



LPIC
Lidapatty International
Consulting S.A.S



PAZ

**Estado de derecho para avanzar hacia el ODS16+:
Fortalecimiento de capacidades territoriales para el
acceso a la justicia y la seguridad ciudadana**

**Programa De Las Naciones Unidas Para El Desarrollo
(PNUD)**



**Informe Final Evaluación Proyecto “Estado de Derecho
para Avanzar hacia el ODS16+: Fortalecimiento de
Capacidades Territoriales para el Acceso a la Justicia y la
Seguridad Ciudadana”**



Producto No. 4

Informe final de Evaluación

Juanita Arango Restrepo

Líder de equipo

Laura Cardona Mora

Experta Senior Temática

Lorenzo Posada

Experto en análisis cuantitativo y cualitativo

Paola Salazar

Investigadora en género

Daniela Giraldo Garcia

Experta Junior temática

Yenni Paola Mancera

Gestora de proyectos

AUTORES



Tabla de Contenido

1. Resumen Ejecutivo.....	7
2. Introducción y descripción general.....	11
3. Descripción de la intervención	12
3.1. Teoría del cambio.....	13
4. Descripción del Modelo de intervención.....	15
5. Alcance y Justificación de la Evaluación	17
6. Enfoque de Evaluación y Metodología.....	18
7. Análisis de datos.....	20
7.1. Hallazgos y conclusiones.	20
8. Recomendaciones	65
9. Lecciones aprendidas.....	67

Tabla de abreviaturas y acrónimos

ARN	Agencia para la Reincorporación y la Normalización
DDHH	Derechos humanos
ERON	Centros de Reclusión Entes Territoriales
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo
FUNREC	Establecimientos de Reclusión de Orden Nacional
LA ART	Agencia de Renovación del Territorio
LGBTIQ+	Lesbiana, Gay, Bisexual, Trans, Travesti, Intersexual
MJLR	Modelos de justicia local y rural
MPTF	Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz en Colombia
MSC	Cambio más significativo
OCDE-CAD	Estándares de Calidad de Evaluación del CAD
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
PND	Plan nacional de desarrollo
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
SAGA	Sistema de Información y Análisis
TDR	Términos de referencia
UARIV	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
UNODC	Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
VBG	Violencia Basada en género
VI	Violencia Intrafamiliar
VS	Violencia Sexual
ZEII	Zonas de Estabilización Integral

Ilustración 1- Trabajo de Campo Cauca	12
Ilustración 2- Trabajo de campo Chocó.....	13
Ilustración 3- Teoría del cambio	14
Ilustración 4- trabajo de campo Cúca.....	15
Ilustración 5 Mapa de cobertura del programa - Elaboración LPIC	17
Ilustración 6- Trabajo de campo Chocó.....	18
Ilustración 7- Grupo focal Chocó	22
Ilustración 8 - Entrevista Suarez Cauca	23
Ilustración 9- Trabajo de campo Cauca	26
Ilustración 10 - Trabajo de campo Cauca	25
Ilustración 11 - Territorio de Cauca	58

1. Resumen Ejecutivo

Durante los meses de noviembre del 2023 y mayo 2024 fue evaluado por un equipo interdisciplinario de consultores, el Programa “Estado de Derecho para avanzar hacia el ODS16+: Fortalecimiento de capacidades territoriales, para el acceso a la justicia y seguridad ciudadana”. Se combinaron tres metodologías para este proceso: 1. El análisis de los criterios OCDE; 2. La Gestión Basada en Resultados; y 3. “El cambio más significativo” (MSC, por sus siglas en inglés).

El objetivo principal al cuál buscaba responder este ejercicio era evaluar la pertinencia, eficiencia, eficacia, coherencia y sostenibilidad en la implementación del Programa, según lo establecido en su marco de resultados, incluyendo la identificación y documentación de lecciones aprendidas y buenas prácticas que contribuyan a la gestión del conocimiento y a la generación de recomendaciones estratégicas, que permitan mejorar el diseño metodológico y la puesta en marcha de proyectos de la cooperación internacional en Colombia.

Durante la fase de campo, el equipo evaluador cubrió de manera presencial los departamentos de Chocó, Cauca y Nariño. En modalidad virtual el equipo evaluador realizó entrevistas a actores que se encontraban en Bogotá. En total se realizaron entrevistas y grupos focales con 64 personas, siendo 47 mujeres y 17 hombres.

Teniendo en cuenta la magnitud del Programa, así como cada uno de los proyectos y acciones que se han ejecutado durante el periodo de implementación a evaluar, el equipo consultor determinó realizar el análisis y triangulación de la información, en particular de los criterios OCDE-CAD a partir de la construcción de premisas a nivel Programa.

Pertinencia

El Programa evaluado se alinea eficazmente con las prioridades y necesidades de los beneficiarios, las políticas nacionales y globales, especialmente en el marco del ODS 16. Las entidades gubernamentales valoran altamente su pertinencia, destacando su contribución al acceso a la justicia y su alineación con los Planes Nacionales de Desarrollo, el Acuerdo de Paz y la Agenda 2030.

El Programa apoya la construcción de paz, la gobernabilidad democrática y el Estado Social de Derecho, y se implementa en zonas afectadas por el conflicto armado (PDET), colaborando con ministerios clave para mejorar el acceso a la justicia y la resolución de conflictos. Se enfoca en la legalidad, equidad y consolidación de la paz, y se alinea con los ámbitos temáticos del Fondo Multidonante de la ONU para la Paz en Colombia (MPTF).

Pese a los desafíos políticos y administrativos, como la alta rotación de personal y la inestabilidad política, el Programa se adaptó y mantuvo su relevancia. Se reconocieron y abordaron las necesidades de la población participante, garantizando la inclusión y priorización de las demandas locales, especialmente de mujeres y comunidades vulnerables.

En resumen, el Programa es pertinente, alineado con las prioridades gubernamentales y del PNUD, y adaptable a los cambios contextuales, contribuyendo a visibilizar y atender las necesidades de la población objetivo.

Eficacia

A modo general, se evaluó el grado en que las intervenciones del Programa habían logrado o se esperaba que logran sus objetivos y resultados, incluyendo los resultados diferenciados entre grupos. Se destacó que los proyectos habían hecho un esfuerzo significativo por generar capacidades institucionales y sociales, así como a nivel de liderazgos individuales. Sin embargo, se observó que la apropiación de estas capacidades no fue igual en todas las instituciones y comunidades debido a la alta rotación de funcionarios, lo que ocasionó que los cambios no se mantuvieran en el tiempo y limitó el alcance de los impactos.

Se constató la creación e implementación de instrumentos de política pública a partir de las estrategias y acciones implementadas y de los aportes hecho desde la asistencia técnica, las consultorías y la construcción de herramientas pedagógicas.

El Programa, liderado por el PNUD en colaboración con el Ministerio de Justicia y del Derecho, ha desarrollado múltiples proyectos para fortalecer el acceso a la justicia en Colombia, tanto en zonas rurales como urbanas. Entre las iniciativas implementadas se encuentran formaciones técnicas, sensibilización en género y diversidad, y estrategias de resolución de conflictos. Aunque se lograron avances significativos en la capacitación y satisfacción de los funcionarios, la alta rotación de personal ha obstaculizado la sostenibilidad de las intervenciones y la institucionalización de los conocimientos adquiridos. Resultados positivos incluyen mejoras en la atención a víctimas de violencia de género y la implementación de políticas públicas, pero se destaca la necesidad de fortalecer la gestión del conocimiento y asegurar la continuidad en las instituciones locales. El proyecto también ha promovido modelos alternativos de resolución de conflictos en municipios prioritarios según la Agenda PDET, derivada del Acuerdo de Paz, buscando cerrar las brechas de acceso a la justicia. Se ha capacitado a conciliadores en equidad y derecho, se ha promovido la justicia restaurativa juvenil, y se han implementado estrategias de resolución comunitaria de conflictos, fortaleciendo así la participación y el empoderamiento comunitario, especialmente entre mujeres y poblaciones vulnerables.

Además, se han diseñado herramientas como el Protocolo de Atención a Mujeres Rurales y un Programa Formativo Transversal, orientados a mejorar el acceso a la justicia y fortalecer las comunidades locales. A pesar de los logros, se reconoce la necesidad de mejorar la implementación continua y la apropiación de estas herramientas por parte de las instituciones y comunidades beneficiarias. En otro frente, el programa de Protección de líderes y lideresas sociales ha sido crucial para abordar desafíos en derechos humanos y justicia, implementando estrategias innovadoras y herramientas como sistemas de información para monitorear amenazas y mejorar la eficiencia operativa en comisarías de familia. La integración transversal del enfoque de género ha sido fundamental en todas las iniciativas, mejorando la atención a víctimas de violencia y promoviendo un acceso más equitativo a la justicia.

La articulación interinstitucional ha sido clave para implementar políticas públicas efectivas y estrategias de protección, aunque se enfrentan retos como la resistencia institucional y diferencias en los enfoques administrativos. A pesar de estos desafíos, el programa ha tenido un

impacto positivo evidente, fortaleciendo organizaciones locales y contribuyendo a la estabilidad económica y reconocimiento de líderes sociales en las regiones afectadas.

Eficiencia

La visión interna del PNUD sobre el Programa indica una falta de coherencia en su diseño, ejecución y seguimiento como conjunto, los proyectos se formularon progresivamente y se vincularon al Programa sin una lógica programática clara, lo que dificulta evaluar su eficiencia en conjunto.

El hecho de que la temporalidad del CPD del PNUD no coincida con los planes nacionales de desarrollo de Colombia, así como la alta rotación de personal en instituciones estatales dificulta la sostenibilidad de los cambios implementados y la implementación en los tiempos establecidos. Los proyectos financiados por el Fondo Multidonante fueron más eficientes debido a la familiaridad con los procedimientos del PNUD.

A nivel de gobernanza, cada proyecto cuenta con sus propios comités lo que agiliza los procesos, pero dificulta la coordinación a nivel Programa. La falta de un sistema integrado de gestión de proyectos y monitoreo también se destaca como una limitación.

La sobreoferta de cooperación internacional en los mismos territorios ha saturado a la población beneficiaria y dificulta la identificación de acciones específicas. Se sugiere una mejor articulación entre agencias y áreas del proyecto, así como una comunicación más fluida para garantizar una gestión integral de los recursos y una mayor visibilidad de los proyectos.

Coherencia

El Programa se centró en la creación de sinergias con diversos actores nacionales e internacionales para fortalecer sus acciones. Esto incluyó colaboraciones con UNODC y ONU Mujeres, entre otros, para implementar proyectos como la protección a líderes sociales y la transversalización del enfoque de género en guías de prevención.

Aunque hubo reconocimiento positivo por parte del gobierno y las instituciones involucradas, se identificaron barreras significativas en la cooperación con entidades estatales clave, como la fiscalía general y el INPEC. Estas limitaciones afectaron la eficacia y sostenibilidad del programa, destacando problemas en la calidad de la información y la cooperación insuficiente para la judicialización efectiva en casos de feminicidio, así como una colaboración superficial con el INPEC en proyectos penitenciarios.

Sostenibilidad

En el análisis del criterio de sostenibilidad, la evaluación evidenció que la alta rotación de funcionarios y los cambios de gobierno representan desafíos para la sostenibilidad del Programa ODS16. El PNUD ha implementado estrategias como manuales y bases de datos para mitigar este riesgo. Sin embargo, la falta de continuidad en los cargos y las agendas políticas afectan la implementación de proyectos, como el fortalecimiento de comisarías de familia. A pesar de ello, el PNUD ha desarrollado estrategias para enfrentar estas barreras, como la creación de manuales y bases de datos que permanecen en las instituciones. Además, se han implementado proyectos para el fortalecimiento de organizaciones de la sociedad civil con enfoque de beneficios crecientes para garantizar la sostenibilidad de las acciones. Las alianzas

entre distintas agencias y cooperantes en municipios PDET también son clave para la continuidad de los proyectos.

Enfoque de género y diferencial

El programa integral implementado se basa en un enfoque de derechos humanos y capacidades, destacando la aplicación de enfoques diferenciales como género, ciclo de vida, discapacidad y ruralidad. Se enfoca en mejorar el acceso a la justicia para niños, niñas y adolescentes, especialmente en contextos rurales afectados por violencia y reclutamiento forzado. Se han establecido alianzas locales para abordar estas problemáticas, además de desarrollar un Protocolo de Atención Inclusiva para personas con discapacidad en el sistema de justicia. El Programa busca cumplir con normativas internacionales y ha generado impactos positivos al fortalecer capacidades y herramientas para operadores de justicia, mejorando la respuesta a necesidades específicas como violencia intrafamiliar y de género.

2. Introducción y descripción general.

El presente documento da cuenta de los resultados de la evaluación del proyecto: "Estado de Derecho para avanzar hacia el ODS16+: "Fortalecimiento de capacidades territoriales para el acceso a la justicia y la seguridad ciudadana" implementado por el PNUD. El proyecto tiene una duración que va desde el 2015 hasta el 2024. Algunos de los subproyectos que lo componen se encuentran en proceso de finalización. Esta es una evaluación final de que se llevó a cabo en el marco del Plan de Evaluación del PNUD (2020-2024), el Plan Estratégico del PNUD y la Política de Evaluación del PNUD, que establecen una serie de principios rectores, normas y criterios de evaluación de los programas y proyectos que desarrolla la organización.

Con esta evaluación se espera: "Evaluar la pertinencia, eficiencia, eficacia, coherencia y sostenibilidad en la implementación del proyecto (en mención); así como, la "identificación y documentación de lecciones aprendidas y buenas prácticas que contribuyan a la Gestión del Conocimiento y a la generación de recomendaciones estratégicas que permitan mejorar el diseño metodológico y la puesta en marcha de proyectos de la cooperación internacional en Colombia" (TdR. Proyecto 00129204, 2023).

El documento evidencia el análisis desarrollado por el equipo consultor y pone a disposición una serie de capítulos mediante los cuales se da respuesta a los objetivos de la evaluación, a decir, presenta: el contexto del proyecto con su respectiva teoría de cambio y modelo de intervención; el alcance y justificación del ejercicio evaluativo; la metodología implementada, los principales hallazgos, la contribución del proyecto al ODS16, las lecciones aprendidas y las recomendaciones al PNUD.

3. Descripción de la intervención



Ilustración 1- Trabajo de Campo Cauca

En 2020 inició la implementación del Programa “Estado de Derecho para avanzar hacia el ODS16+: Fortalecimiento de capacidades territoriales para el acceso a la justicia y la seguridad “(proyecto # 129204), el cual es implementado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Comprende siete (7) outputs¹ que buscan contribuir a la estabilización de la paz en Colombia y al cumplimiento de la Agenda 2030.

Lo anterior, mediante el fortalecimiento de “las capacidades institucionales para el acceso a la justicia, la gestión local de la seguridad ciudadana y la promoción de los espacios de convivencia, consulta, participación y diálogo entre los miembros de la sociedad”².

Bajo la sombrilla de este Programa hay cinco proyectos, con fechas de inicio y finalización distintas y con productos diferentes, pero que contribuyen de manera conjunta al objetivo general del Programa y al cumplimiento del ODS 16, Los proyectos son los siguientes:

1. Modelos de justicia local y rural - MJLR, Fase I.
2. Modelos de justicia local y rural - MJLR, Fase II.
3. Prevención y atención de las VBG, fortaleciendo el Acceso a la Justicia de las Mujeres Urbanas y Rurales.
4. Transformación territorial para el ejercicio libre y seguro de los liderazgos, la defensa de los derechos humanos y el proceso de reincorporación (de ahora en adelante, Proyecto de protección de líderes y lideresas).
5. Justicia penal restaurativa en cárceles. Proyecto piloto, que inició en 2023.
6. Asistencia técnica y apoyo en implementación de estrategias para enfrentar la violencia sexual en el marco del conflicto.

El Programa busca contribuir al cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 16, orientado a la consolidación de la paz, el fortalecimiento de la justicia e instituciones sólidas. De manera más específica, la intervención apunta a cuatro metas del ODS³: 16.3: “Promover el Estado de Derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos”; 16.4: “De aquí a 2030, reducir significativamente las corrientes financieras y de armas ilícitas, fortalecer la recuperación y devolución de los activos robados y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada”; 16.7: “Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las

¹ 00122956, 00122963, 00122976, 0122980, 00122981,00123620 y 00129153

²PNUD. Documento del proyecto: 00129204. Recuperado de: [https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/COL/Rev%20A%20-%20129204%20-%20Prod%20FINAL%20FIRMADO%20\(1\).pdf](https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/COL/Rev%20A%20-%20129204%20-%20Prod%20FINAL%20FIRMADO%20(1).pdf)(p.6).

³ Naciones Unidas, Metas del ODS 16. Recuperado de: <https://colombia.un.org/es/sdgs/16>

necesidades". Y, por último, a la meta 16.b: "Promover y aplicar leyes y políticas no discriminatorias en favor del desarrollo sostenible".

Así mismo con el fin de cumplir con los objetivos del Programa y las metas establecidas en el ODS16, 5 y 10, el Programa abarca diversas acciones con el fin de promover políticas públicas en seguridad ciudadana, acceso a la justicia y convivencia. Estas acciones incluyen: (i) asistencia en la formulación de políticas públicas en áreas clave, (ii) capacitación de los gobiernos locales para llevar a cabo evaluaciones y planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana, con un enfoque en la prevención, atención y control, fomentando la participación ciudadana y el diálogo; (iii) desarrollo de modelos de acceso a la justicia y resolución de conflictos a nivel local; (iv) integración de directrices estratégicas para fortalecer las capacidades técnicas e institucionales a nivel local, especialmente en instituciones como las Comisarías de Familia y la Justicia Restaurativa Penal; y (v) aplicación de principios transversales como la articulación con esfuerzos de gobernabilidad y construcción de paz, la perspectiva de género y otros enfoques diferenciales, el enfoque en derechos humanos y desarrollo humano, así como la focalización territorial en zonas prioritarias y áreas remotas del país, utilizando información y experiencia local para enriquecer las acciones a nivel nacional y facilitar la implementación de iniciativas locales por parte de las oficinas territoriales del PNUD⁴.

3.1. Teoría del cambio



Ilustración 2- Trabajo de campo Chocó

El conflicto armado prolongado en Colombia, la falta de capacidades humanas y tecnológicas en zonas rurales y apartadas, la brecha entre políticas de estabilización y consolidación del control territorial y las políticas de desarrollo territorial integral, han pronunciado la ausencia del Estado en zonas rurales y apartadas, profundizando el debilitamiento del Estado de Derecho. Dificultando la construcción de paz, la estabilización y el desarrollo territorial; así como, la garantía de los derechos humanos (DDHH) y el acceso a la justicia.

El Programa "Estado de Derecho para avanzar hacia el ODS16+" buscaba fortalecer las capacidades institucionales para el acceso a la justicia, la gestión local de la seguridad ciudadana y la promoción de los espacios de convivencia, consulta, participación y diálogo entre los miembros de la sociedad, todo esto con un enfoque rural.

Es así como partió del supuesto de que si se apoya a las comunidades, a las instituciones locales como las comisarías de familia, las oficinas del ministerio público municipales, la fiscalía y la defensoría del pueblo a través de asistencia técnica, dotación de equipos, se promueven campañas de comunicación y se realizan capacitaciones sobre derechos humanos, prevención y atención de casos de Violencia Basada en Género (VBG), resolución de conflictos

⁴ ProDoc Rev K - 129204 - FIRMADO

y DDHH; se fortalecerán las capacidades institucionales y sociales, y mejorarán los conocimientos y herramientas institucionales y comunitarios para promover el acceso a la justicia, la construcción de paz y la cultura de la legalidad. Esto a su vez contribuirá a promover un mayor acercamiento entre las comunidades y las instituciones, a fortalecer el tejido social y a impulsar una gobernanza con enfoque rural y diferencial.

Lograr estos efectos dependerá de que haya voluntad y compromiso para implementar y dar continuidad a las acciones del Programa por parte del Gobierno Nacional y de los gobiernos locales como política de Estado, y no de gobierno; de que la situación de seguridad en el país se mantenga estable y permita el desarrollo de las actividades; de que las instituciones presentes en los territorios intervenidos estén dispuestas a participar en su implementación; y, de que las comunidades receptoras permanezcan en su territorio y participen activamente en las acciones del Programa.



Ilustración 3- Teoría del cambio

4. Descripción del Modelo de intervención

El objetivo del Programa es "Fortalecer las capacidades institucionales para el acceso a la justicia, la gestión local de la seguridad ciudadana y la promoción de los espacios de convivencia, consulta, participación y diálogo entre los miembros de la sociedad, todo esto con un enfoque rural" (Prodoc K, PNUD, 2023). Se inició en el 2020, cuatro años después de la firma de los Acuerdos de Paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP y finalizó en el 2023. Con



Ilustración 4- trabajo de campo Cauca

el Programa se buscaba contribuir a construir una cultura de paz y legalidad que llevará al país del conflicto al posconflicto; así como, a alcanzar metas estratégicas de la Agenda 2030, en particular varios de los temas relacionados con el ODS 16 como el acceso a la justicia, la promoción de la participación del diálogo entre actores, la resolución pacífica de conflictos y la convivencia; además de la incidencia en políticas públicas para la paz y la seguridad. Un aspecto clave era la necesidad de adoptar enfoques que permitieran incorporar especificidades de los contextos como el carácter rural de los territorios y las poblaciones con necesidades diferenciales como las mujeres, niñas y adolescentes, las comunidades indígenas y la población afrocolombiana, las personas con discapacidad y la población LGBTIQ+.

Para el desarrollo de este Programa el PNUD impulsó una articulación de acciones de carácter integral multipropósito para contribuir con la implementación de la Agenda PDET, el desarrollo de las Zonas de Estabilización Integral (ZEI) y la Agenda 2030, en particular el ODS 16. En esta línea, las acciones principales se orientaron a "construir políticas públicas integradas y planes de acción territoriales que vinculen la seguridad y convivencia ciudadana con el acceso a la justicia a nivel local, en el marco del respeto por los DDHH; fortalecer las organizaciones de la sociedad civil para reducir factores de riesgo e inseguridad para líderes y lideresas; e incrementar el acceso a la justicia y promover la convivencia pacífica en territorios donde el conflicto destruyó el tejido social"⁵.

Para el cumplimiento de estos resultados, el Programa contó con un presupuesto de US\$1'882.130, provenientes del PNUD, el Gobierno Nacional (Ministerio de Justicia y del Derecho, Alcaldía de Cúcuta) y el Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz en Colombia (MPTF, por sus siglas en inglés), para ejecutarse en tres años⁶.

Para contribuir a las metas anteriores, el Programa se propuso alcanzar dos resultados principales:

Resultado 1. El fortalecimiento del acceso a la justicia a nivel local mediante el apoyo a la implementación de los Modelos de justicia local y rural (MJLR).

⁵ (Prodoc K, PNUD, 2023).

⁶ PNUD. Documento del proyecto: 00129204. Recuperado de: [https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/COL/Rev%20A%20-%20129204%20-%20Prod%20FINAL%20FIRMADO%20\(1\).pdf](https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/COL/Rev%20A%20-%20129204%20-%20Prod%20FINAL%20FIRMADO%20(1).pdf)(p.12)

Resultado 2. El fortalecimiento de capacidades institucionales y comunitarias para la promoción de la convivencia y la administración de justicia en el marco de la garantía de derechos. Lo anterior, mediante la dotación de equipos de protección personal en el contexto de la pandemia del Covid-19, la gestión de información y conocimiento para la toma de decisiones de política pública, y el fortalecimiento de las capacidades técnicas de los funcionarios locales del Ministerio Público para el seguimiento y monitoreo del sistema de recolección de información de las comisarías de familia.

El Programa contó con 7 Outputs a los cuales se les hacía seguimiento de manera periódica:

1. Capacidades institucionales y sociales fortalecidas para la prevención y atención de las VBG (Proyecto MJLR. Fase I).
2. Capacidades institucionales y sociales generadas o fortalecidas, enfocadas hacia la conciliación y la resolución de conflictos de uso y tenencia de la tierra (Proyecto MJLR. Fase I).
3. Cultura de justicia para la paz y la legalidad apropiada socialmente (MJLR. Fase I).
4. Fortalecimiento de las capacidades de las Comisarías de Familia para la administración de justicia a nivel territorial (Proyecto MJLR. Fase II).
5. Generación de herramientas pedagógicas en derechos que faciliten la transformación ciudadana frente a los factores generadores de VBG y en el contexto de la familia, así como el acceso a la justicia (Proyecto MJLR. Fase II – Proyecto de Cúcuta).
6. Identificación de las barreras y necesidades que tienen las organizaciones y personas que ejercen la labor de defensa de los derechos humanos (Proyecto de Protección a líderes y lideresas y defensores de DDHH).
7. Asistencia técnica y apoyo en implementación de estrategias para enfrentar la violencia sexual en el marco del conflicto (Proyecto Prevención y atención de las VBG, fortaleciendo el acceso a la justicia de las mujeres urbanas y rurales).

