“Multifunctional protection strategy for indigenous and afro Colombian populations in situation or at risk of displacement with emphasis on youth and women affected by GBV and SGBV”

**INFORME FINAL DE EVALUACIÓN**



 EVALUADORA

Irene Rodríguez Martínez

   

**ÍNDICE**

**Resumen ejecutivo**

1. DATOS DE CONTEXTO EN QUE SE INSERTA EL PROYECTO…………………………………… 9
2. RESPUESTA NACIONAL Y DEL SNU………………………………………………………………………. 10
	1. Capacidad nacional……………………………………………………………………………………….. 10
	2. Respuesta del SNU……………………………………………………………………………………….. 11
	3. Respuesta a través del proyecto…………………………………………………………………… 14
		1. Mecanismos de implementación…………………………………………………….. 16
		2. Estrategias de trabajo………………………………………………………………………. 17
3. OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN Y ALCANCES………………………………………………………. 17
	1. Condiciones de evaluabilidad………………………………………………………………………… 19
4. METODOLOGÍA APLICADA…………………………………………………………………………………… 19
5. PRINCIPALES HALLAZGOS…………………………………………………………………………………… 20
	1. Sobre la pertinencia del Proyecto………………………………………………………………… 20
	2. Eficiencia del Proyecto………………………………………………………………………………… 22
	3. Valoración general de la eficacia ………………………………………………………………… 24
	4. Valoración general de la sostenibilidad………………………………………………………… 33
6. PRINCIPALES CONCLUSIONES………………………………………………………………………………..34
7. RECOMENDACIONES SUGERIDAS………………………………………………………………………… 37

**Anexos**

Anexo 1: Términos de Referencia

Anexo 2: Matriz de logro de resultados en función de metas

Anexo 3: Matriz de Evaluación

Anexo 4: Personas consultadas (cargos y localización)

Anexo 5: Documentación consultada

Anexo 6: Instrumentos de recopilación de información (ejemplo)

Anexo 7: Código de conducta

**SIGLAS Y ACRÓNIMOS:**

CAD Comité de Ayuda al Desarrollo

CERF Central Emergency Fund

EHL Equipo Humanitario Local

EHP Equipo Humanitario País

GBV Gender Based Violence

HNO Humanitarian Needs Overview

IASC Inter-Agency Standing Committee

MIRA Multi cluster/sector Initial and Rapid Assessment

SGBV Sexual Gender Based Violence

OCDE Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

PEP-KITS Post-Exposure Prophylaxis Kit

PIMS Paquete Inicial Mínimo de Servicios de Salud

PNUD Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

REDMUCHO Red de Mujeres Chocoanas

RT Recuperación Temprana

SMART Specific, Measurable, Attainable, Relevant, Time-bound

SNU Sistema de Naciones Unidas

UARIV Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas

UNDAF United Nations Development Agreement Framework

UNEG United Nations Evaluation Group

UNFPA United Nations Population Fund

UNICEF United Nations Children’s Found

WASH Water, Sanitation and Hygiene

El análisis y la relación de conclusiones y recomendaciones que aparecen en este informe reflejan las opiniones de la autora y no necesariamente representan los puntos de vista y opiniones del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Junta Directiva o de los Países Miembros de las Naciones Unidas.

**RESUMEN EJECUTIVO**

*Introducción*

Se presenta brevemente un resumen del proceso de evaluación del proyecto “Multifunctional protection strategy for indigenous and afro Colombian populations in situation or at risk of displacement with emphasis on youth and women affected by GBV and SGBV”.

Este proyecto, por un valor de USD 337.475, se alinea al Plan de Respuesta Estratégico del 2014 y se presenta bajo el cluster de protección al mecanismo Central Emergency Fund, CERF. El proyecto plantea una acción conjunta entre PNUD, ONU Mujeres, UNICEF y UNFPA. El principal propósito del proyecto ha sido cubrir las necesidades de protección de mujeres, jóvenes, (con foco en comunidades indígenas y Afro-colombianas) que fueron desplazadas o que están en riesgo de desplazamiento y/o confinamiento en áreas priorizadas en el Departamento de Chocó (Bajo Baudó y Litoral de San Juan) y Nariño (Ricaurte). De manera particular se focalizó en mujeres, adolescentes y jóvenes y niñas en riesgo de violencia basada en género y violencia sexual basada en género.

El mecanismo principal de implementación de las acciones ha sido a través de acuerdos de desembolso (Grants) con socios locales con larga experiencia y presencia en el terreno: La Red de Mujeres Chocoanas (REDMUCHO), la Pastoral Social de la Diócesis de Quibdó, la Pastoral Social de la Vicaría del Espíritu Santo, SEPASVES-Tuquerres.

La evaluación ha estado comisionada por el PNUD para el CERF y se ha regido por las normas estándares de evaluación del Sistema de Naciones Unidas.

*Propósito, Alcance y Metodología de la evaluación.*

La evaluación pretende contribuir al proceso de rendición de cuentas ante el mecanismo CERF, socios del sistema, implementadores y resto de actores. Su principal cometido es facilitar el aprendizaje de las buenas prácticas y lecciones aprendidas.

A nivel geográfico la evaluación se ha centrado en dos departamentos Chocó (Docordó y Pizarro) y Nariño. También el proyecto ha llevado a cabo actividades en Bajo Baudó, en tres comunidades del Río Purricha (Birrinchao, Pimporrodó y Villa Nueva), las cuales no han podido ser visitadas por motivos de seguridad debido a un desplazamiento masivo de familias pertenecientes a estas tres comunidades. En el caso de Nariño la acción se ha centrado en el municipio de Ricaurte, concretamente en tres Resguardos Indígenas, Edén Cartagena, El Palmar y Vegas.

La evaluación ha tomado las acciones llevadas a cabo durante el periodo de ejecución, de junio a diciembre del 2014. El objetivo de la evaluación es analizar los resultados del proyecto en base a los criterios de evaluación del CAD/OCDE: pertinencia, eficiencia, eficacia y sostenibilidad. El marco de resultados evaluado ha sido el siguiente: **R1:** Fortalecimiento de los mecanismos comunitarios de respuesta ante emergencia y autoprotección a través de una estrategia de cuidado psico-social integral; **R2:** Rehabilitación de los espacios comunitarios temporales de mujeres dañados por el conflicto armado o desastres naturales (con bajo costo de materiales locales) para facilitar la protección y subsistencia de la población en riesgo de VBG y VSBG y en riesgo de desplazamiento; **R 3:** Apoyo a las autoridades étnicas locales en la implementación de una respuesta de la emergencia interinstitucional y multisectorial, para la protección y atención psico-social vital para personas indígenas, Afro-colombianas desplazadas y víctimas de VBG y VSBG, focalizando en el sector salud, fuerzas de seguridad y operadores de justicia.

La metodología utilizada para la evaluación se ha basado en la revisión de toda la documentación especifica del proyecto y otros documentos adicionales (normativos, guías, etc) en el ámbito humanitario. También se han realizado entrevistas semiestructuradas y grupos focales para los cuales se han contactado a 84 personas (beneficiarios-as, representantes agencias, instituciones y organizaciones locales)

***Principales hallazgos y conclusiones***

**Pertinencia**

**H1:** El proyecto muestra consistencia en su diseño, con un marco estructurado de resultados bien jerarquizados coherentes con las necesidades dela población meta tal y como han mostrado los diagnósticos llevados a cabo. La estrategia de trabajo está bien delineada en términos de su teoría de cambio. El proyecto, en el marco del contexto humanitario de emergencia compleja que presentan las localidades priorizadas, articula una respuesta rápida complementaria a la acción humanitaria que incluye una serie de actividades específicas de recuperación temprana en temas que no son trabajados por otras agencias humanitarias (medios de vida, infraestructura comunitaria, resiliencia). El enfoque de género es explícito en la estrategia de intervención y ha contribuido a posicionar las vulnerabilidades basadas en género (particularmente la VBG/VSBG) como inhibidores de los mecanismos vitales de recuperación en dichos contextos.

**C1:** La pertinencia del proyecto se valora como alta en cuanto a la coherencia y alineamiento. El proyecto ha respondido de manera adecuada a los marcos programáticos corporativos en materia humanitaria. De manera específica el proyecto ha mostrado coherencia con las prioridades definidas en la Estrategia Humanitaria País 2014 y con las directrices de género promovidas por IASC. El abordaje de género y el enfoque de recuperación temprana aplicado han sido relevantes.

 **Eficiencia**

**H2: El proyecto muestra un desempeño positivo en la medida en que se han logrado casi totalmente las metas planteadas. Aunque en términos de cobertura algunas acciones han quedado por debajo de la meta (réplicas de los modelos/mecanismos de protección), la ejecución programática está cerca del 90% y la presupuestaria prácticamente al 100%. El aporte técnico de los recursos humanos, la selección de los socios implementadores, el mecanismo de implementación a través de Grants y el rol de coordinación del PNUD, se han mostrado idóneos para este proyecto, lo que ha favorecido la eficiencia en el desarrollo de las actividades previstas y en su rendición. Los informes de seguimiento programático y financiero, no muestran desviaciones ni otro tipo de factores que hubieran alterado el propósito de las acciones previstas. Los mecanismos de seguimiento técnico del proyecto han sido eficientes a pesar de que de que las agencias, en el caso de Chocó, no tenían oficina en terreno.**

 **C2: El proyecto se ha mostrado eficiente en la ejecución de actividades y recursos.** El PNUD ha mostrado capacidad para responder a las exigencias administrativas del CERF a la vez que ha participado de manera eficiente, con la cooperación del resto de agencias participantes en el proyecto, en los mecanismos/instrumentos de seguimiento y rendición de cuentas coordinados por OCHA ante el CERF.

**Eficacia**

**H.3:** La coordinación interagencial ha permitido articular un marco de trabajo integral en que cada agencia ha contribuido a partir de sus experiencias concretas, lo que ha dotado de mayor calidad a cada resultado. También ha sido efectiva como mecanismo habilitante de la **Acción SIN daño** evitando atomización, duplicación y revictimización.

**H4:** El proyecto ha contribuido a generar una base conceptual y programática respecto al enfoque de género en el contexto humanitario, aspecto que viene a reforzar las líneas de trabajo de género que venían asumiendo las agencias del EHP/EHL. Existen evidencias de cómo el proyecto ha posicionado la discriminación basada en género como un factor social que está restando capacidades al proceso de resiliencia/restauración que algunos territorios están emprendiendo.

**H.5 :** El proyecto deja evidencias de que el enfoque de Recuperación Temprana ha permitido poner en práctica algunos principios tales como: el fortalecimiento de activos (sociales, culturales, productivos), la coordinación y generación de alianzas, la intersectorialidad y multisectorialidad como enfoques de trabajo, la apropiación institucional/organizacional los cuales han operado a favor de la reducción de las vulnerabilidades, amenazas y riesgos de las poblaciones desplazadas (particularmente mujeres y jóvenes), tal y como ha sido reconocido por los grupos beneficiarios y lo socios institucionales.

Las actividades específicas de RT definidas en el proyecto (medios de vida, rehabilitación infraestructura, empoderamiento organizativo, fortalecimiento institucional) han sido valoradas por la población meta como necesarias en el marco de la respuesta humanitaria, ya que permiten catalizar el contexto de oportunidades/fortalezas de las comunidades, factor importante para la prevención y resiliencia de las comunidades.

**C3**: El Proyecto ha sido eficaz en el logro de resultados siendo la coordinación interagencial un factor clave un factor clave para el buen desempeño de los resultados.

**C4:** Se ha hecho evidente la necesidad de posicionar las necesidades e intereses de género (entre otros los temas de salud sexual y reproductiva) como factores ineludibles en todo el campo humanitario.

**C5:** Complementando la acción humanitaria, el enfoque de recuperación temprana agrega valor a la respuesta rápida en el contexto colombiano de emergencia compleja.

**Sostenibilidad**

**H6:** Son evidentes los signos de apropiación nacional (en este caso local) de los servicios y productos promovidos por el proyecto, como es el caso de los sistemas de autoprotección, o los servicios de emergencia en materia de SSR (PIMS, PEP-Kits). También muestran un grado de apropiación notable las infraestructuras comunitarias, que en el caso de Chocó han contado además con una contrapartida financiera que llega a los 18 Millones de pesos. Estas infraestructuras de protección han sido sobre todo asumidas por las comunidades, fundamentalmente grupos de mujeres desplazadas o en riesgo quienes están indagando posibles articulaciones para la gestión comunitaria de dichos espacios. Las iniciativas de medios de vida que han sido reactivados, estaban funcionando con anterioridad al proyecto y es esperable que las mujeres continúen con estas actividades. Ahora bien se reconoce un contexto muy complejo, con previsibles crisis, que en zonas, como las comunidades del Purricha donde el nivel de vulnerabilidad y amenazas es elevado, es difícil en el corto plazo predecir estabilidad.

