

Programa Regionalizado de la Gestión Defensorial en Colombia

**Francesca Jessup
Elisabeth Hayek**

Programa Regionalizado de la Gestión Defensorial en Colombia

**Francesca Jessup
Elisabeth Hayek**

Sida Evaluation 2008:37

Sida

This report is part of *Sida Evaluations*, a series comprising evaluations of Swedish development assistance. Sida's other series concerned with evaluations, *Sida Studies in Evaluation*, concerns methodologically oriented studies commissioned by Sida. Both series are administered by the Department for Evaluation, an independent department reporting to Sida's Director General.

This publication can be downloaded/ordered from:
<http://www.sida.se/publications>

Authors: Francesca Jessup, Elisabeth Hayek.

The views and interpretations expressed in this report are the authors' and do not necessarily reflect those of the Swedish International Development Cooperation Agency, Sida.

Sida Evaluation 2008:37
Commissioned by Sida, Sida

Copyright: Sida and the authors

Date of Final Report: May 2008
Printed by Edita Communication, 2008
Art. no. Sida48047en
ISBN 978-91-586-8118-7
ISSN 1401—0402

SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY
Address: SE-105 25 Stockholm, Sweden. Office: Valhallavägen 199, Stockholm
Telephone: +46 (0)8-698 50 00. Telefax: +46 (0)8-20 88 64
E-mail: sida@sida.se. Homepage: <http://www.sida.se>

Table of Contents

Executive Summary	3
1 Introducción	9
1.1 Términos de Referencia: Áreas de Estudio y Propósito de la Evaluación.....	9
1.2 Naturaleza, Alcance y Método de la Evaluación	9
2 Contexto del Programa	11
2.1 Contexto de País	11
2.2 Marco Institucional	13
2.3 Antecedentes del Programa.....	15
3 Principales Hallazgos de la Evaluación.....	16
3.1 El Programa.....	16
3.2 Acompañamiento y Apoyo del Equipo de Monitoreo	26
4 Conclusiones y Recomendaciones.....	28
Anexo 1 Terms of Reference	32
Anexo 2 Listado de Personas Entrevistadas	38
Anexo 3 Cuadro Compilado de Productos por Resultado, Programa Regionalizado de la Gestión Defensorial, 2005–2008.....	40
Anexo 4 Publicaciones, Materiales y Documentos Consultados.....	48

Executive Summary

Introduction

This report summarizes the principal findings of the evaluation of the *Regionalized Program of the Office of the People's Defender of Colombia*, implemented between June 2005 and March 2008. This program has received the support of the Swedish International Development Agency (SIDA) for a total of SEK 25.5. The *Office of the People's Defender* has received support from SIDA through different programs since 1996.

The terms of reference for this evaluation established six broad areas for analysis, including the program's impact, its sustainability, its relevance with respect to the needs of the target population, and the degrees of efficiency and efficacy with which it was carried out, taking into consideration the terms established by the program document. The TORS also specified an evaluation of the results achieved by the Monitoring Mechanism, which was established with the purpose of providing technical assistance and support to the program in the area of planning, monitoring and evaluation.

The purpose of the evaluation was to derive lessons learned and inputs for an ongoing discussion between SIDA and the Office of the People's Defender (OPD) regarding possible future cooperation.

Program Content

The *Regionalized Program* concentrated its efforts on achieving five broad areas of results which for the purposes of this summary can be groups in four principal components:

- Promotion and Dissemination of Human Rights
- Training and Empowerment of National Actors for Citizen Strengthening (knowledge generation, training and accompaniment for citizen participation)
- Prevention, Attention, and Protection of Human Rights (OPD Reception, Transmission and Action on Complaints)
- Institutional Strengthening of management and coordination capacity (planning, monitoring, and evaluation).

Principal Findings

The program carried out a broad range of activities which generated significant results and specific products consistent with its stipulated objectives. This should be seen as a direct product of the high degree of technical capacity and commitment of the professional teams linked to the implementation of its specific components. The execution of the program effectively contributed to the institutional strengthening of the Office of People's Defender in that it created effective conditions for the decentralized attention to the demands for human rights protection, and as such, increased the institution's efficacy and its legitimacy. The characteristics of the program have contributed to compliance with the principles of accessibility and agility, which form part of the guiding principles for the operation of national human rights institutions, according to the Paris Principles.

However, the absence of a baseline study, and the lack of the consistent application of a system of indicators made a more quantitative evaluation of the efficacy and efficiency of the program difficult. An additional element further complicating a more quantitative analysis in the evaluation was the lack of a precise correspondence between products, results and the budget contained in the Program's original *Logical Framework*. In order to overcome these limitations, the evaluation team conducted two

workshops to reconstruct the chain of results from a results-based management approach, which permitted greater quantification of products.