Al final, el Programa responde a la articulación de varias iniciativas que fueron formulándose de manera progresiva y que fueron sumando resultados orientados a los objetivos del ODS16, aunque inicialmente su enfoque era puntual y de proyectos.



Ilustración 5 Mapa de cobertura del programa - Elaboración LPIC⁷

5. Alcance y Justificación de la Evaluación

Esta evaluación abordó el Programa: “Estado de Derecho para avanzar hacia el ODS16+: “Fortalecimiento de capacidades territoriales para el acceso a la justicia y la seguridad ciudadana” implementado por el PNUD. Es de carácter nacional con énfasis en zonas rurales, varias de ellas priorizadas como territorios PDET. Tiene un lapso de duración que va desde el 2020 hasta el 2024. Algunos de los proyectos que lo componen aún se encuentran en ejecución.

Esta es una evaluación final y respondió al Plan de Evaluación del PNUD 2024, el Plan Estratégico del PNUD y la Política de Evaluación del PNUD, que establecen una serie de principios rectores, normas y criterios de evaluación de los programas y proyectos que desarrolla la organización. Con esta evaluación se esperaba: “Evaluar la pertinencia, eficiencia, eficacia, coherencia y sostenibilidad en la implementación del proyecto; así como, la “identificación y documentación de lecciones aprendidas y buenas prácticas que contribuyan a la Gestión del Conocimiento y a la generación de recomendaciones estratégicas que permitan mejorar el diseño metodológico y la puesta en marcha de proyectos de la cooperación internacional en Colombia” (TdR. Proyecto 00129204, 2024).

⁷ Información tomada de los informes finales, Prodoc “En el caso de los territorios abarcados por la estrategia, se ha llevado a cabo en Magdalena, Sucre, Nariño, Atlántico, Chocó, Norte de Santander, Valle del Cauca, Cesar, Guajira, Cauca, Santander, Tolima, Meta, Antioquia y Cundinamarca, Bolívar y Putumayo (Min Justicia, 2017: pág. 144)

En el interés del PNUD de hacer un balance que permitiera identificar las principales contribuciones de varios de sus proyectos al ODS 16; así como, de resaltar los resultados y los componentes innovadores del Programa, esta evaluación abordó la intervención desde una perspectiva integral con miras a destacar las transformaciones sociales a partir de la acción conjunta del PNUD y sus socios estratégicos (UNODC, Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio del Interior, la ART y la UARIV).

Además de lo anterior, con este ejercicio evaluativo el PNUD buscaba identificar las principales contribuciones del Programa en materia de acceso a la justicia, cultura de la legalidad, gestión local de la seguridad ciudadana, resolución alternativa de conflictos y generación de capacidades, incluyendo el enfoque de género y la participación de la población diversa. Esta evaluación buscó identificar aprendizajes valiosos que aportaran insumos, tanto para la cooperación internacional como para el Gobierno Nacional, para diseñar e implementar iniciativas en acceso a la justicia y seguridad humana en un futuro.

La evaluación se centró en los siguientes proyectos: 1. Modelos de Acceso a la Justicia Local Rural Fase I y Fase II; 2. Transformación territorial para el ejercicio libre y seguro de los liderazgos, la defensa de los derechos humanos y el proceso de reincorporación; 3. Prevención y atención de la violencia sexual en el marco del conflicto armado; y 4. Justicia penal restaurativa en cárceles con enfoque de género. No se abordaron los proyectos: "Cúcuta – Comisarías de Familia; Familias y Jóvenes en Acción", teniendo en cuenta que finalizaron hace varios años y no fue posible acceder a información primaria y secundaria suficiente.

Se priorizaron los siguientes territorios para el trabajo de campo: Chocó (Quibdó y Bojayá), Catatumbo (Cúcuta y Ocaña), Cauca (Santander de Quilichao, Buenos Aires, Caldon, Suarez) y Nariño (Putumayo y Ricaurte). También se realizaron entrevistas con actores estratégicos institucionales de los proyectos en Bogotá.

6. Enfoque de Evaluación y Metodología

Con una mirada de programa y buscando identificar las contribuciones de los diferentes proyectos a los avances en el ODS 16, este ejercicio evaluativo abordó tres metodologías principales:



Ilustración 6- Trabajo de campo Chocó

1. El análisis de los criterios OCDE; 2. La Gestión Basada en Resultados; y 3. El cambio más significativo (MSC, por sus siglas en inglés).

Para determinar la hoja de ruta de la evaluación se realizaron dos ejercicios estratégicos. Por una parte, la elaboración de la matriz evaluativa con preguntas específicas para cada tipo de actor según proyecto; y, por la otra, la construcción de una teoría de cambio interna que permitiera

centrar el análisis en los aspectos clave del ODS 16. Aunque el punto de partida del análisis fueron los proyectos de forma individual, se buscó la forma de centrar el análisis en la manera en la que las acciones, los logros y retos en conjunto de cada uno de los proyectos permitían o no inferir cuál ha sido la contribución del PNUD y sus socios estratégicos al ODS 16.

Además, se abordaron los criterios OCDE-CAD identificando:

Pertinencia: Grado en que los objetivos y el diseño de los proyectos respondieron a las necesidades, las políticas y las prioridades nacionales y mundiales en términos de las prioridades del ODS 16 (Acceso a la justicia, seguridad ciudadana, convivencia y resolución de conflictos, participación, entre otras).

Eficacia: Grado en que los proyectos lograron o no sus objetivos y sus resultados con especial énfasis en los que contribuyen a alcanzar las metas del ODS 16 en términos de metas e indicadores. Para este análisis se profundizó en los efectos tempranos que se derivaron de los dos resultados del Programa: 1. Fortalecimiento del acceso a la justicia a nivel local y 2. Fortalecimiento de capacidades institucionales y comunitarias para la promoción de la convivencia y la administración de justicia, en el marco de la garantía de derechos.

Eficiencia: Capacidad de ejecución del Programa para lograr los objetivos definidos en consonancia con los recursos disponibles y el horizonte de tiempo. Se abordaron aspectos como agilidad y eficiencia de los procedimientos administrativos y financieros para la solicitud y ejecución de desembolsos, rendición de cuentas, modelo de gobernanza y toma de decisiones, entre otros temas.

Coherencia: Analizó el grado en el que otras intervenciones apoyaron o no las intervenciones. Exploró las sinergias y los vínculos entre el PNUD, agencias del Sistema de Naciones Unidas involucradas y otros actores estratégicos; así como, otras intervenciones en el mismo contexto. Se hizo énfasis en los resultados directos generados por las alianzas con entes territoriales y nacionales en la contribución al fortalecimiento de capacidades para mejorar el acceso a la justicia, fortaleciendo así el Estado de Derecho.

Sostenibilidad: Se evaluó si los beneficios de los proyectos han continuado o pueden continuar una vez finalicen las acciones o termine el flujo de recursos por parte de los donantes. De igual manera, exploró las capacidades instaladas en los actores clave para la institucionalización de procesos orientados a largo plazo, en particular en gobiernos locales, organizaciones de la sociedad civil, y operadores de seguridad y justicia local.

Por su parte, para el desarrollo del enfoque del cambio más significativo el análisis se centró en las transformaciones sociales generadas por el fortalecimiento de capacidades a nivel institucional, comunitario, de organizaciones y de líderes y lideresas, examinando similitudes y diferencias que permitieran hacer inferencias sobre aspectos estratégicos que contribuyen a los logros y metas del ODS 16.

Enfoque de género y diferencial: Esta evaluación enfatizó cómo el proyecto incorporó el enfoque de género y diferencial. Desde el enfoque de género, se examinó el impacto en el empoderamiento de las mujeres participantes y cómo se integró en la estrategia y acciones del proyecto, considerando las relaciones de poder y cualquier cambio resultante. Se analizó la pertinencia y eficacia de los instrumentos y acciones con enfoque de género. Desde el enfoque diferencial, se evaluó si las acciones protegieron los derechos fundamentales de las poblaciones, considerando la edad, etnia, discapacidad, orientación sexual y género. Se identificó cómo el proyecto reconoció y promovió la diversidad cultural.

Los enfoques de Acción Sin Daño y sensible al conflicto analizaron los efectos de la intervención en diferentes contextos, su contribución para transformar positivamente situaciones de conflicto

y la posibilidad de generar daño. Se evaluó cómo se integraron los principios de derechos humanos, garantizando el respeto, protección y cumplimiento de los derechos de todas las personas. Se prestó especial atención a la inclusión y participación activa de las personas en todas las fases del proyecto, evaluando su contribución a reducir desigualdades, promover la no discriminación y mejorar el acceso equitativo a servicios.

7. Análisis de datos

7.1. Hallazgos y conclusiones.

Pertinencia

Se refiere al grado en que los objetivos y el diseño de la intervención responden a las necesidades, las políticas y las prioridades de los beneficiarios, de los socios, instituciones y del país, así como a las prioridades globales, y lo siguen haciendo aun cuando cambien las circunstancias (OCDE CAD, 2019).

A continuación, se presentan los principales hallazgos identificados para este criterio con un enfoque programático para en el ODS 16.

Existe una alta valoración de las entidades gubernamentales implicadas en el Programa sobre la pertinencia de los proyectos y de su contribución al mejoramiento del acceso a la justicia. En particular, se valora de manera positiva la alineación de las intervenciones con los Planes Nacionales de Desarrollo, el Acuerdo de Paz y la Agenda 2030.

Como se mencionó en la introducción, el Programa buscaba contribuir a “La construcción de la paz, el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y el Estado Social de Derecho, así como al mejoramiento de la seguridad y convivencia ciudadana y el acceso a la justicia” (PNUD, 2023). Estos temas coinciden con apuestas tanto del Estado colombiano, en el marco de políticas públicas como los Planes Nacionales de Desarrollo (2018 – 2022 y 2022 – 2026) y el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera firmado entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP (2016). Así como, con los temas estratégicos para el PNUD, que en su documento país (Country Programme Document) establece como prioridad contribuir al cumplimiento de la Agenda 2030, en donde se determina la necesidad de que la comunidad internacional complemente y apoye “las responsabilidades gubernamentales en sus prioridades a nivel nacional y local (CPD Colombia, PNUD 2020-2024). En el marco de este Programa, los temas estratégicos en los que confluyen son: legalidad, equidad y consolidación de la paz.

Un aspecto clave que evidencia la alineación del Programa con las prioridades nacionales es la implementación de las diferentes acciones en las zonas PDET, las cuales hacen parte de la estrategia transformacional del Gobierno de Colombia en municipios de categoría 5 y 6, los cuales han sido altamente afectados por los impactos de la violencia, el desplazamiento forzado e inseguridad generados por el conflicto armado, los altos índices de pobreza multidimensional, la precaria presencia del Estado, la debilidad institucional y baja prestación de servicios y oferta pública, entre otros aspectos. El Programa también apoyó las ZEII, áreas

estratégicas con altos índices de criminalidad donde se busca mejorar la seguridad nacional, proteger a la población y garantizar una acción unificada, coordinada e integral del Estado (Decreto 762 de 2021. Función Pública. ZEII).

Además de la focalización de los territorios y los temas, el Programa se articuló con entidades orientadoras de política pública como el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio del Interior, y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el fin de apoyar esfuerzos específicos en mecanismos de acceso a la justicia, resolución de conflictos, protección de defensores y defensoras de DDHH, así como, el fortalecimiento de la política nacional criminal. En este sentido, de acuerdo con las entrevistas realizadas, los funcionarios de gobierno responsables del acompañamiento y supervisión de los proyectos reconocieron y destacaron el apoyo de este tipo de acciones para impulsar sus agendas y sus metas.

El Programa se alinea con las prioridades del Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz en Colombia (MPTF por sus siglas en inglés); así como, del Ministerio de Justicia y del Derecho y el Ministerio del Interior, co-financiadores de las acciones que buscan contribuir al ODS16.

Los diferentes proyectos que hacen parte del Programa se alinearon con los siguientes ámbitos temáticos del MPTF: 1. Desarrollo Humano Sostenible; 2. Reincorporación; 3. Víctimas y justicia transicional; 4. Enfoque étnico; y 5. Enfoque de género. Los proyectos del Programa respondieron a estos ámbitos temáticos priorizando acciones en territorios altamente afectados por el conflicto armado (PDET); así como, promoviendo la integración social, la no estigmatización y la convivencia con personas excombatientes, mujeres, personas con discapacidad, población LGBTQ+, líderes y lideresas sociales y, en especial, buscando mejorar el acceso a la justicia de las víctimas a través del fortalecimiento institucional y la generación de capacidades.

Los 7 outputs del Programa respondieron a estos lineamientos buscando mejorar el acceso a la justicia y fortalecer el Estado Social de Derecho a través de la generación de capacidades institucionales, comunitarias y organizacionales para la gobernanza local, generando instrumentos de política pública, promoviendo mecanismos alternativos de resolución de conflictos y haciendo aportes para mejorar la atención de víctimas, en particular, de mujeres víctimas de violencia sexual, violencia intrafamiliar y violencia de género.

De igual forma, el Programa respondió al Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022) (PND) en diferentes temas estratégicos que correspondían con su estrategia, en especial el Pilar de la Legalidad, donde se buscaba la seguridad efectiva y acceso a la justicia eficaz para garantizar una convivencia que permita a los colombianos vivir con libertad y en democracia; el Pacto por la Equidad para las mujeres, el cual perseguía el empoderamiento económico, social y político de las mujeres para eliminar las inequidades en su contra y favorecer la eliminación de la violencia y pobreza que las afecta; el Pacto por la Construcción de Paz, el cual promovía la cultura de la legalidad, la convivencia, la estabilización y víctimas; el Pacto por la Equidad de Oportunidades para grupos indígenas, negros, raizales, palenqueros y pueblo Rom para la garantía de sus derechos, así como la Alianza por la inclusión y dignidad de todas las personas con discapacidad⁸. El Programa, al estar concertado e implementado

⁸ Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia. Pacto por la equidad.

en alianza con varias entidades del Estado, se alineó a estos pilares y lineamientos de política, buscando que sus acciones contribuyeran a impulsar el PND y a impulsar las agendas políticas de las entidades de orden nacional, así como el cumplimiento de sus metas.

El Programa tuvo que adaptarse a los cambios en los contextos de las políticas nacionales y territoriales, y aunque técnica y metodológicamente se pudo ajustar, esta situación generó retrasos y reprocesos en todos los proyectos y, en algunos casos, implicó hacer ajustes de enfoque político que limitaron los alcances de los resultados.



Ilustración 7- Grupo focal Chocó

A nivel político, el Programa coincidió con dos períodos de gobiernos nacionales (2019 – 2022 y 2022 - 2026), y dos períodos de gobierno departamentales y municipales (2020 – 2023, 2023-2027). Esto implicó que el Programa enfrentara varios retos: 1. Procesos constantes para articular y poner al tanto a nuevos funcionarios de las administraciones sobre los proyectos, sus dinámicas y alcances; 2. Adaptarse a cambios de personal dada la alta rotación, un reto extremadamente difícil; y 3. Sortear la inestabilidad política de algunos entes territoriales, a decir, alcaldes electos que fueron investigados,

separados de funciones o metidos a la cárcel, entre otras dificultades. En este sentido, la capacidad de gestión e incidencia fueron factores clave para hacer frente a estos desafíos, así como la figura de articulador (puente) que tiene el PNUD en los territorios, donde es percibido con una importante capacidad de escucha, facilitador del diálogo multiactor y generador de confianza.

Sobre este tema cabe mencionar que, a pesar de la capacidad de adaptación de los proyectos a los cambios en los contextos políticos, los resultados se vieron afectados en la medida en que se generaron retrasos con los diferentes cambios de gobierno, los tiempos que tomaba la posesión de los nuevos funcionarios y el empalme. Además de que bajar los procesos, medidas, instrumentos de política desde el nivel nacional a los territorios requirió voluntad política, la cual no siempre se dio en todos los municipios. Finalmente, aunque todos los proyectos alcanzaron los objetivos y metas que se plantearon, los cambios incidieron en su continuidad y proyección a mediano y largo plazo.

El Programa reconoció, visibilizó y respondió a las necesidades de la población participante tanto en la formulación de los proyectos como en su ejecución

La estrategia del PNUD implica que, desde la fase de formulación de los proyectos, se hace un análisis de contexto y de necesidades tanto de la población participante como de las instituciones y organizaciones de la sociedad civil que se involucran en las acciones. Esto se hace a través de procesos participativos con los diferentes actores del territorio, lo que permite la inclusión de sus perspectivas y demandas, garantizando que las intervenciones estén



alineadas con las prioridades de los diferentes grupos de actores. Además, las estrategias, las metodologías, las acciones, y las alianzas estratégicas, así como todo el nivel de incidencia que se requiere a nivel nacional y local, están volcados en la generación de capacidades para responder a las brechas iniciales y a las necesidades identificadas. No obstante, se identifica que, en ocasiones, por temas de diseño, planeación y tiempo que tomaba la puesta en marcha de los proyectos, las necesidades variaban un poco; incluso los beneficiarios inicialmente seleccionados, podían ya no estar durante la implementación. De igual manera afectaron los tiempos institucionales, los empalmes y las constantes rotaciones de personal.

La importancia del enfoque de género en el Programa, y en particular el trabajo con las mujeres para fortalecer sus capacidades de liderazgo, de interlocución política, de resolución de conflictos y acompañamiento para el acceso a la justicia, se ve reflejado en acciones concretas que realizaron todos los proyectos para materializar el enfoque de género en resultados concretos a nivel institucional, comunitario e individual. El enfoque de género se transversalizó en todos los proyectos, y se le dio prioridad al trabajo con mujeres, niñas, adolescentes, personas con discapacidad y población LGBTIQ+ desde un enfoque de justicia incluyente.

En resumen, el Programa se considera **PERTINENTE** ya que supo alinearse con las prioridades del gobierno, del MPTF en sus ámbitos temáticos; así como, en los lineamientos estratégicos del PNUD. Igualmente respondió y se articuló a los referentes de la planificación territorial (PND, Agendas PEDT, Acuerdo de Paz) y se supo adaptar a los cambios en los contextos y responder a las políticas nacionales y territoriales. La estrategia y las metodologías implementadas por el Programa contribuyeron a reconocer y visibilizar las necesidades de la población sujeto de derecho, incluyendo mujeres y comunidades étnicas.

Eficacia

Es el grado en el que la intervención ha logrado, o se espera que logre, sus objetivos y sus resultados, incluyendo los resultados diferenciados entre grupos (OCDE CAD, 2019).

Los proyectos hicieron un esfuerzo significativo por generar capacidades institucionales y sociales y a nivel de liderazgos individuales, sin embargo, la apropiación no es igual en todas las instituciones y comunidades debido a la alta rotación de funcionarios, ocasionando que los cambios no se mantengan en el tiempo y limitando el alcance de los impactos(Outputs 1, 2, 3, 4 y 7).

La realidad anterior está presente en todos los proyectos del Programa y es una constante en los diferentes territorios visitados en el trabajo de campo. Las entrevistas muestran un grado de satisfacción y una percepción muy positiva por parte de los funcionarios del Ministerio de Justicia y del Derecho y el Ministerio del Interior, quienes fueron los dos principales aliados en los proyectos del Programa. Se valoró positivamente la rigurosidad técnica y la calidad de los productos entregados; así como, las estrategias de intervención y metodologías participativas y lúdicas que utilizaron los proyectos para trabajar en los territorios. Se destaca el aporte hecho *Ilustración 8 - Entrevista Suarez Cauca* por el Programa en materia de política pública,

contribuyendo a dar lineamientos técnicos para temas estratégicos de acceso a la justicia, a fortalecer e implementar decretos y normatividad relacionada con el tema de protección de líderes y lideresas sociales; y brindando asistencia técnica para la actualización de la estrategia de atención a mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado. Sin embargo, a nivel local se evidenció una brecha importante en el aterrizaje de procedimientos, medidas, lineamientos de política y herramientas debido a la alta rotación de los funcionarios, lo que no permite la institucionalización de los conocimientos impartidos. Esto, a pesar del éxito y la percepción positiva de los procesos de formación y sensibilización. En el Proyecto de MJLR se fortalecieron las capacidades institucionales y sociales para prevenir y abordar las VBG en 22 municipios de los departamentos de Antioquia, Chocó, Cauca, Nariño, Putumayo y Córdoba. Desde el componente de justicia formal, se logró mediante charlas y talleres dirigidos a funcionarios de las comisarías de familia mejorar la gestión y servicios de estas instituciones. Las metodologías se centraron en la caracterización institucional, socialización de herramientas técnicas y apoyo al fortalecimiento comisaral. Se realizaron réplicas de actividades, alcanzando a 419 funcionarios, lo que mejoró significativamente la atención a mujeres y a la comunidad LGBTIQ+ en los territorios beneficiarios gracias a herramientas como la Guía de Atención a Mujeres y Población LGBTIQ+ y el Protocolo de Atención a la Mujer Rural (PNUD. Logros y Sostenibilidad. Modelos de Justicia Local Rural. Informe final). Es importante tener en cuenta que el contexto de las comisarías de familia en las zonas rurales es muy precario y muchas no cuentan con infraestructura básica para su funcionamiento. En este sentido, la formación, el apoyo en dotación y el acompañamiento en temas relacionados con las funciones específicas de las comisarías contenidas en la Ley 1421 de 2021, fueron de gran ayuda para mejorar la atención y servicio de muchos de estos lugares.

“Sí, en la Comisaría de Familia manejamos temas de restablecimiento de derechos y violencia intrafamiliar. El proyecto también abordó temas como custodia, regulación de visitas y cuota alimentaria, así como la nueva ley 1421” (Comisaria de Familia Santander de Quilichao – Cauca; 2024).

Sin embargo, la constante rotación de personal en las comisarías de familia ha generado un desafío significativo en la sostenibilidad de las acciones implementadas por el proyecto, ya que dificulta la continuidad en la aplicación de los conocimientos adquiridos al no contar con procesos de institucionalización y gestión del conocimiento al interior de las entidades.

El componente de resolución de conflictos de uso y tenencia de la tierra se desarrolló de maneras diferentes en las dos fases del proyecto de MJLR generando capacidades en diferentes actores en los territorios. Desde el proyecto se consideró que las personas rurales y urbanas se acercan de una manera diferente a la justicia, en algunos casos es el inspector de policía o el presidente de la Junta de Acción Comunal la persona a quien la comunidad busca para resolver los problemas (en otros pueden ser los líderes y lideresas). En esta línea, en la fase 1, el proyecto vinculó estas figuras comunitarias de relevancia social (conciliadores en equidad), incluyendo a organizaciones sociales de base y las formó en derecho agrario y resolución de conflictos. También se vincularon personeros, los Comités de Tenencia de la Tierra de los pueblos étnicos, entre otros (Entrevista a Consultor líder PNUD, 2024). Con estos actores se realizó una caracterización de las conflictividades locales, así como de los mecanismos comunitarios de resolución de conflictos y se identificó qué se puede conciliar por estas vías y,

por su parte, qué debe ir a la justicia formal. Posteriormente, se realizaron jornadas de conciliación (con un modelo y estructura técnica aportada por el proyecto), en donde las soluciones de palabra o escritas en acta, eran acatadas por las diferentes partes. En esta fase del proyecto quedaron capacidades instaladas importantes a nivel comunitario e institucional.