**C6:** La sostenibilidad no es un principio priorizado en el CERF si bien el proyecto ha aplicado enfoques y acciones concretas que en el corto plazo, han promovido cierta estabilidad y por tanto la previsible sostenibilidad no está abruptamente amenazada, aunque tiene matices diferentes entre unas comunidades y otras.

***Principales recomendaciones***

**Generales:**

De manera general se recomienda que los aprendizajes que ha brindado el proyecto sean socializados entre las agencias participantes y con el EHP/EHL. Esto significa poder asumir una nueva narrativa en relación a la contribución de las agencias de desarrollo al contexto de emergencia compleja de Colombia, complementando las acciones humanitarias. Los enfoques de género y de recuperación temprana se han mostrado pertinentes y efectivos por lo que se hace necesaria una lógica de mayor profundización en el corto plazo.

Podría pensarse en escalar esta iniciativa del CERF a través de otros proyectos o propuestas que apoyen, entre otros, las iniciativas de respuesta rápida que previsiblemente prevé el gobierno, procurando garantizar la conectividad con proyectos de desarrollo a corto y medio plazo. Esto entraña desafíos institucionales (administrativos, programáticos, de recursos humanos, logísticos, presupuestarios) que habrán de ser ponderados por cada agencia.

**Estratégicas:**

El impulso del enfoque/programación de Recuperación Temprana en el marco de la respuesta humanitaria, implica particulares retos para PNUD como líder del grupo mundial, tomando en cuenta el posible apoyo al plan de respuesta rápida del gobierno. El CERF no permite hacer grandes extrapolaciones en este ámbito pero sí deja al menos dos lecciones para aprender: i) es deseable fortalecer los mecanismos administrativos en el sentido de dotarles de la máxima agilidad posible ( fast track u otros); ii) es recomendable fortalecer la integración del enfoque de RT en el trabajo institucional, lo que implica (además de balancear los RRHH, programáticos, etc), articulaciones y coordinación inter- áreas buscando agregar mayor valor a las acciones de RT.

**Operativas:**

Desde el punto de vista de la preparación y diseño de los proyectos/iniciativas de respuesta rápida alternativos al CERF, se requiere un mayor nivel de sistematicidad en la elaboración de indicadores de RT (complementarios a los indicadores propios de ayuda humanitaria), así como en los instrumentos de identificación de necesidades y en los mecanismos de seguimiento y evaluación.

En relación al *Timing* dado el contexto de emergencia compleja, las acciones de RT deberían iniciar en el mismo momento que la respuesta humanitaria lo haga y deberían continuar durante toda la intervención post -emergencia. La cronicidad de las crisis, con múltiples puntos de inflexión, hace que el cronograma para Colombia no sea lineal ni secuencial.

El tema de género amerita también una respuesta del EHP articulada. Para ello es importante jerarquizar la temática, a los efectos de cumplir con la normativa recomendada y en aras de garantizar la acción sin daño de las iniciativas que se emprendan en el contexto humanitario.

La aplicación del enfoque de género no debería reducirse al análisis rutinario del *gender marker*. Por el contrario, se trata de fortalecer las capacidades de las agencias humanitarias en este ámbito, a partir de planes de trabajo estructurados bajo la EHP. ONU Mujeres, en coordinación con UNFRPA, habrían de asegurar el acompañamiento y coordinación estratégica para este cometido. La atención de la SSR, de las violencias basadas en género, especialmente de la VSBG y la consideración general de la respuesta a favor de los intereses estratégicos de las mujeres desplazadas o en riesgo, ha de hacer parte integral de la respuesta humanitaria.

1. **DATOS DE CONTEXTO EN QUE SE INSERTA EL PROYECTO.**

A pesar del crecimiento económico que ha experimentado Colombia en los últimos 5 años (en promedió creció un 3,8%), en 2013 el 30,6% de la población colombiana vivía bajo la línea de pobreza, y el 9,1% bajo la extrema pobreza. Esto significa que 14 millones de colombianos vivían en pobreza y 4,2 millones eran extremo pobres. A nivel nacional, el promedio de pobreza declinó del 49,7% al 17,7% desde el 2002. Sin embargo a nivel de departamentos las diferencias son muy pronunciadas. Por ejemplo, en 2002, la diferencia entre los departamentos con mayor índice de pobreza (p.e. Huila) y los de menor índice (Bogotá D.C.) era 37,8%. Sin embargo esta diferencia entre departamentos ricos y pobres se ha acrecentado en los últimos años. En 2012 la diferencia en el ratio de pobreza entre el Chocó (que representaba el índice de pobreza más alto en el país en ese año) y Bogotá D.C. que mostraba el índice de pobreza más bajo, fue alrededor del 56,4%.

Esto está dando cuenta de que la pobreza en Colombia no es homogénea entre los diferentes departamentos y dentro de éstos, entre las áreas rurales y urbanas. En 2013, el índice de pobreza rural fue de 42,8% comparado el 17,5% que representa el promedio de las 13 principales ciudades del país. El índice de extrema pobreza es más pronunciado aún si se compara el indicador en las áreas rurales (19,15) frente al promedio de esas 13 ciudades que fue de 3, 0%.

Es importante notar que existe una relación entre la población más pobre y la condición de población desplazada interna (IPDs, por sus siglas en inglés), la cual parece ser aquella población que encuentra más dificultades o cuellos de botella para satisfacer sus necesidades básicas. Con más de 5 décadas de conflicto armado, Colombia enfrenta necesidades humanitarias persistentes exacerbadas por desastres naturales recurrentes. Desde 1985[[1]](#footnote-1) 5.368.138 personas han sido internamente desplazadas en Colombia. La inequidad en la distribución de la tierra, el narcotráfico, la minería ilegal y otras economías ilegales, la débil presencia del Estado, la pobreza y las escasas oportunidades en las áreas rurales aisladas, están entre las principales causas del conflicto en Colombia.

La situación humanitaria en Colombia ha tenido efectos desproporcionados sobre las comunidades indígenas y Afro-colombiana en territorios dispersos que son también vulnerables a los desastres naturales de forma cíclica.

Los 15 departamentos y 186 municipios (16,6% del total de municipios en el país) priorizados por el HNO 2015 (Humanitarian Needs Overview), albergan el 30% de la población del país, el 52% del total de población Afro-colombiana y el 45% del total de población indígena del país.

Es importante tener en cuenta que en este complejo escenario humanitario en situación de emergencia, causada por desastres naturales o por el conflicto armado, mujeres, niñas y niños personas con discapacidad y adultos mayores son particularmente vulnerables. Es reconocido que las inequidades, la discriminación de género y las inequidades étnico-culturales, entre otras, que existen previo a una crisis, se incrementan y agudizan en las situaciones de emergencia, quedando estos grupos en un mayor riesgo ante la violencia basada en género y otras violaciones de sus derechos humanos.

De las 536,983 personas que han sido forzosamente desplazadas entre 2012 y octubre del 2014 en Colombia, 52% fueron mujeres, 44% fueron adolescentes y menores de 18 años y 41% fueron hombres.

Del número total de mujeres afectadas, el 86% son víctimas de violaciones contra su libertad sexual e integridad, un crimen que en Colombia sufre de un alto nivel de impunidad. Las más afectadas son niñas menores de 18 años. El HNO establece que entre 2012 y 2015, 29.006 mujeres fueron víctimas de desplazamiento forzado en el Chocó, unas 3000 víctimas más si se compara con la cantidad de hombres desplazados; En Nariño, esta diferencia entre mujeres y hombres desplazados llega a 5000 personas, siendo las mujeres las que representan el mayor número de desplazados internos. Estos datos revelan que en algunas áreas localizadas mujeres y niñas son desproporcionadamente afectadas por las consecuencias del conflicto armado.

1. **RESPUESTA NACIONAL Y DEL SNU**

2.1. Capacidad nacional.

Colombia cuenta con un marco legal e institucional robusto para la preparación y respuesta ante la emergencia, con un claro foco en soluciones sostenibles. El país cuenta con instituciones especializadas a nivel nacional para responder a las emergencias causadas por el conflicto o por desastres naturales. Estas instituciones, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas ((*UARIV*)[[2]](#footnote-2) y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (*UNGRD*), son los proveedores principales de asistencia en emergencia en el país. Sin embargo, las capacidades en la respuesta local, particularmente en alguna de las regiones más afectadas, se ven a menudo sobrepasadas por la magnitud y/o la recurrencia de las emergencias. Las capacidades de respuesta local están también condicionadas por las dificultades de acceso, la ausencia de un adecuado presupuesto, y la debilidad de la capacidad técnica de las autoridades locales, brechas en la coordinación local-nacional y la débil presencia de instituciones civiles en ciertas áreas. En el caso de las violencias hacia las mujeres, existe además un contexto cultural de permisividad que cala en las instituciones, incluso en aquellas que asumen la función institucional de prevención/protección. Esto resulta por ende en una débil protección y estrategias de respuesta en materia de violencia basada en género, reclutamiento forzado de menores, APM/UXO y alto riesgo de embarazo en las municipalidades más afectadas (de Choco, Cauca, Nariño)

Colombia posee información demográfica consistente así como sistemas de información específicos que permiten identificar las dinámicas del conflicto y la violencia armada. Sin embargo existe un vacío de indicadores específicos desagregados a nivel municipal que provean información directa del impacto humanitario (violencia sexual y violencia basada en género, desnutrición, acceso al agua, inseguridad alimentaria, reclutamiento forzado, personas afectadas por las restricciones en la movilidad y el confinamiento, etc) y sobre las brechas en la respuesta (en particular porque los datos de la asistencia brindada por las municipalidades y departamentos es desconocida, así como el número de los casos sub-registrados, etc)

2.2. Respuesta del SNU

El Equipo Humanitario País (EHP), bajo el liderazgo del Coordinador Humanitario, ha ido mejorando los mecanismos de coordinación de los diferentes actores que constituyen la *arquitectura* humanitaria en el país[[3]](#footnote-3), junto con las autoridades nacionales a los efectos de dar una respuesta a las necesidades humanitarias cada vez más efectiva, la cual queda estructurada a través de un Plan de Respuesta Estratégico (Estrategia Humanitaria).



El EHP en el 2014 evidenció las siguientes problemáticas/necesidades como prioritarias:

1. Capacidades institucionales limitadas para la prevención y respuesta en las zonas de difícil acceso o de baja presencia institucional.
2. Deterioro de los medios de vida y brechas en la prestación de asistencia alimentaria y nutricional adecuada y oportuna.
3. Acceso limitado a servicios de salud adecuados.
4. Falta de Acceso a Agua Potable y saneamiento adecuado.

A pesar de la existencia de mecanismos de coordinación en el terreno, la presencia operacional del Equipo Humanitario País (EHP) y su capacidad de respuesta es limitada en las áreas y sectores cubiertos por los 9 Equipos Humanitarios Locales (EHLs).

La reducción de los fondos de asistencia humanitaria en Colombia es también un factor limitante para las intervenciones del EHP. De acuerdo a la información provista por el Sistema de Seguimiento Financiero (FTS por sus siglas en inglés), el financiamiento humanitario disminuyó un 18% entre 2010 y 2014, pasando de 75.5 millones de dólares a 61.8 millones[[4]](#footnote-4).

Esta tendencia al descenso en Colombia puede ser explicada por la mayor visibilidad de otras emergencias internacionales, la significativa reducción de los presupuestos de la cooperación internacional y el hecho de que Colombia es un país de renta media alta con capacidades institucionales muy sólidas. Adicionalmente, la percepción de los temas humanitarios ha sido aliviada con el inicio de las negociaciones de paz con las FARC, por ello, movilizar recursos para responder a las necesidades humanitarias constituye un desafío para el EHP de Colombia.

En relación al Central Emergency Fund (CERF), en abril del 2014, el PNUD Colombia recibió fondos humanitarios de dicho fondo en la primera ronda CERF por un valor de 4.5 Millones de USD para temas de emergencia humanitaria.