I. Performance (Efficiency/Efficacy) by component

a. Promotion and Dissemination of Human Rights

Founded on the notion that the lack of knowledge regarding human rights is closely linked to the failure to insure their effective realization, the component focused on activities ranging from the design and implementation of instruments and methodologies for participation in local development planning from a rights perspective, to the participatory formulation of human rights diagnoses, to educational/awareness-raising activities on radio and television. This component strongly reflects the underlying philosophy of the OPD's approach to human rights promotion, which places fundamental importance on the right to participation and the communities' right to participate in decisions affecting public policy. Despite the high technical quality of the work completed, the absence of an initial baseline study as well as the long-term nature of its potential impact, makes the evaluation of this component's effectiveness difficult.

While the activities carried out were fully in line with those established in the program and coincide with the OPD's institutional mandate, the specific characteristics of the human rights situation in Colombia and the massive humanitarian crisis underscores the need to establish strategic institutional priorities from the perspective of attention to victims. While this does not call into question the mandated role of the OPD in carrying out human rights promotion activities, it does suggest the need for programmatic alignment of these activities in light of a priority focus, and efforts to insure that promotion activities do not duplicate those of other institutions.

b. Training and Empowerment for Citizen Strengthening

The substantial number of activities carried out attests to the technical and professional strength, as well as the commitment of the OPD teams involved, who, in the context of such activities, have also served to strengthen the profile, presence and legitimacy of the institution in areas where a public civil presence has been limited. This component has served to strengthen the relationship of the OPD with local-level organizations and helped establish their role in the local human rights dynamic, contributing to one of the central regionalization goals of the program.

However, it is precisely the breadth and extent of these activities that makes the lack of a baseline and the application of a diagnostic tool so serious an issue. While training and participation activities tend to be investments that yield long-term results, it is critically important for reasons of efficiency and efficacy, that the program possess a reliable diagnostic tool that permits the program to measure its real impact in the light of so many activities and consequently be able to adjust and tailor those activities to maximize strategic action, minimize costs, limit dispersion, and adjust methodologies according to identified strengths and weaknesses.

c. Prevention, Attention, and Protection of Human Rights

The role played by the Community Defenders (CDs) constitutes one of the most important individual contributions of the program, given the grave character of the human rights situation, and is the Program area which has the greatest potential for immediate impact. With their physical presence and dialogue with the most vulnerable communities, the CDs carry out critically important functions in the context of the conflict. They are often seen as the only representative of the civil presence of the State, and their formal and real independence from the State has allowed to them to build the essential trust necessary for human rights promotion and protection. They serve as a voice and a channel to denounce human rights violations that would ordinarily pass unreported, and to the degree that their legitimacy and authority is recognized, their presence can play a dissuasive role with respect to human rights violations.

The functions and activities carried out by the CDs constitute the greatest strength as well as the greatest weakness in terms of the sustainability of the Programme. Despite the broad and positive recognition of their role by the communities in which they work, by external observers and by OPD staff, the figure itself has not been institutionalized (they are considered contract employees) and budget provisions have not been made for them once international cooperation resources are terminated.

This phenomenon is also reflected in their contribution to the OPD. On one hand, the immediacy and accessibility of the CDs strengthens the institutional image of the OPD and is a source of legitimacy. On the other hand, the limitations that they face – given that they have such restricted support resources and have few possibilities of activating the full potential of their mandate – could well exhaust the trust and credibility capital that they have accumulated.

In the context of possible future support, it might be necessary to contemplate making adjustments in the functions and resources assigned to the CDs. In order to make their work more effective, this redefinition of their profile and budget might place a greater emphasis of the activation of human rights and international humanitarian law mechanisms which are specific and unique to the OPD.

There is also a clear need to strengthen the articulation of the CDs with the institutional processes under the responsibility of the *National Directorship of Attention and Transmission of Complaints* and that of *Judicial Resources and Action*, as well as to insure fluid communication with the Early Warning Systems (SAT). In operative terms, this requires the consolidation of a single institutional system of information management such that the exercise of moral magistracy at the national and regional level is strengthened, as is the activation of the protection resources of the OPD itself.

d. Institutional Strengthening of Management and Coordination capacity

Given that the Program was constructed on the basis of the experience of three previous projects, all supported individually by SIDA, considerable progress has been made to integrate the different components into a single programmatic approach. However, despite this internal integration process within the Program, there is less evidence of a similar process with respect to integrating the Program itself into broader institutional processes and structures.

While the original design of the program emphasized its integration into the central mission macro-processes of the institution, in practice, it has tended to be implemented more from the needs and perspective of attention to the displaced population, and the functional articulation with the work of other units and thematic offices in the OPD is less clear. While the decision to assign the operative coordination of the Program to the *Unit for Attention to the Displaced* ensured more agile and efficient management, it also set in motion a self-contained operational logic and limited the possibilities for improved coordination with other institutional processes, as had been the original intention in creating the Unit for Coordination of International Cooperation (UCCI).

Further, in separating the function of operative coordination from those of the program's planning, monitoring and evaluation (activities formally under the responsibility of the UCCI), the possibilities of success in achieving the recommendations of the Monitoring Team were reduced. The instruments created with the support of the Team (monitoring matrix, indicators, etc.) were separated from the daily execution of the Program and assigned to the UCCI as its responsibility. This resulted ultimately in the non-use of the technically valuable instruments created within the framework of the Program.