En la fase 2 del proyecto, la metodología cambió y se contrataron conciliadores en derecho, es decir, abogados formados como conciliadores. En este caso, el proyecto hizo un convenio con Cámaras de Comercio y con universidades para realizar las jornadas de conciliación y formalizar actas de cada caso para poder tener registro y hacer seguimiento posterior. En esta etapa no se vincularon los conciliadores en equidad ni hubo participación por parte de las comunidades, dejando las capacidades en los conciliadores en derecho propio y las entidades que prestaron el servicio. Sin embargo, este modelo tiene la ventaja de la rápida capacidad de respuesta y réplica por parte de las cámaras de comercio y las universidades. Es importante tener en cuenta que, en ambos casos, las actas de los conciliadores en equidad como la de



Ilustración 9 - Trabajo de campo Cauca

los conciliadores en derecho son vinculantes y deben ser acatadas por las partes, de manera que el resultado final es el mismo. Como se puede observar, estos dos enfoques, generaron resultados diferentes en materia de generación de capacidades, dándose inicialmente una orientación significativa hacia las comunidades que posteriormente cambió a una aproximación más formal.

La situación es diferente en el caso del componente de Justicia Juvenil Restaurativa, donde el proyecto de MJLR se enfocó en fortalecer comunidades y funcionarios de instituciones educativas, despachos judiciales, comisarías de familia y organizaciones de la sociedad civil que trabajan con jóvenes y adolescentes para prevenir, reconocer y resarcir los daños causados en medio de conflictos, riñas y peleas, al adoptar prácticas

de convivencia y mecanismos de resolución de conflictos, a través de talleres y charlas sobre ODS y temas sociales, incluyendo aspectos holísticos y culturales que permitieran una comprensión diferente del abordaje del conflicto y del castigo. Estas acciones se llevaron a cabo en los 25 municipios priorizados por el proyecto.

“Cuando se realizaron los talleres muchas mujeres preguntaban sobre cómo resolver conflictos o por qué están tan vinculadas a la violencia. Les explicamos que es importante brindarles espacios y que, a veces, la sociedad machista no les da la participación que merecen. Tratamos de que el rol de ellas sea principal en este aspecto” (Entrevista Movimiento Podemos Cauca, 2024).

Ahora comunidades, colegios y jóvenes cuentan con conocimientos y capacidades para resolver conflictos a través de mecanismos alternativos y pacíficos, los cuales han sido incorporados en sus procesos de formación institucional y en los manuales de convivencia,

asegurando que estas capacidades quedaran instaladas y fueran replicables en el tiempo tanto por los jóvenes como por los docentes.

“Establecer un manual como tal no, pero lo que sí hicimos fue tratar de articular la información que nos dieron con el manual de convivencia de la institución. Porque no lo teníamos, dentro del manual no estaba enfocado el proceso Juvenil Restaurativo, porque no se veía tan claro. Entonces lo que hicimos fue articular la información y fortalecer nuestro manual de convivencia con eso. Porque la verdad no estaba incluida dentro del manual, entonces nos tocó incorporarlo” (Entrevista docente Orientadora en el Municipio de Condoto, 2024).

De acuerdo con personal entrevistado del PNUD , hubo una gran acogida de las actividades, el material pedagógico y el enfoque de la intervención y hubo una muy buena apropiación del contenido técnico y de las prácticas propuestas, debido a que se formaron los jóvenes y los docentes, quienes tienen un tiempo de permanencia más largo en las instituciones y pueden incidir durante varios años en la vida escolar.

En varios de los municipios focalizados el Programa logró que los funcionarios de las instituciones locales de justicia se sensibilizaran frente a las VBG, entendieran las necesidades especiales de las mujeres para el acceso a la justicia e incorporaran un enfoque de género en la atención de los casos. El reto se evidencia en la apropiación institucional para reducir el riesgo de la pérdida del saber y de las prácticas a causa de la alta rotación del personal (Output 1, 4 y 5).



Ilustración 10- Trabajo de campo Cauca

Resulta innovador abordar desde un enfoque inclusivo las necesidades de población tradicionalmente marginada, como personas con discapacidad y la población LGBTIQ+, para mejorar su acceso a la justicia, sensibilizando a instituciones y funcionarios en elementos estratégicos para brindar un servicio adecuado en respeto de los derechos de estas poblaciones.

El enfoque de género fue un elemento transversal implementado con fuerza a lo largo del Programa. A través de una estrategia institucional del PNUD que contaba con equipos interdisciplinarios con profesionales formados y con experiencia en diferentes temáticas relacionadas con género y diversidad, y una metodología basada en el aprendizaje experiencial donde a través de la lúdica y ejercicios prácticos, se generaban conocimientos y capacidades que se esperaban que fueran incorporados en las prácticas personales, institucionales y organizacionales. Se abordaron

temas como: 1. Acceso de las mujeres a la justicia formal (comisarías de familia y casas de justicia); 2. Rutas de prevención y atención de la VBG y la violencia intrafamiliar; 3. Derechos humanos de las mujeres, creencias, estereotipos y actitudes discriminatorios; y 4. Promoción de

la identificación y la eliminación de prejuicios, estereotipos y las violencias contra las mujeres a nivel institucional y comunitario. El proceso de formación se complementó con asesoría jurídica, psicosocial y de trabajo social, aspecto que contribuyó en muchos casos a impulsar los procesos de denuncia de casos de VBG, dio a conocer las rutas de atención y articuló acciones para la protección de las mujeres y la población LGBTIQ+. La articulación de todos estos elementos fue considerada tanto por el personal del PNUD, como por el Ministerio de Justicia y el Derecho y los beneficiarios entrevistados, como un aspecto clave para abordar de una manera concreta y transformadora el enfoque de género.

Desde el proyecto de MJLR, así como el de Prevención y Atención de la VBG, se procuró el fortalecimiento al acceso a la justicia de las mujeres de zonas urbanas y rurales del municipio de Cúcuta, trabajando con funcionarios de comisarías de familia (ambos proyectos) y casas de justicia (solo MJLR) para sensibilizarlos sobre las necesidades de género e interseccionales de mujeres, niñas, adolescentes y población LGBTIQ+; así como, sobre rutas de atención y prevención de la VBG y VI, derechos humanos de las mujeres y fortalecimiento del clima institucional como mecanismo para mejorar el acceso a la justicia por parte de las mujeres (PNUD. Ficha técnica. Proyecto de Cúcuta). Con todo esto se buscaba facilitar los procesos de denuncia de casos de VBG, VI y VS por parte de mujeres y población LGBTIQ+.

Los informes y documentos de la mayoría de los proyectos, así como las entrevistas al personal del PNUD y del Ministerio de Justicia y del Derecho, dan cuenta de los logros de los proyectos en materia de alcance de número de mujeres víctimas atendidas de manera formal, medidas de protección tomadas a favor de las víctimas, comisarías y casas de justicia involucradas en los procesos de fortalecimiento.

Fue clave para el logro de los objetivos el uso de estrategias y metodologías participativas que permitieran la identificación de necesidades de las poblaciones, así como las brechas de acceso a la justicia y los conflictos comunitarios que enfrentaban los diferentes municipios, lo que permitió acompañar y hacer un mayor seguimiento a los casos de VBG, VI y VS.

“Durante el proceso de formación a comisarías de familia se le dijo al servidor público que sus creencias no podían influir en su trabajo, pues Colombia es un Estado de Derecho y por lo tanto todas las personas, sin importar su raza, su credo, su sexualidad, entre otros, debe ser atendida en condiciones de igualdad. Esto es muy importante pues en Colombia hay lugares donde las creencias religiosas son muy arraigadas y sirven para juzgar y para limitar el acceso a la justicia. Así, fue fundamental ayudar a mostrar que cada persona puede creer en lo que quiera, pero debe respetar a los demás y hacer su trabajo de manera transparente e imparcial. No fue fácil, pero este era el tipo de conversaciones que se daban en los territorios (PNUD 2024).

El Programa fortaleció la justicia local al plantear y promover modelos alternativos de resolución de conflictos como un mecanismo para hacer justicia en conflictos comunitarios sin necesidad de acudir a la justicia formal (Output 2 y 3).

Un aspecto clave del Programa fue buscar contribuir a reducir las brechas para el acceso a la justicia, especialmente en las zonas rurales donde la presencia de la institucionalidad es precaria y la oferta y prestadores de servicios de justicia formal es limitada. Con esto en mente,

se priorizaron los municipios de categoría 5 y 6 de la Agenda PDET, impulsada por el Acuerdo de Paz, donde la presencia de actores armados y su incidencia en las conflictividades territoriales, profundizan las brechas para el acceso a la justicia. En este tipo de contextos es usual que los despachos judiciales formales estén desbordados o las personas prefieran no denunciar o buscar apoyo jurídico pues pueden ser revictimizadas, nuevamente amenazadas o no ven resultados específicos en materia de justicia. En este sentido, fortalecer los mecanismos alternativos de resolución de conflictos fue estratégico para dar soluciones a las conflictividades y mejorar así el acceso a la justicia.

En el caso de MJLR, como se comentó anteriormente, este tema se abordó desde el uso y tenencia de la tierra, un tipo de conflictividad que se identificó a partir de diagnósticos participativos como el más relevante y frecuente en los diferentes territorios priorizados, además de contribuir a implementar el Acuerdo de Paz. Este tema fue trabajado por personal profesional especializado en la materia con amplia experiencia en este tipo de proyectos. La formación a conciliadores en equidad y de derecho y una participación amplia de organizaciones sociales en temas de derecho agrario, contribuyó a encontrar soluciones viables que a su vez permitieron que estos casos no escalaran a la justicia formal.

De igual forma, el proyecto de MJLR se centró en fortalecer comunidades, funcionarios educativos y organizaciones civiles que trabajan con jóvenes, adoptando prácticas de justicia restaurativa juvenil y resolución de conflictos. En colaboración con FUNPODEMOS, organización beneficiaria de una subvención de bajo valor, en Caldono, Cauca, se realizaron talleres y charlas sobre los ODS y temas sociales con un enfoque integral y cultural. En un contexto de violencia como el de este departamento, el proyecto capacitó a jóvenes y mujeres en resolución de conflictos, con énfasis en género para su participación activa en los territorios. La iniciativa se enfocó en prevenir la violencia mediante el empoderamiento cultural y talleres específicos para mujeres en todas las edades.

Estas acciones tuvieron un impacto duradero en la comunidad revitalizando la identidad cultural y motivando a las mujeres a contribuir al desarrollo local. Además, en consonancia con el ODS16 el proyecto promueve la cohesión social en municipios como Caldono, donde la iniciativa proporcionó espacios seguros para jóvenes y fomentó la integración entre grupos poblacionales, incluyendo campesinos e indígenas Nasa.

En el abordaje con instituciones educativas, el proyecto se centró en capacitar al personal educativo, familias y estudiantes en 25 municipios en habilidades de resolución de conflictos, estableciendo rutas de atención y articulándose con otras organizaciones para una respuesta efectiva a los casos presentados. Los espacios generados con los jóvenes se articularon mediante grupos focales y talleres sobre mecanismos de resolución de conflictos, empoderando a los jóvenes para resolver conflictos sin que estos se conviertan en delitos.

De igual forma, la participación de la Comisaría de Familia y otros funcionarios municipales en el proceso fortaleció la red a través de la articulación, proporcionando apoyo y claridad en las responsabilidades de cada actor y permitiendo el escalado adecuado de las situaciones conflictivas. Además, el proyecto contribuyó al fortalecimiento de un grupo de mediadores escolares que ahora forman parte de las instituciones.

A pesar de que las acciones tuvieron un impacto notable en la comunidad, con resultados visibles incluso después de dos años, en las instituciones educativas la conexión y apropiación

del proyecto es menor, debido a la falta de participación recurrente por parte de los beneficiarios, lo que ha limitado la continuidad en el aprendizaje. La implementación del proyecto ha logrado resultados significativos en fortalecer las capacidades de las instituciones educativas y otros actores para resolver conflictos de manera efectiva. Sin embargo, se necesita mejorar la participación y apropiación de los beneficiarios para garantizar la continuidad en el aprendizaje y maximizar el impacto del proyecto.

Es importante mencionar, que, durante el levantamiento de información en campo, se evidenció cómo las comunidades participantes adquirieron conocimientos sobre los derechos humanos y las vías de acceso a la justicia, lo que les dotó de herramientas para reclamar sus derechos como individuos y como comunidad, fomentando así la capacidad de incidencia y empoderamiento. Se implementaron mecanismos de resolución de conflictos, como los comités de convivencia, que promovieron el diálogo y la mediación.

“Uno como comité de convivencia está presto para ayudar a que se solucionen los problemas que hayan dentro de la organización y hacer que perdure la convivencia y eso nos genera paz, armonía y bienestar, en un grupo en paz todo el mundo aporta en convivencia. La verdad es que casi no hemos tenido como problemas, así como muy mayores para en el comité de convivencia” (Asociación Nueva Vida para los Carboneros, 2024).

El proyecto también se centró en la capacitación de líderes comunitarios en temas jurídicos, incluyendo jóvenes, la Guardia Indígena y mujeres. Se apoyó la formación de autoridades locales para proporcionar respaldo legal en la comunidad. En el trabajo realizado con los Resguardos Indígenas en el Cauca, se llevó a cabo un taller en una escuela, que permitió el involucramiento de los jóvenes y docentes en el acceso a la justicia mediante una metodología que combinó charlas con ejercicios prácticos y el uso de materiales didácticos como diapositivas.

Estas acciones fortalecieron la capacidad de incidencia de los líderes y lideresas comunitarios y promovieron el diálogo entre los diversos actores involucrados. Además, se brindó formación sobre liderazgo, transformación y equidad de género, destacando la importancia de comprender y apoyar a las personas trans en la comunidad. Los talleres también abordaron temas de convivencia ciudadana, conflictos y autoprotección, enriqueciendo así el conocimiento y las habilidades de los participantes.

Tras la implementación del proyecto en diversas comunidades, se observó una notable iniciativa en el trabajo de campo. Las comunidades que recibieron información y capacitación por parte del PNUD decidieron replicar estas acciones en otras comunidades. Este proceso tuvo como objetivo compartir conocimientos y generar espacios de diálogo e incidencia en temas relacionados con la justicia y la legalidad.

De manera paralela, las comunidades beneficiarias de Resguardos Indígenas se encuentran colaborando con una Universidad Indígena en el fortalecimiento del acceso a la justicia, centrando sus esfuerzos en estudios de derecho propio. Este enfoque colaborativo demuestra un compromiso compartido con el empoderamiento de la comunidad y la promoción de la justicia, destacando la importancia de la cooperación interinstitucional para abordar desafíos comunes.

Desde el enfoque de género, el proyecto de MJLR se diseñó un Protocolo de Atención a Mujeres Rurales para el Acceso a la Justicia y la Tierra que tiene en cuenta el contexto particular de las mujeres rurales, las dificultades y los obstáculos que experimentan para acceder a sus derechos y obtener una atención inclusiva. La herramienta responde a una necesidad específica de subsanar los vacíos de información tanto de las mujeres rurales como de los operadores de justicia sobre las rutas y mecanismos de acceso a las tierras y a la justicia. La herramienta es oportuna y pertinente al generar un empoderamiento basado en el acceso y la disponibilidad de la información y el reconocimiento de las discriminaciones particulares de las mujeres rurales.

El protocolo está dirigido a los operadores de justicia con competencia en acceso a la tierra y a los prestadores de servicios de asistencia y orientación jurídica y otorga herramientas básicas para identificar la relación de las mujeres con la tierra (propiedad, posesión y ocupación) y las diferentes rutas de acceso a la tierra (legalización, reconocimiento título, adjudicación baldíos, restitución de tierras, entre otros). De igual manera, es una herramienta útil para mejorar la atención a las mujeres rurales y superar la violencia institucional hacia ellas y el desconocimiento de sus realidades específicas.

Otra de las herramientas creadas fue un Programa Formativo Transversal para la Institucionalidad sobre mujer rural que profundiza en la explicación de sus discriminaciones, indica el marco normativo internacional y nacional para su protección; así como, las instituciones nacionales creadas para el desarrollo de las políticas y programas dirigidos a su atención. La herramienta tiene por objetivo mejorar el conocimiento para acceder a los servicios de justicia, generar disponibilidad de la información sobre las instituciones responsables y dar continuidad a los procesos de formación tanto de mujeres como de funcionarios.

Por otra parte, en la estrategia de difusión de los mecanismos alternativos de solución de conflictos se capacitaron hombres y mujeres rurales para dirimir conflictos de tierras y disminuir la conflictividad territorial. Este trabajo generó articulaciones entre distintas instancias a nivel nacional como la ARN, el Ministerio de Agricultura, las Cámaras de Comercio Locales (Entrevista Ministerio de Justicia y del Derecho, 2024).

En conclusión, la participación de las mujeres rurales en los procesos de formación en métodos alternativos de solución de conflictos generó efectos positivos en su empoderamiento debido a: 1. La promoción de su participación y generación de conocimientos; 2. El fortalecimiento de sus liderazgos y el rol de mediadoras en sus comunidades; y, 3. Mejorar su conocimiento sobre las rutas, mecanismos, procedimientos e instituciones a las cuales acudir para exigir sus derechos en relación con la tierra y la justicia.

Las herramientas mencionadas fueron pertinentes y oportunas para la formación y capacitación a los operadores de justicia local subsanando las debilidades sobre la información del contexto, las necesidades de justicia, los derechos y procedimientos para orientar a las mujeres rurales. No obstante, en el trabajo de campo no fue posible verificar la continuidad del uso de las herramientas por parte de las instituciones encargadas, ni la apropiación, discusión y difusión de esta información entre las mujeres rurales y sus organizaciones.

Los proyectos del Programa aportaron un considerable número de productos técnicos que responden a necesidades institucionales y de política pública para mejorar el acceso a la

justicia, que contribuyeron a su vez a fortalecer los lineamientos institucionales en este tema y que pueden servir de apoyo y como mecanismos de réplica (Output 6).

De acuerdo con los funcionarios entrevistados del Ministerio de Justicia y del Derecho y del Ministerio del Interior, las herramientas, procedimientos y medidas aportadas por los proyectos en materia de Acceso a la Justicia han contribuido a fortalecer la implementación de leyes y políticas estratégicas para el país como el Plan de Política Criminal, la Estrategia de atención de la Violencia Sexual en el marco del conflicto armado - RedJustas, la Ley 1719 de 2014 (acceso a víctimas de violencia sexual) y la Ley y 2126 de 2021 (fortalecimiento de las comisarías de familia).

Se destaca también la asistencia técnica para la estructuración de los MJLR, así como el apoyo brindado en análisis criminalístico, el fortalecimiento de las capacidades para la realización de necropsias y causales de muertes (Protección de líderes), y la consultoría sobre la tipificación del delito de feminicidio (Justicia penal restaurativa en cárceles de mujeres).

Lo anterior, se debe a que los productos son concertados previamente y responden a los intereses, programas y metas de las entidades públicas. Se caracterizan por su rigurosidad técnica, su contenido está actualizado y están escritos o producidos con lenguaje accesible, lo que facilita su difusión y apropiación (Entrevista Ministerio de Justicia y del Derecho, 2024).

De igual manera, se consideran muy relevantes los sistemas de información que han aportado los proyectos de protección a líderes (análisis de organizaciones criminales) y de MJLR (red de comisarías de familia), los cuales son herramientas consideradas innovadoras, estratégicas y pertinentes para mejorar el acceso a la justicia y fortalecer las capacidades institucionales.

La base de datos sobre grupos criminales elaborada por PNUD constituye una herramienta útil para identificar y monitorear las amenazas que enfrentan los líderes y lideresas sociales y defensores y defensoras de derechos humanos, y es una herramienta novedosa para el análisis de amenazas y la protección de liderazgos porque ofrece información cualitativa nueva que complementa a las bases de datos cuantitativas ya existentes para el uso de las instituciones de justicia (Entrevista UNODC, 2024).

Por su parte, el sistema de información para las comisarías de familia busca digitalizar los procesos de las comisarías y facilitar el seguimiento, y en un futuro, promover la interoperatividad del sistema de manera que pueda compartirse y conocerse la información de las diferentes comisarías en tiempo real, y mejorar mucho más la eficiencia de estas entidades. Tiene la característica de que se adecúa tanto a las condiciones de un territorio urbano como Bogotá o de cualquier municipio de categoría 5 y 6 de la Agenda PDET (Entrevista PNUD, 2024).

Todos los productos fueron recibidos a satisfacción por parte de los entes rectores de política y aliados estratégicos de los proyectos (Ministerio de Justicia y del Derecho y Ministerio del Interior); sin embargo, el uso y su aterrizaje al nivel local enfrenta importantes retos pues en la mayoría de los casos, para su apropiación, se requiere de voluntad política de las instituciones desde una perspectiva de política pública que supere los periodos de gobierno y las dificultades propias de la articulación interinstitucional en Colombia. En el caso de la base de datos para el análisis de los grupos armados, por ejemplo, no ha habido interés por parte de la Fiscalía de difundir el producto a nivel interno y continuar con la metodología y análisis propuesto, a pesar de ser identificado como un aspecto clave para su labor en materia de

acceso a la justicia por lo cual el producto, al menos en esta entidad, no ha tenido avances (UNODC, 2024).

El sistema para comisarías de familia se encuentra en funcionamiento y se ha hecho un piloto con un número pequeño de municipios de diferentes características. Los resultados han sido muy positivos y se espera poder escalar este proceso con el apoyo del Ministerio de Justicia y del Derecho.

En el desarrollo del Programa a través del proyecto de Modelos de Justicia Local y Rural, los enfoques diferenciales de género, ciclo vital y discapacidad fueron aspectos centrales en la formación y capacitación a funcionarios y operadores de justicia de las comisarías de familia, generando herramientas metodológicas oportunas y cambios en la orientación y atención de la población.

Con el fin de mejorar el acceso a la justicia se diseñaron capacitaciones con *enfoque de género* a funcionarios(as) de comisarías de familia en los territorios priorizados, dotándolos de conocimientos y herramientas para poder orientar y guiar de mejor manera a las víctimas de violencia de género o intrafamiliar. Las capacitaciones generaron cambios en los imaginarios sobre las mujeres víctimas y la naturalización de la violencia familiar.

"Las capacitaciones mejoraron nuestras habilidades para orientar y guiar a las personas que acuden a la Comisaría. Esto ha facilitado el acceso a la justicia y ha generado mayor confianza en la comunidad. Los procesos de formación cubrieron nuestras necesidades y falencias, proporcionando un valioso conocimiento legal. Esto ha sido especialmente útil pues se ha observado un cambio significativo en la percepción de la violencia contra la mujer. La comunidad ha adquirido mayor conocimiento sobre los mecanismos para denunciar y acceder a la justicia, lo que ha generado más confianza en la Comisaría (...) La institución ha aprendido y aplicado las capacidades adquiridas, especialmente en la orientación y atención a las personas que buscan ayuda. Estamos comprometidos en seguir brindando un servicio de calidad a la comunidad." (Entrevista Comisaria de Familia Santander de Quilichao, 2024)

El sistema para comisarías de familia se encuentra en funcionamiento y se ha hecho un piloto con un número pequeño de municipios de diferentes características. Los resultados han sido muy positivos y se espera poder escalar este proceso con el apoyo del Ministerio de Justicia y del Derecho.

"En la mayoría de los municipios las comisarías no tienen la infraestructura para brindar una atención adecuada a la población. Se buscó implementar mejores prácticas de justicia inclusiva a través de una mejor atención y servicio. Se buscaba que la institucionalidad conociera mejor la percepción sobre la VBG. Se crearon herramientas para evaluar el servicio al inicio y al final." (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2024)

Uno de los retos más importantes encontrados en los procesos de formación a funcionarios fueron los estereotipos y resistencias para trabajar con la población LGBTIQ+ en algunos territorios: *“Es necesario que el sistema vele por reconocer a las mujeres y personas LGBTI en la plenitud de su humanidad, desde prácticas desprovistas de prejuicios que enaltezcan tanto al ser como a sus derechos. Que reconozcan y busquen corregir las desigualdades que las afectan, que compensen la relegación que tradicionalmente han tenido que afrontar y que generen una incidencia positiva en la transformación de realidades sociales hacia la igualdad y la inclusión.”* (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2019a: 4).

En el trabajo de evaluación y las entrevistas realizadas, si bien se identifican avances para la atención a mujeres víctimas de violencia, los participantes resaltan dificultades en la atención y resistencia de algunos funcionarios a reconocer la violencia y atender debidamente a la población LGBTIQ+, debido a la persistencia de creencias, estereotipos e imaginarios sexistas.