El Equipo Humanitario País actúa basado en los principios humanitarios y la centralidad de la protección en la acción humanitaria, respondiendo a las necesidades identificadas en áreas, sectores y grupo de población priorizados por la estrategia humanitaria.

La priorización de sectores y áreas geográficas toma en cuenta la respuesta del Estado hacia las necesidades humanitarias y busca fortalecer y complementar su acción tanto a nivel nacional como local a través de un enfoque multisectorial. El EHP responde a las necesidades humanitarias identificadas focalizando sobre el enfoque basado en derechos humanos (HRBA, por sus siglas en inglés), un enfoque diferencial, enfatizando la perspectiva de género, recuperación temprana y los principios de acción *sin* *daño,* asegurando que los principios básicos de protección estén integrados en la respuesta humanitaria de los clusters, focalizando en la mitigación y reducción de riesgos relacionadas con la Violencia Basada en Género, especialmente violencia sexual y otras violaciones de los derechos humanos, principalmente contra mujeres, adolescentes, niñas y niños, y que frecuentemente tienden a incrementarse en situaciones de crisis.

Conviene señalar que si bien la reducción de riesgos y la protección relacionada con la VBG es un objetivo y/o enfoque transversal del accionar del EHP, en opinión de algunas de las agencias participantes es una temática para la cual no se identifican respuestas claras. En varias ocasiones durante el proceso de ejecución de iniciativas en contextos humanitarios, se han identificado hechos/casos de VSBG , sin embargo algunas agencias reconocen no tener capacidad de articular una respuesta adecuada. **Los principios de género, si bien están recogidos en la normativa internacional para una correcta actuación humanitaria, no están adaptados de manera adecuada a las operaciones del EHP** o al menos no se ha podido constatar un protocolo de trabajo más allá de la aplicación del Marcador de Género en la selección de los proyectos CERF.

El principal valor agregado del Equipo Humanitario País, es su foco dirigido a la mejora de la eficiencia de la respuesta y al empoderamiento comunitario. Esto se realiza a través de apoyo o asistencia, incrementando la visibilidad de las víctimas que no están siendo atendidas por el sistema nacional de respuesta y mejorando las capacidades de las comunidades para ejercer sus derechos. El EHP contribuye a la protección de civiles, apoya y complementa la respuesta ante emergencias causadas por el conflicto o desastres naturales, lleva a cabo y comparte la evaluación de necesidades en las áreas más afectadas, promueve el fortalecimiento de la capacidad compartiendo información a nivel nacional y local, apoya acciones de recuperación temprana que posibilitan la transición de soluciones sostenibles hacia la fase de desarrollo y asegura la incorporación del enfoque de derechos humanos, derechos de género y derechos diferenciales en todas las acciones y objetivos.

Los **objetivos estratégicos** que la Estrategia Humanitaria se planteó para el 2014 son los siguientes:

1. Promover la mitigación del riesgo  de las comunidades  afectadas por el conflicto armado fortaleciendo las  capacidades de respuesta y resiliencia comunitarias e institucionales.
2. Responder a las necesidades humanitarias de las poblaciones desplazadas y de las comunidades afectadas por el conflicto, complementando la respuesta estatal y priorizando las brechas identificadas en zonas de difícil acceso y de baja presencia institucional.
3. Impulsar acciones de recuperación temprana en las zonas priorizadas por el EHP, dirigidas a encontrar soluciones o a generar procesos auto -sostenibles, de apropiación nacional y resilientes para la recuperación durante y después de la crisis.
4. Incidir en las agendas del Gobierno a nivel nacional, departamental y municipal y de los Donantes visibilizando el impacto del conflicto y las necesidades humanitarias con el fin de promover una respuesta efectiva, oportuna, sostenible y sensible al genero
5. Responder a las necesidades humanitarias de las poblaciones afectadas por los desastres de origen natural en particular en aquellas zonas y/o grupos poblacionales ya afectados o vulnerables al impacto del conflicto armado (doble afectación), complementando la respuesta estatal y priorizando las brechas identificadas en zonas de difícil acceso y de baja presencia institucional
6. Asegurar la disponibilidad de información de necesidades humanitarias por sector y, en lo posible desagregada por sexo y edad, que sirva para la planeación estratégica, la abogacía y la respuesta.

El EHP identificó para su trabajo en 2014 cuatro regiones críticas compuestas por 13 departamentos:

1. Región Costa Pacífica y frontera con Ecuador: *Nariño, Putumayo, Chocó, Valle del Cauca y Cauca*
2. Región noroccidente: *Antioquia y Córdoba;*
3. Región noreste y frontera con Venezuela: *Arauca y Norte de Santander*
4. Región centro-oriental: *Sur del Tolima, Meta, Guaviare, Caquetá*

Estos departamentos representan:

* 42% del total de la población del país;
* 84% de la población desplazada en 2011-2012;
* 77% de las víctimas de minas y municiones sin explotar;
* 99,5% de la población confinada[[5]](#footnote-5).

Dentro de estos departamentos el EHP priorizará a los municipios con baja capacidad institucional o cuya capacidad de respuesta haya sido desbordada por la magnitud de las emergencias

El EHP identificó para su trabajo en 2014 los siguientes grupos poblacionales:

1. Población desplazada recientemente (registrada y no registrada) en las áreas priorizadas en zona urbana y rural que requieran atención y no estén siendo atendidas;
2. Poblaciones en riesgo de desplazamiento en las zonas priorizadas;
3. Poblaciones que enfrentan limitaciones de acceso y/o situaciones de confinamiento y restricciones a la movilidad;
4. Poblaciones afectadas por los desastres de origen natural en particular en zona de doble afectación cuyas necesidades no estén cubiertas por la asistencia estatal.

En cuanto a las acciones de **Recuperación Temprana el** proyecto asume las orientaciones generales sobre RT propuestas por el Grupo Mundial de Trabajo sobre RT/IASC (GWGER por sus siglas en inglés)[[6]](#footnote-6). De manera particular, en el caso de Colombia, en el 2006 se crea el Grupo de Trabajo sobre Recuperación Temprana, co-liderado por PNUD y OIM y se establecen uno Términos de Referencia que recogen algunas particularidades de las acciones de RT en Colombia, que ha constituido también un marco para la implementación del enfoque en el proyecto objeto de evaluación.

* 1. **Respuesta a través del Proyecto**

Alineado al Plan de Respuesta Estratégico, específicamente a sus objetivo 2 y 3 y, en coherencia con las prioridades del Cluster de Protección de Colombia, que focaliza a las poblaciones desplazadas y/o afectadas por el conflicto armado, el Grupo de Trabajo de Recuperación Temprana liderado por el PNUD, presenta un proyecto al CERF bajo el auspiciamiento del Cluster de Protección por un valor de 337.475 USD. Dicho proyecto (cuyo propósito y principios estratégicos se describen a continuación) se presentó para dos áreas priorizadas, Nariño y Chocó, en esta última el proyecto plantea de manera novedosa una actuación conjunta entre PNUD, ONU Mujeres, UNICEF y UNFPA, con la idea de que cada agencia aportara desde su experiencia al logro de los objetivos comunes.

El propósito del proyecto ha sido cubrir las necesidades de protección de mujeres, niñas y niños (con foco en comunidades indígenas y Afro-colombianas) que fueron desplazadas o que están en riesgo de desplazamiento y/o confinamiento en áreas priorizadas en el Departamento de Chocó[[7]](#footnote-7) (Bajo Baudó y Litoral de San Juan) y Nariño (Ricaurte)[[8]](#footnote-8). De manera particular se focalizó en mujeres y niñas en riesgo de violencia basada en género y violencia sexual basada en género, así como en población joven afectada por la crisis humanitaria.

Esta propuesta busca contribuir a *salvar vidas* desde la perspectiva de la protección de las comunidades desplazadas o en riesgo de desplazamiento y fomentando su resiliencia ante las crisis y emergencias a través del fortalecimiento de las comunidades y de los mecanismos institucionales de apoyo para lograr una respuesta de protección más efectiva.

Una atención especial refiere a los riesgos y necesidades de mujeres y niñas (indígenas y Afro-colombianas) que el proyecto se planteaba atender de cara a incrementar no sólo la capacidad de respuesta comunitaria e institucional, sino especialmente los mecanismos de autoprotección de mujeres y niñas y las estrategias de prevención en un contexto de alto riesgo ante la violencia sexual basada en género. Los mecanismos de auto-protección refieren al establecimiento de una estrategia psico-social de protección y acompañamiento post-traumático tanto a nivel comunitario ( a través del reforzamiento de una red para la prevención y la respuesta comunitaria ante las situaciones de riesgo de violencia sexual) y también a nivel personal, permitiendo a las mujeres y las niñas incrementar sus capacidades para enfrentar las amenazas de violencia sexual de una manera adecuada, facilitando información clave y mejorando su capacidad de restablecer sus medios de vida para la recuperación temprana.

Todas las acciones planteadas en el proyecto han estado pensadas desde la perspectiva de género y en este sentido, tendrían en cuenta las necesidades, riesgos y amenazas específicas de mujeres y jóvenes en situaciones vulnerables por el conflicto y el débil acceso a la igualdad de oportunidades. Estos grupos representaban un foco de especial atención, y el proyecto debería promover su participación en espacios de toma de decisiones para que sus necesidades y capacidades se tomaran en cuenta.

A los efectos de maximizar el impacto de la intervención en términos de optimizar la respuesta a las comunidades priorizadas, el proyecto se focalizó en una estrategia de coordinación intersectorial conjunta en el terreno con diferentes sectores/clusters, especialmente WASH, Salud, Educación en Emergencias y Seguridad Alimentaria y Nutricional.

El Marco de Resultados muestra un Objetivo General, 3 resultados, 11 productos y 22 indicadores SMART (La Matriz de Resultados se adjunta en anexo 2).

A continuación se enuncian el **Objetivo General y los 3 resultados del proyecto**:

**Objetivo General:**

Mejorar los mecanismos de protección y rehabilitación comunitarios de 2.800 personas, indígenas y Afro-colombianas, desplazadas o en riesgo de desplazamiento, con énfasis en jóvenes y mujeres afectadas por VBG o VSBG en los municipios de Bajo Baudó, Litoral San Juan (Departamento de Chocó)y municipio de Ricaurte (Departmento de Nariño).

**Resultado 1:** Fortalecimiento de los mecanismos comunitarios de respuesta ante emergencia y autoprotección a través de una estrategia de cuidado psico-social integral.

**Resultado 2:** Rehabilitación de los espacios comunitarios temporales de mujeres dañados por el conflicto armado o desastres naturales (con bajo costo de materiales locales) para facilitar la protección y subsistencia de la población en riesgo de VBG y VSBG y en riesgo de desplazamiento.

**Resultado 3:** Apoyo a las autoridades étnicas locales en la implementación de una respuesta de la emergencia interinstitucional y multisectorial, para la protección y atención psico-social vital para personas indígenas, Afro-colombianas desplazadas y víctimas de VBG y VSBG, focalizando en el sector salud, fuerzas de seguridad y operadores de justicia.

* + 1. Mecanismos de implementación

El mecanismo principal de implementación de las acciones previstas ha sido a través de acuerdos de desembolso (Grants) con socios locales con larga experiencia y presencia en las áreas seleccionadas:

1. **Red de Mujeres Chocoanas, REDMUCHO**. Se acuerda un desembolso repartido en tres tramos de **$185.480.556** para el proyecto: “Desarrollo de una Estrategia Multisectorial de protección y rehabilitación comunitaria en emergencias, en los municipios de Litoral San Juan (Dordocó) y Pizarro del Chocó. A este mismo proyecto, en virtud de las necesidades financieras para culminar alguna de las acciones previstas (infraestructura Casa de la Mujer) se añade un cuarto tramo por valor de $ **$38.796.000.**

Se han involucrado además de las alcaldías otras organizaciones locales/comunitarias, como son la institución educativa “Ramón Lozano Garcés”, los comités de desplazados (Togoromá y Charambirá en Dordocó-Litoral), la Institución Educativa Francisco Pizarro (Pizarro) y algunas instituciones religiosas. Así mismo se han dado articulaciones con instituciones oficiales a nivel departamental, municipal y comunitario, como en el caso de Pizarro la Comisaría, trabajadora social, Secretaría Departamental y municipal de Salud, operadores de salud, por citar algunas de las más importantes.