The lack of application of the monitoring system constituted one of the central weaknesses of the Program, given that without the necessary feedback that it could have provided, it was difficult to measure progress or detect the need to make adjustments in the programmed activities or methods. In addition, the absence of a baseline study makes it impossible to do analytical justice to the capacity that the activities related to knowledge generation, training and capacity-building have in transforming the conditions of the target population and strengthening the exercise of citizenship.

Despite the professional and technical strengths of the Monitoring Team as well as their clear commitment to the objective of the institutional capacity strengthening of the OPD, they were unable to fully achieve the purposes for which they were constituted. The underlying reason for the limitations the team faced lies principally in the design of the modality itself – a model of external assistance, based on periodic technical assistance visits.

II. Relevance

In relation to the needs, priorities and conditions of the target population, the program is consistent with the established mandate of the OPD, and has been appropriately tailored to the social and geographical specificities of the distinct regions. Further, in its design and focus, the program is institutionally in line with the central principles and objectives outlined in the OPD's *Plan Estratégica Institucional 2005–2011*. However, the evaluation mission coincided with the view shared by other analysts and observers, that, given the dimensions of the crisis, there is a need to more precisely identify priority needs, and establish a “hierarchy of vulnerabilities”, giving priority to *attention to victims*.

The magnitude of the humanitarian crisis, the limited human and financial resources of the OPD, and the minimal presence of the state in many of the areas in need of attention, all suggest that relevance can be enhanced by focusing resources on strategically defined priorities that are linked to the exclusive competencies and unique *core* mandate. Given the large number of other institutions and organizations with responsibilities for promoting participatory planning activities and social programs oversight at the local level, the question arises as to whether the program's breadth of activities dilutes its capacity to deliver in one of the few areas of its mandate which is not shared with any other institution, its attention to victims and its facilitation of their access to justice. This need for establishing strategic priorities is a broader institutional necessity, which will then require that technical assistance projects are programmatically aligned with identified institutional priorities.

III. Sustainability

From a broad, long-range perspective, the Program's strategy to emphasize knowledge transfer, invest in citizen strengthening, and strengthen inter-institutional alliances, all contribute to the sustainability of its achievements. Systems of information that have been generated, human rights training, and capacity development for participation in local planning spaces all have a strong intrinsic value in their contribution to social capital formation.

From a more immediate and institutional perspective, sustainability is compromised by the lack of institutional integration of the Program's principal lines of action and the key actors promoting them, most notably the work component and figure of the Community Defenders. The absence of the adoption of measures by the OPD to institutionalize their role, as well as the lack of resources allocated in the national budget to support this activity serve to underscore the vulnerability of this critically important area of work.

Another factor that could serve to undermine sustainability has been the lack of application of the tools designed to support planning, monitoring and evaluation, and the variety of different efforts within this same area in the institution, applied with varying degrees of success. Without a concerted effort to unify criteria in this area and insure its application, sustainability will be negatively affected.

IV. Recommendations for the Process of Identification and Design of Future Cooperation Initiatives

Based on an analysis of lessons learned from the Program's execution and performance, a number of key elements were identified as important for consideration in the process of identification and formulation of new initiatives. The following suggestions were selected with the criteria of relevance, appropriation and sustainability, accountability and transparency, and the strengthening of the institutional performance of the Office of the People's Defender.

- With the support of the UCCI, strengthen and broaden the channels for dialogue between the OPD staff, civil society organizations, and counterparts from international cooperation such that the identification of technical assistance reflects a shared analysis which can serve as the basis for cooperation agreements which have the greatest possible impact on institutional effectiveness.
- On the basis of such dialogue, and keeping in mind the objective of maximizing the performance of the specific and exclusive competencies of the OPD, make full use of the instruments developed by the Planning Office and the UCCI (*International Cooperation Strategy for Office of the People's Defender* and the systematization of information on the different projects in execution or formulation) as a means of guaranteeing an effective program approach as well as institutional appropriation.
- Support efforts already underway and the needs identified by the OPD with respect to the integration of different information management systems, as well as institutional efforts to construct a single system of indicators for the monitoring and evaluation of plans and processes through which the institution complies with the guidelines laid out in the *Strategic Institutional Plan*.
- Along these technical assistance lines, incorporate measures which help overcome the prevailing vision which separates responsibilities for execution from those of planning and monitoring. The construction of a results matrix, baseline indicators and the application of a monitoring system cannot be separate from the teams executing the activities. Within the context of specific programs supported by international cooperation, these instruments should be an integral part of the agreed program document.
- Equally important is the integration – from the outset of program and monitoring system design – of a differentiated approach for gender, age and diversity, from a rights perspective. Progress reports should reflect this analytical approach.
- Institutional strengthening will only be effective inasmuch as the OPD assumes a renewed commitment to promote an institutional culture which privileges the systematic and consistent use of methods and practices for information management, planning, follow-up and oversight of processes and results, as well as for the strengthening of mechanisms for horizontal communication within the institution which facilitate these methods.
- The construction of baseline studies and indicator systems are particularly important for the process of measuring the contributions of institutional activities which promote processes, such as those focused on knowledge generation, training and support for citizen participation.