“En Quibdó es importante trabajar la prevención y la atención a víctimas de violencia desde el enfoque diferencial (...) El tema del acceso a la justicia es particularmente difícil por la población LGBTIQ+ por la falta de registro y de acompañamiento emocional. Apenas ahora se está empezando a visibilizar esta población. Esta es una cultura con muchos estigmas y prejuicios contra esta población. La alcaldía también es una institución muda e invisible en este tema. La secretaria de la mujer no aparece ni responde. No existe una estrategia clara. Todo esto hace que continúe siendo pertinente la formación a funcionarios públicos en el enfoque de género y en el enfoque diferencial.”
(Defensoría del Pueblo, Sede Chocó, 2024).

No obstante, la perspectiva de género y diferencial en las capacitaciones y formaciones realizadas con las comisarías de familia evidenciada en el diseño de herramientas como Protocolos y Guías de acción que acogen un enfoque amplio y garantista de género, que van más allá de una perspectiva familista permitieron generar reflexiones sobre la protección de los derechos de mujeres, lideresas sociales, niños, niñas y adolescentes y población con orientaciones e identidades sexuales diversas.

El Programa promovió un ejercicio innovador de articulación en materia de Derechos Humanos entre la oferta institucional y la demanda ciudadana en clave de prevención, protección e investigación, haciendo aportes relevantes para la protección de líderes y lideresas sociales.

Un aspecto clave del Programa fue la articulación interinstitucional que permitió poner en la agenda pública diferentes temas estratégicos para las entidades, los territorios y las organizaciones de la sociedad civil. Un ejemplo de esto fue el proyecto de Protección de líderes que articuló acciones con el Ministerio del Interior y del Derecho, la ARN y con la Consejería para la Estabilización, quienes se involucraron en diferentes acciones, buscando responder a las necesidades y temas claves para la protección de líderes y lideresas sociales.

“El proyecto surge de una lectura de necesidades institucionales hecha por el PNUD y el Ministerio del Interior buscando articular sus compromisos en el Plan Nacional de Desarrollo con las metas del proyecto orientadas a los diálogos regionales y a los Planes de Protección individual y Colectivos. El trabajo articulado fue clave para lograr los objetivos previstos del proyecto” (PNUD, 2024).

La estrategia del proyecto (Protección de líderes) fue desarrollar acciones desde cinco perspectivas: 1. Acciones de fortalecimiento al equipo técnico del Ministerio del Interior (Metodología para la inclusión del enfoque preventivo en materia de Derechos Humanos - DDHH, en el marco de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana – PISCCC-); 2. Acciones de prevención y protección de líderes como estrategias de no discriminación (Pactos Departamentales de No Discriminación) y la formación en identificación de riesgos diferenciales en mujeres excombatientes; 3. Apoyo en la implementación y ajustes de políticas públicas (Decreto 660 de protección colectiva, CONPES 4064 o Política Pública de Garantías y Respeto a la labor de Defensa de los Derechos Humanos y el Liderazgo Social); 4. Financiación de emprendimientos de organizaciones de líderes y lideresas sociales para promover la autonomía económica (Planes de asistencia técnica y planes de inversión a través de subsidios de bajo valor); 5. Apoyo técnico para la investigación penal sobre grupos armados ilegales; 6. Promoción de procesos de veeduría ciudadana en torno a vulneraciones a los Derechos Humanos; y 7. Campañas para promover una Cultura de la Legalidad (UNODC-PNUD. Onceavo Comité Técnico Operativo).

El enfoque de género estuvo presente de manera transversal y constante en todo el proyecto. A través de acciones específicas se logró un ejercicio de empoderamiento de mujeres excombatientes para apoyar su labor como lideresas a la vez que se les formó en la identificación de riesgos vinculados a esta labor, posibles medidas de mitigación y rutas de prevención del riesgo (UNODC-PNUD. Onceavo Comité Técnico Operativo). En esta línea se elaboró una caja de herramientas para la ARN con un enfoque institucional, que también apoyará a las mujeres en su labor de lideresas. En el Catatumbo se hizo una labor importante con población interesada en sustitución de cultivos con un enfoque de protección y prevención. En esta zona se impulsaron varios de los emprendimientos con un apoyo concreto en capital semilla y la promoción de diálogos con enfoque de derechos y seguridad humana (Entrevista PNUD, 2024).

A través de la articulación interinstitucional se hizo un esfuerzo por llevar la oferta de servicios a los territorios y fortalecer las capacidades de las instituciones locales para la protección de líderes y lideresas con una visión integral, abordando aspectos estratégicos como la transformación de actitudes y la no discriminación frente a los liderazgos sociales.

Entre los efectos no previstos del proyecto está la efectiva articulación que promovió el proyecto entre la ARN, el Ministerio del Interior y la Consejería para la Estabilización, la generación de un Sistema de Información y Análisis (SAGA) que articula otras instituciones incluyendo OSC; así como, los diálogos críticos entre el gobierno y las organizaciones. De acuerdo con PNUD, el proyecto, a través de estos diálogos contribuyó a mejorar las condiciones de los antiguos gestores de paz.

Este proyecto enfrentó dificultades significativas en materia de seguridad en las zonas priorizadas (Catatumbo, Nariño y Chocó), lo que a su vez incidió en que los resultados alcanzados fueran de corto y mediano plazo y no lograran las transformaciones sociales (en cambio de actitudes, comportamientos y percepciones frente a la labor de los líderes sociales) para garantizar las bases habilitantes de derechos para las personas que ejercen esta labor. De

acuerdo con la información ofrecida en las entrevistas por parte de funcionarios del PNUD y de UNODC, el deterioro de la seguridad en las zonas priorizadas en los últimos años, la alta presencia de grupos armados ilegales; así como, las brechas institucionales que existen entre las zonas urbanas y rurales fueron aspectos que limitaron las posibilidades de impacto de este proyecto en los territorios.

Otra dificultad que se enfrentó durante la implementación de la acción fueron las diferencias de enfoques entre el gobierno del presidente Iván Duque y Gustavo Petro. Para el primero, la protección de líderes y lideresas estaba enmarcado en los Derechos Humanos de manera general; mientras que para el segundo, el tema de la paz, los derechos humanos y la protección de líderes está en la agenda política como una prioridad. Esto requirió estrategias y enfoques metodológicos diferentes, requiriendo ajustes que tomaron tiempo.

Desde el Programa se buscó responder a la necesidad de apoyar organizaciones sociales de líderes y lideresas, así como de excombatientes de las FARC en la generación de ingresos económicos para que pudieran ejercer su rol de liderazgo y defensa de los Derechos Humanos a la vez que conseguían estabilidad económica. Sin embargo, en la práctica no se evidenció una relación clara entre el apoyo de los emprendimientos y los mecanismos de fortalecimiento de los liderazgos (output 6).

Con respecto al tema de emprendimientos, se apoyaron 50 organizaciones a través de asistencia técnica y acuerdos de subvención de bajo valor a través de actividades orientadas al fortalecimiento financiero, administrativo y contable (trámites de facturación electrónica ante la DIAN, ajustes a la actividad económica, reportes contables y tributarios, entre otras cosas); así como, mejoramientos de equipos, compra de materia prima e infraestructura básica para los emprendimientos productivos (UNODC-PNUD. Comité Técnico Operativo, 2019).

"El fin de esta actividad no eran los emprendimientos sino trabajar el tema de DDHH y de liderazgo. No hay forma de saber si aumentaron los ingresos a través de las acciones del proyecto, pues esta información no se recogió y no había manera de monitorearlo durante el corto tiempo de ejecución del proyecto, el objetivo no era tanto la sostenibilidad de los emprendimientos como generar espacios para trabajar temas de liderazgo" (Entrevista PNUD, 2024 2024).

La presidente de una de las organizaciones beneficiarias entrevistadas indicó que después de dos años de implementación del proyecto, tres mujeres de la organización están recibiendo un sueldo fruto de las ganancias del negocio avícola y de porcicultura apoyado por el PNUD. En el corto plazo, la organización espera comprar dos cerdas para reproducción y que el negocio crezca y entregar un lechón a cada asociada para que ellas reciban directamente las ganancias de criarlo y luego venderlo.

Gracias a la asistencia técnica que se brindó en el marco del proyecto de Protección de líderes, se generó un proceso de fortalecimiento organizativo de las asociaciones productivas que trasciende el ámbito económico y que les permite tener mayor reconocimiento, visibilidad y liderazgo regional. En este sentido, se verificó en campo que gracias al apoyo del PNUD se fortaleció técnica, administrativa y contablemente una organización, y que, desde entonces,

la alcaldía de su municipio la expone ante otras organizaciones como un caso de éxito. Esas otras organizaciones, especialmente las más jóvenes, le han pedido consejos a la presidente de la organización apoyada por el PNUD sobre cómo organizarse y cómo acceder a apoyos lo que la ha convertido en referente en la región.

En las visitas de campo se evidenció que hay dificultades para identificar los diferentes proyectos en los que han participado con el PNUD y otras agencias de cooperación, y las diferenciaciones entre cada uno. De igual manera, el tiempo que ha pasado con respecto a la finalización del proyecto de líderes y lideresas sociales (2 años), ha generado dificultades en la recordación de las acciones específicas del proyecto, lo que ocasiona que se recuerden únicamente acciones puntuales como los insumos recibidos por los beneficiarios de los proyectos productivos. En esta línea, no fue posible identificar que las personas beneficiarias tuvieran claridad de la vinculación del apoyo a los emprendimientos con el objetivo de fortalecer los liderazgos sociales.

El enfoque diferencial de género se desarrolló integralmente en las herramientas y estrategias creadas para disminuir las barreras del acceso a la justicia y promover la protección de líderes y lideresas sociales, defensores y defensoras de derechos humanos y excombatientes.

Uno de los componentes del enfoque de género desarrollado fue el diseño de herramientas participativas donde se consolidaron criterios para medir y gestionar el riesgo y promover instrumentos de prevención y protección dentro de los cuales se construyó un Protocolo Específico con Enfoque de Género y de los derechos de las Mujeres y Comunidades. Además, el Programa generó otras herramientas complementarias a estas medidas de protección como una cartilla sobre Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos para gestores de justicia que expone las principales agresiones, amenazas y grupos en especial situación de riesgo, señalando las interseccionalidades o ejes transversales de violencia que generan condiciones de vulnerabilidad específica para esta población. La herramienta genera sugerencias de mejoramiento de atención, articulación de los gestores de justicia con entidades competentes y rutas de atención y protección.

El enfoque étnico y territorial se desarrolló a partir de la promoción de un Programa Integral de Seguridad y Protección para comunidades y organizaciones en los territorios dirigidos a comunidades y organizaciones étnicas, de mujeres, género, ambientales, sectores LGBTIQ+ y defensoras(es) de derechos humanos. El Programa del Ministerio de Justicia desarrolló un enfoque étnico, de género y territorial para: 1. Adoptar medidas de prevención e identificar factores de riesgo; 2. Definir medidas de seguridad y/o protección en poblaciones específicas; 3. Adoptar medidas o apoyar procesos de reconciliación y/o convivencia pacífica; 4. Adoptar medidas dirigidas a fortalecer la denuncia por parte de las organizaciones de derechos humanos en los territorios.

En este ámbito el Ministerio también diseñó una Ruta para la Elaboración de Protocolos de Protección en territorios rurales que se dirigió a activar medidas de emergencia específicas frente a eventos o situaciones de riesgo, todo esto respondiendo al diagnóstico emitido con la participación de distintos líderes y lideresas, y defensores y defensoras de derechos humanos en territorios con limitaciones institucionales para la respuesta inmediata. Las herramientas generadas son una evidencia de la articulación entre las instituciones y la sociedad civil para responder a las demandas de justicia en territorios con alta presencia de amenazas por la presencia de distintos actores armados.

El modelo implementado reconoció el rol de las mujeres como sujetos de construcción de paz y fue desarrollado por gestores y gestoras territoriales de la ARN que incluyó recursos audiovisuales. Estas herramientas organizadas en módulos permitieron: 1. La identificación de riesgos diferenciales de las mujeres exintegrantes de las FARC-EP; 2. Consolidar competencias, protocolos y rutas institucionales de prevención, protección, atención y acceso a la justicia; 3. Mitigación de riesgos diferenciales y medidas de prevención y protección; y, 4. Fortalecer la participación y el liderazgo de las mujeres excombatientes en la construcción de paz.

Uno de los retos de la evaluación fue la dificultad de verificar la efectividad y el alcance de las medidas en la población objetivo pues la localización de beneficiarios y visitas al terreno estuvo delimitada por la temporalidad en la que finalizó el proyecto (2022) y el comienzo de la evaluación (marzo 2024). Esto significa que ha pasado el tiempo y las condiciones del contexto han cambiado generando dificultades para encontrar información testimonial en los territorios que corroboraran la información o dieran cuenta del impacto de las actividades y el uso de estas herramientas en el contexto en que se produjeron. No obstante, para efectos de la evaluación, la evidencia de los contenidos y herramientas fueron oportunas para identificar el desarrollo de los enfoques de género y diferenciales en la concepción y desarrollo del proyecto, los resultados y productos obtenidos.

La implementación del enfoque de género en los procesos de justicia restaurativa permitió identificar barreras para acceder a la justicia en las investigaciones sobre feminicidio y promover procesos de resocialización para mujeres privadas de la libertad.

El primer componente de este resultado es el desarrollo de una investigación sobre los **feminicidios** que generó hallazgos sobre las debilidades del sistema de justicia como: 1. Las deficiencias en la recolección de datos y la falta de homogeneidad en los criterios de registro y clasificación de delitos (homicidio- feminicidio); 2. La necesidad de capacitar en enfoque de género a los funcionarios encargados de la investigación criminal, especialmente investigadores de la Fiscalía General de la Nación; y, 3. La alta tasa de impunidad por la baja efectividad de las investigaciones. (Entrevista Ministerio de Justicia y del Derecho, 2024).

La investigación es una herramienta pertinente y acertada para la recolección de información oportuna para, más adelante, generar recomendaciones de política pública y criminal para reducir las tasas de feminicidio en la sociedad colombiana. Es necesario que dicha estrategia esté articulada a una política pública integral de prevención y atención oportuna de la violencia contra las mujeres.

“Con esta investigación, se encontró que hay deficiencias en la recolección de datos, que es necesario capacitar en enfoque de género a los encargados de la investigación criminal y que la tasa de judicialización de los casos de feminicidio es muy baja. Es necesario alinear estos hallazgos con una estrategia de política criminal y judicialización efectiva” (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2024).

El desarrollo de la consultoría fue parte de una estrategia acertada y oportuna liderada por el Ministerio de Justicia y del Derecho para obtener información suficiente para la toma de decisiones y recomendaciones de política pública. En el corto plazo, dicho estudio puede funcionar como un diagnóstico que permita diseñar intervenciones intersectoriales y estrategias institucionales para generar una mayor capacidad de respuesta en la prevención, atención y

judicialización efectiva de estos casos de violencia extrema que afectan principalmente a mujeres jóvenes.

El segundo componente de esta estrategia fue el desarrollo de **proyectos de justicia restaurativa** Establecimientos de Reclusión de Orden Nacional (ERON) de Armenia, Jamundí y Bogotá. El enfoque de género implementado dio cuenta de la importancia de impulsar prácticas restaurativas para la convivencia pacífica y la inclusión social de las mujeres y población con orientaciones e identidades sexuales diversas, a través de la construcción de proyectos de vida dignos considerando dos aspectos importantes:

“1. El reconocimiento de estructuras sociales que perpetúan la discriminación, exclusión y vulnerabilidad de las mujeres y personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas; y, 2. La comprensión de cómo estas brechas sitúan a esta población en ciclos de revictimización, limitando sus opciones de subsistencia, toma de decisiones y, en última instancia, contribuyendo a su participación y reincidencia en actividades delictivas.”
(Encuesta, 2024).

El desarrollo del proyecto generó espacios para el intercambio de opiniones, redes de confianza, creación de espacios seguros para identificar necesidades de justicia de la población privada de la libertad; y, el cambio de actitud de los funcionarios con respecto al tratamiento de la población penitenciaria. No obstante, el mayor beneficio fue a nivel de diagnóstico para identificar las necesidades y retos de la población frente a la reintegración en la sociedad, particularmente promoviendo el empoderamiento de mujeres que son madres cabeza de hogar, sujeto de protección especial constitucional¹⁰.

Uno de los cambios más relevantes en las mujeres a nivel individual tuvo que ver con el empoderamiento para la toma de decisiones sobre su proceso de resocialización y elaboración de sus proyectos de vida, identificando intereses para orientar las capacitaciones y generando estímulos a partir de ofertas de capacitación y oportunidades de aprendizaje de ciertos oficios y habilidades:

“El proyecto incluyó una encuesta de satisfacción que permitió identificar el alto grado de satisfacción y la percepción positiva de las participantes sobre la utilidad de lo aprendido”
(Encuesta, 2024).

Otro de los aspectos más relevantes del proyecto fue generar cambios positivos a nivel grupal en la forma de gestionar los conflictos y la promoción de la convivencia dentro de los centros penitenciarios: *“Se observó que en un 87,1% las participantes reportaron una mejora en la convivencia dentro del establecimiento, así como en las relaciones interpersonales a nivel general. Estos resultados sugieren un impacto positivo en línea con el fortalecimiento de habilidades humanas esenciales como la sororidad, empatía y comunicación efectiva”* (Encuesta, 2024).

¹⁰ “La mujer cabeza de familia como sujeto de especial protección constitucional tiene su fundamento desde 1991, mediante el artículo 43 de la Constitución Política, el cual dispone que es obligación del Estado amparar de forma especial a la mujer cabeza de familia.” Para mayor información ver: Cifuentes Parra, Angie & Rubio Camilo, Luis Esteban (2023). “El reconocimiento de la mujer cabeza de familia como sujeto de especial protección constitucional en Colombia: un análisis de su evolución desde la legislación y la jurisprudencia.” En, Artículo de investigación para Titulación en Derecho. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Libre seccional Cúcuta.

Por último, uno de los mayores logros del proyecto fue la generación de interés de los distintos actores del proceso en la continuidad del proyecto, dados los cambios positivos generados que pueden profundizarse y replicarse en otros establecimientos si se invierten mayores recursos institucionales, y se amplía el tiempo de la implementación.

“Actualmente se está trabajando para entender qué necesitan las mujeres que en algún momento van a salir. En una siguiente fase es importante trabajar con personal del INPEC para que ellos también entiendan qué significa la justicia restaurativa y saber que no sólo la justicia punitiva sirve. Se necesita un cambio de mentalidad profunda sobre cómo funciona la justicia. Además, se va a trabajar con INNOVA, un aspecto más productivo, con el fin de brindar herramientas económicas para las mujeres. Esto se ha hecho antes con hombres, pero aún no con mujeres. Se busca trabajar el ser y la parte productiva.” (Entrevista, 2024)

La construcción de estrategias para la atención de las víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto bajo el liderazgo del Ministerio de Justicia y del Derecho incluyó un enfoque de género garantista logrando la realización de diagnósticos, sistematización de casos, identificación de perfiles y problemáticas de acceso a la justicia, propuestas y recomendaciones de acción.

La construcción de la estrategia de atención de violencia sexual para víctimas del conflicto armado tuvo varias fases de diseño y reestructuración. Una primera fase comenzó en el (2013-2017) haciendo seguimiento y evaluación de la Estrategia de Acceso a la Justicia para Sobrevivientes de Violencia Sexual en el marco del conflicto armado interno¹¹. En esta evaluación se realizó un diagnóstico del perfil de las víctimas participantes de las jornadas de declaración y denuncia promovidas por el Ministerio de Justicia y del Derecho en diferentes ciudades y los seguimientos a los casos presentados.

La consultoría realizada por Sisma Mujer identificó que la estrategia desempeñada no respondió a objetivos, metodologías y resultados coherentes con un enfoque de política pública específico. Por lo tanto, sugirió replantearla para incorporar un sistema de monitoreo que permitiera identificar avances según un plan de trabajo. En segundo lugar, la evaluación advirtió que no era eficiente ni efectivo el seguimiento a todos los casos porque desbordaba las capacidades del Ministerio para hacer el acompañamiento a todas las víctimas. (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2017: 9) (Entrevista Sisma Mujer, 2024).

Dados los resultados de la evaluación, el PNUD en alianza con la Fundación Círculo de Estudios inició una segunda fase de sistematización (2019-2020) de la información recabada sobre los casos de violencia sexual (Red Construyendo)¹². En total se sistematizó la información de tres

¹¹ Ministerio de Justicia y del Derecho (2017). Estrategia de acceso a la justicia para sobrevivientes de violencia sexual en el marco del conflicto armado interno (EAJ). Bogotá, D.C: Dirección de Justicia Transicional, Ministerio de Justicia, FUPAD.

¹² Ministerio de Justicia y del Derecho; Fundación Círculo de Estudios (2020). Documento de Sistematización. Análisis integral de los resultados, buenas prácticas y recomendaciones de la estrategia. Bogotá, D.C: Dirección de Justicia Transicional, Ministerio de Justicia, Fundación Círculo de Estudios.

jornadas de declaración y denuncia de víctimas realizadas en Sincelejo, Santa Marta y la Cocha. En el año 2015 se amplió el espectro de la población beneficiaria incluyendo a personas con orientaciones e identidades de género diversas "fortaleciendo la inclusión y las exigencias de los enfoques diferenciales y de género. En particular, se destaca la implementación del enfoque étnico en virtud de la respuesta de la estrategia al Auto 620 de 2017 de la Corte Constitucional que cobijaba a comunidades afrodescendientes del Urabá antioqueño. (Ministerio de Justicia, Fundación Circulo de Estudios, 2020:3).

Entre las conclusiones de la sistematización se destacan los cambios positivos generados, en primer lugar, con el liderazgo del Ministerio de Justicia y del Derecho para articular sinergias entre la cooperación internacional, la sociedad civil y las instituciones del Estado. Así como, las dificultades de lograr avances con la Fiscalía General de la Nación para adoptar estrategias de mejora en la investigación criminal de los hechos. En segundo lugar, el cambio más significativo tuvo lugar en el fortalecimiento de redes y articulaciones entre la sociedad civil, es decir, redes de mujeres, organizaciones de víctimas y no gubernamentales que se dispusieron a posicionar el asunto de la violencia sexual como tema prioritario en la agenda política y los Acuerdos de Paz:

"(...) la estrategia colaboró en la dirección de recursos para fortalecer la acción de la sociedad civil en la identificación y orientación de casos a nivel territorial y apoyó procesos de sensibilización en torno al tema de la violencia sexual como la campaña Derecho de Voz de la Fundación Circulo de Estudios con circulación a nivel nacional e internacional"
(Ministerio de Justicia, Fundación Circulo de Estudios, 2020:21)

En tercer lugar, las experiencias permitieron la organización de grupos de mujeres para realizar acompañamientos colectivos que permitieron la empatía, la confianza, la construcción de redes de apoyo y soporte que facilitaron la denuncia y la constitución de reparaciones individuales y colectivas:

"Contar las historias fue muy significativo, poder encontrar ayuda, saber que no estábamos solas, que no teníamos la culpa de lo que nos había sucedido. Los círculos de mujeres permitían por primera vez narrar hechos que habían pasado hace mucho tiempo y que por vergüenza se habían ocultado, estos son recuerdos muy privados, dolorosos, contarlo implica descargar emociones y sanar el corazón" (Entrevista Funrec, 2024).

En cuarto lugar, la estrategia advirtió la necesidad de que se diseñara un abordaje integral y cuidadoso para el acompañamiento de las víctimas garantizando la privacidad y la protección para que pudieran contar los hechos en grupos pequeños, prepararlas para la denuncia y reconstruir el tejido social, la importancia del acompañamiento psicosocial y la necesidad de fortalecimiento de la atención institucional del Estado para atender consecuencias en salud mental y física. En las recomendaciones se mencionaron algunos aspectos claves para fortalecer la articulación intersectorial del Estado y el establecimiento de un sistema de información y sistematización que garantizara mayor confiabilidad y credibilidad (Ministerio de Justicia, Fundación Circulo de Estudios, 2020:21).

La nueva estrategia denominada "Red Justas" se construyó entre (2020-2022) diseñando un proceso de acompañamiento integral a las víctimas en concordancia con la satisfacción de sus derechos a la verdad, la justicia, la reparación tanto de la violencia sexual como de otras formas de violencias de género en el marco del conflicto armado. Los documentos recogían las necesidades de justicia de las víctimas compiladas en los diagnósticos y reconocían las principales barreras de acceso y goce de los derechos.