1. **Pastoral Social de la Diócesis de Quibdó.** Se acuerda un desembolso repartido en tres tramos por valor de **$ 127.572.000** para la ejecución de la iniciativa “Desarrollo de una Estrategia Multisectorial de protección y rehabilitación comunitaria en emergencia en el Bajo Baudó. El proyecto se ha enfocado en las comunidades de Birrinchao, Pimporrodó, Villa Nueva, ubicadas a lo largo del Río Purricha.

En la misma lógica esta iniciativa se ha apoyado en la articulación con los actores locales/comunitarios indígenas de la zona e instituciones como la UARIV, comisaría de familia, la OIM , OPS entre otros.

1. **Pastoral Social de la Vicaría del Espíritu Santo, SEPASVES-Tuquerres.** Se acuerda un desembolso de $ **185.252.350** para llevar a cabo una serie de acciones en Nariño, municipio de Ricaurte, en el Resguardos de Edén Cartagena, Resguardo El Palmar y Resguardo de Vegas, zonas focalizadas para la intervención.

En el caso de Nariño, se ha articulado el proyecto a la Misión Awá, logrando un plan de trabajo conjunto. En esta zona, el proyecto ha articulado con otras agencias como FAO, ACNUR, PMA, OPS y las Hermanas Vizantinas

Otro mecanismo de implementación del proyecto CERF, como ha sido mencionado, se ha basado en la acción interagencial coordinada de PNUD, ONU Mujeres, UNFPA y UNICEF para las acciones y productos previstos con la población meta en el Chocó. En el caso de las acciones programadas para Nariño, el PNUD ha actuado como única agencia (obviamente en coordinación con el EHL).

* + 1. Estrategias de trabajo.

Con una clara apuesta en el fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones/instituciones locales, el proyecto despliega fundamentalmente **4 estrategias**:

1. **Estrategia de protección y autoprotección de población desplazada o en riesgo de desplazamiento, con énfasis en mujeres y jóvenes víctimas de VBG/VSBG (Redes de atención psicosocial).** Se ha llevado a cabo a través de procesos de formación/comunicación dirigidos a profesionales de la educación, estudiantes, actores sociales locales, docentes, mujeres, hombres y jóvenes de las comunidades priorizadas.
2. **Abogacía para la incidencia (Ruta de atención).** En este punto también los procesos formativos han sido esenciales con el propósito de poner en práctica redes de protección comunitarias con bases institucionales del gobierno. Esta estrategia ha involucrado principalmente a líderes y lideresas afro e indígenas y a los funcionarios-as públicos presentes en las zonas priorizadas.
3. **Apoyo a la promoción de actividades no agrícolas como soporte a procesos de protección y recuperación temprana.** En cada departamento han tenido un perfil diferente.
4. **Apoyo a la protección a través de infraestructuras comunitarias.** Las mismas han sido construidas (reformadas) por la comunidad bajo la modalidad cash for work y food for work).
5. **PROPÓSITO, OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA EVALUACIÓN.**

La evaluación del proyecto *“Estrategia de protección multifuncional para indígenas y población Afro-colombiana en situación o en riesgo de desplazamiento con énfasis en jóvenes y mujeres afectadas por la Violencia Basada en Género y la Violencia Sexual Basada en Género”,* comisionada por PNUD, se ha propuesto contribuir al proceso de rendición de cuentas ante el mecanismo CERF, socios del sistema, implementadores y resto de actores y su principal cometido es facilitar el aprendizaje de las buenas prácticas y lecciones aprendidas para retroalimentar la toma de decisiones de cara a futuras iniciativas CERF y de manera particular, de cara a la implementación de otros proyectos que prevean la acción interagencial en un posible contexto de crisis o transición (post-acuerdo), en los que el enfoque de Recuperación Temprana pueda ser combinado de manera eficaz con los mecanismos tradicionales de la Ayuda Humanitaria.

A nivel geográfico la evaluación se ha centrado en dos departamentos (Chocó y Nariño). Para el primero, se han mantenido contactos con socios implementadores y comunidad humanitaria en Quibdó y en Docordó y Pizarro. En estos municipios se ha concentrado el proceso cualitativo de evaluación a través del contacto con los socios implementadores, autoridades locales y grupos beneficiarios. El proyecto ha llevado a cabo actividades en Bajo Baudó, en concreto en tres comunidades del Río Purricha (Birrinchao, Pimporrodó y Villa Nueva), las cuales no han podido ser visitadas por motivos de seguridad debido a un desplazamiento masivo de familias pertenecientes a dos de esas comunidades, pero se han consultado fuentes indirectas para estimar una valoración del efecto del proyecto en esa zona.

En el caso de Nariño la acción se ha centrado en el municipio de Ricaurte, concretamente en tres Resguardos Indígenas, Edén Cartagena, El Palmar y Vegas.

La evaluación ha tomado las acciones llevadas a cabo durante el periodo de ejecución, de junio a diciembre del 2014. Para el análisis del ámbito programático, es decir, para el análisis de los logros/resultados respecto de lo planificado, han sido considerados los criterios de evaluación estándar; pertinencia, eficiencia, eficacia y sostenibilidad, considerando para todos ellos, la dimensión temporal del proyecto y las particulares características que le otorga el ser un proyecto de emergencia humanitaria cuyo criterio central es salvar vidas.

La siguiente tabla expresa el punto de análisis de cada criterio de evaluación.

| **Definición criterios de evaluación** |
| --- |
| **Criterios** | **Definición** |
| 1. ***Pertinencia***
 | Medida en que los resultados esperados y las estrategias de implementación son congruentes con el contexto nacional y las prioridades del país en materia humanitaria y de emergencia, responden a las necesidades de la población vulnerable de las áreas priorizadas (población desplazadas, en riesgo, etc) y son coherentes con los marcos programáticos y estratégicos del SNU en materia humanitaria. |
| 1. ***Eficacia***
 | Medida en que se han alcanzado los productos identificados en el Marco de Resultados de proyecto, asegurando una calidad adecuada |
| 1. ***Eficiencia***
 | Medida en que los productos del proyecto han sido logrados con la cantidad apropiada de recursos (humanos, técnicos, financieros) y el tiempo y costos administrativos han sido racionales. |
| 1. ***Sostenibilidad***
 | Medida en que se han implementado estrategias para asegurar que los resultados del proyecto se mantengan una vez concluido este, dando énfasis al desarrollo de las capacidades nacionales. |

Durante el proceso de diseño de la evaluación, en diálogo con PNUD, se acordó ampliar el objetivo de la evaluación y poder observar más detenidamente los mecanismos y/estrategias puestas en marcha para asegurar el enfoque de Protección y de Recuperación Temprana. Así mismo, se acordó analizar:

1. La idoneidad del instrumento complementariamente a otros para impulsar una estrategia integral de protección con foco en mujeres desplazadas víctimas de violencia sexual.
2. El valor agregado de la interagencialidad como mecanismo de implementación intersectorial.
3. Las lecciones en cuanto a las capacidades que ha tenido el proyecto de promover la coordinación y el establecimiento de alianzas con otras agencias y/u otros actores locales que puedan contribuir a la sostenibilidad de los procesos en curso.
4. Las lecciones aprendidas respecto al enfoque de género en el contexto humanitario.

La propuesta de argumentación de esta evaluación y su posterior reflexión sobre las conclusiones y lecciones aprendidas, se basa en una serie de preguntas asociadas a los criterios de evaluación y a su vez vinculadas con fuentes de análisis y métodos de recolección de información. Todos estos elementos se sintetizan en la denominada matriz de evaluación que se adjunta.

* 1. Condiciones de evaluabilidad.

El ejercicio de evaluación se ha llevado a cabo, en general, en condiciones muy favorables respecto a la capacidad de acceder a la documentación relevante y a los principales informantes y grupos de beneficiarios-as. Como limitante conviene señalar la imposibilidad de visitar las comunidades del Rio Purricha que estaban planificadas debido a un evento de emergencia (desplazamiento) que sufrieron dichas comunidades. Sin embargo, además de la información registrada en los informes de resultados, se ha podido triangular información sobre los efectos de la intervención con responsables de OCHA en el terreno (Chocó) y adicionalmente la evaluadora tuvo la oportunidad de hablar telefónicamente con uno de los líderes indígenas (emberas) de esas comunidades.

1. **METODOLOGÍA APLICADA**

En base a los estándares de evaluación del PNUD/UNEG[[9]](#footnote-9), la evaluación se ha basado en métodos no experimentales y ha combinado instrumentos de recolecta de información cuanti y cualitativos. En cuanto a la información cuantitativa la evaluación ha tomado los datos de referencia (logro cuantitativo de las metas, de cobertura, etc) contenidos en los informes del proyecto (de seguimiento y final). Así mismo la evaluación ha considerado otros documentos e informes (informes Flash MIRA, informes CERF) directamente vinculados con las acciones de Ayuda Humanitaria en el contexto colombiano. Para el análisis cualitativo se han privilegiado las entrevistas semiestructuradas y los grupos focales. A través de las entrevistas se ha contactado a un total de **37 informantes** tanto de las agencias del SNU participantes en el proyecto, como actores humanitarios, socios implementadores y autoridades locales, étnicas y/o institucionales presentes en los territorios. Los grupos focales con beneficiarios han contado con la participación **de 47 personas (**mujeres, jóvenes, docentes) En total **84 personas han sido contactadas.** El proceso de evaluación ha respetado en todo momento los principios de confidencialidad y anonimato de las fuentes, procurando un ambiente adecuado en el desarrollo de todas las entrevistas.

###  En cuanto a los métodos de análisis, se ha combinado el análisis deductivo, a partir de los objetos y fenómenos predefinidos, lo que ha permitido llegar a algunas conclusiones lógicas, y el método inductivo, basado en argumentos o hipótesis de partida.

###  Toda la información cuanti y cualitativa recopilada, ha sido procesada y sistematizada en base a las preguntas de evaluación. Adicionalmente, Para la interpretación de los hallazgos y su posterior validación se han utilizado **técnicas de triangulación**. Ello significa que se ha buscado obtener la misma información de diferentes fuentes y a través de técnicas de recolección distintas.

1. **PRINCIPALES HALLAZGOS:**

Los hallazgos se han estructurado en torno a los criterios de evaluación propuestos. Su análisis se ha llevado a cabo en relación a las preguntas de evaluación más significativas para cada criterio, descritos con anterioridad.

* 1. **Sobre la pertinencia del proyecto:**

Pregunta 1 (P1): ¿El proyecto ha respondido a las prioridades de la Estrategia Humanitaria 2014, específicamente a los planes de trabajo del cluster de protección y del grupo de trabajo de RT, está alineado con los mandatos y planes de trabajo corporativos de las agencias participantes y ha respondido a las necesidades de la población meta desde un enfoque de género y diferencial?

El proyecto muestra un claro alineamiento con los marcos programáticos del SNU respecto a la ayuda de emergencia, tanto en su respuesta conjunta como es el UNDAF 2008-2014, como los planes país de las agencias que han participado en el proyecto (PNUD, ONU Mujeres, UNFPA y UNICEF), relativos a las áreas y/o componentes de ayuda humanitaria y/o de emergencia.

De manera específica el proyecto ha estado alineado a la Estrategia Humanitaria País 2014, específicamente ha contribuido al cumplimiento del plan de acción 2014 del cluster de protección y del grupo de trabajo de RT, tanto en lo referente a la localización (territorios) de las acciones, como en los contenidos que se han abordado, así como al perfil de población beneficiaria.Así mismo se destaca la coherencia del proyecto con las recomendaciones de género promovidas por IASC[[10]](#footnote-10), especialmente con las directrices y/u orientaciones respecto a la violencia basada en género en situaciones humanitarias[[11]](#footnote-11), temática central en este proyecto. El enfoque de género y el enfoque diferencial se expresan en el documento del proyecto tanto como factores transversales como sectores específicos de atención, dado que la población meta priorizada son mujeres y jóvenes mujeres, indígenas y Afro-colombianas víctimas de desplazamiento, (o en riesgo de desplazamiento) con foco en víctimas de VBG y VSBG. Sobre el enfoque de género el presente informe presenta posteriormente una serie de valoraciones.

Aún considerando la corta extensión temporal del CERF (6 meses), el proyecto permitió que se pusieran en marcha instrumentos de diagnóstico rápido para detectar las necesidades vitales y de protección de la población meta (8 diagnósticos a través de la herramienta MIRA y otras) y se lograron identificar necesidades e intereses específicos de las mujeres desplazadas o en riesgo, así como algunas oportunidades y fortalezas institucionales y/u organizacionales. En base a estos datos el proyecto configuró una respuesta rápida que incluyó una secuencia de actividades específicas de recuperación temprana complementaria a la respuesta humanitaria, en temas que no son trabajados por otras agencias humanitarias (reactivación medios de vida, infraestructura comunitaria, resiliencia comunitaria, etc).