1 Introducción

El presente Informe reúne los principales hallazgos del ejercicio de evaluación del *Programa Regionalizado de la Gestión Defensorial*, ejecutado por la Defensoría del Pueblo de Colombia en el periodo comprendido entre junio del 2005 y marzo del 2008. La ejecución del Programa contó con el apoyo de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo – Asdi –, recibiendo un aporte de SEK 25.5 Millones (7,730.3 Millones de Pesos Colombianos)¹, según los términos suscritos en el Acuerdo de Cooperación firmado por Asdi y la Defensoría el 17 de junio del 2005.

El Informe consta de cuatro secciones, la primera sintetiza los términos de referencia y los aspectos metodológicos que guiaron la evaluación; en la segunda sección se presenta un breve resumen de los aspectos del contexto de país considerados como más relevantes para los propósitos de análisis del Programa; la tercera sección aborda el análisis del desempeño de los diferentes componentes del Programa; y, la cuarta ofrece las principales conclusiones y recomendaciones derivadas del ejercicio de evaluación.

1.1 Términos de Referencia: Áreas de Estudio y Propósito de la Evaluación

Los Términos de Referencia de la evaluación establecen como áreas de estudio el impacto, la sostenibilidad y la relevancia del Programa en relación a las condiciones de los sujetos sociales a los cuales esta dirigido; requieren también analizar el grado de eficacia, eficiencia y transparencia con que ha sido ejecutado, tomando en consideración los términos y condiciones pactadas en el Documento de Programa y sus instrumentos (Marco Lógico y Presupuesto) que acompañan el Acuerdo de Cooperación.

Los Términos de Referencia también incluyen como área específica de estudio los resultados alcanzados por el mecanismo de monitoreo que fue establecido con el propósito brindar acompañamiento y apoyo técnico al Programa en materia de planeación, seguimiento y evaluación.

El propósito explícito de la evaluación es derivar lecciones útiles y servir como insumo para el dialogo entre las distintas partes interesadas sobre posibles futuras líneas de cooperación².

1.2 Naturaleza, Alcance y Método de la Evaluación

En el diseño de la evaluación se prestó particular atención al propósito central del Programa el cual buscaba apoyar la descentralización de las funciones defensoriales, asignándose en consecuencia la mayor parte del tiempo disponible en Colombia a las visitas a las regiones en las que se focalizó su ejecución. Se tomó también en consideración, en la medida compatible con el carácter externo de la evaluación, el enfoque participativo requerido por los Términos de Referencia.

Para el desarrollo de la evaluación fue previsto un máximo de seis semanas calendario, distribuidas en cuatro fases: i) preparación, ii) trabajo en terreno, iii) análisis y producción del Informe de Evaluación, y, iv) presentación del Informe y dialogo con las partes interesadas sobre los principales hallazgos. La evaluación estuvo a cargo de la firma consultora SIPU International y fue realizada por un equipo de dos consultoras, Francesca Jessup (Líder del Equipo) y Elisabeth Hayek.

Durante la fase de preparación se revisaron los documentos básicos relacionados con el Programa (incluyendo los Informes de Misión preparados por el Equipo de Monitoreo), se diseñaron los instrumentos de apoyo para la investigación, se programaron las entrevistas y se estableció contacto con el

¹ Decisión de Contribución No. 72600527-01 Asdi, 09.06.05

² Ver en Anexo 1 el texto de los Términos de Referencia

Coordinador Operativo del Programa para la organización de las visitas a las zonas en las cuales se focalizó la ejecución.

La fase de trabajo en terreno se llevó a cabo en el periodo comprendido entre el 25 de agosto y el 10 de septiembre de 2008. Durante ese periodo se llevaron a cabo entrevistas con autoridades y funcionarios de la Defensoría del Pueblo (Defensor, Secretaria General, Director de la Oficina de Planeación, Coordinador de la Unidad de Cooperación Internacional, Defensor Delegado para los Indígenas y Minorías Étnicas, el Director de Atención a Desplazados por la Violencia, quien asumió también las funciones de Director Operativo del Programa); se realizaron dos talleres de trabajo con el Comité Técnico del Programa (con la participación de 12 funcionarios) y se llevaron a cabo visitas de observación en 3 regiones de focalización del Programa: Sierra Nevada-Cesar (Valledupar, Guatapurí y Maracaso), Magdalena Medio-Santander (Landazurí) y Costa Pacífica-Nariño (Tumaco). Las visitas de observación también permitieron ampliar los espacios de interlocución miembros del equipo de coordinación del Programa y con funcionarios regionales y seccionales de la Defensoría.

Adicionalmente, se realizaron 14 entrevistas externas a la Defensoría; con ellas se buscó cubrir un amplio rango de actores relevantes vinculados con instituciones del Estado (Procuraduría General, Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación), Gobierno (Acción Social), Organizaciones de la Sociedad Civil (CODHES, Universidad de los Andes), el Sistema de Naciones Unidas (OCHA, ACNUR, OACNUDH, PNUD), la Unión Europea, Agencias de Cooperación bilateral (Reino Unido, Alemania-GTZ) y el Consejo Noruego para Refugiados. En las entrevistas participaron un total de 23 personas³.