Los componentes diseñados en la nueva estrategia incluían medidas para: 1. El acompañamiento integral para la satisfacción de los derechos de las víctimas; 2. Medidas para evitar todas las formas de victimización secundaria o revictimización; 3. Medidas para su seguridad, e integridad física y emocional; 4. Transparencia en los mecanismos de comunicación; e) acuerdos operativos entre instituciones; 5. Acuerdos entre instituciones y sociedad civil; 6. Perfiles de organizaciones nacionales, regionales y locales para la articulación el trabajo en terreno; 7. Diseño, recolección y análisis de datos; y, 8. Viabilidad orgánica, presupuestal y operativa (Ministerio de Justicia, Fundación Circulo de Estudios, 2020:48).

No obstante, esta estrategia no logró implementarse, de acuerdo con las entrevistas realizadas, un factor desfavorable fue el cambio de gobierno nacional en 2022 que limitó el desarrollo y la implementación de la estrategia tal y como se había diseñado. La "Estrategia Red Justas" se reformuló una vez más en el año 2023 realizando un nuevo diagnóstico en territorios priorizados e incorporó la estrategia a un Programa Paz en Territorios, acogiendo las recomendaciones de la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad y buscando articular acciones con el Sistema Integral de Justicia, Verdad, Reparación y No Repetición (Entrevista Ministerio de Justicia, 2024).

En suma, la evaluación de la Estrategia de Violencia Sexual revela, en primer lugar, la importancia del posicionamiento del Ministerio de Justicia como institución líder y responsable de generar estrategias, programas y políticas para atender las necesidades de justicia de las víctimas de violencia sexual y generar articulaciones entre instituciones, sociedad civil y cooperación internacional para garantizar respuestas sólidas y permanentes en el tiempo.

En segundo lugar, se evidencia el desarrollo amplio de un enfoque de género que abordó las problemáticas específicas de las mujeres, niñas y adolescentes, pero también de la población LGBTIQ+. En ese sentido, identificó relaciones y conexiones de la violencia sexual con otros tipos de violencia (intrafamiliar, de pareja, desplazamiento). Estos aspectos son centrales para la formulación de una política pública que atienda integralmente los derechos de las víctimas y permita el desarrollo de su autonomía física, política y económica, tal y como lo ha sugerido la CEPAL.

En tercer lugar, el enfoque de género implementado ha contribuido a visibilizar la situación particular de la población LGBTIQ+ y documentar casos irresueltos ante instancias como la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad. Los hallazgos permiten comprender cómo la población con orientación e identidades sexuales diversas ha sido víctima del delito de violencia sexual, debido a, los prejuicios socioculturales exacerbados en contextos de conflicto armado. La estrategia de violencia sexual muestra la necesidad de fortalecer las respuestas de política pública orientadas a la reducción de obstáculos para el acceso a la justicia formal y transicional de esta población.

Para finalizar, se puede decir que el Programa fue eficaz al lograr en todos los proyectos que lo componen, los objetivos y resultados previstos, generando capacidades a nivel institucional,

organizacional, comunitarias e individual y apoyando la creación e implementación de instrumentos de política pública a partir de las estrategias y acciones implementadas; así como, todo aporte hecho desde la asistencia técnica, las consultorías, y la construcción de herramientas pedagógicas. A nivel local es un reto para este tipo de programas adaptarse a los cambios generados con cada cambio de gobierno nacional y local, así como enfrentando la alta rotación de funcionarios que estos cambios de período generan ¹³.

Eficiencia

Existe una visión compartida a nivel interno del PNUD sobre la manera en que se concibe el Programa como una agregación de proyectos, más no se evidencia una coherencia en su diseño, ejecución y seguimiento como tal.

De acuerdo con los diferentes PRODOC y las conversaciones sostenidas con el personal del PNUD, los proyectos en la entidad se formulan de manera progresiva y se van vinculando al Programa bajo la creación de outputs más no con lógica programática. Lo anterior, dificulta analizar la eficiencia del Programa como un todo y requiere que se examine cada uno de los proyectos de manera diferenciada para después hacer una inferencia sobre los alcances del Programa, basados en hechos que se presentan en informes y entrevistas.

A grandes rasgos, de las entrevistas puede indicarse que los proyectos financiados por el Fondo Multidonante fueron más eficientes, que otros proyectos financiados por otros cooperantes. Esto debido a la familiaridad de los procedimientos entre el PNUD y el MPTF. Los proyectos con entidades estatales fueron los que mayores dificultades en materia de ejecución de recursos presentaron al manejar los presupuestos con corte a 31 de diciembre, cuando existen proyectos con planeaciones de mayor alcance.

“Los tiempos no fueron los ideales y la forma en que se firmó el convenio y el compromiso de implementar los recursos y cumplir las actividades, eso fue un reto gigante. Ese proyecto tuvo muchas dificultades tanto para acceder a los recursos como para luego legalizar los desembolsos del convenio” (Entrevista PNUD, 2024).

Lo anterior, dado que la legislación colombiana bajo la Ley 80 estipula ciertos lineamientos frente a la contratación de la administración pública; y, desde el PNUD, se apela a normativas internacionales. *“Una de las principales razones por las que las entidades de gobierno estatal ven la dificultad de firmar convenios con agencias de Naciones Unidas, en general, es porque no cumplimos la normativa colombiana de contratación eficiente”* (Entrevista PNUD, 2024).

El modelo de gobernanza del Programa es percibido por los participantes como un modelo que aplica más en la lógica de los proyectos que a nivel agregado.

¹³ solicitudes de conciliación pueden presentarse verbalmente o por escrito. Ministerio de Justicia y del Derecho. Recuperado el 14.04.24 de: <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/MASC/Paginas/conciliacion-en-equidad.aspx#:~:text=El%20Conciliador%20en%20Equidad%2C%20estimula%20a%20las%20partes,sobre%20resoluci%C3%B3n%20de%20conflictos%20y%20el%20sentido%20com%C3%BA>

Si bien en teoría debería existir un único órgano de gobernanza, en el Programa cada proyecto cuenta con sus propios comités directivos, técnicos y financieros. Lo anterior, para dar una mayor celeridad a los procesos dependiendo de las actividades y procesos de cada uno.

Se reconoce la necesidad de contar con un órgano de gobernanza a nivel Programa; sin embargo, en la práctica se ha evidenciado que hay espacios en los que cooperantes no tienen interés de participar de espacios donde se discutan elementos del Programa, sino netamente aquellos procesos y proyectos en los que han aportado recursos (Entrevista PNUD, 2024).

A pesar de presentar informes y reportes integrados sobre el marco de resultados del Programa, este no contó con un sistema integrado de gestión de proyectos.

En relación con el sistema de monitoreo, se evidencia la manera en que el equipo de M&E brinda los lineamientos, asesora y acompaña a los puntos focales de cada proyecto para ejecutar las labores asociadas a estos procesos. Además, se observó que, si bien no existe el sistema integrado de monitoreo y evaluación, desde el Programa se hizo el esfuerzo por presentar reportes agregados, generándolos a partir de la plataforma de gestión de proyectos que utilizaban previo a institucionalizar Quantum (nueva plataforma) y, a partir de la creación de espacios con los puntos focales de monitoreo para que consolidar los reportes internos y brindar una visión del Programa más agregada, desde cada uno de los componente desde los proyectos a cargo. “Siempre era cada uno con su proyecto, pero luego nos reuníamos para articular la ejecución. Sí, es una agregación de los proyectos para presentar” (Entrevista PNUD, 2024).

Ahora bien, los reportes a los cooperantes fueron generados dependiendo del proyecto, pero no se llevaron a cabo reportes externos a estos a nivel Programático. “Cada cooperante quiere escuchar en sus informes y en la rendición de cuentas lo que a ellos les interesa, lo que ellos financiaron, y fue muy independiente. Eso, en general, nos pasa en todos los programas que tenemos. Ese un común denominador. No hemos logrado crear ese sistema integrado de gestión de rendición de cuentas de un programa conjunto, no lo hemos logrado” (Entrevista PNUD, 2024).

Frente al sistema de gestión de recursos a nivel Programático se identificó la inexistencia de este, generando que cada proyecto gestionara sus propios recursos de manera individual. Lo anterior, según las entrevistas, es una situación común en los Programas existentes en el PNUD y es asociado a los diversos actores y cooperantes con los que tienen interlocución. No obstante, es considerado como una oportunidad de mejora al interior de la institución y en la gestión de este tipo de programas. Sin embargo, reconocen la dificultad de contar con un sistema de estos dado que cada proyecto cuenta con demandas y tiempos distintos.

La temporalidad del CPD del PNUD no coincide con los instrumentos de planificación del país (planes nacionales de desarrollo) aspecto que dificulta una mayor eficiencia en la ejecución de acciones y proyectos al interior de la organización.

Si bien ambos documentos tienen una temporalidad de cuatro años, estos documentos se traslapan en el tiempo, generando retrasos en la implementación de nuevos proyectos y programas. Atado a esto se rectifica que Colombia al no tener políticas de Estado sino de gobierno, afecta el trabajo de planeación estratégica del PNUD en la selección de prioridades y en las negociaciones con los gobernantes de turno.

La plataforma Quantum ha limitado el dar celeridad y eficiencia a las tareas propias del PNUD. No obstante, las posibilidades de contar con mecanismos como las subvenciones de bajo valor y los acuerdos de entrega de responsabilidad han sido estratégicos en los procesos propios del Programa.

La nueva plataforma y las nuevas directrices del PNUD han significado retrasos a nivel contractual y de ejecución de recursos. Sin embargo, se destacan los mecanismos existentes para dar respuesta a estos retos en el marco del Programa. En este sentido, el PNUD para dar celeridad a sus procesos entrega recursos a organizaciones de la sociedad civil para implementar actividades, movilizar recursos, poder contratar personal con mayor eficiencia y ejecutar recurso de manera más ágil.

La institucionalización de Quantum, en general, ha sido percibida como no tan positiva, reconociendo que los procesos, ya extensos y poco flexibles de la organización, generan mayores cargas administrativas que no se traducen en mayor eficiencia, pero garantizan la rendición de cuentas y la transparencia bajo las políticas y lineamientos que guían al PNUD.

“Además, ahora se les exige a los proveedores ingresar toda la documentación en un sistema, lo cual puede ser una tarea tediosa y no todos los proveedores están dispuestos a hacerlo. Esto puede limitar el número de proveedores disponibles. A pesar de estos desafíos, tratamos de trabajar con todos los proveedores disponibles y cumplir con los procedimientos establecidos. Cada proceso tiene sus propias complicaciones y requisitos específicos, pero es necesario seguirlos para poder avanzar” (Entrevista PNUD, 2024).

Desde una visión de maximización del uso de los recursos se destaca que la planificación de los proyectos es clave y se cuentan con los recursos necesarios. No obstante, las contrataciones fueron procesos que dilataron la ejecución de los recursos.

Se identifica que los procesos de planificación han generado buenos réditos en el logro de los resultados. Además, la contratación de recursos humanos fue la necesaria, aun cuando no eficiente por los procesos internos del PNUD. Desde el PNUD se opta por el uso adecuado y transparente de los recursos.

“Las consultorías que contratamos se llevaron a cabo a través de procesos competitivos publicados y se seleccionaron técnica y económicamente. Entonces, los precios eran razonables en comparación con el mercado” (Entrevista PNUD, 2024).

No obstante, se evidenciaron inconformidades relacionadas con la ejecución de los recursos, particularmente en materia de contrataciones de personal.

“Te digo con franqueza que la parte administrativa del PNUD es totalmente desalentadora [...] Duramos casi tres meses en la contratación de PNUD de su equipo de trabajo [...] Y eso nos ha pasado en los anteriores proyectos también. Entonces, al margen de la buena labor que se hace desde la perspectiva técnica, desde el abordaje territorial y demás, el tema netamente administrativo interno de PNUD lo sufrimos mucho y es muy desalentador (MJLR, 2024).

Entre las principales dificultades para garantizar la eficiencia de los procesos se identifica la alta rotación de personal, particularmente en las instituciones públicas.

La rotación de personal a nivel institucional afectó procesos de contratación, capacitaciones y reprocesos en relación con los logros obtenidos de los proyectos enmarcados dentro del Programa. El cambio en autoridades locales afectó también procesos de divulgación tanto del Programa como de los proyectos; así como, procesos de articulación interinstitucional.

El trabajo interagencial fue eficiente a partir de los comités técnicos operativos que se realizaban de manera mensual. Sin embargo, existe una oportunidad de mejora en relación con los procesos logísticos y la planificación de actividades.

A modo de ejemplo se identifica el trabajo interagencial con UNDOC, a partir del cual se identifican oportunidades de mejora en la coordinación de procesos logísticos en términos de implementación de actividades. La programación de los procesos de formación no se dio de manera continua, ni siempre fue concertada con los funcionarios locales, o fue puntual, lo que generó en algunas ocasiones dificultades para la apropiación de las capacidades en las instituciones (Entrevista UNDNOC, 2024).

“Lo que creo es que el problema fue que fue un proyecto tan ambicioso, que entonces había mil actividades y por eso cada uno estuvo como tan concentrado en sus temas. También pasa que entonces se convocaban a los mismos líderes a actividades que hacían parte un mismo proyecto. Y de pronto, el líder social no lo reconocía de tal forma. Entonces, siento que, si bien nosotros éramos la agencia como líder, si faltó que las actividades se vendieran como un solo proyecto” (Entrevista UNDNOC, 2024).

Hay una sobre oferta de la cooperación internacional en los mismos territorios (PDET), que ocasiona que la población no tenga claridad de las acciones y se sientan saturadas y se identifiquen más con Cooperantes que con acciones concretas.

La cooperación internacional, así como el Estado ha priorizado los territorios PDET. Lo anterior ha llevado a que existan intervenciones de diversos actores, tanto institucionales como de otras agencias de Naciones Unidas y de la cooperación internacional, limitando el reconocimiento de las actividades propias asociadas a un proyecto o intervención. Las personas beneficiarias se encuentran saturadas de eventos, talleres, capacitaciones y no diferencian qué proyecto u organización hace qué. La recordación de los proyectos, sus actividades y los recursos brindados, carecen de sostenibilidad; y esta se encuentra supeditada a los recursos del momento.

En este sentido, a través del trabajo interagencial el PNUD podría contar con procesos de planeación mucho más estratégicos para la gestión e implementación de actividades y procesos en los territorios, con estrategias más relevantes que generen verdaderos cambios en estos. Se resalta la necesidad de una mejor articulación entre las diferentes agencias y áreas del proyecto; así como, la importancia de una comunicación fluida y una coordinación efectiva para garantizar una gestión integral de los recursos y que se dé una mayor visibilidad a los proyectos y los cambios logrados, no solo a cooperantes.

Coherencia

El PNUD aprovechó la experticia de otros agentes nacionales e internacionales para crear sinergias que fortalecieran las acciones del Programa.

En el marco del Programa los proyectos fueron concertados, planeados y trabajados con el Gobierno Nacional, y en todos hubo una participación de otros organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil. En el marco de estas sinergias se compartió conocimiento y experticia.

El Programa incluyó a UNODC para implementar el proyecto de Protección a líderes y defensores de derechos humanos. Aprovechando la experiencia de la Agencia, desde el PNUD se le asignó el componente 3 del proyecto para fortalecer las capacidades de las instituciones de justicia en investigación y análisis criminal. También, se aprovechó que ONU Mujeres estaba en el proceso de acompañamiento a la Red Justas desde 2015, y que es esta la que “marca la agenda política de lo que tendría que ser la cooperación en el ámbito de las mujeres” (Entrevista Círculo de Estudios, 2024) para que hiciera el acompañamiento técnico para la transversalización del enfoque de género en las guías de prevención y atención VBG.

Además de esto, en el producto 7 se formuló, reconociendo trabajos previos de ONU Mujeres y el Círculo de Estudios, el ajuste de la estrategia de la Red Justas, aspecto que los llevó a trabajar en colaboración.

“Creo que hubo un gran trabajo Inter-agencial en el tema de participación en los diálogos de paz. Creo que ahí hubo como unos escenarios en donde se logró hablar de los objetivos, de las necesidades de las víctimas de violencia sexual que debían ser planteadas y establecidas formalmente en los diálogos. Y creo yo que siempre ha habido un trabajo Inter-agencial en torno al fortalecimiento de los liderazgos femeninos. Eso definitivamente le ha interesado al PNUD, a ONU Mujeres y al Fondo de Contribuciones Voluntarias para las Víctimas de la Tortura” (Entrevista Círculo de Estudios, 2024).

Las instituciones del gobierno nacional valoran positivamente el trabajo con el PNUD, destacando su alineación con las políticas y programas del gobierno.

La percepción que tiene el gobierno del trabajo coordinado con PNUD es buena. No sólo se destaca la pertinencia del Programa, que se alinea con las políticas y programas de gobierno, sino que las personas entrevistadas en el Ministerio de Justicia y del Derecho para los proyectos de MJLR y de Justicia Restaurativa en cárceles destacan el profesionalismo y entrega del equipo del PNUD.

“La gestión fue de mucha rigurosidad. Desde la contratación de personas expertas en las materias, hasta la logística” [...] “Trabajamos estrechamente con el equipo de Justicia del PNUD, y encontramos líneas de trabajo comunes [...] Desde el principio, estábamos alineados en cuanto a la dirección de nuestro trabajo, lo que influyó en la formulación posterior del proyecto” (Entrevista Ministerio de Justicia y el Derecho, 2024).

El Programa fue complementario con las acciones de la ARN para darle solidez a los emprendimientos productivos de la población reincorporada.

El Programa no sólo creó sinergias de trabajo con otros actores, sino que fue complementario de las acciones que éstos realizan en los territorios. Se identificó que las acciones, tanto del gobierno y sus instituciones como del PNUD, no hubieran sido suficientes para generar el impacto deseado en la población de no haber sido por el trabajo colaborativo entre las partes.

El proyecto de Protección a líderes sociales y defensores de los derechos humanos, que incluyó el fortalecimiento de emprendimientos productivos de organizaciones sociales, logró ser complementario con las acciones de la ARN. Como parte de los compromisos con los excombatientes de las FARC, esta les dio ocho millones de pesos para emprender una actividad económica. PNUD, por su parte, aportó un capital adicional y apoyó a las asociaciones de reinsertados en la formulación de proyectos productivos.

El alcance del Programa se limita cuando no hay una articulación fluida con los entes del Estado, como por ejemplo con el trabajo con la Fiscalía General de la Nación y el INPEC.

Se identificaron dos casos en los que no hubo una cooperación plena con instituciones del Estado, lo que afectó la eficacia y la sostenibilidad del programa. El primero, en el proyecto de Protección a líderes sociales y defensores de derechos humanos, donde se evidenciaron dificultades para que la Fiscalía General de la Nación colaborara activamente en el análisis de datos de la investigación que se realizó sobre feminicidio en Colombia. Esto resultó ser la principal barrera que tuvo el proyecto:

“Los principales problemas han sido la falta de homogeneidad y capacidad de la información, así como la reticencia de la Fiscalía para colaborar activamente. Su participación es crucial para el análisis, por lo que esta falta de colaboración dificulta el proceso” (Entrevista Ministerio de Justicia y el Derecho, 2024)”.

datos, la capacitación en enfoque de género y la eficiencia en la judicialización de estos casos para combatir esta problemática de manera más efectiva” (Entrevista Ministerio de Justicia y el Derecho, 2024). Según la Dirección de Política Criminal del Ministerio de Justicia y el Derecho, estos elementos mejoran las investigaciones judiciales y logran que las tasas de condena superen el 30% de los casos denunciados. Esta efectividad potencial puede estar comprometida por la falta de cooperación de la Fiscalía en el análisis de datos.

El segundo caso es el del proyecto en centros penitenciarios, en el que el trabajo con el INPEC fue apenas superficial y se limitó a temas logísticos. La dirección de este proyecto reconoce que “la relación con el nivel directivo de los centros penitenciarios no es muy fluida. Los directores están sobrecargados de trabajo operativo y designan personal para colaborar con nosotros en aspectos logísticos, pero no participan en la parte esencial del proyecto”. Aunque el enfoque de las acciones estaba en el trabajo con las reclusas y no con el INPEC, involucrar a este último es una de las claves para que los aportes del proyecto sean sostenibles, y para que la transversalización del enfoque de género pueda escalarse a otros centros penitenciarios, que es lo que el Ministerio de Justicia y el Derecho proyecta para el futuro.

Sostenibilidad

La alta rotación de funcionarios y los cambios de gobierno representan una barrera para la sostenibilidad del Programa ODS16 y los resultados alcanzados por sus proyectos. No obstante,

el PNUD ha implementado estrategias para mitigar este riesgo mediante el desarrollo de manuales, documentos de investigación y bases de datos.

A través de las conversaciones con el PNUD se identificó que la alta rotación de funcionarios mina la sostenibilidad de los procesos adelantados en el marco del Programa. Esto debido a que las capacidades institucionales generadas por los proyectos quedan en manos de los funcionarios y no existen procedimientos o herramientas para que sus predecesores tengan acceso a ellas.

A lo anterior se le suman los cambios de gobierno, tanto a nivel local como municipal, los cuales asumen el poder con agendas específicas, prioridades y visiones distintas, y en ocasiones muy diversas unas de las otras; y que impiden dar continuidad a las acciones implementadas a través del Programa. Además, durante estos se evidencia una alta rotación de personal que representa nuevamente la fuga de capacidades instaladas en los funcionarios de las administraciones anteriores.

Esta barrera ha sido especialmente problemática para la sostenibilidad de las acciones del Outcome 4 del Programa que busca fortalecer las comisarías de familia en los municipios focalizados. Debido a que los comisarios son cargos de libre nombramiento y remoción que cambian cada vez que cambia el gobierno local, las capacidades fortalecidas se pierden con cada periodo de gobierno, llevando a que el PNUD deba empezar los procesos de fortalecimiento de capacidades desde cero con las personas que asumen estos cargos.

Aun así, el PNUD ha implementado una estrategia para mitigar esta barrera, redactando manuales que permanecen en las comisarías, independientemente de que los funcionarios cambien. La implementación de estos manuales facilita la adopción de las metodologías creadas por parte de las nuevas personas que entren a las instituciones. Se requiere, sin embargo que este procedimiento se implemente como parte del empalme institucional.

Adicionalmente, la creación de bases de datos y de sistemas de información es una capacidad instalada que no se pierde con los cambios de gobierno al ser herramientas que los funcionarios no se llevan cuando abandonan sus cargos, sino que quedan instaladas en las instituciones.

Los cambios de gobierno y sus enfoques programáticos resultan ser un desafío importante para la implementación de las agendas de los cooperantes en el país, en el caso propio del PNUD y de los proyectos en el marco del Programa.

Durante conversaciones con el PNUD se identificó que la transición del gobierno de Iván Duque al de Gustavo Petro representó un reto para hacer que las agendas de los dos gobiernos pudieran ser vinculadas con el CDP, lo cual representó retrasos en la definición de prioridades y líneas de trabajo del Gobierno Nacional con la Agencia.

Ya directamente desde el Programa, esta transición puso en vilo la implementación del sistema de información sobre VIF. Aunque este retraso tiene un impacto principalmente en la eficacia del Programa, pues el sistema creado por el PNUD no ha sido efectivo aún en mejorar las investigaciones sobre este tipo de violencia, también impacta la sostenibilidad de las acciones

al no tener certeza de la continuidad de los resultados alcanzados ni de sus posibles impactos por decisiones políticas.

Otro ejemplo de la transición de gobierno y los efectos en el Programa fue el cambio de agenda del Fondo Multidonante, en la que Petro priorizó la financiación directa a las organizaciones sociales, con lo que PNUD no logró conseguir recursos del MPTF para la implementación de una segunda ni tercera fase del proyecto de protección a líderes sociales.

El fortalecer organizaciones de la sociedad civil es un proceso importante para garantizar los resultados alcanzados mediante la implementación del Programa al tener una menor rotación de personal y cambios en sus agendas. No obstante, algunos miembros de las OSC no tienen remembranza de los proyectos con claridad al haber sido implementados años atrás o por la amplia oferta de proyectos y programas de la cooperación internacional que se implementan en sus territorios.

El fortalecimiento de capacidades de las OSC, de las comunidades y líderes y lideresas es esencial al tener menos volatilidad que los cambios de gobierno tanto en sus visiones y misiones como en el personal que desempeña las labores, garantizando de una mayor sostenibilidad de los procesos. A modo de ejemplo, Círculo de Estudios recuerda los antecedentes del Programa, sus resultados y aún siguen implementando procesos que se desarrollaron en el marco del Programa ODS16.