Adicionalmente el proyecto fue un vehículo para poner en práctica algunos principios de recuperación temprana (como la apropiación nacional, la intersectorialidad-multisectorialidad, el empoderamiento de las organizaciones locales, otros) que han incrementado la eficacia de los resultados obtenidos, como se analiza con posterioridad.

Puede afirmarse entonces que el enfoque de RT ha sido pertinente en cuanto a su complementariedad con las acciones humanitarias, contribuyendo a reducir vulnerabilidades en un contexto de emergencia compleja como es Colombia.

 Desde el punto de vista de la coordinación de agencias, el CERF ha sido adecuado para emprender una acción conjunta interagencial de protección en el contexto humanitario, apostando a una temática muy novedosa en este tipo de proyectos. Obviamente, a los efectos de profundizar y/o de dar sostenibilidad a los procesos generados y sobre todo, a los efectos de incidir en la institucionalidad nacional responsable de la prevención/protección y reparación de mujeres y menores víctimas de violencias en situaciones humanitarias (donde se identifican las principales brechas en la respuesta eficiente del fenómeno), el CERF no sería el instrumento idóneo.

* 1. **Eficiencia del Proyecto.**

P.2. ¿En qué medida se han aplicado adecuadamente los recursos humanos, técnicos y financieros y, qué grado de flexibilidad ha mostrado el proyecto para superar los tiempos administrativos de rutina, respondiendo con la celeridad necesaria que exige el CERF?

Los recursos humanos que han participado en la implementación del proyecto, bien a través de REDMUCHO, de la Pastoral Indígena y de SEPASVES, así como el personal de las agencias que ha estado brindando apoyo en terreno, han sido valorados muy positivamente por los grupos beneficiarios.

En términos de la ejecución presupuestaria, el proyecto ha cumplido sus metas, logrando un nivel de ejecución de prácticamente el 100%. Este nivel de gasto es coherente con el desarrollo de las actividades planificadas, que se han cumplido en torno al 90%.

Donde el proyecto ha mostrado discrepancias entre lo planificado y lo ejecutado es en la cobertura de los grupos beneficiarios, en algunos casos impactando a menos población de la inicialmente prevista y en otros sobrepasando las metas de cobertura en personas afectadas. A través de las diferentes estrategias, el proyecto ha beneficiado aproximadamente a 2.500 personas, fundamentalmente mujeres y mujeres jóvenes, de 2.800 que estaban previstas.

Existen indicios para afirmar que durante el proceso de planificación se sobre-estimaron las capacidades de las personas que debían hacer réplicas en varias comunidades de los procesos de formación/orientación recibidos en torno a diferentes mecanismos de protección/autoprotección comunitarios. En el caso del Chocó, no fueron previstos con exactitud los elevados costos que representa movilizarse a través del Baudó y el Río San Juan. Sin embargo las experiencias de autoconstrucción a través de cash for work y food for work lograron tanto en Chocó como en Nariño superar el número de beneficiarios en 300 personas.

En relación al costo-efectividad de las acciones, es difícil establecer parámetros idóneos. En realidad ningún proyecto localizado en zonas con serias dificultades de acceso, es esencialmente costo-eficiente. Las situaciones de emergencia bajo los principios de salvar vidas no deberían supeditarse al concepto de minimización de costos. Cuál sería la cantidad ideal de recursos financieros, técnicos y humanos idóneos que permitieran paliar la afectación de las crisis en términos de salvar vidas, de protección de las personas y sus medios de vida, etc, no cuenta con una única respuesta. En todo caso, para hacer una apreciación más sistemática sobre la eficiencia de este proyecto, se hubieran necesitado datos e información sobre iniciativas anteriores de similares características (temáticas, operativas, etc), pero no se han encontrado referencias similares. Vale la pena señalar que esta es la primera evaluación que se presenta al CERF en Colombia.

En relación a los costos de transacción que ha supuesto el seguimiento del proyecto, han sido relativamente elevados, ya que la supervisión del proyecto ha estado a cargo del personal técnico ubicado en la sede de Bogotá. Esto sin desconocer que el proyecto dispuso de una persona contratada en Chocó para la coordinación del proyecto, cuyas funciones han sido positivamente valoradas por los socios implementadores y grupos beneficiarios. Por razones presupuestarias, los desplazamientos a las comunidades se vieron más limitados de lo que hubiera sido deseable.

En todo caso, y en línea con las opiniones de algunos representantes del EHL en Chocó, la presencia de las agencias en terreno se valora como importante para el acompañamiento de proyectos de esta naturaleza y en contextos de similares características. Hay evidencias de que la presencia en el terreno puede agilizar la toma de decisiones en casos de crisis o emergencias súbitas, incrementa la perspectiva en el análisis del contexto ante las emergencias y ayuda a mejorar la complementariedad con el EHL.

Desde el punto de vista de los factores potenciadores de eficiencia, merece la pena destacar que el proyecto ha sido capaz de movilizar recursos de contrapartida financieros, técnicos y humanos provenientes de las alcaldías, para acompañar algunas de las actividades más duras, como es el caso de las infraestructuras de bajo coste y/o la socialización de la estrategia psicosocial y la ruta de protección de mujeres y jóvenes víctimas de violencias de género. Cabe señalar que durante la visita de evaluación, en Docordó y Pizarro ya se habían planificado y presupuestado algunas réplicas en las comunidades que serían asumidas enteramente por personal del área social de la alcaldía y comisaria de la mujer. En el caso de Ricaurte en Nariño, también las réplicas las asumía el personal del área social de la alcaldía en el marco de otras iniciativas más amplias de difusión de la Ley contra la Violencia Sexual, financiadas en algunos casos por el UNFPA.

En el caso de Chocó, se pueden contabilizar alrededor de 18 millones que han sido aportados por las alcaldías. En términos de eficiencia se considera una buena práctica dado el contexto institucional de desfinanciamiento en estas áreas y dado además el corto tiempo en que el proyecto ha operado.

**Otros factores destacados que han jugado a favor de la eficiencia:**

1. La idoneidad en la elección de los mecanismos de implementación: socios implementadores locales legitimados en los territorios, con estructuras de trabajo en red que han permitido la penetración en las comunidades más alejadas, con pertinencia cultural (afro e indígena). En el caso de Nariño además, la idoneidad de las metodologías de trabajo, adaptadas a cada comunidad en función de sus intereses y capacidades.
2. El acuerdo de cooperación con los socios implementadores a través de Grants, ha sido muy funcional como instrumento que permite la acción rápida en la disposición de los recursos para que lleguen a las grupos meta.
3. La articulación interagencial respecto a las funciones y responsabilidades de cada quién en el delivery de los servicios/beneficios del proyecto (no solapamiento)
4. El rol de coordinación del PNUD como actor que ha asegurado la complementariedad de las acciones y la integralidad de la intervención.
5. La apropiación local del proyecto. Este aspecto también ha favorecido la eficacia y la previsible sostenibilidad.

Para ultimar este epígrafe, la evaluación ha querido pronunciarse sobre la agilidad administrativa del proyecto y en este caso particular, las capacidades que PNUD ha mostrado como agente administrador. A la luz de los resultados se puede afirmar que el PNUD ha mostrado adecuadas capacidades gerenciales y/o administrativas para cumplir con las exigencias del CERF, si bien se reconocen mecanismos administrativos a ser fortalecidos ante eventuales programas o iniciativas de respuesta rápida.

* 1. **Valoración general de la eficacia.**

P.3. ¿En qué medida se han logrado los resultados planteados y cómo la coordinación interagencial ha aportado calidad a esos logros?

Un análisis cuantitativo del logro de resultados a partir del cumplimiento de las metas, permite afirmar que el proyecto ha cumplido totalmente el 80% de las metas y parcialmente o en proceso un 20%[[12]](#footnote-12). Algunas actividades se vieron afectadas, como la realización de réplicas en algunas comunidades sobre los sistemas de protección a través de redes psicosociales locales. Las limitaciones en la movilidad entre las comunidades y la falta de previsión de algunos aspectos logísticos durante la etapa de formulación del proyecto, son aspectos que ya han sido argumentados bajo el criterio de eficiencia. Otras actividades se vieron afectadas en su realización por eventos imprevistos en las comunidades, por ejemplo algunas actividades de arranque de la autoconstrucción se vieron limitadas por un paro de transportistas que impidió la entrega de materiales en el tiempo previsto.

Más allá de lo anterior, la evaluación no ha identificado obstáculos que hayan afectado sustantivamente el desempeño de los resultados, ni que hayan exigido un cambio en las prioridades fijadas.

Los resultados han mostrado una calidad adecuada si se consideran los aspectos cualitativos que el proyecto pretendía lograr a través de las diferentes estrategias puestas en marcha:

* salvar vidas,
* complementariedad de las acciones de Recuperación Temprana,
* enfoque de género y diferencial,
* integralidad de la propuesta,
* capacidad de potenciar las sinergias existentes al servicio de la protección de las mujeres víctimas de desplazamiento, con foco en las víctimas de violencias,
* fortalecimiento de las capacidades institucionales locales,
* fomento y/o fortalecimiento de redes y alianzas en el territorio para la protección,

La coordinación interagencial constituyó un propósito inicial que se puso en valor durante el proceso de planificación, en que se logra diseñar una propuesta integral de protección en que cada resultado agrega el liderazgo de las diferentes agencias de manera complementaria. Esto dio lugar a una formulación consistente, con un marco de resultados bien jerarquizados desde el punto de vista de la evaluabilidad. Este enfoque es novedoso dentro del conjunto de iniciativas que la comunidad humanitaria de Colombia ha presentado al CERF.

Desde el punto de vista conceptual, la acción interagencial ha permitido plantear una iniciativa con foco en una temática de alta complejidad (las violencias basadas en género, con foco en violencia sexual), sobre la que se identifican escasas referencias anteriores dentro de Equipo Humanitario País.

En relación a la temática abordada, el enfoque interagencial ha sido un mecanismo habilitante de la **Acción sin daño,** no sólo porque ha evitado la atomización de actividades, duplicación, revictimización, sino porque permitió articular el enfoque de género y generacional de las violencias en estos contextos humanitarios (dado que la mayoría de la violencia sexual es hacia mujeres jóvenes y adolescentes).

Por último tanto la acción en el terreno como el seguimiento a las acciones se ha coordinado de manera interagencial, si bien el PNUD ha tenido un rol destacado en la coordinación general del proyecto.

P.5. ¿En qué medida desde este proyecto basado en un contexto de acción humanitaria, se han podido poner en marcha con éxito acciones que han impactado en la reducción de las inequidades en base al género?