Las entrevistas externas fueron concertadas y realizadas en forma independiente por las evaluadoras. Dadas las condiciones de acceso y seguridad a las regiones, las visitas de observación fueron organizadas y realizadas con el acompañamiento de la Defensoría.

Con el propósito de recoger insumos y aportes de las consultoras que conformaron el Equipo de Monitoreo del Programa, se preparó un cuestionario sobre temas específicos a su competencia y que fueron considerados de especial importancia.

Al finalizar la fase de trabajo en terreno se realizó una breve presentación de hallazgos preliminares a funcionarios de la Embajada de Suecia y Asdi, así como también una reunión de cierre con la Secretaría General de la Defensoría del Pueblo.

Las consultoras quieren dejar aquí constancia de su agradecimiento por el apoyo recibido de parte de los funcionarios de la Defensoría, y hacer una mención especial a la apertura y colaboración prestada por los miembros del Comité Técnico del Programa, por los Defensores Regionales y Seccionales y los Defensores Comunitarios que trabajan en las zonas visitadas.

En el ejercicio de evaluación se utilizaron diferentes instrumentos metodológicos: i) revisión documental de fuentes primarias y secundarias (particularmente durante la fase de preparación de la misión), ii) entrevistas semi-estructuradas, iii) observación de campo, y iv) talleres de validación. Estos últimos se realizaron con el Comité Técnico del Programa y la UCCI, con el propósito de reconstruir de la cadena de resultados (bajo el enfoque de Gestión por Resultados) y validar los criterios guías de la evaluación. Siendo los criterios propuestos los siguientes:

- *Eficacia*, asumida como el grado de cumplimiento de los resultados y productos esperados de la ejecución del Programa.
- *Eficiencia*, entendida como la racionalidad en el uso de los recursos, efectividad de la planificación y coordinación así como grado de adecuación del sistema de monitoreo y seguimiento.

³ El detalle de personas entrevistadas se adjunta como Anexo 2

- Impacto, en términos de cambios observables en la situación de derechos humanos en las comunidades en las cuales se focalizó el Programa, contribución al fortalecimiento de la institución a nivel nacional, regional y local, priorización de los temas de derechos humanos en el debate público.
- Relevancia, grado de correspondencia con las prioridades en las comunidades/regiones de focalización del Programa, con las prioridades y lineamientos estratégicos de la institución, con las políticas de cooperación de Suecia.
- Sostenibilidad, expresada en el grado de apropiación institucional del Programa (integración a los procedimientos y sistemas de planeación, seguimiento y evaluación institucionales, asignación de recursos presupuestarios nacionales), consolidación y estabilidad de los acuerdos interinstitucionales..

Se propuso también tomar como parámetro de referencia los Principios de París relativos al estatuto y funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos⁴.

Es importante señalar que la ausencia de una línea de base, así como la falta de aplicación de la Matriz de Seguimiento – diseñada para el Programa con el apoyo técnico del Equipo de Monitoreo – impuso límites al alcance de la evaluación en términos de medición cuantitativa, por lo que es necesario enfatizar que los criterios y parámetros arriba propuestos se utilizaron como guía metodológica en un ejercicio que privilegió el análisis de consistencia y el uso de instrumentos cualitativos.

2 Contexto del Programa

2.1 Contexto de País

Las dimensiones y la dinámica del conflicto armado en Colombia, y sus complejas interrelaciones con el tráfico de drogas y el crimen organizado, han sido consideradas por la Naciones Unidas como la principal fuente de violaciones a los derechos humanos y de infracciones al derecho internacional humanitario⁵. Civiles, particularmente en el área rural y entre las poblaciones indígenas y afrocolombianas, han sido las principales víctimas del conflicto y de serias violaciones a sus derechos derivadas del mismo. Estas violaciones son cometidas por todas las partes involucradas en el conflicto, incluyendo los diferentes grupos paramilitares, grupos guerrilleros y fuerzas de seguridad pública. En años recientes, la necesidad de consolidar el proceso de desmovilización de grupos paramilitares⁶, la creciente evidencia sobre la emergencia de nuevos grupos armados, así como la urgente necesidad de responder en forma efectiva a las denuncias de violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario y la crisis humanitaria vinculada al desplazamiento forzado, presentan grandes desafíos para las instituciones del Estado.