No obstante, se evidenció en campo que varios líderes y lideresas no recordaban el proyecto, sus resultados ni mucho menos podían dar información acerca de los beneficios que el Programa y los proyectos les brindaron. Este hallazgo se verificó principalmente tras la negación de estos actores a participar de los espacios generados durante la evaluación. Este aspecto genera inquietudes sobre la sostenibilidad de las actividades desarrolladas y el fortalecimiento de capacidades hacia estos actores a mediano y largo plazo, así como sobre el cruce constante de intervenciones sobre las mismas poblaciones y los mismos territorios.

El fortalecimiento de OSC en espiral y beneficios crecientes son claves para garantizar la sostenibilidad en el trabajo con este tipo de organizaciones. Lo cual es a su vez considerado una buena práctica.

El Programa incorporó estrategias de *fortalecimientos en espiral* o *beneficios crecientes* que favorecen la sostenibilidad de los beneficios y permiten que las acciones sean escalables. Un fortalecimiento en espiral se da cuando los procesos de fortalecimiento son cíclicos y en cada ciclo las fortalezas son mayores, sin necesidad de una intervención externa de fortalecimiento más allá del primer ciclo. Igualmente, hay beneficios crecientes cuando los resultados de un segundo ciclo son mayores a los del primer ciclo sin que haya habido una intervención externa adicional a la que se hizo para el primer ciclo.

El apoyo a emprendimientos económicos que brindó el PNUD es un ejemplo de un fortalecimiento en espiral y de beneficios crecientes, dado que los ingresos de las ventas del emprendimiento tienen la posibilidad de ser reinvertido en el negocio para hacerlo crecer en vez de ser usado como ganancias. Este fue el caso de dos iniciativas económicas apoyadas por el PNUD y que fueron entrevistadas. En una de ellas, los ingresos de la primera producción de cerdos fueron usados para reemplazar los animales vendidos, y además se compraron dos cerdas que sirvieran como reproductoras. De esta manera, este emprendimiento está funcionando por sí solo sin apoyo adicional del PNUD después de haber dado el capital semilla para este emprendimiento porcícola.

De manera similar, un proyecto de piscicultura apoyado por PNUD no repartió entre los asociados las ganancias de su primera producción sino que las invirtió en bombas, cables y un sistema de seguridad, lo que permitió mejorar las piscinas donde se tienen los peces. Con estas mejoras se espera, al menos, duplicar la producción frente a la primera cosecha de peces, pues se pudo meter en las piscinas el doble de alevinos que la primera vez y hay mucha menos mortandad de peces.

En el trabajo con OSC se evidencia una mayor sostenibilidad en organizaciones pequeñas que en las grandes.

Entre las organizaciones cuyos emprendimientos productivos fueron apoyados por capital semilla dado por el PNUD, encontramos que la efectividad del apoyo disminuye con el tamaño de la asociación. En las organizaciones pequeñas, el trabajo se reparte de manera más equitativa y las ganancias son más palpables. Esto genera una mayor disposición a trabajar y un mayor sentido de pertenencia hacia la organización y hacia el proyecto apoyado, lo que influye positivamente en que los asociados enfrenten con mejor disposición las dificultades, los costos y los imprevistos inherentes a un proyecto productivo.

En las organizaciones grandes, por el contrario, el sentido de pertenencia es menor porque el trabajo que requiere un proyecto productivo no alcanza para todos, por lo que hay asociados que no participan en el emprendimiento. Adicionalmente, en una organización grande es más difícil la coordinación del trabajo y la toma de decisiones.

En uno de los proyectos productivos visitados, en el que participan 54 asociados, una de sus líderes indicó que no han hecho la última rendición de cuentas por la dificultad de convocar a los miembros de la organización. Ella y otros mencionaron como principal problema de su emprendimiento la falta de motivación de una parte de los asociados. A pesar de que esto no ha dado afectado completamente al proyecto, sí afecta la cohesión de la organización y puede representar un problema de sostenibilidad en el futuro.

Aunque la creación de sistemas de información es un elemento que contribuye a la sostenibilidad, estas herramientas se pierden si no son implementadas por las instituciones. Aspecto que representa un reto sino se cuenta con la voluntad política necesaria para institucionalizarlos.

Dado el retraso en la implementación del sistema de información sobre VIF ocasionado por la transición entre los gobiernos de Iván Duque y Gustavo Petro, el interés de las Comisarías de Familia en Cali fue clave para que el sistema se implementara. Y ese interés que mostraron en Cali por implementarlo ha servido para probar el sistema y refinarlo.

Como contraejemplo, la Fiscalía General de la Nación fue reticente a colaborar en la recolección de información para la investigación sobre feminicidios del producto 6 del Programa. Esta falta de colaboración reduce la calidad de la información de esa investigación y plantea dudas sobre su utilidad en el futuro.

El interés de las instituciones no solamente es importante para que se implementen las herramientas creadas en el marco del Programa sino para dar continuidad a las acciones. El piloto del proyecto de transversalización del enfoque de género en el marco de la política criminal y penitenciaria logró cautivar al gobierno nacional de manera que se espera que las acciones se repitan a nivel nacional y que el INPEC sea fortalecido en la transversalización del enfoque de género. Esta decisión garantiza que las acciones del proyecto piloto sean sostenibles y escalables.

Trabajar con instituciones educativas para la apropiación de una cultura de paz y legalidad y para la implementación de modelos de justicia juvenil restaurativa fue una estrategia exitosa que garantiza la sostenibilidad de los resultados alcanzados.

El trabajo en colegios permitió dejar capacidades instaladas y fortalecidas al no contar con una alta rotación de personal como sucede en el sector público. Lo anterior permite que tanto docentes como estudiantes puedan replicar esas capacidades dadas en el marco del Programa y darles continuidad en el tiempo.

Si bien los municipios PDET están sobre intervenidos, existe la posibilidad de crear alianzas y sinergias entre las distintas agencias y otros cooperantes en estos territorios para garantizar la sostenibilidad de las acciones del Programa.

Dado que otras agencias y cooperantes priorizan también esos municipios, la probabilidad de crear sinergias y dar continuidad a los proyectos y programas aumenta. Las acciones del proyecto de Modelos de Justicia Local y Rural, por ejemplo, tuvo continuidad después de la intervención del PNUD, ya que USAID implementó un proyecto similar de acceso a la justicia en 76 municipios PDET, coincidiendo en la mayoría de los lugares en los que el PNUD implementó el proyecto.

Algo parecido sucedió con uno de los emprendimientos económicos apoyados en el Pacífico Nariñense, donde la OIM dio un fortalecimiento de capacidades a un emprendimiento piscícola al que el PNUD le había dado un capital semilla.

Enfoque de género y enfoque diferencial

El Programa en su integralidad fue diseñado e implementado bajo el enfoque basado en derechos humanos y capacidades. La implementación del enfoque de género y los enfoques diferenciales y étnicos, de ciclo de vida (infancias y adolescencias), discapacidad y ruralidad o territorialidad fueron los más visibles y transversales en todo el desarrollo del Programa desarrollando estrategias, herramientas y capacidades específicas en cada uno de los componentes.

En el trabajo de campo se identificó que otro de los **enfoques diferenciales** abordados fue el de ciclo vital haciendo énfasis en el acceso a la justicia de **niños, niñas y adolescentes**. En los territorios visitados se evidenció que las comisarías de familia han implementado este enfoque respondiendo a las necesidades de la población y demandas del contexto rural donde múltiples violencias ponen en riesgo a esta población.

"Uno de los enfoques más apropiados ha sido el de niños niñas y adolescentes, por la prevención de la violencia armada e intrafamiliar, situaciones sensibles como el reclutamiento y todo el tipo de violencias rurales que se presentan en estos territorios. En los niños está el futuro y el presente, esto permite brindar un mejor futuro para nuestra sociedad, y causa un mayor efecto en mí y un mayor impacto social"(Entrevista Comisaria de la Mujer Suarez - Cauca, 2024).

La violencia hacia niños, niñas y adolescentes es un problema reiterado en distintas entrevistas realizadas a funcionarios de justicia como a las organizaciones sociales. El enfoque generado para la atención ha provocado alianzas con otras instituciones a nivel local particularmente en territorios con alta presencia de actores armados ilegales.

"El reto es trabajar de manera articulada con otras dependencias, porque se piensa que todo el tema de niños, niñas y jóvenes, y violencia intrafamiliar, es sólo responsabilidad de la Comisaria de Familia, entonces con el Proyecto se pudo trabajar de manera articulada con las demás dependencias, no solamente, con la Comisaria, si no con Secretaría de Gobierno y las demás entidades" (Entrevista Comisaria de la Mujer Suarez, Cauca, 2024).

Principalmente, el reclutamiento forzado afecta a los adolescentes y jóvenes hombres, pero también es un fenómeno que impacta de manera diferencial a las niñas y adolescentes reforzando estereotipos de género y poniéndolas en contextos mayor riesgo de violencia sexual. El Ministerio de Justicia ha reconocido la necesidad de abordar y reforzar el enfoque diferencial de niños, niñas y adolescentes en los procesos de atención a la justicia (Entrevista Ministerio de Justicia, 2024).

En conjunto, la visibilidad creada sobre los circuitos actuales de riesgo y violencia de niños, niñas y adolescentes en zonas rurales con presencia de actores armados demanda generar estrategias nacionales con articulaciones institucionales y respuestas de política pública integrales en consonancia con las responsabilidades del Estado ante el cumplimiento de la Convención de los Derechos del Niño (1990) y otras normas internacionales.

Por último, otro de los enfoques abordados en los procesos de formación y capacitación a funcionarios en las comisarías de familia fue el enfoque de discapacidad a través de la construcción de un Protocolo de Atención Inclusiva en el acceso a la justicia para personas

con discapacidad. La discapacidad se asocia a las “barreras que tiene que enfrentar una persona con limitaciones físicas, mentales o sensoriales al entrar en interacción con el entorno, y que le impiden el ejercicio de sus derechos” de acuerdo con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de 2006.

El Protocolo aporta importantes conceptos para la formación de los operadores de justicia a nivel local y nacional sobre la atención incluyente, acción sin daño, accesibilidad universal, entre otros criterios garantistas de los derechos de las personas con discapacidad. De igual manera, provee recomendaciones para adecuar las instalaciones de justicia a las necesidades de accesibilidad, información y comunicación. Esta herramienta es pertinente y oportuna para responder a los desafíos de la atención de justicia de las personas con discapacidad en todas las instituciones de justicia.

En suma, los efectos inesperados de abordar simultáneamente enfoques diferenciales (género, niñez, discapacidad) han tenido consecuencias positivas en la asimilación de conceptos, herramientas y capacidades de los funcionarios y operadores de justicia para responder a las necesidades de acceso a la justicia de la población local, particularmente, en el marco de la atención a la violencia intrafamiliar y de género redundando en mayores recursos para orientar, brindar información y atender a la población.

En conclusión, la pertinencia de aplicación de los enfoques diferenciales de género, étnicos y territoriales se adecua a los objetivos de las diferentes estrategias de los proyectos que hacen parte del Programa y se hace un aporte muy significativo y de amplio alcance y rigurosidad en cuanto a metodologías y estrategias para transversalizar el enfoque de género y el diferencial y hacerlo concreto, medible y observable en cambios en los beneficiarios a lo largo de las acciones. Este es sin duda, es uno de los aspectos más relevantes y de los mayores aportes del Programa¹⁴.

Contribución al ODS 16

Esta evaluación se centró en la contribución del Programa al ODS16. De esta manera, se presentan los principales hallazgos, producto de la triangulación y el análisis de las fuentes primarias y secundarias, partiendo del análisis de las metas de los ODS 16, 5 y 10.

El Programa respondió a la meta 16.3 “Promover el Estado de Derecho y garantizar la igualdad de acceso a la justicia”, enfocando sus esfuerzos en brindar herramientas y lineamientos normativos y de política a territorios tradicionalmente marginados, generando capacidades y brindando herramientas para que los ciudadanos en los municipios priorizados pudieran gozar de los derechos consagrados en el marco jurídico colombiano.

Entendiendo por Estado de Derecho “el establecimiento de un orden jurídico que proteja los derechos de una sociedad, regido por poderes separados y leyes escritas, públicas, aprobadas por procedimientos regulados y aplicadas de forma independiente”(Corte Constitucional de Colombia), y al acceso a la justicia como el “derecho fundamental que permite a los seres

¹⁴ Ministerio de Justicia y del Derecho (2019). Protocolo de Atención Inclusiva en el acceso a la justicia para personas con discapacidad. Bogotá, D.C: Grupo de Fortalecimiento a la Justicia con Enfoque de Género. Viceministerio de Promoción a la Justicia.

humanos hacer valer sus derechos de forma justa y equitativa ante la ley sin prejuicio de discriminación por sexo, raza, edad o religión" (CEPAL), el Programa contribuyó a garantizar ambos aspectos al articular acciones que desde diferentes énfasis (promoción de modelos de justicia local rural, prevención de la VBG, protección de defensores y defensoras de DDHH y líderes y lideresas sociales, estrategias para mejorar el acceso a la justicia de víctimas de violencia sexual y promoción del sistema penal restaurativo para mujeres), fortalecieron las instituciones responsables de mantener dicho orden jurídico y garantizar la justicia para todos tanto a nivel nacional (ministerios) como local (comisarías de familia).

Lo anterior se hizo a través de tres tipos de acciones que hacen parte de la estrategia integral del PNUD: 1. Asistencia técnica; 2. Procesos de formación participativos, experienciales y lúdicos que facilitan la transferencia de conocimientos, la apropiación y el cambio de actitudes; 3. La elaboración de productos de contenido técnico rigurosos y de calidad. Todos estos aspectos se desarrollaron en los diferentes proyectos, contribuyendo al fortalecimiento de la oferta institucional de territorios rurales con estrategias de formación y asistencia técnica a funcionarios y servidores públicos, el mejoramiento de sistemas de información de las instituciones locales de justicia, la promoción de la formación en mecanismos de resolución de conflictos y la difusión de información sobre rutas y protocolos de acceso a la justicia (MJRL), entre otros temas.

De esta manera, estos procesos contribuyeron a generar capacidades en instituciones locales, organizaciones de la sociedad civil y líderes y lideresas en dichos temas, lo que se vio reflejado en el fortalecimiento de procedimientos técnicos y administrativos para el acceso a la justicia; así como, el mejoramiento de la atención y el servicio en general de entidades locales como las comisarías de familia.

"Principalmente, se nos instruyó sobre la estructura del Estado, su funcionamiento y las líneas jurídicas relevantes, como el proceso para realizar un derecho de petición, entre otros. También se abordaron aspectos relacionados con el debido proceso, especialmente importante para nosotros, ya que como autoridades indígenas también ejercemos el poder judicial en ciertos casos. Por ejemplo, cuando hay conflictos en nuestros territorios, es necesario seguir el proceso adecuado para la captura de personas. Este conocimiento nos ha permitido evitar errores que podrían afectar el debido proceso." **(Asociación de Cabildos Indígenas UKAWESX CXHAB, 2024)**

*"El proyecto consistió en una transferencia metodológica que nos proporcionó información sobre el funcionamiento de las comisarías de familia y todo lo relacionado con la ley 2126. Esto nos permitió contextualizarnos y comprender los protocolos, lineamientos y el propósito de la comisaría en el marco de las garantías que promovemos aquí." **(funcionario Comisaría de Buenos Aires, Cauca, 2024.)***

En este tema fue estratégica la alianza y el trabajo articulado con el Ministerio de Justicia y del Derecho, quien fue a su vez líder en la implementación de varias acciones y supervisor de los convenios interinstitucionales que impulsaron el Programa y el Ministerio del Interior con quien se trabajó el proyecto de protección a líderes sociales. Esta alianza garantizó que los aportes

técnicos realizados fueran acogidos e incorporados institucionalmente a este nivel, integrándolos en los procesos y lineamientos de política pública, como fue el caso de la incidencia hecha por el proyecto de MJLR al Sistema de Justicia Local, y en particular, a los Comités de Justicia Local (Entrevista a personal del equipo de MJLR – PNUD, 2024); así como, el sistema de información para mejorar procedimientos de las comisarías de familia y la base de datos de grupos criminales que aporta a la Política Nacional Criminal y que debe apoyar el trabajo de la Fiscalía General de la Nación.

En cuanto a la meta 16.4, la cual se orienta a “Reducir significativamente las corrientes financieras y de armas ilícitas, fortalecer la recuperación o devolución de activos robados y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada”, el Programa hizo énfasis en particular en “la lucha contra todas las formas de delincuencia organizada”, a través de una contribución puntual por parte del proyecto de Protección de líderes.

Esta meta es amplia y trata diferentes temas que no fueron abordados de manera directa por el Programa a excepción de uno, “la lucha contra todas las formas de delincuencia organizada”. El Programa estableció como objetivo que la información y la gestión del conocimiento fueran la base para la formulación de las políticas públicas frente a los problemas delincuenciales y de violencia, y buscó apoyar a las entidades de los distintos niveles en la generación de información acerca del delito y las expresiones delictivas, por lo que en un principio planteó la necesidad de crear o apalancar observatorios del delito que sirvieran para la formulación de políticas públicas, con el fin de hacer veeduría social y monitorear las tendencias de inseguridad (Prodoc K, 2023).

Específicamente el proyecto de Protección de líderes contribuyó con la creación de una base de datos cualitativa de organizaciones criminales, con la cual se buscaba fortalecer capacidades de análisis criminales. “Este sistema es de uso exclusivo de funcionarios públicos y tiene como fin mejorar el proceso de toma de decisiones frente a las medidas de prevención y protección de líderes sociales” (Entrevista a coordinadora líder del proyecto por parte de UNODC). Esta base de datos se compartió con la Fiscalía, la Defensoría General de la Nación, la ARN de manera que sirviera de apoyo para comprender los contextos de seguridad de los territorios y sus dinámicas.

Este producto se considera estratégico para el país al existir territorios con muchas dificultades para hacer análisis criminalísticos, lo que dificulta enormemente las acciones de entidades como la Fiscalía. Un ejemplo de esto es en Catatumbo en Norte de Santander donde no hay fiscalía. Este producto fue entregado al Ministerio del Interior y a las entidades vinculadas al proceso como la Fiscalía y se espera que sea apropiado, usado y alimentado para fortalecer las labores propias de investigación de estas organizaciones.

El Proyecto de Protección a líderes tenía a su vez un componente orientado a la investigación de hallazgos judiciales que permitía hacer seguimiento a sentencias y escritos de acusación a victimarios de líderes y lideresas de DDHH, identificando el tipo de delitos como homicidios (simple, agravado, en persona protegida, concierto para delinquir y amenazas) (Presentación PPT. Onceavo Comité Técnico Operativo. UNODC-PNUD), fortaleciendo el análisis criminal.

Si bien este tema se abordó de una manera puntual por el Programa, los aportes se consideran clave para el fortalecimiento del Estado Social del Derecho y el acceso a la Justicia, y se espera

que puedan ser incorporados como instrumentos estratégicos en los lineamientos de política del Ministerio del Interior y de entidades relevantes como la Fiscalía.

El Programa se alineó con la meta 16.7 que busca “Garantizar la adopción de todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades”; la meta 5.5 que propone “Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública”; y, a la meta 10.2 que trata sobre “Potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición”.

El Programa se implementó con un enfoque inclusivo transversal y presente en todos los proyectos, donde se buscó de manera concreta y evidente la participación de población tradicionalmente marginada como las mujeres, líderes y líderes sociales, personas con discapacidad, población LGBTQ+, comunidades indígenas y afrodescendientes.

Desde el proyecto de MJLR se desarrolló un componente de justicia inclusiva donde se trabajó con comisarías de familia para fortalecer la línea de atención de población LGBTQ+, el protocolo de atención a personas con discapacidad y el protocolo de atención a mujeres rurales. “Esto se hizo a través de una fase de entrenamiento y sensibilización de funcionarios en temas de género y enfoque diferencial y el abordaje de lineamientos técnicos del Ministerio de Justicia y del Derecho para el trabajo con este tipo de población. Un aspecto clave fue la generación de productos de gestión de conocimiento como las cartillas sobre violencias ocultas por razones de género que complementan las acciones y permiten dejar material pedagógico en los territorios para continuar fortaleciendo los procesos”. (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2024).

Además de esto fue clave la promoción de la inclusión y participación de las organizaciones sociales del nivel nacional, territorial y local, así como de líderes y líderes sociales, para impulsar procesos inclusivos orientados a la realización de diagnósticos de las diferentes poblaciones objetivo; la difusión de información sobre rutas y protocolos de acceso a la justicia; y, los procesos de formación en derechos; la promoción de la participación y representación de víctimas en mesas locales, territoriales o nacionales y otras instancias institucionales.

Las acciones de este proyecto también estuvieron orientadas al empoderamiento de la población (mujeres, personas con discapacidad, LGBTQ+, etc.) a través de los procesos de formación en enfoque de género y diferencial, rutas de atención de las violencias basadas en género, resolución de conflictos, justicia restaurativa, entre otros. En este proyecto en particular se destacó el trabajo realizado para fortalecer la justicia ancestral y el derecho propio de pueblos indígenas. Un ejemplo de esto fue la subvención de bajo valor que se otorgó en el Chocó en donde se elaboró de manera participativa un manual de intervención psicosocial para generar capacidades de mujeres, jóvenes y hombres para la atención de emergencias de violencia intrafamiliar en comunidades Emberá (Entrevista con implementadora de una subvención de bajo valor, 2024). Esta acción tuvo la particularidad de que fue implementada por una profesional psicosocial que hace parte de la comunidad Páez del departamento del Cauca, lo que facilitó el relacionamiento con el pueblo Emberá. Toda la acción se desarrolló teniendo en cuenta la cultura y cosmovisión de este pueblo indígena y se articula estrechamente con las autoridades étnico-territoriales, donde se respetan y tienen en cuenta las dinámicas culturales propias.

El Programa también involucró de manera activa a las organizaciones de la sociedad civil desde diferentes perspectivas dependiendo del enfoque de cada proyecto. En el caso de MJLR se trabajó con 44 organizaciones en temas de fortalecimiento organizacional, cultura de paz y de legalidad, y acciones concretas alrededor del pilar 8 de los PDET (paz y reconciliación). De igual forma, varias organizaciones sociales apoyaron las acciones de resolución alternativa de conflictos en el uso de tenencia de la tierra, convirtiéndose en conciliadores o veedores de los procesos. En el caso del proyecto de Protección de líderes, se trabajó con 50 organizaciones en temas de fortalecimiento productivo, considerando que era *“importante fortalecer liderazgos, y generar mecanismos de protección; así como, ayudar a materializar los emprendimientos y líneas productivas de las organizaciones de los territorios, con el fin de tener un impacto social significativo en sus comunidades”*. (Entrevista con el PNUD, 2024). Con esto se esperaba fortalecer el tejido social y el desarrollo sostenible.

Desde el proyecto de Asistencia técnica y apoyo en implementación de estrategias para enfrentar la violencia sexual en el marco del conflicto, se trabajó en varios frentes para mejorar el acceso a la justicia por parte de mujeres víctimas de este flagelo, pero uno muy relevante para su empoderamiento y promoción de la participación fue el proceso de formación y sanación que se realizó con mujeres víctimas de diferentes territorios del país, para comprender qué eran las violencias basadas en género, cuáles son las leyes que protegen a las mujeres en Colombia frente a la violencia sexual y las VBG (Ley 1257 y 1719), pero en especial para crear espacios de sanación emocional y espiritual basados en las creencias, cultura y prácticas tradicionales de las mujeres. Las organizaciones sociales en los territorios participaron activamente en estos procesos, se formaron y ahora cuentan con capacidades para acompañar y hacer seguimiento a los casos de las mujeres víctimas de violencia sexual.

Todos estos procesos inclusivos de participación tuvieron repercusión positiva en los procesos de empoderamiento, liderazgo y exigibilidad de derechos de la población local rural, incluyendo las mujeres. Cabe destacar que en cuanto a promover la participación en espacios de toma de decisión, los proyectos no tuvieron este énfasis particular.

El Programa respondió a las leyes y políticas no discriminatorias estimadas en la meta 16.b alineándose con leyes, políticas públicas, sentencias de la Corte Constitucional que buscan proteger a población con alto riesgo de violencia.