Como primer punto merece la pena destacar que tanto el objetivo global como el campo de acción del proyecto consideran de manera transversal y como sector específico las discriminaciones de género en un contexto humanitario, ya sea este contexto crónico o efecto de una emergencia concreta. El proyecto se focaliza sobre la máxima expresión, si cabe, de las discriminaciones en base al género como son las violencias. En este sentido **se puede afirmar que el proyecto estaba concebido desde el enfoque de género y así lo muestra su calificación del *gender marker*,** que lo sitúa en un contexto de proyecto 2b**.**

Profundizando el análisis de género, un aspecto relevante a destacar es que el proyecto permite deducir un marco conceptual/programático que puede ser aplicado tanto en el contexto actual, como en un escenario post acuerdo. Este marco conceptual ha sido sintetizado por la evaluadora en base a elementos subyacentes al proyecto (contextuales, técnicos, programáticos, estratégicos) y a otros análisis complementarios. Esto es muy importante porque a partir de este proyecto, la comunidad humanitaria puede tomar referentes para sus futuras intervenciones. Dicho marco conceptual se sintetiza como sigue:

* A nivel de fundamentación, como precepto de partida, el proyecto pondera la aplicación de los principios de empoderamiento de las mujeres y de no discriminación basada en género(enfoque de derechos) en cualquier contexto, incluido el humanitario, tal y como la evidencia teórica apunta. De manera específica el proyecto ha puesto foco en las violencias basadas en género, que son fenómenos *metaestables* tanto en el escenario pre-conflicto, el de conflicto y ante el escenario inminente de un post acuerdo. Esta consideración es importante a la hora de planificar las intervenciones desde el enfoque de género (humanitarias, de RT, otras) en estos contextos. **En la práctica, significa que las intervenciones deben procurar ciertos cambios o transformaciones que rompan la cronicidad de los riesgos, las amenazas y las vulnerabilidades** con los que viven hombres, mujeres (también jóvenes y menores) en estos contextos, algunas de las cuales están basadas en razones de género.
* En segundo lugar, para poder encauzar una acción integral desde el enfoque de género, es importante desligar las necesidades de protección de las mujeres y jóvenes víctimas de VBG/VSBG del contexto de emergencia o crisis producida por el conflicto. Esto quiere decir que no puede perderse de vista que las discriminaciones en base al género son estructurales y no consecuencia del conflicto, si bien este último es un factor potenciador. En este sentido el proyecto deja ver cómo el **enfoque de género** ha de constituir **un eje insoslayable del proceso de pacificación** de cara al modelo de transición del país, si es que se comparte la hipótesis de que la reducción de las inequidades, las de género entre otras, son consustanciales a cualquier intento de transformación hacia una Colombia en la Paz. Dicho de otra forma, las estrategias humanitarias, de recuperación temprana o cualesquiera que sean diseñadas para la superación de 5 décadas de conflicto **no pueden, de nuevo, no asegurar cambios estructurales** sobre las bases que mantienen las inequidades.
* El proyecto toma como base para la acción el **paradigma de los intereses de género[[13]](#footnote-13) (necesidades prácticas de género e intereses estratégicos de género**). Este enfoque exige poner en marcha mecanismos de organización, articulación y movilización social y política de las mujeres (incluso en contextos de emergencia y/o humanitario), en torno a problemáticas e intereses de las mujeres legitimados o no por la comunidad/sociedad. El abordaje de las violencias basadas en género y los derechos sexuales y reproductivos son un claro ejemplo de intereses estratégicos.
* Las necesidades prácticas y estratégicas han de ser consideradas desde el proceso de preparación de la asistencia humanitaria De no ser así, se estaría **coadyuvando al sostenimiento de las inequidades, lo que colisiona con los principios de salvar vidas, de acción sin daño o cualquiera de los principios basados en derechos.**

Para ejemplificar, se destacan dos acciones promovidas por el proyecto (en el ámbito de la protección) que sintetizan el puente entre las necesidades prácticas y los intereses estratégicos de las mujeres beneficiarias:

1. **La formación y la disposición de recursos sobre SSR en contextos de emergencia, con énfasis en violencia sexual.**

Hay evidencia empírica sobre cómo en los contextos de emergencia se agudizan los abusos sexuales hacia mujeres, jóvenes y adolescentes y hacia niños y niñas. En el caso de Colombia los casos registrados ponen en alerta a la comunidad internacional sobre un fenómeno que está incidiendo notoriamente y que afecta en su mayoría a adolescentes y niñas. Desde el enfoque de las necesidades prácticas, contar con recursos adecuados y con un conocimiento pertinente sobre su manejo (PIMS, PEP Kits), previene efectos dañinos sobre la seguridad de las víctimas y sus proyectos de vida.

Así mismo, las situaciones de confinamiento de las comunidades, en algunas ocasiones debidas al desplazamiento y en otras debido a la situación de aislamiento geográfico, ponen en riesgo la vida de las mujeres embarazadas. El proyecto, con un enfoque diferencial, ha fortalecido las capacidades de las comadronas indígenas emberas en sus tareas de cuidado de las mujeres embarazadas, generalmente jóvenes, como una estrategia de salvar vidas.

Desde el punto de vista de los intereses estratégicos, posicionar el enfoque de derechos de salud sexual y reproductiva en los proyectos de ayuda humanitaria es crucial si están planteados procesos posteriores de transición hacia el desarrollo. La focalización en población joven es fundamental pensando en un contexto de post acuerdo, en el que habrá que contribuir, entre otras cosas, a que los jóvenes puedan llevar a cabo un proceso recuperación no condicionado a los embarazos a temprana edad, generalmente no deseados y las enfermedades de transmisión sexual.

1. **Los intereses de las mujeres en liderazgo y participación política en un contexto de crisis.** En este caso el proyecto ha dejado ver cómo en el marco de la respuesta humanitaria en Docordó y Pizarro, por ejemplo, algunas mujeres han trascendido sus necesidades prácticas (receptoras de ayuda) hacia sus intereses estratégicos de participación política en el nivel local.

Resultado de las alianzas interinstitucionales establecidas, algunas mujeres desplazadas beneficiarias, solicitaron participar en una escuela de formación en liderazgo político gestionada por la Red de Mujeres Chocoanas, con la finalidad de postularse a concejalas de la alcaldía y poder así defender los intereses de género desde el ámbito político. Esto es una evidencia de cómo las estructuras de gobernabilidad tienen un peso específico, incluso en la emergencia y/o crisis, en las expectativas de cambio de las comunidades, en este caso de las mujeres, hacia modelos institucionales basados en derechos.

P.6. ¿En qué medida el proyecto pudo poner en práctica aspectos específicos de Recuperación Temprana y qué lecciones pueden extraerse de este proceso?

Como ya ha sido mencionado, el proyecto incorporó una serie de actividades de RT asociadas a los 3 resultados del proyecto. Cómo estas actividades operaron complementando la clásica acción humanitaria y qué efectos positivos produjeron, son preguntas que necesitan ser contextualizadas.

En primer lugar merece la pena destacar que el contexto del proyecto (que es generalizable en muchas localidades colombianas) si bien es humanitario constituye un contexto de emergencia compleja. Entre otras cosas significa que es un contexto de vulnerabilidades crónicas efecto, entre otros, de muchas décadas de abandono institucional (que preceden al conflicto) agravado por el conflicto armado, contexto en el que además se han dado, históricamente, crisis graves (bien originadas por el conflicto, bien por desastres naturales) que han derivado en emergencias humanitarias. Desde un punto de vista socio-cultural, las discriminaciones de género también muestran signos de cronicidad, basadas en un modelo de organización social sustentado en inequidades pre-existentes.

Por eso no es extraño que en el mismo territorio convivan iniciativas y/o intervenciones de emergencia por desastres naturales, por ejemplo, con acciones puntuales de asistencia humanitaria por causa del conflicto y que a su vez se estén llevando a cabo proyectos enfocados al desarrollo a más largo plazo. El PNUD tiene larga experiencia en planificar y acompañar iniciativas de desarrollo en zonas donde el conflicto estaba y está presente y en las que la acción humanitaria ha sido notable, como es el caso de Nariño.

Este híbrido de vulnerabilidades, amenazas y riesgos, de naturaleza distinta, con grados de inestabilidad diferentes, etc, no permiten despejar claramente en qué momento las acciones de RT complementarias a la AH declararían un proceso de transición hacia el desarrollo y por cuanto tiempo. Al menos desde el alcance de esta evaluación no se ha podido profundizar en este tema. Sí se ha podido constatar que existe un *momentum* interesante en las áreas priorizadas donde las vulnerabilidades crónicas conviven con oportunidades que desde la acción humanitaria y a través de la RT podrían potenciarse.

Si se toma una línea de tiempo en las zonas específicas del proyecto, se aprecia que más allá del CERF, se han llevado a cabo diversos procesos de transición desde lo humanitario al desarrollo, más o menos planificados y más o menos conectados con el timing y los recursos institucionales del gobierno. Su mayor o menor éxito desde el punto de vista de la sostenibilidad ha dependido de la confluencia de factores complejos que no son objeto de esta evaluación argumentar.

Por ejemplo se ha constatado que existen experiencias de acciones de RT promovidas por PNUDen Nariño que han quedado poco documentadas al no estar asociadas a indicadores específicos de RT en los planes de trabajo de PNUD y/o han quedado atomizadas en el cuerpo de indicadores humanitarios que se coordinan desde OCHA.

Para el caso particular de este proyecto, se puede afirmar que se han adoptado varios de los principios fundamentales de la RT desde la etapa de evaluación de necesidades, pasando por la programación y su seguimiento. Se describen los siguientes:

1. **Una adecuada lectura de las necesidades de protección y las capacidades locales** en los territorios priorizados. Las **necesidades** se identificaron a través de herramientas de diagnóstico en contextos humanitarios y lograron el involucramiento de la población meta. En este punto es importante mencionar que las agencias implementadoras constataron la urgencia de identificar respuestas de protección efectivas para mujeres desplazadas víctimas de violencia sexual, aspecto escasamente abordado por la comunidad humanitaria. **Así mismo el proyecto ha permitido desvelar con mayor claridad las brechas institucionales** que dificultan o entorpecen la respuesta integral de protección. En este nivel, sería deseable estrechar la articulación con las instancias nacionales como es la Fiscalía o ampliar los márgenes de cooperación con instancias como la UARIV.
2. **Apropiación nacional.** Tanto de las autoridades nacionales de gobierno, como de las organizaciones de la sociedad civil. La contrapartida aportada por las alcaldías es una muestra de esta apropiación así como la adopción de las rutas institucionales de atención.
3. **Fortalecimiento de los sistemas locales para la protección integral** de las mujeres desplazadas o en riesgo con foco en mujeres y jóvenes víctimas de violencia sexual, lo que ha repercutido en el fortalecimiento de las capacidades institucionales y en mecanismos de protección comunitaria.

A la vez que se ha apuntado al fortalecimiento de los sistemas de protección/autoprotección para salvar vidas (prevención y atención integral en SSR en emergencia, atención psicosocial, ruta interinstitucional de respuesta ante las violencias de género, casas de la mujer) el proyecto ha logrado fortalecer las capacidades individuales. Las mujeres han expresado que el proyecto les ha permitido identificarse con sus pares, compartir información, problemáticas y aprendizajes, también expectativas con lo **que se ha fortalecido la identificación de las mujeres con el territorio**. Esto es muy significativo si se tiene en cuenta la condición de desarraigo de las mujeres desplazadas.

**También se han logrado fortalecer las relaciones de confianza entre las organizaciones sociales y las instituciones del gobierno local,** un preámbulo necesario para la gobernabilidad en crisis. Por último se ha logrado un **fortalecimiento de las bases organizativas en el territorio**. La iniciativa de formación en autoconstrucción y posterior proceso de rehabilitación de casas de protección de la mujer, ha sido una propuesta clave que ha combinado la asistencia humanitaria (a través de cash for work o food for work) a nivel individual, con un proceso de apoyo organizativo de las mujeres desplazadas de tal forma que estos espacios de protección físico, es a la vez un espacio de resistencia simbólica. En palabras de las mujeres beneficiarias *“se ha fundado un espacio de unidad para todas las mujeres de Pizarro y a partir de ahí* *podremos pensar en el futuro que queremos”.*

También la iniciativa de restauración y o reforzamiento de los medios de vida ha sido esencial para la consolidación de algunos grupos de mujeres productoras, tanto en Chocó como en Nariño.

1. **Minimización de algunas vulnerabilidades de la población meta.** El proyecto, en opinión de la población beneficiaria entrevistada, contribuyó a minimizar vulnerabilidades tales como: La desconfianza en acciones exógenas, la pérdida de referencias colectivas culturales, la dependencia de modelos de asistencia generalistas, la inseguridad y la incertidumbre vital fruto de las varias violencias exacerbadas por el conflicto, que impiden entre otras cosas, canalizar adecuadamente las demandas e intereses de protección y/o recuperación. Desde el punto de vista de género, se atendieron necesidades estratégicas de las mujeres como por ejemplo hacer visibles los sistemas de protección comunitarios ante la VSBG.
2. **La potenciación de sinergias territoriales.** Por ejemplo, las iniciativas de restauración/reforzamiento de medios de vida capitalizaron las capacidades para el trabajo de las mujeres que habían sido formadas/entrenadas por el SENA en diferentes oficios y/o habilidades para el trabajo. Para fortalecer los mecanismos de protección de las mujeres desplazadas víctimas de VBS/VSBG, el proyecto se sirvió del liderazgo de algunas mujeres (beneficiarias y representantes de las alcaldías/gobernación) que habían pasado procesos de formación (en el marco de la implementación local de la Ley contra la Violencia Sexual) promovidos por UNFPA y/o AECID.
3. **El enfoque diferencial respecto a lo étnico-cultural** ha sido un factor angular del proyecto en cuanto a los mecanismos de autocuidado y protección, también de recuperación de medios de vida. En el caso específico de algunas comunidades emberas del Río Purricha o las comunidades AWA de Edén Cartagena, Vegas y el Palmar en Nariño, ha supuesto además el principal elemento coadyuvante de la apropiación del proyecto. El enfoque de género constituye también un principio fundamental sobre el que ya se han llevado a cabo algunas valoraciones.