Entre las preocupaciones expresadas en el Informe Anual de la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos – OACNUDH –, publicado en febrero del 2008, se encuentran las investigaciones de los vínculos entre funcionarios públicos y empresarios con grupos paramilitares, desplazamiento forzado, los casos de ejecuciones extrajudiciales, de desaparición forzada, de detenciones arbitrarias e ilegales, tortura y uso excesivo de la fuerza. Se destaca también la preocu-

⁴ Resolución 1992/54 (3 de marzo de 1992) de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Ver texto en <http://www1.umn.edu/humanrts/instree/Sparisprinciples.pdf>

⁵ Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en Colombia, Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos – OACNUDH –, A/HRC/4/48, 5 de marzo del 2007

⁶ Proceso iniciado en el año 2003 con la firma del Pacto de Ralito por el Gobierno colombiano y las Autodefensas Unidas de Colombia – AUC –

pación continua frente a los retos pendientes en materia de lucha contra la impunidad, al respecto el Informe señala que:

“Los problemas estructurales de la administración de justicia colombiana persisten. Algunos de éstos son: falta de denuncia de delitos ante las autoridades, dificultades en el acceso a la justicia, insuficientes recursos financieros y tecnológicos (a pesar de los incrementos presupuestales), falta de criterios unificados en la aplicación de las leyes, alta carga de trabajo de fiscales y jueces, lentitud en el avance de los procesos, y casos de corrupción. En 2007 hubo algunos progresos importantes para abrir caminos en la lucha contra la impunidad, en particular con el desarrollo de los procesos de la Ley N.º 975 de 2005 contra jefes paramilitares desmovilizados, cuyas versiones libres son un primer paso para esclarecer los hechos del pasado, y con las investigaciones y procesos adelantados por la Corte Suprema de Justicia y la Fiscalía contra funcionarios civiles y militares de alto nivel por supuestos vínculos con grupos paramilitares y por hechos de corrupción.”⁷

La operación continuada de grupos paramilitares tradicionales o de nueva configuración, el incremento en las ejecuciones extrajudiciales llevadas a cabo por fuerzas de seguridad pública, las vinculaciones entre fuerzas de seguridad y grupos paramilitares y las infracciones al derecho internacional humanitario, cometidas en particular por las FARC, son temas de preocupación que continua siendo levantados por las organizaciones de derechos humanos.

Según fuentes gubernamentales, el desplazamiento forzado – tipificado como delito por la ley colombiana – ha expulsado de sus tierras cerca de dos millones de personas. Otras fuentes reportan una cifra cercana a los tres millones de personas desplazadas⁸. Entre 2004 y 2006, el Gobierno registro 602,271 nuevos casos de desplazamiento mientras que la institución no gubernamental CODHES identificó 817,854 nuevos casos. En el año 2006, si bien cerca del 60% de los desplazamientos se concentraron en 10 Departamentos, los casos de desplazamientos se registraron en casi todos los Departamentos del país⁹.

De acuerdo con el Informe 2007 de OACNUDH, este fenómeno es producto de una variedad de factores, entre ellos, la disputa entre los distintos grupos armados al margen de la ley –incluyendo nuevas agrupaciones o reagrupaciones, paramilitares no desmovilizados y grupos guerrilleros – por el control de territorios, por la confrontación entre estos grupos y fuerzas militares, los esfuerzos por la erradicación de cultivos ilícitos, el uso de minas antipersonales, y por desalojos forzados por grupos armados involucrados en el tráfico de drogas y cultivos ilícitos.

El desplazamiento forzado asume diferentes modalidades, pudiendo ser intra-urbano, rural, individual, familiar o masivo; la condición de desplazamiento tiende a tener un mayor impacto negativo en el caso de mujeres y niños, generando necesidades específicas de atención. Es importante también hacer notar que el desplazamiento forzado afecta a los sectores más vulnerables de la población en cuanto este se concentra en las regiones históricamente mas excluidas de los procesos de desarrollo económico. En el 2008 se ha observado un recrudecimiento del panorama de violencia y un aumento en la tasa y distribución del desplazamiento.

⁷ OACNUDH, Op. Cit. Pág. 11

⁸ ACNUR, *Balance de la política pública para la atención integral del desplazamiento forzado en Colombia, enero 2004–abril 2007*.

La diferencia en las cifras se deriva principalmente de los diferentes métodos utilizados para el registro de desplazados. Solamente las cifras del Registro Único de Población Desplazada –RUPD – gestionado por el gobierno aparecen desagregadas por zonas de expulsión. Otras fuentes utilizan cifras globales o, al igual que el CICR utilizan métodos de estimación basados en la provisión de servicios de atención. Algunos analistas observan un problema de subregistro en la contabilización realizada por el gobierno, dada la aplicación de criterios restrictivos para la identificación de la condición de desplazamiento.

⁹ *Ibíd.*

Si bien existe un amplio acuerdo a nivel nacional sobre la magnitud y seriedad de la problemática que afecta a las víctimas del desplazamiento forzado (el cual se ha traducido en el desarrollo de un marco legal específico para la protección de los derechos de la población desplazada, en la adopción de un sistema de coordinación institucional y de un plan de acción concertado, y, en el incremento en la asignación de recursos del presupuesto nacional), existen aún serias deficiencias en materia de prevención y de soluciones durables para superar esta problemática, en cuanto la respuesta del Estado ha tendido a adoptar un enfoque de emergencia y un carácter asistencialista¹⁰. Es así que, no obstante el importante marco legal y las disposiciones establecidas por la Ley 387 de 1997, el Estado colombiano no ha superado “el estado de cosas inconstitucional” declarado por la Corte Constitucional con respecto al goce de derechos de la población afectada por el desplazamiento¹¹.