El Programa se centró en apoyar a población desplazada, personas víctimas de la violencia sexual y de género, líderes y lideresas sociales y excombatientes en riesgo; así como, a niños, niñas y adolescentes expuestos a retos y desafíos en la construcción de paz en contextos donde aún hay presencia de actores armados ilegales y economías ilícitas. Buscó ante todo apoyar a población vulnerable en territorios marginados, donde la presencia del Estado es precaria y la oferta institucional que garantiza el cumplimiento de los derechos es mínima. Así, se buscó que las intervenciones tuvieran una cobertura amplia para asegurar no dejar a nadie atrás. Esto es claro en los cuatro proyectos evaluados del Programa, incluyendo el de Justicia Penal Restaurativa con énfasis en cárceles de mujeres que priorizó principalmente a mujeres cabeza de hogar que hubieran cometido delitos en contextos de marginalidad (PNUD; 2024).

En cuanto al énfasis que hace la meta 16.b en favorecer el desarrollo sostenible, es importante mencionar que este último no fue el enfoque del Programa, por lo cual este aspecto no fue abordado y su contribución no es clara.

El Programa respondió a la meta 16.1 sobre reducción de todas las formas de violencia, a las metas 5.1, y 5.2 sobre poner fin a todas las formas de discriminación contra las mujeres y las niñas en todo el mundo; y la eliminación de todas las formas de violencia contra las mujeres y niñas en el ámbito público y privado; así como, a la meta 10.3 que busca “Garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de resultados, incluso eliminando las leyes, políticas y prácticas discriminatorias y promoviendo legislaciones, políticas y medidas adecuadas a ese respecto”.



Ilustración 11 - Territorio de Cauca

En el marco del fortalecimiento del Estado de Derecho y el mejoramiento del acceso a la justicia, se encuentra de manera intrínseca la reducción de toda forma de violencia y la necesidad de poner fin a toda forma de discriminación contra las mujeres, niños, niñas, adolescentes en el ámbito público y privado. En este sentido, el Programa trabajó en cuatro frentes básicos como parte de su estrategia: 1. El fortalecimiento institucional a nivel nacional desde un enfoque de política pública; 2. El fortalecimiento de las instituciones locales de acceso a la justicia para garantizar una atención con enfoque de género y diferencial que entienda las necesidades interseccionales de la población más vulnerable; 3. El fortalecimiento de las capacidades organizacionales y comunitarias para asegurar la identificación, acompañamiento y seguimiento a los casos de violencias; y, 4. El fortalecimiento de liderazgos y el

empoderamiento de líderes y lideresas para actuar frente a la necesidad de prevención y protección frente a las violencias. Estos cuatro aspectos fueron componentes o lineamientos técnicos de los diferentes proyectos del Programa que contribuyeron a evitar la discriminación y ayudar a prevenir cualquier forma de violencia.

Cabe anotar que Colombia es un país que enfrenta violencia estructural hacia las mujeres, los niños, niñas, adolescentes, población étnica, personas con discapacidad y población LGBTQ+, la cual se encuentra arraigada en patrones de conducta difíciles de erradicar. Estos proyectos, si bien los abordaron y generaron herramientas para identificarlos y hacerles frente, no tienen el alcance que se requiere para erradicarlos, pero dieron bases importantes para iniciar procesos orientados en este sentido.

De esta manera se puede decir que el Programa centró sus esfuerzos en fortalecer las capacidades para mejorar el acceso a la justicia para todos, sin discriminación de ningún tipo, y buscando una participación amplia y efectiva en diferentes espacios y acciones. No obstante, mejorar las oportunidades económicas no fue una estrategia explícita en los proyectos sino más bien un mecanismo puntual para el logro de otros objetivos.

El Programa respondió de manera clara y amplia a la meta 5.c que busca “Aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas a todos los niveles”, a través de procesos de

incidencia en política pública y en la generación de capacidades institucionales para la transversalización del enfoque de género.

Un componente crucial del Programa fue la contribución en materia de política pública orientada al Fortalecimiento del Estado de Derecho y el mejoramiento del acceso a la justicia. Todos los proyectos hicieron contribuciones importantes en términos de lineamientos técnicos de política (MJLR – Comités de Justicia Local). En el marco del proyecto de Protección de líderes, se realizaron aportes técnicos a la implementación de instrumentos de política como el Decreto 660 de 2018, el Conpes 4064 y aportes a la Política Nacional Criminal. En el proyecto de Estrategias de Atención a las víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado, se hizo una contribución en materia de incidencia muy significativa orientada a la actualización de la RED Construyendo, que posteriormente se denominó Estrategia RedJustas, con la cual se busca "Impulsar el acompañamiento integral para el acceso a la justicia de víctimas con sentido reparador y transformador, orientada a la superación de barreras de acceso y a evitar toda forma de victimización secundaria para las víctimas de violencia sexual con ocasión del conflicto armado desde un enfoque de género, visibilizando así a las mujeres, niñas, niños, adolescentes, personas con orientación sexual e identidad de género diversa (OSIGD/LGTBIQ) y hombres" (Ministerio de Justicia y del Derecho; 2024) . Igual ocurre con el proyecto de Justicia Restaurativa Penal, donde se hizo un aporte en política pública en el tema de feminicidio.

Estos aportes en materia de política pública fueron altamente valorados por los órganos rectores de política (ministerios); así como, por instituciones nacionales y locales quienes percibieron en la asistencia técnica brindada una oportunidad para fortalecer procesos, medidas, lineamientos y continuar impulsando sus agendas y sus metas. Sin embargo, el gran reto ha estado en la implementación de las políticas a nivel territorial y local dada la centralización del Estado.

Para concluir, se puede decir que el programa contribuyó a abordar aspectos estructurales de interés nacional que a su vez responden a la implementación de la Agenda 2030. Se considera esencial que, al crear y desarrollar este tipo de programas, se haga con una visión de objetivos comunes claros entre proyectos, que permitan crear una visión compartida de programa y resultados viables a corto, mediano y largo plazo con el fin de superar la fragmentación que generar una perspectiva de proyectos y pueda tenerse un enfoque programático.

De igual manera es estratégico y fundamental la inclusión como enfoque transversal para la no discriminación y el acceso a derechos, donde el género y la diversidad sea visibles a través de acciones e indicadores medibles que permitan evaluar avances y realizar ajustes en caso de que se requiera visibilizar los resultados.

Por otro lado, se reconoce el valor y lo estratégico que resulta para impulsar programas orientados al cumplimiento de ODS, la alianza con entidades del orden pues permite que los procesos se integren y respondan a políticas y lineamientos de Estado, así como se cuenta con un apoyo y canales para la difusión de la información, los procesos e instrumentos a nivel territorial y local, aunque esto a su vez constituye un reto debido a las dinámicas cambiantes de los contextos territoriales, los cambios de gobiernos, la alta rotación, la precaria infraestructura institucional en muchos municipios así como una comunicación que no siempre es fluida entre la nación y la región. Estas características territoriales es importante tenerlas en cuenta a la hora de diseñar un proyecto de cobertura nacional que articule diferentes niveles

institucionales, de manera que puedan aprovecharse las ventajas y se aborden de manera previsible los retos y dificultades.

Con respecto a las metodologías plantadas por el programa, fue estratégico combinar la generación de conocimiento a través de procesos de formación a instituciones, organizaciones de la sociedad civil, líderes y lideresas, con material pedagógico adecuado a los contextos socioculturales de las comunidades, así como promover el intercambio de experiencias y el uso de la lúdica, el juego y las prácticas culturales para generar apropiación y asegurar cambios en comportamientos y actitudes. A pesar de que es difícil evidenciar la sostenibilidad de la acción a nivel institucional, sí se puede ver cómo la generación de capacidades en líderes, lideresas, organizaciones e instituciones educativas, contribuyen a que los procesos e instrumentos se continúen replicado e implementado.

Un aspecto estratégico para programas de largo alcance es que puedan ser flexibles para adaptarse a los cambios de gobierno y las dinámicas propias de los territorios. En este caso, los proyectos del programa enfrentaron numerosos retos, incluyendo los efectos negativos de la pandemia y mostraron que, a pesar de las circunstancias, era posible alcanzar los objetivos propuestos. Un buen relacionamiento con actores del Estado, las organizaciones y los líderes y lideresas contribuye a buscar soluciones estratégicas para abordar los desafíos que puedan plantearse a lo largo de la implementación.

También se evidenció que desde los procesos de acceso a la justicia, resulta clave fortalecer las capacidades de las instituciones que tienen mayor impacto en la vida cotidiana de familias y comunidades como las comisarías de familia y las casas de justicia, no obstante, puede ser retador la prestación de una adecuada atención cuando estas instituciones muchas veces no cuentan con infraestructura básica de material, equipamiento y servicios esenciales, por lo que deberían ser aspectos tenidos en cuenta a la hora de fortalecer las capacidades de este tipo de instituciones.

En cuanto a los procesos para mejorar el acceso a la justicia de víctimas de violencia basada en género y violencia intrafamiliar, es clave comprender las dimensiones del problema, las necesidades diferenciales de las personas que denuncian y la tipificación del delito desde los marcos normativos. En este sentido es importante continuar trabajando la articulación de las rutas de atención para que todas las entidades competentes en el tema ejerzan sus funciones y pueda asegurarse el acceso a derechos. Así, es clave trabajar de manera articulada con la Fiscalía General de la Nación y sus dependencias locales, aunque esta entidad en ocasiones hay poca voluntad institucional para trabajar en este tipo de procesos de articulación y colaboración interinstitucional.

Frente a temas de eficacia, se puede concluir que es de gran importancia para el seguimiento del programa contar con un equipo líder de M&E que orienta y da los lineamientos a los puntos focales de cada proyecto para hacer la labor de seguimiento. Este equipo se convierte en un importante articulador que puede ayudar a construir la visión compartida de programa que se necesita a través del monitoreo de resultados e indicadores.

También es importante reconocer que las subvenciones de bajo valor han sido para los proyectos del programa un mecanismo exitoso para poder entregar recursos a organizaciones sociales locales con capacidad de gestión y acción rápida, contrarrestando las dificultades

contractuales que genera la nueva plataforma Quantum que ha generado retrasos significativos en la ejecución de recursos.

Desde los enfoques transversales, cabe decir que la formación en género a los funcionarios públicos de comisarías de familia y casas de justicia es clave para este tipo de programa, pues permite responder a las necesidades de la población más vulnerable y a las demandas del contexto rural donde múltiples violencias ponen en riesgo a esta población. Es así como resulta una estrategia exitosa la elaboración de documentos de política o lineamientos técnicos para programas clave, para responder a los desafíos de la atención de justicia de las personas con necesidades diferenciales. En este caso resultó un aporte pertinente y oportuno el Protocolo de Atención a Personas con Discapacidad.

Por último, puede decirse que el programa resultó pertinente, eficaz, eficiente en gran medida, con dificultades debido a los cambios institucionales propios del PNUD y tiene elementos significativos de sostenibilidad y apropiación, aunque es en este criterio donde las evidencias no son tan claras debido a los desafíos territoriales que enfrentaron los proyectos. Este es un aspecto clave que debería ser considerado para próximos programas, especialmente desde la alianza interinstitucional con el Estado. Por último, cabe reconocer el importante esfuerzo y los logros alcanzados a nivel de formación, sensibilización y realización de acciones desde el enfoque de género y diferencial, en donde el proyecto mostró logros claros en materia de enfoque de inclusión.

Adicionalmente, se mencionan algunas conclusiones por cada una de las temáticas evaluadas.

Pertinencia

- Continuar alineando las acciones del Programa con las prioridades nacionales, departamentales y locales, en particular con los Planes de Desarrollo, los cuales incorporan a su vez las prioridades de país de la Agenda 2030.
- Continuar dando prelación al diálogo político multiactor y multinivel que facilite la discusión y concertación de temas estratégicos, con el fin de contribuir a su apropiación y promoción a nivel nacional, territorial y local.
- Continuar explorando alternativas para que el proceso de planificación estratégica del PNUD que confluye en el CDP corresponda a los tiempos de planificación del gobierno colombiano para facilitar la alineación y articulación de los programas y proyectos compartidos entre ambas partes.
- Continuar teniendo en cuenta los retos para aterrizar a nivel territorial y local los lineamientos de política pública, los procedimientos, medidas e instrumentos concertados a nivel nacional, se recomienda fortalecer canales de comunicación y coordinación con funcionarios de carrera del nivel territorial y local que puedan permanecer en el tiempo, liderar los procesos a nivel interno y fortalecer la apropiación.

Eficacia

- Para superar la lógica de proyectos en un programa con perspectivas a contribuir a la Agenda 2030, es importante contar con un modelo de gobernanza interna del Programa, donde los coordinadores de los proyectos puedan tomar decisiones que les permita alinear objetivos, resultados y acciones en la medida de lo posible, así como reforzar aspectos clave a lo largo de la implementación.
- En la selección de las organizaciones beneficiarias de los proyectos, se sugiere continuar incluyendo como criterio el tamaño de la organización de manera que se dé prelación a organizaciones pequeñas en esa selección. Esto permitirá trabajar con organizaciones más cohesionadas y con mayor sentido de pertenencia, que tienen más probabilidades de perdurar en el tiempo.
- Para proyectos que promueven la apropiación de una cultura de paz, se sugiere continuar trabajando con instituciones educativas que incluyan la cultura de paz en sus currículos. Fortalecer instituciones educativas en este tema tiene el potencial de lograr que las acciones sean más duraderas en el tiempo porque pueden institucionalizarse y hay una baja rotación de personal que disminuye la probabilidad de que las capacidades fortalecidas se pierdan.
- Se recomienda continuar fortaleciendo las capacidades técnicas y financieras de las organizaciones sociales locales a través de subvenciones de bajo valor, con miras a generar mayores sinergias con las instituciones de justicia a nivel local y fomentar procesos de acceso a la justicia más sostenibles en el tiempo.
- Es importante, aprovechar el conocimiento que tienen las organizaciones sociales a nivel local sobre el funcionamiento de las instituciones de justicia local: necesidades, funcionarios, articulaciones para fomentar acercamientos, formulación de proyectos conjuntos e incluso exigencia de transparencia de recursos y procesos.

Eficiencia

- Es importante generar un mecanismo de gobernanza para los programas orientados a contribuir a los ODS, de manera que desde el inicio todos los coordinadores y las partes involucradas tengan claro los objetivos, metas y acciones y centren sus esfuerzos en salir de una perspectiva de proyecto a construir una visión programática de mayor alcance.
- Con miras de agilizar procesos y ejecución, se recomienda continuar impulsando las subvenciones de bajo valor, además de la importancia que tienen para el fortalecimiento de las organizaciones sociales de base y de los territorios.
- Si bien es difícil que coincidan los procesos de capacitación y formación de los diferentes proyectos que hacen parte del Programa, se recomienda revisar la posibilidad de contar un plan de capacitación y formación compartido, orientado a fortalecer capacidades, actitudes y conocimientos propios del objetivo del programa (en este caso el ODS16).
- Como parte del sistema de seguimiento y monitoreo se recomienda incluir en los procedimientos un análisis sistemático de cambios de contexto que puedan ayudar a tomar decisiones y hacer ajustes pertinentes a las acciones, de manera que se responda a las necesidades cambiantes de los territorios.
- Se sugiere continuar con la práctica de trabajar con enlaces de cada proyecto para alimentar el seguimiento del Programa, que ha demostrado ser de gran ayuda para

poder valorar los avances de los outputs. Es estratégico que coordinadores de proyecto y enlaces de monitoreo tengan una visión de programa para poder dirigir y hacer seguimiento a la acción.

- Es importante construir herramientas de evaluación (interna) durante todo el proceso de desarrollo de los proyectos para que quede evidencia de la percepción de los actores participantes en el proceso permitiendo identificar cambios generados (después) de una intervención específica y contrastarlos con la situación inicial o punto de partida.

Sostenibilidad

- Es fundamental continuar fortaleciendo el acompañamiento técnico y financiero a las organizaciones sociales participantes buscando generar alianzas y articulaciones que les permitan obtener logros en el acceso a la justicia transicional e incidir puntualmente en el Sistema de Justicia, Verdad, Reparación y No Repetición.
- Es importante dar continuidad al fortalecimiento de las instituciones de justicia local particularmente en las zonas rurales con situaciones de conflicto armado. El desarrollo tanto de la justicia transicional como de la justicia formal requiere de una inversión sostenida en recursos técnicos, humanos y financieros que permita construir confianza de la población y mayor legitimidad del Estado en estas zonas.
- Es importante fortalecer las capacidades de las organizaciones sociales para exigir sus derechos a través de alianzas y articulaciones con las instituciones locales, regionales y nacionales. El fortalecimiento de alianzas entre la sociedad civil y las instituciones puede permitir desarrollar proyectos locales exitosos o sobresalientes de acceso a la justicia en algún ámbito específico, promoviendo el desarrollo de iniciativas similares en otras regiones.
- Es estratégico el involucramiento de entidades del órgano ejecutivo como el Ministerio de Justicia para que lideren propuestas, asignen recursos propios o de cooperación con el PNUD u otros actores para generar responsabilidad y capacidades financieras e institucionales para dar continuidad a los proyectos, en todo caso, es conveniente hacer reuniones de empalme y prospectiva a los nuevos gobiernos que permitan evaluar los resultados (visibilizando los logros y aprendizajes) de cada proyecto con el fin de lograr su continuidad y adaptación a los nuevos desafíos o contextos.
- Es fundamental generar balances sobre lo obtenido en cada uno de los resultados para planear estrategias y priorizar acciones en ámbitos específicos de interés para el PNUD en cada uno de los componentes temáticos del Programa. Esta labor de planeación permitiría priorizar (a futuro) cuáles son las acciones siguientes y los proyectos por financiar y apoyar técnicamente de acuerdo con las posibilidades.
- Es pertinente generar herramientas que reposen en las instituciones socias y beneficiarias para limitar los riesgos asociados a la alta rotación del personal.

Coherencia

- Fortalecer el trabajo inter-agencial y con otros actores relevantes de la cooperación internacional. Se propone la creación de agendas conjuntas que permitan intervenir

territorios con acciones más concretas desde el conocimiento del mismo, o buscar al cierre de los proyectos actores que puedan dar continuidad a las acciones.

- Continuar el trabajo de la mano de la institucionalidad pública a través de comités de reconocimiento de necesidades a nivel nacional y local. Esto generará una mayor articulación en los apoyos brindados a las diferentes instituciones del Estado colombiano.
- Para mitigar la falta de continuidad en las acciones, ocasionada por los cambios de gobierno cada cuatro años, se sugiere planear la temporalidad de los proyectos de modo que tengan vigencias o más cortas o en los periodos de gobierno. Esto implica que los compromisos adquiridos con un gobierno no se verán minados por la llegada de un nuevo equipo o mandatario.

Fortalecimiento del sistema de gestión del conocimiento

- Es necesario fortalecer el proceso de documentación de lecciones aprendidas, sistematizar información sobre los participantes y sus percepciones testimoniales de los efectos individuales, comunitarios y sociales para poder obtener aprendizajes, identificar los cambios oportunamente y generar proyecciones, líneas prospectivas o nuevas fases para los proyectos y programas.

Género y diferencial

- Es fundamental seguir trabajando en proyectos que permitan el acceso a la justicia de población con identidades y orientaciones sexuales diversas pues aunque se ha avanzado, se evidencia la necesidad de continuar fortaleciendo los procesos de formación y sensibilización de los funcionarios frente a los protocolos de atención, acceso a la justicia y derechos de esta población para derribar las barreras discriminatorias que aún existen y garantizar de manera integral su acceso a la justicia tanto en instituciones formales como de la justicia transicional.
- Es recomendable continuar apoyando los procesos de justicia restaurativa en cárceles de tal manera que permitan fortalecer los componentes de formación y capacitación en empleos u oficios diversos de su interés (no estereotipados), que les permitan afianzar sus conocimientos, mejorar sus capacidades y adquirir habilidades en áreas específicas que les permitan rehacer su vida y construir autonomía económica a partir de opciones de empleo o remuneración digna para las mujeres y sus familias.
- Es recomendable fortalecer las iniciativas locales de las mujeres de pueblos étnicos orientadas a la reparación emocional y psicosocial desde perspectivas culturales propias. La demanda reiterada de las organizaciones locales de mujeres afrocolombianas e indígenas es el reconocimiento de sus prácticas de sanación y espiritualidad que les permiten afrontar hechos traumáticos de violencias y tramitarlos fortaleciendo redes de apoyo comunitarias. Por lo tanto, es fundamental reconocer esta demanda reiterada e incluir en los proyectos componentes que permitan apoyar y promover estos procesos culturales de reparación del daño.

8. Recomendaciones

Basados en los hallazgos presentados anteriormente, recomendamos implementar o fortalecer las siguientes estrategias para favorecer la sostenibilidad de las acciones de los proyectos y programas.

Pertinencia

- Es importante actualizar de manera periódica las necesidades (a nivel de formación, fortalecimiento, generación de capacidades) de las instituciones, de las organizaciones y de las comunidades, reconociendo las dinámicas cambiantes de los contextos específicos territoriales y locales; así como, de las poblaciones vulnerables (mujeres, niñas, niños, adolescentes, personas con discapacidad, comunidades étnicas y población LGBTQ+).
- En la misma línea, la formulación de los proyectos y su ejecución debería involucrar de manera más abierta a los beneficiarios desarrollando diagnósticos que tengan en cuenta sus necesidades e intereses y poderlos incorporar en las acciones, por ejemplo en los procesos de formación y mallas curriculares.

Eficacia

- Se recomienda continuar promoviendo procesos y estrategias donde los participantes se sientan sujetos activos del cambio y no sujetos pasivos de los proyectos, de manera que esto favorezca la apropiación y la sostenibilidad de las acciones.

Eficiencia

- Continuar fortaleciendo organizaciones de la sociedad civil de base, para apoyar el soporte técnico, financiero, de monitoreo y, que a su vez se apoye la generación de alianzas con la institucionalidad, que permitan la promoción de iniciativas locales de acceso a la justicia conjuntamente. Esto permitirá trabajar con organizaciones más cohesionadas y con mayor sentido de pertenencia, que tienen más probabilidades de perdurar en el tiempo.
- Se recomienda fortalecer los mecanismos de alistamiento en la ejecución de los diferentes proyectos, de manera que se agilicen los procedimientos de contratación del personal de los equipos, la adecuación de oficinas, los procesos de formación interna y otros aspectos clave para iniciar una intervención; así como, que se cuente con suficiente tiempo para la ejecución de las actividades. En este punto es clave fortalecer la coordinación con entidades del Estado de manera que se correspondan los tiempos y vigencias financieras lo que más se pueda.

Fortalecimiento del sistema de gestión del conocimiento

- Uno de los retos es implementar y fortalecer el sistema de gestión de conocimiento financiado e instalado en las comisarías de familia de tal manera que sea posible proyectar un sistema de conocimiento y monitoreo de todas las instituciones responsables de la administración de justicia, en particular, en casos de violencia de género e intrafamiliar. La gestión de información es útil no sólo para que las víctimas puedan hacer seguimiento a sus casos; sino también a las instituciones de justicia para dar respuestas más efectivas y oportunas a las demandas de protección de las víctimas.

Género y diferencial

- Es importante mantener y no restringir el enfoque de género tal y como se ha venido abordando, incluyendo las necesidades de las mujeres y población con orientaciones e identidades sexuales diversas. En esta línea, es recomendable ampliar la perspectiva de género para trabajar con hombres perpetradores de la violencia e incluso generar estrategias de largo plazo para abordar los riesgos particulares de la violencia para niños, jóvenes y adolescentes. En este sentido, se hace pertinente trabajar con la población joven para generar capacidades de transformación de estereotipos de género reforzados por dinámicas de violencia y actores ilegales presentes en algunos de los territorios priorizados.
- Es recomendable fortalecer el enfoque de interseccionalidad en la medida en que confluyen tanto el enfoque étnico como otros enfoques diferenciales en la identificación de necesidades, vulnerabilidades y riesgos específicos de acceso a la justicia de poblaciones particulares. En realidad, algunos de los enfoques se aplican de manera fragmentada, por lo tanto, resulta fundamental considerar los enfoques de manera holística, simultánea y transversal para ajustar la pertinencia de los proyectos a las necesidades, demandas e intereses de la población beneficiaria.
- Es fundamental continuar fortaleciendo las acciones tanto de la sociedad civil para la exigencia de sus derechos como de las instituciones judiciales para lograr mancomunadamente responder a los desafíos de la justicia en contextos rurales con presencia de economías ilícitas y actores armados ilegales. Las instituciones locales deben ser fortalecidas para aumentar la confianza de la población en su efectividad y para garantizar suficientemente los derechos de la población disminuyendo vulnerabilidades.