P.7. ¿Cuál ha sido el valor agregado de Recuperación Temprana en el ámbito en que se ha desarrollado el proyecto?

Como ya ha sido descrito, el proyecto ha llevado a cabo acciones de RT que han complementado los mecanismos clásicos de la asistencia humanitaria. Dichas acciones han permitido desatar algunos debates, posiciones, percepciones, intereses de la población beneficiaria en torno a los procesos de Recuperación Temprana.

Obviamente la evaluación ha llevado una aproximación cualitativa en base al principio de *confiabilidad* (Theory of Reliability[[14]](#footnote-14)), que considera como veraces las percepciones/opiniones de las personas entrevistadas en la medida que dichas percepciones son reiteradas.

Más allá de los preceptos teóricos en torno a la asistencia humanitaria y la recuperación temprana, la población beneficiaria consultada (tanto mujeres desplazadas o en riesgo como otros actores vinculados a las alcaldías) señala el contexto actual como un contexto de oportunidades, incluso en situaciones de eventuales crisis, para generar cambios/transformaciones más duraderas en las condiciones de vida de las comunidades.

Las mujeres y hombres consultados víctimas de desplazamiento, han reconocido que la asistencia que se ha recibido históricamente, si bien necesaria, ha generado niveles de dependencia elevados y que ha anulado en alguna manera las capacidades colectivas (ellas hablan desde las mujeres) de resiliencia. Identificaban que este proyecto había permitido cambiar esa lógica de dependencia y focalizarse más en las capacidades de la propia comunidad.

En el caso de las comunidades emberas la resiliencia pasa por el rescate cultural, por ello demandan iniciativas que permitan asegurar sus tradiciones y que en base a las mismas, puedan iniciarse procesos de recuperación. Es importante señalar que tras el desplazamiento masivo que sufrieron las comunidades del Purricha y una vez retornados a sus comunidades, los líderes manifestaron como prioridad el establecimiento de una escuela para la educación de los niños y niñas. Nada con más carga simbólica que una escuela como factor cultural de resistencia y como elemento fundamental del desarrollo de las comunidades. El Estado había respondido con ayuda de emergencia y por tanto, veían sus necesidades alimentarias cubiertas, sin embargo, su demanda era que se activase el plan de retorno y se invirtiera en temas de desarrollo.

Pero sin exacerbar los principios del desarrollo y reconociendo la asistencia brindada a través de la comunidad humanitaria, las mujeres consultadas consideran que **las acciones de RT constituyen un estímulo para las comunidades porque ponen en valor la capacidad de potenciar sus propios activos. Este constituye el valor agregado en** un contexto en que los instrumentos clásicos de la asistencia o ayuda humanitaria no están pudiendo responder enteramente a la complejidad y cronicidad de la emergencia. Según estas mimas opiniones, el quiebre de algunas vulnerabilidades requiere de medidas/iniciativas capaces de promover cambios más estructurales susceptibles de conectarse[[15]](#footnote-15) a procesos a más largo plazo. Las personas de las localidades entrevistadas (incluyendo responsables de los gobiernos locales) identifican la RT como una estrategia muy práctica, fácilmente adaptable a las condiciones en que se encuentran actualmente las comunidades y es susceptible de planificarse en el marco de una respuesta rápida, como ha quedado demostrado. En el proceso de transición hacia el desarrollo las mujeres desplazadas visualizan la superación de las inequidades de género como un elemento sustancial. Las mujeres reconocen que las vulnerabilidades por razones de género suponen amenazas cotidianas que agudizan el resto de vulnerabilidades.

Se requerirá, entre otros acuerdos que deberían darse en el proceso de preparación, lograr financiamiento propio para iniciativas de recuperación temprana que complementen la asistencia humanitaria.

**Caso de Nariño.**

Tal vez a iniciativa en el que la RT ha tomado mayor centralidad haya sido en el caso de los resguardos indígenas AWA, articulados en la organización CAMAWARI, concretamente el Centro comunitario de esta organización ubicado en la comunidad de El Palmar. Esta iniciativa, además de mostrar evidencia sobre los principios de RT citados con anterioridad, reúne algunos elementos particulares que han permitido al proyecto contribuir a sentar las bases, todavía algo frágiles, para la *estabilidad* (organizativa, participativa, social, productiva, territorial) que se requiere de cara a conectar procesos de emergencia con procesos de desarrollo en el corto plazo.

El ejemplo del resguardo indígena de El Palmar, representa un modelo de acciones interdependientes para la RT, que sintetiza elementos muy interesantes:

1. Las acciones de RT se dan en el contexto de la respuesta humanitaria, dialogan por tanto de manera muy armónica con acciones de alimentos por trabajo, rehabilitación provisional de albergues, restauración temporal de vías de acceso, recuperación de medios de vida por ejemplo.
2. Las acciones de RT están planificadas desde el inicio de la crisis y son específicas.
3. Responden estas acciones a la visión y al proyecto de vida de la Organización Camawari. En este sentido se basan en el análisis autóctono sobre las capacidades a corto y mediano plazo de resiliencia, de protección y de desarrollo. Es decir, las actividades programadas no están respondiendo a ningún modelo exógeno y aprovechan las capacidades locales.
4. Existen factores de contexto que dan seguridad a las acciones de RT: certeza de la tenencia de la tierra, marco legal de protección de los pueblos indígenas. Se une a lo anterior el hecho de que a través de la Secretaría de Agricultura de Nariño, se ha aprobado un proyecto de 500 millones de pesos para la organización Camawari a ser aplicados en el centro comunitario de El Palmar (en el que el proyecto ha llevado a cabo sus actividades). Esto permitirá ampliar la escala de las acciones para lo que se va a requerir, entre otras cosas, profundizar los procesos organizativos y fortalecer las articulaciones interinstitucionales. Este proyecto constituye una oportunidad sin precedentes para la comunidad humanitaria de Nariño, para el PNUD en particular como líder del grupo de RT, en el sentido de posicionar de manera coordinada una propuesta de apoyo que logre estabilizar definitivamente los medios de vida de los resguardos indígenas AWA.
5. Las actividades de RT, se han sustentado en la acción coordinada y articulada entre el gobierno departamental, la alcaldía, la escuela de práctica agraria presente en el Palmar, gobernador indígena, docentes, organizaciones de productores, familias de los resguardos, otros. La escuela es un actor fundamental de cara a la estabilidad del proceso pues el funcionamiento de la granja demostrativa constituye en parte una tarea docente que da vitalidad al centro, propiciando vínculos de docentes, alumnos/as y familias con la actividad del centro (organizativa, productiva, de protección, etc)
6. La escala de esta iniciativa que puede abarcar los 11 resguardos indígenas AWA, facilita la articulación, alianzas y cooperación interinstitucional en el departamento y a nivel nacional.

**5.4. Valoración general de la sostenibilidad**

P. ¿En qué medida los productos/servicios del proyecto no ven amenazada sus sostenibilidad?

La previsible sostenibilidad pasa por el criterio de apropiación, que como ya se ha mencionado, el proyecto ha sido muy efectivo en la incidencia lograda tanto sobre las autoridades locales, como sobre los propios grupos organizados en las comunidades, que han asumido responsabilidad durante todo el proceso. Nada despreciable este hecho si se toma en cuenta que la temática abordada por el proyecto, (poco usual en lo que refiere a la protección de mujeres desplazadas o en riesgo de desplazamiento con énfasis en la protección de víctimas de violencia sexual), ha sido precisamente el factor que ha despertado interés y compromiso de los actores locales. Las autoridades locales, mantendrán, tal y como la ley les confiere, los procesos de seguimiento y socialización de casos de violencia a través de la ruta interinstitucional establecida.

El proceso de autoconstrucción ha generado identidad en las comunidades, sobre todo en las mujeres y jóvenes, quienes previsiblemente, en coordinación con las alcaldías, darán *vida* a las infraestructuras para la protección en los territorios. Las iniciativas de reactivación de los medios de vida se han apoyado en saberes propios y genuinos, como el caso de las mujeres emberas y/o en habilidades y capacidades para el trabajo que ya existían, como es el caso del resto de las iniciativas fomentadas. Cabe llamar la atención sobre el hecho de que en algunos casos, las iniciativas ameritarían un apoyo adicional a través de otros programas (DEI, Soluciones Sostenibles, otros) para consolidar un proceso de reactivación económica (RT) en la transición hacia propuestas de más largo plazo.

De manera no prevista, pues no era el objetivo, se han fortalecido las capacidades de las organizaciones implementadoras para responder en la emergencia y/o crisis, fundamentalmente de la REDMUCHO en Chocó. Dada la naturaleza de esta organización, que penetra en las comunidades a través del trabajo en red, va a ser sin duda una ganancia en la calidad del futuro proyecto.

1. **PRINCIPALES HALLAZGOS Y CONCLUSIONES**

*Pertinencia:*

**HALLAZGO 1:** El proyecto muestra consistencia en su diseño, con un marco estructurado de resultados bien jerarquizados coherentes con las necesidades dela población meta tal y como han mostrado los diagnósticos llevados a cabo. La estrategia de trabajo está bien delineada en términos de su teoría de cambio. El proyecto, en el marco del contexto humanitario de emergencia compleja que presentan las localidades priorizadas, articula una respuesta rápida complementaria a la acción humanitaria que incluye una serie de actividades específicas de recuperación temprana en temas que no son trabajados por otras agencias humanitarias (medios de vida, infraestructura comunitaria, resiliencia). El enfoque de género es explícito en la estrategia de intervención y ha contribuido a posicionar las vulnerabilidades basadas en género (particularmente la VBG/VSBG) como inhibidores de los mecanismos vitales de recuperación en dichos contextos.

CONCLUSIÓN 1: La pertinencia del proyecto se valora como alta en cuanto a la coherencia y alineamiento. El proyecto ha respondido de manera adecuada a los marcos programáticos corporativos en materia humanitaria. De manera específica el proyecto ha mostrado coherencia con las prioridades definidas en la Estrategia Humanitaria País 2014 y con las directrices de género promovidas por IASC. El abordaje de género y el enfoque de recuperación temprana aplicado han sido relevantes.

***Eficiencia***

**HALLAZGO 2: El proyecto muestra un desempeño positivo en la medida en que se han logrado casi totalmente las metas planteadas. Aunque en términos de cobertura algunas acciones han quedado por debajo de la meta (réplicas de los modelos/mecanismos de protección), la ejecución programática está cerca del 90% y la presupuestaria prácticamente al 100%. El aporte técnico de los recursos humanos, la selección de los socios implementadores, el mecanismo de implementación a través de Grants y el rol de coordinación del PNUD, se han mostrado idóneos para este proyecto, lo que ha favorecido la eficiencia en el desarrollo de las actividades previstas y en su rendición. Los informes de seguimiento programático y financiero, no muestran desviaciones ni otro tipo de factores que hubieran alterado el propósito de las acciones previstas. Los mecanismos de seguimiento técnico del proyecto han sido eficientes a pesar de que de que las agencias, en el caso de Chocó, no tenían oficina en terreno.**

****CONCLUSIÓN2: El proyecto se ha mostrado eficiente en la ejecución de actividades y recursos.**** El PNUD ha mostrado capacidad para responder a las exigencias administrativas del CERF a la vez que ha participado de manera eficiente, con la cooperación del resto de agencias participantes en el proyecto, en los mecanismos/instrumentos de seguimiento y rendición de cuentas coordinados por OCHA ante el CERF.

***Eficacia***

**HALLAZGO 3:** La coordinación interagencial ha permitido articular un marco de trabajo integral en que cada agencia ha contribuido a partir de sus experiencias concretas, lo que ha dotado de mayor calidad a cada resultado. También ha sido efectiva como mecanismo habilitante de la **Acción SIN daño** evitando atomización, duplicación y revictimización.

**HALLAZGO 4:** El proyecto ha contribuido a generar una base conceptual y programática respecto al enfoque de género en el contexto humanitario, aspecto que viene a reforzar las líneas de trabajo de género que venían asumiendo las agencias del EHP/EHL. Existen evidencias de cómo el proyecto ha posicionado la discriminación basada en género como un factor social que está restando capacidades al proceso de resiliencia/restauración que algunos territorios están emprendiendo.

