento y de calidad para mejorar el desempeño general del portafolio. Los marcos de rendición de cuentas correspondientes que solicitan deberían alinearse con el sistema de monitoreo y seguimiento robustecido que esta evaluación recomienda al PNUD.
- **Junto con el PNUD, sostener un diálogo constante con el gobierno nacional sobre la importancia del Sistema y sus impactos.** Independientemente de la postura del gobierno de turno, es importante mantener un diálogo constante sobre el rol de la Justicia Transicional como pilar fundamental de construcción de paz y para demostrar los resultados registrados y sistematizados en el sistema de monitoreo y evaluación.
- **Monitorear la asignación presupuestaria por parte del Estado** y negociar en sus marcos de cooperación para que las instituciones del Sistema sean cofinanciadas por el presupuesto nacional de manera constante, asegurando que no se presenten reducciones presupuestales en términos reales.
- **Canalizar sus aportes a través de un fondo colectivo para el Portafolio y asignar su distribución según prioridades estratégicas** discutidas y acordadas en el comité técnico de alto nivel entre la gerencia del PNUD y los donantes. Asegurar que sus aportes permitan asignación a rubros presupuestales dedicados a cada uno de los enfoques transversales, no solo a nivel de los proyectos, sino también a nivel de portafolio para su seguimiento. Además, asegurar que el nuevo fondo cuente con un rubro específico (por ejemplo 2% del total) para inversión en gestión de calidad. Disponer de recursos dirigidos a acciones dentro del marco lógico, con indicadores claros de impacto para el enfoque de género.

9. Anexos

- 9.1. Anexo 1 (Matriz de evaluación diligenciada con hallazgos preliminares).