9. Lecciones aprendidas

A continuación, se presentan las lecciones aprendidas en el marco de la evaluación.

1. Pertinencia

- Crear programas desde los marcos de política globales como la Agenda 2030 es una oportunidad para abordar aspectos estructurales y amplios de carácter estratégico para un país, pero al mismo tiempo impone la necesidad de que sean enfocados en temas claros - en caso del ODS16 a mejorar el acceso a la justicia-, o se corre el riesgo de dispersar los esfuerzos y no ver resultados.
- Es esencial construir una visión compartida del Programa desde el inicio y a lo largo de su implementación a través de una hoja de ruta clara con objetivos y resultados viables de corto, mediano y largo plazo, de manera que cualquier proyecto que se vaya creando y sumando responda de manera clara a estos fines y los equipos de trabajo tengan una visión programática, más allá del proyecto que están desarrollando.
- Impulsar alianzas estratégicas con entidades públicas del nivel nacional es clave para estructurar e implementar programas de impacto a mediano y largo plazo como aquellos orientados al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), al permitir que los procesos se integren y respondan a políticas y lineamientos de Estado.
- Un trabajo articulado, complementario y donde estén claros los roles y alcances que tienen las instituciones y la cooperación internacional, es esencial para abordar aspectos amplios de política global como los ODS de la Agenda 2030, de manera que no se replacen las funciones del Estado.
- La flexibilidad desde una visión de Programa es importante para ajustar los proyectos y las acciones a los cambios en las necesidades de las instituciones, de las comunidades y de las personas debido a las dinámicas propias del tiempo y los contextos.
- Desde la Agenda 2030 es imperativo trabajar por la inclusión, la no discriminación y el acceso a derechos. En este sentido, resulta esencial crear programas con enfoque inclusivo, donde el género y la diversidad están visibles y buscan resultados concretos y medibles a lo largo de toda su implementación.
- Al impulsar programas de carácter nacional, donde los procesos y acciones de incidencia se diseñan desde los órganos de política en conjunto con la cooperación, es importante pensar desde el principio en los mecanismos de difusión e implementación en los niveles regionales y locales, y tener en cuenta los contextos y dinámicas propias de los territorios o se corre el riesgo de que la implementación sea difícil y no se consigan resultados en el mediano y largo plazo.
- La correspondencia del programa con los referentes de planificación territorial como los PDET permite generar estrategias concordantes con las prioridades nacionales del Estado en la implementación del Acuerdo de Paz, desarrollando metodologías focalizadas en territorios que requieren intervenciones articuladas y continuas de parte de las instituciones nacionales, regionales y locales para atender a las necesidades de justicia de la población rural.
- La flexibilidad de las estrategias generó mayores capacidades en las instituciones locales de justicia para atender los problemas de la violencia (intrafamiliar, de género, conflicto armado, juvenil) presentes en los territorios; así como, mayores capacidades

de la población local para articularse, participar en redes o asociaciones, con el fin de exigir sus derechos y hacer incidencia política para su cumplimiento.

2. Eficacia

- Resultan exitosas las metodologías que combinan la generación de conocimiento a través de material pedagógico adecuado a los contextos socioculturales de las comunidades, que promueven el intercambio de experiencias y utilizan la lúdica, el juego y las prácticas culturales para generar apropiación y asegurar cambios en comportamientos y actitudes.
- Establecer una comunicación abierta, fluida y sistemática entre los líderes implementadores del nivel nacional y las instituciones locales, es esencial para coordinar el desarrollo de las acciones en materia de tiempo, disponibilidad de funcionarios, necesidades específicas y demás, y asegurar que se cuenta con la voluntad y el interés para participar y lograr los resultados esperados.
- En programas de largo aliento es importante ser flexibles y diseñar las acciones teniendo en cuenta los cambios de gobierno y los tiempos de empalme que se requieren para asegurar que los nuevos funcionarios comprendan la pertinencia de continuar impulsando los proyectos para poder evaluar los efectos en el corto, mediano y largo plazo.
- Integrar los procesos, el contenido técnico y las metodologías a los lineamientos de política pública de las instituciones del nivel nacional es una manera de contrarrestar los efectos de la alta rotación de los funcionarios públicos. Sin embargo, se necesita asegurar que todas las personas nuevas que lleguen apropien el contenido y generen capacidades para que los procesos continúen y se logren los cambios esperados.
- El fortalecer las capacidades de las instituciones que tienen mayor impacto en la vida cotidiana de familias y comunidades como las comisarías de familia y las casas de justicia es clave en los procesos de acceso a la justicia. Abordar la precariedad de estas instituciones, en conjunto con las entidades del orden nacional, es necesario; principalmente, respondiendo a necesidades básicas de material, equipamiento y estructura básica las cuales son esenciales para el desarrollo de su labor.
- Vincular y fortalecer a líderes, lideresas, organizaciones de la sociedad civil y comunidades en procesos de resolución alternativa de conflictos, permite abordar una amplia gama de conflictividades locales, descongestionar despachos judiciales y mejorar el acceso a la justicia en general, a la vez que se dejan capacidades instaladas en los territorios para continuar estos procesos. Si bien los conciliadores en derecho de Cámaras de Comercio y Universidades cumplen el mismo rol y son igual de efectivos, al terminar los convenios e irse, dejan este vacío a nivel local.
- Formar estudiantes y jóvenes en mecanismos alternativos de resolución de conflictos es una estrategia efectiva para generar capacidades desde la infancia en este tema, promoviendo la convivencia escolar y desarrollando futuros conciliadores. Es estratégico trabajar con las instituciones educativas e incorporar en los manuales de convivencia estos temas para que los procesos de apropiación de la justicia y reducción de la violencia sean sostenibles y duraderos.
- La promoción de los mecanismos de resolución de conflictos para el uso y tenencia de la tierra es fundamental como estrategia para solucionar los conflictos sociales en

distintas regiones del país. El abordaje institucional y desde la sociedad civil de estos mecanismos, es una oportunidad para promover, por ejemplo, estrategias de resolución positiva de conflictividades (mesas interétnicas o interculturales) a partir del reconocimiento de la pluralidad de actores existentes en los territorios, sus demandas y necesidades específicas de tierra generando acuerdos y negociaciones.

- La incorporación de un enfoque inclusivo para el acceso a la justicia resulta innovadora y permite comprender mejor las necesidades diferenciales de la población más vulnerable como mujeres, niñas y adolescentes, población mayor, personas con discapacidad y personas LGBTQ+; así como, buscar que la atención y el servicio se adecúen a estas necesidades y realmente contribuyan a cerrar brechas de acceso a la justicia. La importancia de construir protocolos, rutas de acceso y manuales de atención con enfoque diferencial son herramientas fundamentales para garantizar dicho acceso a la justicia.
- Resulta estratégico fortalecer capacidades institucionales para mejorar el acceso a la justicia de víctimas de violencia basada en género y violencia intrafamiliar, comprendiendo las dimensiones del problema, las necesidades diferenciales de las personas que denuncian y la tipificación del delito desde los marcos normativos. Sin embargo, es fundamental continuar trabajando la articulación de las rutas de atención para que todas las entidades competentes en el tema ejerzan sus funciones y los procesos que inicien no se vean truncados y se continúe acentuando la impunidad. En esta línea, es vital vincular mucho más a la Fiscalía General de la Nación y sus dependencias locales, particularmente en cuanto a la reducción de la impunidad en delitos como el feminicidio y la violencia sexual.
- En temas de protección y garantías de seguridad, el trabajo articulado, la planificación y coordinación entre entidades públicas del orden nacional y local y la cooperación internacional es crucial para evitar reemplazar al Estado colombiano en su responsabilidad de proteger a todos los colombianos y colombianas dentro del territorio nacional. Para el Programa resultó exitoso una formulación conjunta donde las acciones de los proyectos respondieran a los lineamientos políticos en materia de protección individual y colectiva; así como, a las necesidades de líderes, lideresas y defensores de Derechos Humanos teniendo en cuenta los enfoques diferenciales.
- Resultan estratégicas las formaciones y espacios de sensibilización a funcionarios para transformar imaginarios de discriminación frente a líderes y lideresas sociales de manera que las rutas y medidas de protección tanto individual y colectivas sean realmente efectivas. Sin embargo, es importante pensar en mecanismos para que dichos procesos puedan institucionalizarse de manera que todos los funcionarios nuevos puedan incorporar estos aprendizajes y la continuidad no se vea afectada por la rotación de los funcionarios.
- En materia de acceso a la justicia, los sistemas de información son útiles y de gran impacto en la medida en que permiten compartir datos en tiempo real y es posible la interoperatividad entre instituciones de manera que puede hacerse seguimiento a las denuncias y casos y así contribuir a cerrar brechas. No obstante, se requiere voluntad de todas las partes para compartir la información y asegurar un buen funcionamiento de los sistemas. Cuando esto no se da, se dificulta operar y se corre el riesgo de perder el esfuerzo y los recursos ejecutados.

- La implementación integral de los enfoques de género y étnicos ha permitido el reconocimiento de poblaciones históricamente excluidas y marginadas del acceso a la justicia. Además, diseñar mecanismos que se adapten a los contextos rurales con presencia del conflicto armado ha sido acertado para acercar la oferta de la justicia a las necesidades de las poblaciones locales, teniendo en cuenta las dificultades particulares tanto de las instituciones como de las poblaciones en estas zonas.
- El apoyo técnico y financiero de la cooperación internacional a las organizaciones y redes de mujeres, víctimas, personas LGBTQ+, organizaciones étnicas, campesinas, de líderes(as) y defensores(as) de derechos humanos les ha permitido exigir sus derechos presentando Informes o casos ante el Sistema Integral de Justicia, Reparación y No Repetición, impulsando su participación activa en las instituciones creadas para la implementación de los Acuerdos de Paz.
- Es importante promover estrategias participativas de realización de diagnósticos con la población, ya que permiten identificar las necesidades de justicia de la población local teniendo en cuenta situaciones de discriminación específicas y entrecruzadas de género, ruralidad y étnicas. Estos enfoques han permitido conocer las problemáticas de poblaciones rurales, llevando a las instituciones de justicia a diseñar estrategias o programas que brinden una respuesta adecuada y oportuna.
- Entre las buenas prácticas se destaca la construcción de rutas de protección y acceso a la justicia vinculando a las autoridades de pueblos étnicos (indígenas y afrocolombianas) con metodologías inclusivas, que tienen en cuenta su cultura, lenguaje y cosmogonía, respetando las dinámicas propias de cada comunidad.
- Es innovadora la propuesta de articular el derecho propio con el derecho ordinario para responder a la violencia de género o sexual con la finalidad de articular las rutas de atención a las mujeres de pueblos étnicos, reconociendo la importancia de las autoridades para resolver estos asuntos de manera comunitaria y trasladar otros de manera oportuna a la jurisdicción ordinaria. La articulación de estos derechos es imperativa para disminuir los alarmantes niveles de impunidad de la violencia contra las mujeres.
- Otra buena práctica ha sido promover mecanismos para el acceso a la justicia y tierras de las mujeres rurales comprendiendo sus situaciones específicas de discriminación; así como, diseñar mecanismos de protección a líderes(as), defensores(as) de derechos humanos y población reincorporada que habita en contextos rurales.
- Apoyar proyectos productivos de las OSC beneficiarias tiene el potencial de generar beneficios económicos crecientes que ayuden a la supervivencia de estas organizaciones. Aun cuando los proyectos no tengan un foco económico, ayudar a que las organizaciones generen dinero ayudará a su supervivencia y continuidad y a sentar una base sobre la cual trabajar temas distintos al económico. Particularmente para las mujeres víctimas de algún tipo de violencias es fundamental garantizar estos proyectos como parte de una ruta de atención que permita generar autonomía económica.
- Resulta estratégico para mejorar el acceso a la justicia, comprender que la perspectiva de ruralidad y territorialidad implica también reconocer las necesidades de acompañamiento y fortalecimiento técnico o financiero de las instituciones de justicia local, con el fin de diseñar planes o proyectos sostenibles en el tiempo que permitan mejorar su capacidad de respuesta ante los múltiples desafíos en estos contextos.

- Es clave apoyar los esfuerzos de los procesos organizativos sociales étnicos para impulsar procesos de construcción de memoria y de verdad desde una perspectiva preventiva y reparadora comunitaria y social, y de esta manera, promover la prevención de violencias, la protección de los pueblos étnicos, la promoción de la convivencia y la reconstrucción de tejidos sociales fragmentados en contextos de conflicto armado.
- Resulta fundamental promover la presencia y acción de las instituciones de la justicia ordinaria y transicional en los territorios, con el fin de apoyar integralmente el fortalecimiento del Estado a nivel local, recuperar la confianza y la legitimidad en sus acciones (allí donde dicha confianza ha sido débil o inexistente), y permitir la sostenibilidad de la construcción de paz.
- Tuvieron un efecto transformador las acciones generadas en materia de Justicia Restaurativa en los ERON, en los derechos de las mujeres, madres cabeza de familia, orientándose a asegurar su reintegración efectiva a la sociedad, generando oportunidades de crecimiento, aprendizaje y fortalecimiento de capacidades para reconstruir sus proyectos de vida; generar prácticas de convivencia y resolución pacífica de los conflictos en dichos establecimientos; pretendiendo generar capacidades para evitar la reincidencia de los delitos (en libertad). Cabe destacar que este proyecto fue el único que implementó estrategias de evaluación (encuesta interna) a las beneficiarias en los ERON, gracias a los cuales fue posible conocer el impacto positivo en las relaciones de convivencia de las participantes.
- Apoyar la construcción de estrategias de interés común y de gran impacto como la estrategia de violencia sexual "Red Justas" contribuye a fortalecer el liderazgo del Ministerio de la Justicia y del Derecho en la construcción de respuestas al problema de la violencia sexual. La continuidad de dicha estrategia en un Programa Territorial de Paz Total es una evidencia de la apropiación de la responsabilidad de esta entidad en la prevención y atención de la violencia sexual. No obstante, con los cambios de Gobierno se presentan riesgos para evaluar el impacto y efectos de esta estrategia en el corto, mediano y largo plazo debido a los constantes cambios de enfoques, diagnósticos, equipos de trabajo y territorios priorizados para su desarrollo.
- En el proyecto de violencias basadas en Género fue estratégico apoyar el Sistema de Información que debía desarrollar el Gobierno a propósito de la Ley 2126 de 2021 viendo una oportunidad para introducir los enfoques diferenciales y promover un sistema de monitoreo y seguimiento a la información de casos sobre violencia de género y en el contexto de la familia. La oportunidad de generar un sistema de información sólido que permita el monitoreo de casos es fundamental para dar información oportuna a las víctimas y hacer seguimiento a la respuesta de las instituciones frente a las denuncias, la investigación y las medidas generadas para la protección de las víctimas.

3. Eficiencia

- Construir una visión compartida a nivel interno del PNUD sobre la manera en que se concibe el Programa en donde exista claridad de objetivos, propósitos y acciones comunes es esencial para que exista coherencia en su diseño, ejecución y seguimiento, y el Programa no se perciba solo como la suma de proyectos.

- Resulta de gran importancia para el seguimiento del Programa contar con un equipo de M&E (coordinación) que brinda los lineamientos, asesora y acompaña a los puntos focales de cada proyecto para hacer la labor de seguimiento, de manera que se puedan entregar reportes agregados que puedan ayudar a construir la visión de Programa.
- Aunque afecta el hecho de que el CPD (hoja de ruta programática) y los Planes Nacionales de Desarrollo no coinciden en sus 4 años de implementación, ha sido estratégica la capacidad de adaptación del PNUD para responder a prioridades nacionales en los diferentes mandatos de gobierno. No obstante, esta situación genera desgaste y retrasos que impactan los proyectos.
- Las subvenciones de bajo valor han sido para los proyectos del Programa un mecanismo exitoso para poder entregar recursos a organizaciones sociales locales con capacidad de gestión y acción rápida, contrarrestando las dificultades contractuales que genera la nueva plataforma Quantum que ha producido retrasos significativos en la ejecución de recursos.
- Los procesos de planificación de los diferentes proyectos del Programa han permitido contar con financiación suficiente para el desarrollo de las acciones previstas, y aun apalancar más recursos por parte de los socios estratégicos. No obstante, los procesos administrativos y los tiempos que toma el alistamiento y la contratación del personal generan retrasos que afectan el desarrollo de los proyectos y los tiempos de articulación con las entidades públicas, en particular con los Ministerios que tienen vigencias fiscales anuales.
- La implementación de comités técnicos operativos para la coordinación del trabajo interagencial contribuye con la gestión eficiente de los proyectos; sin embargo, es necesario continuar fortaleciendo la articulación de los equipos operativos en terreno para facilitar una mayor coordinación logística y de planificación de actividades.
- El desarrollo de las evaluaciones debe realizarse inmediatamente después de la finalización de un proyecto con el fin de que los usuarios o beneficiarios puedan identificar oportunamente los cambios, efectos e impactos derivados de su implementación.

4. Coherencia

- La generación de alianzas y sinergias inter-agenciales y con otros cooperantes en el marco de los proyectos son claves para fortalecer las acciones del Programa, así como para compartir responsabilidades y roles distintos en el marco de estos, donde el know-how de cada actor da un valor añadido para mayores y mejores resultados. El trabajo con ONU Mujeres y la UNDOC fue un ejemplo de ello, así como con la sinergia con USAID para la continuidad de los procesos en el Ministerio de Justicia y del Derecho.
- La alta alineación del Programa con las políticas públicas y los programas de gobierno son fundamentales para obtener resultados palpables; así como, para formular otros proyectos y estrechar relaciones de confianza y de trabajo mutuo.
- El trabajo articulado con instituciones como la ARN permitió solidificar emprendimientos productivos y fortalecer el trabajo del Estado con excombatientes de las FARC.

Aspectos que reflejan una alta coherencia y trabajo conjunto para acompañar al Estado en el ejercicio de sus funciones.

- Existen limitantes para el éxito de los proyectos cuando la institucionalidad pública no se encuentra interesada o vinculada a los resultados de los proyectos. Ejemplo de ello son el trabajo con la Fiscalía General de la Nación en materia de análisis y uso de la información de la investigación sobre feminicidios en el país; el otro, el trabajo con el INPEC, el cual fue superficial y meramente logístico. El trabajo con instituciones clave en los proyectos es fundamental para generar mayor apropiación de los resultados alcanzados.

5. Sostenibilidad

- Es una amenaza a la sostenibilidad de los proyectos, particularmente los fundamentados en el fortalecimiento de capacidades, la alta rotación de personal y funcionarios públicos. No obstante, el PNUD ha implementado estrategias para mitigar este riesgo mediante el desarrollo de manuales, documentos de investigación y otras herramientas para una mejor gestión del conocimiento y capitalizar los aprendizajes en las instituciones.
- Las transiciones de gobierno y sus periodos de empalme son momentos críticos que afectan la sostenibilidad de las iniciativas y proyectos en el marco del Programa. Resulta clave la flexibilidad programática del PNUD para afrontar estas transiciones.
- El trabajo para el fortalecimiento de OSC es fundamental para alcanzar resultados de abajo hacia arriba. No obstante, existen riesgos a la sostenibilidad de los proyectos dada la poca remembranza que tienen las organizaciones luego de las intervenciones.
- Se identifica como buena práctica el fortalecimiento en espiral y de beneficios crecientes de las OSC, permitiendo verificar el escalamiento de las acciones en algunas OSC. Esta forma de fortalecimiento permite, a su vez, que las organizaciones logren reinvertir sus ingresos y a su vez ser más sostenibles en el tiempo.
- El fortalecimiento a OSC pequeñas resulta dar mayores y mejores réditos que a organizaciones grandes. En las últimas, los procesos de distribución de la cooperación o recursos invertidos son más complejos que en las pequeñas, generando una baja apropiación de los resultados alcanzados.
- La institucionalización de sistemas de información es clave para la sostenibilidad de los resultados alcanzados. Si bien el Programa desarrolló una serie de productos en la materia, la voluntad política es un factor determinante para su apropiación y puesta en marcha.
- El trabajo con instituciones educativas es fundamental para la sostenibilidad de los procesos del fomento de una cultura de paz y legalidad y para la implementación de modelos de justicia juvenil restaurativa al vincular a docentes y formar estudiantes. Lo anterior, al presentar menores tasas de rotación, dando la opción de institucionalizar capacidades.
- La creación de alianzas y sinergias entre agencias y con otros actores es relevante para la sostenibilidad de los procesos. Esto se evidencia a partir del trabajo inter-gaencial como con ONU Mujeres y UNDOC; así como, con procesos con la OIM y la continuidad de proyectos de parte de USAID.

- En la atención a las violencias de género y la violencia sexual resultó fundamental el vínculo con las órdenes de la Corte Constitucional para proteger a las mujeres desplazadas, líderes en situaciones de riesgos por el conflicto, el desarrollo de las leyes 1257 de 2008, 1719 de 2014, 1448 de 2011. La capacidad normativa a nivel nacional e internacional instalada obliga al Estado a la atención y prevención de las violencias basadas en género, la violencia sexual y el feminicidio, lo cual genera condiciones favorables para dar continuidad a las acciones encaminadas a estos objetivos más allá de la voluntad de los gobiernos.
- Las capacidades instaladas en la sociedad civil particularmente en la gestión comunitaria, de las organizaciones de víctimas, mujeres y pueblos étnicos articuladas a la verdad, justicia, reparación y no repetición permitió dar legitimidad a las instituciones que componen el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición. La participación de las víctimas presentando casos o Informes demuestran el grado de validez y confianza en la operación de este sistema.
- Las capacidades instaladas en la sociedad civil y en las instituciones son importantes pero no suficientes frente a los desafíos del conflicto armado, la paz y seguridad en los territorios, particularmente se evidencia un riesgo para la implementación de protocolos y rutas de protección a líderes(as) sociales, defensores(as) de derechos humanos y población en reincorporación debido a la presencia de múltiples actores armados ilegales, la disputa por economías ilegales, el aumento del riesgo y las debilidades de la presencia del Estado en algunas zonas rurales.
- La transformación de estereotipos de género, imaginarios sexistas, prejuicios y actitudes discriminatorias hacia las mujeres y la población LGBTIQ+ continúa siendo un desafío para trabajar tanto en las comunidades como en las instituciones de algunos territorios. Son evidentes los avances y esfuerzos para abordar desde las Comisarías de Familia estrategias que permitan el cambio en los funcionarios públicos; no obstante, se hace oportuno vincular otros sectores educativos, comunitarios para evidenciar cambios culturales en el mediano y largo plazo.

6. Enfoques transversales

- Es una estrategia pertinente y esencial formar a los funcionarios públicos de comisarías de familia y casas de justicia en enfoque de género y atención con enfoque diferencial al permitir responder a las necesidades de la población más vulnerable y a las demandas del contexto rural donde múltiples violencias ponen en riesgo a esta población.
- Crear espacios de formación conjunta para promover el enfoque de género y diferencial en instituciones regionales y locales ha mostrado ser una estrategia útil para generar alianzas entre instituciones y organizaciones sociales, por ejemplo, en la protección oportuna de los niños, niñas y adolescentes, mujeres y población LGBTIQ+ por parte de las Comisarías de Familia en territorios con alta presencia de actores armados ilegales. Estas estrategias podrían potenciarse generando alianzas interinstitucionales locales que garanticen la respuesta inmediata y oportuna de protección en casos de reclutamiento forzado, amenazas a líderes sociales o riesgo evidente de feminicidio.

- Resulta una estrategia exitosa la elaboración de documentos de política o lineamientos técnicos para programas clave, para responder a los desafíos de la atención de justicia de las personas con necesidades diferenciales. En este caso resultó un aporte pertinente y oportuno el Protocolo de Atención a Personas con Discapacidad.
- Se identificó que la investigación es una herramienta pertinente y acertada para la recolección de información para generar recomendaciones sustentadas de política pública y criminal y contribuir a reducir las tasas de feminicidio en la sociedad colombiana.