**HALLAZGO 5 :** El proyecto deja evidencias de que el enfoque de Recuperación Temprana ha permitido poner en práctica algunos principios tales como: el fortalecimiento de activos (sociales, culturales, productivos), la coordinación y generación de alianzas, la intersectorialidad y multisectorialidad como enfoques de trabajo, la apropiación institucional/organizacional los cuales han operado a favor de la reducción de las vulnerabilidades, amenazas y riesgos de las poblaciones desplazadas (particularmente mujeres y jóvenes), tal y como ha sido reconocido por los grupos beneficiarios y lo socios institucionales.

Las actividades específicas de RT definidas en el proyecto (medios de vida, rehabilitación infraestructura, empoderamiento organizativo, fortalecimiento institucional) han sido valoradas por la población meta como necesarias en el marco de la respuesta humanitaria, ya que permiten catalizar el contexto de oportunidades/fortalezas de las comunidades, factor importante para la prevención y resiliencia de las comunidades.

CONCLUSIÓN 3: El Proyecto ha sido eficaz en el logro de resultados siendo la coordinación interagencial un factor clave un factor clave para el buen desempeño de los resultados.

CONCLUSION 4: Se ha hecho evidente la necesidad de posicionar las necesidades e intereses de género (entre otros los temas de salud sexual y reproductiva) como factores ineludibles en todo el campo humanitario.

CONCLUSION 5: Complementando la acción humanitaria, el enfoque de recuperación temprana agrega valor a la respuesta rápida en el contexto colombiano de emergencia compleja.

*Sostenibilidad*

**HALLAZGO 6:** Son evidentes los signos de apropiación nacional (en este caso local) de los servicios y productos promovidos por el proyecto, como es el caso de los sistemas de autoprotección, o los servicios de emergencia en materia de SSR (PIMS, PEP-Kits). También muestran un grado de apropiación notable las infraestructuras comunitarias, que en el caso de Chocó han contado además con una contrapartida financiera que llega a los 18 Millones de pesos. Estas infraestructuras de protección han sido sobre todo asumidas por las comunidades, fundamentalmente grupos de mujeres desplazadas o en riesgo quienes están indagando posibles articulaciones para la gestión comunitaria de dichos espacios. Las iniciativas de medios de vida que han sido reactivados, estaban funcionando con anterioridad al proyecto y es esperable que las mujeres continúen con estas actividades. Ahora bien se reconoce un contexto muy complejo, con previsibles crisis, que en zonas, como las comunidades del Purricha donde el nivel de vulnerabilidad y amenazas es elevado, es difícil en el corto plazo predecir estabilidad.

CONCLUSIÓN 6: La sostenibilidad no es un principio priorizado en el CERF si bien el proyecto ha aplicado enfoques y acciones concretas que en el corto plazo, han promovido cierta estabilidad y por tanto la previsible sostenibilidad no está abruptamente amenazada, aunque tiene matices diferentes entre unas comunidades y otras.

1. **RECOMENDACIONES SUGERIDAS:**

***Generales***

1. De manera general se recomienda que los aprendizajes que ha brindado el proyecto sean socializados entre las agencias participantes y con el EHP/EHL. Esto significa poder asumir una nueva narrativa en relación a la contribución de las agencias de desarrollo al contexto de emergencia compleja de Colombia, complementando las acciones humanitarias. Los enfoques de género y de recuperación temprana se han mostrado pertinentes y efectivos por lo que se hace necesaria una lógica de mayor profundización en el corto plazo.
2. En principio, podría pensarse en escalar esta iniciativa del CERF a través de otros proyectos o propuestas que colaboren con las iniciativas de respuesta rápida que previsiblemente prevé el gobierno. Esto entraña desafíos para las agencias (administrativos, programáticos, de recursos humanos, logísticos, presupuestarios) que habrán de ser ponderados por cada agencia.

 ***Estratégicas:***

1. El impulso del enfoque/programación de Recuperación Temprana en el marco de la comunidad humanitaria, implica particulares retos para PNUD como líder del grupo mundial, tomando en cuenta el posible apoyo al plan de respuesta rápida del gobierno. El CERF no permite hacer grandes extrapolaciones en este ámbito de análisis, pero sí deja al menos dos lecciones para aprender: i) es deseable fortalecer los mecanismos administrativos en el sentido de dotarles de la máxima agilidad posible ( fast track u otros); ii) es recomendable fortalecer la integración del enfoque de RT en el trabajo institucional, lo que implica (además de balancear los RRHH, programáticos, etc), articulaciones y coordinación inter- áreas buscando agregar mayor valor a las acciones de RT.

***Operativas:***

1. Desde el punto de vista de la preparación y diseño de los proyectos/iniciativas de respuesta rápida con componentes de RT alternativos al CERF, se requiere un mayor nivel de sistematicidad en la elaboración de indicadores de RT (complementarios a los indicadores propios de ayuda humanitaria), así como en los instrumentos de identificación de necesidades y en los mecanismos de seguimiento y evaluación. Probablemente este proceso deba vincular a los diferentes cluster.
2. En relación al *Timing* dado el contexto de emergencia compleja, las acciones de RT deberían iniciar en el mismo momento que la respuesta humanitaria lo haga y deberían continuar durante toda la intervención post -emergencia. La cronicidad de las crisis, con múltiples puntos de inflexión, hace que el cronograma para Colombia no sea lineal ni secuencial.
3. El tema de género amerita también una respuesta del EHP articulada. Para ello es importante jerarquizar la temática, a los efectos de cumplir con la normativa recomendada y en aras de garantizar la acción sin daño de las iniciativas que se emprendan en el contexto humanitario.
4. La aplicación del enfoque de género no debería reducirse al análisis rutinario del *gender marker*. Por el contrario, se trata de fortalecer las capacidades de las agencias humanitarias en este ámbito, a partir de planes de trabajo estructurados bajo la EHP. ONU Mujeres, en coordinación con UNFRPA, habrían de asegurar el acompañamiento y coordinación estratégica para este cometido. La atención de la SSR, de las violencias basadas en género, especialmente de la VSBG y la consideración general de la respuesta a favor de los intereses estratégicos de las
5. Desde el punto de vista del diseño y/u organización de los proyectos/iniciativas con perfil humanitario y/o de emergencia compleja, el foco en las necesidades prácticas y estratégicas ha de ser consustancias al diagnóstico para asegurar el enfoque de género.
6. La presencia de las agencias en el terreno, ya sea a través de puntos focales u otro tipo de estructuras mínimas, es recomendable para asegurar mayor eficiencia y eficacia de las iniciativas.
1. Source: National Information Network as of March 13th 2014 [↑](#footnote-ref-1)
2. Dicha Unidad es resultado de la aprobación y puesta en marcha de la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras (2011) que ha sido fundamental en el actual contexto. Otras unidades han sido también creadas para favorecer la implementación de la ley como son la Unidad Nacional de Protección y la Unidad de Restitución, entre otras. [↑](#footnote-ref-2)
3. La Estrategia Humanitaria 2014 señala que la arquitectura humanitaria en Colombia cuenta con 5 clusters activos (Salud, WASH, Seguridad Alimentaria y Nutrición, Protección y Albergues. Además cuenta con una Mesa de Educación de Emergencias (sector)un Grupo de Trabajo de Recuperación Temprana (que tiene como principal misión dar lineamientos estratégico en RT al EHP, la transversalización del enfoque RT en la respuesta estratégica humanitaria y en los programas de los clusters, a los efectos de fortalecer las capacidades de respuesta articulando las agendas humanitarias con las agendas de desarrollo). También se cuenta con un grupo Grupo Intercluster liderado por OCHA, un Grupo Intersectorial de Manejo de Información (GTMI) y 9 mecanismos locales de coordinación intercluster (Equipos Humanitarios Locales) ubicados en las zonas prioritarias (Nariño, Putumayo, Cauca y Valle del Cauca, Chocó, Antioquia, Córdoba, Meta, Arauca y Norte de Santander). El cluster de protección funciona a través de Grupos Temáticos de Protección Locales, en Antioquia, Chocó, Valle/cauca, Nariño, Putumayo y Córdoba, Meta, Arauca y Norte de Santander. [↑](#footnote-ref-3)
4. Estos datos refieren a los publicados por el FTS, que sólo incluye la contribución que los donantes han reportado al Sistema. [↑](#footnote-ref-4)
5. Esta cifra se refiere al monitoreo que realiza OCHA sobre el confinamiento. Está sujeta a variación dependiendo del aporte de otros socios con nueva información y a los cambios de la situación [↑](#footnote-ref-5)
6. Guía de Orientación sobre Recuperación Temprana. Grupo Mundial de Trabajo sobre Recuperación Temprana, IASC. 2008 [↑](#footnote-ref-6)
7. Los Equipos Humanitarios Locales y las instituciones del estado a nivel local, priorizaron esas municipalidades debido a los masivos movimientos de desplazamiento y retorno ocurridos en el momento de formulación del proyecto, particularmente de comunidades indígenas y Afro-colombianas del Río Purricha (afectando a 356 familias, 1.456 personas), quienes tienen débil acceso a servicios básicos El Proyecto apuntó a 2.400 personas indígenas y Afro-colombianas en situación de desplazamiento o riesgo de desplazamiento, 1600 mujeres y 800 hombres. [↑](#footnote-ref-7)
8. El proyecto focalizó sobre la población indígena AWá, la cual ha sido desproporcionadamente afectada por las dinámicas del conflicto en el Departamento de Nariño. Con masivos desplazamientos, confinamiento, asesinatos dirigidos y débil acceso a servicios básicos. (El proyecto apuntó a 113 personas en Edén Cartagena, 205 personas en Quaiquer Integrado y 83 personas de Vegas Chimbuza; 51% mujeres, 49% hombres, desplazados o en riesgo de desplazamiento. En total 204 mujeres y 196 hombres) [↑](#footnote-ref-8)
9. Sustentados en los principios y criterios de evaluación del CAD/OCDE. [↑](#footnote-ref-9)
10. Women, Girls, Boys and Men. Different needs-Equal opportunities. Gender Handbook in Humanitarian Action, IASC 2006 [↑](#footnote-ref-10)
11. Guidelines for Gender-based Violence Interventions in Humanitarian Settings. Focusing on prevention of and Response to Sexual Violence in Emergencies. [↑](#footnote-ref-11)
12. En anexo se presenta una relación de las metas planificadas y su grado de avance. [↑](#footnote-ref-12)
13. Maxine Molineux conceptualizó esta categoría en un estudio sobre las políticas sandinistas dirigidas a las mujeres nicaragueses durante los años 80. Molineux diferenció entre los intereses prácticos de género, que se formulan a partir de las condiciones materiales en que viven hombres y mujeres, como consecuencia de su ubicación dentro de la división genérica del trabajo (doméstico las mujeres y público los hombres). En general, estos intereses responden a la percepción de una necesidad inmediata, generalmente asociadas a su condición social, en el caso de las mujeres como madres, esposas o cuidadoras del hogar. La satisfacción de los intereses prácticos, no cambia ni transforma las bases de la desigualdad. Los intereses estratégicos de género se derivan del análisis de subordinación entre los géneros y expresan metas relacionadas con una sociedad más igualitaria. Los intereses estratégicos varían según el contexto cultural.

La antropóloga y experta en planificación del desarrollo, Caroline Moser, tomó el paradigma de los intereses de género y conceptualizó las *necesidades prácticas de género.* En el marco de las políticas de desarrollo, Moser demostró que dichas políticas se centraban fundamentalmente en satisfacer las necesidades prácticas de género, que en realidad no eran específicas para las mujeres, sino para todo el núcleo familiar (vivienda, agua, educación alimentación, salud, generación de ingresos) y que en realidad respondían a necesidades básicas relacionadas con el estado de pobreza de las familias y no estaban enfocadas a remover el estado de desigualdad e inequidad basada en género. [↑](#footnote-ref-13)
14. [www.socialresearchmethods.net](http://www.socialresearchmethods.net) [↑](#footnote-ref-14)
15. La **Conectividad** es un principio desarrollado por ALNAP (Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action). Se refiere a la necesidad de garantizar que las actividades de emergencia a corto plazo se ejecuten en un contexto programático que tiene en cuenta problemas interrelacionados de más largo plazo. Se relaciona con la conectividad de la emergencia con la transición hacia el desarrollo. [↑](#footnote-ref-15)