El reciente incremento en la violencia y las dimensiones del desplazamiento forzado han impuesto fuertes demandas sobre los recursos de la Defensoría del Pueblo. La magnitud del problema enfrenta a la Defensoría con desafíos significativos para el cumplimiento de sus responsabilidades a nivel regional y local, con un incremento en las demandas en cuanto al procesamiento de quejas y denuncias, acciones de prevención y fortalecimiento del sistema de alertas tempranas y demandas para el acompañamiento humanitario.

En esta línea, OCANUDH en su Informe correspondiente al año 2007¹², señala que

“...persisten retos que deben ser enfrentados y deficiencias que deben ser remediadas. Para que las medidas adoptadas sean eficaces se requieren mayores esfuerzos y medidas adicionales sostenidas y reforzadas a largo plazo. Tales medidas deben incluir acciones coordinadas y convergentes de parte de todos los sectores e instituciones del Estado y de la sociedad civil. Es necesario hacer esfuerzos específicos para evitar que las demandas de las víctimas se vuelvan invisibles y por lo tanto irrelevantes. El pleno cumplimiento de los derechos de las víctimas del conflicto armado a la verdad, la justicia y la reparación, y la garantía de no repetición, son condiciones esenciales para el tránsito hacia un escenario de paz duradera y reconciliación nacional.”

2.2 Marco Institucional

Enmarcada en un contexto latinoamericano de modernización de los sistemas legales e institucionales, la Constitución colombiana de 1991 introdujo en el sistema normativo del país una amplia gama de derechos y libertades fundamentales y creó una nueva estructura institucional encargada de la protección y la promoción de los derechos humanos¹³. La Defensoría del Pueblo surge así con el mandato constitucional de velar por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

Si bien la Defensoría del Pueblo de Colombia comparte con sus contrapartes latinoamericanas los desafíos derivados del hecho de ser una institución de reciente creación – enfrentadas desde sus inicios con fuertes expectativas en cuanto a su desempeño y efectividad¹⁴, la amplitud y urgencia de estas

¹⁰ Ibid.

¹¹ ACNUR, Op. cit. Y Defensoría del Pueblo *Proyecto Acción Regionalizada de la Defensoría del Pueblo de fortalecimiento ciudadano e institucional* para la realización de los derechos humanos.

¹² OACNUDH, Op cit.

¹³ En ella se recogen los derechos civiles y políticos, los derechos sociales, económicos y culturales, los derechos colectivos o de tercera generación, entre ellos, el derecho a la paz, al medio ambiente, al espacio público, a la calidad de los bienes y servicios de consumo masivo, a la participación popular y al uso de las acciones populares para la defensa de los derechos colectivos. Constitución Política de Colombia, 1991, Título II, Capítulos I, II y III.

¹⁴ Con la excepción de Guatemala, en donde la figura equivalente a la Defensoría fue creada en 1985, las instituciones homólogas en 12 países latinoamericanos surgieron en la década de los 90.

expectativas así como las especificidades de su organización y funcionamiento le confieren un carácter particular.

A diferencia de sus homólogas – surgidas en su mayoría como parte de procesos de transición democrática al final de décadas de conflicto y de sistemas democráticos interrumpidos – la Defensoría colombiana nace en un contexto en el que se combina un conflicto armado vigente con una tradición de estabilidad institucional y democrática, y desde el 2005, con procedimientos de justicia transicional derivados del acuerdo de desmovilización suscrito por el Gobierno y las Autodefensas Unidas de Colombia¹⁵. De este contexto surge un perfil particular en materia de vulnerabilidades y violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, en consecuencia surgen también demandas precisas y apremiantes en materia de promoción y protección de estos mismos derechos.

Sin pretender hacer un análisis exhaustivo de la normativa que rige la organización y funcionamiento de la Defensoría, a continuación se buscan resumir algunos elementos que son relevantes a la reflexión sobre la relevancia del Programa en relación a las prioridades derivadas del mandato institucional y de la situación de derechos humanos en el país, siendo este uno de los criterios de evaluación que será abordado mas adelante en este Informe.

Por mandato constitucional, desarrollado principalmente en la Ley 24 de 1992, la Defensoría del Pueblo debe ejercer dos funciones básicas, siendo estas, el control de la legalidad de la administración pública y la promoción y protección de los derechos humanos. Esta combinación de funciones básicas se encuentra presente en otras figuras equivalentes en América Latina, sin embargo, en el caso colombiano la primera función se extiende y abarca no solo a la actuación de funcionarios públicos sino también la de agentes particulares, cuando estos se encuentran vinculados a prestación de servicios públicos.

A esta doble función se agrega también la particularidad de ejercer la Defensoría Pública, es decir, asumir la atención y representación judicial de quienes se encuentren en la imposibilidad de proveer por si mismos la defensa de sus derechos, garantizando de esta manera el acceso a la administración de justicia en condiciones de igualdad. Este ejercicio conlleva la gestión de importantes recursos humanos y materiales y absorbe un porcentaje significativo de los recursos institucionales, es así que el 56% del presupuesto total ejecutado por la institución en el año 2007 corresponde a este rubro¹⁶. Las demandas en materia de Defensoría Pública derivadas de la transición a un proceso penal acusatorio y de las demandas especiales derivadas de la aplicación de la Ley de Justicia y Paz (la cual requiere tanto la representación de presuntos victimarios como la de las víctimas del conflicto armado) han incrementado significativamente la presión sobre los recursos de la institución, compitiendo y poniendo límites a los recursos asignados a otras áreas de competencia institucional.

La Ley 24, y desarrollos normativos posteriores, definen las funciones específicas y la estructura organizacional correspondiente, quedando establecidas las Direcciones de Recursos y Acciones Judiciales, Atención y Trámite de Quejas, Promoción y Divulgación de Derechos Humanos a las cuales se agrega el Sistema Nacional de Defensoría Pública. En la estructura se contempla además el establecimiento de Defensorías Delegadas con funciones de asesoría en temas especializados, así como Defensorías Regionales y Seccionales.

Por disposición constitucional la Defensoría del Pueblo es parte integral del Ministerio Público, comparte con la Procuraduría General y con los Personeros Municipales funciones relacionadas con la promoción y divulgación de los derechos humanos, así como la función de velar por los intereses de la población frente al Estado y ejercer control sobre los funcionarios públicos; en el desempeño de esta última función, la capacidad de imponer sanciones es exclusiva a la Procuraduría General.

¹⁵ Acuerdo que dio origen a la Ley 975, ratificada por la Sentencia C 370-06

¹⁶ Decimocuarto Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la Republica, Enero–Diciembre 2007 Defensoría del Pueblo, Bogota, Colombia

Si bien en esta estructura institucional se describen competencias específicas que son complementarias, en la práctica, esta configuración constitucional parece haber derivado en la superposición de áreas grises de competencia institucional¹⁷.

En cuanto al marco institucional en el cual la Defensoría está llamada a desempeñar su papel, es de notar también que, tal como fue mencionado en la sección anterior, Colombia cuenta con un amplio marco legal y con un sistema de coordinación institucional importante en materia de atención a la población desplazada.

2.3 Antecedentes del Programa

Desde 1996 Asdi ha proporcionado apoyo continuo a la Defensoría del Pueblo. Al inicio del 2003, Asdi apoyó un proyecto de dos años de duración dirigido al fortalecimiento de la institución el cual estaba estructurado alrededor de cuatro componentes principales. El primero de ellos, titulado “Terra Incógnita”, buscaba promover y desarrollar capacidades para la participación ciudadana en los espacios municipales de planeación. El segundo, buscaba fortalecer la capacidad de la Defensoría (a través de la figura del Defensor Comunitario) para acompañar y asegurar la asistencia humanitaria en nueve regiones con mayor registro de población en situación de alto riesgo o víctima de desplazamiento forzado. El tercer componente, originalmente identificado genéricamente como Estudios e Investigaciones, se reorientó hacia el apoyo de Políticas Públicas sobre el Desplazamiento en Bogotá. El cuarto y último componente, buscaba proporcionar asistencia técnica para la creación y funcionamiento de una instancia institucional encargada de coordinar las relaciones con la cooperación internacional.

Tal como fue previsto en el proyecto mismo, en el año 2005 se llevó a cabo una evaluación externa. La evaluación fue realizada por la firma consultora canadiense Baastel con el doble propósito de analizar los resultados del proyecto y de proporcionar insumos para un futuro programa de cooperación. El Informe de Evaluación¹⁸ destacó entre los principales hallazgos una serie de retos relacionados con la gestión estratégica institucional y expresó preocupaciones sobre déficits en la ejecución del Plan Estratégico de la institución, así como sobre la ausencia de un modelo gerencial basado en una cultura de planeación, seguimiento, control y evaluación de resultados, ausencia de coordinación entre las varias formas de intervención institucional en los niveles regionales y locales y la ausencia de integración entre los cuatro componentes del proyecto, los cuales fueron percibidos como proyectos individuales o separados.

La evaluación concluyó que los objetivos generales del proyecto fueron parcialmente alcanzados en lo relacionado con el fortalecimiento de la institución y el fortalecimiento de su perfil y legitimidad, al mismo tiempo, observó que las limitaciones en el alcance de los resultados se originaron en el hecho de que los componentes del programa no fueron desarrollados en completa coherencia con el Plan Estratégico y con la estructura institucional. En relación a los objetivos específicos de cada componente, la evaluación concluyó que estos fueron cubiertos, señaló los logros positivos en las zonas en las cuales fueron ejecutados y recogió de las comunidades expresiones favorables hacia los Defensores Comunitarios por su acompañamiento y la facilitación de la interlocución y acceso a servicios de otras instituciones del Estado.

Las recomendaciones centrales dirigidas a Asdi subrayaron la importancia de que futuras cooperaciones fueran diseñadas bajo un enfoque de programa que incluyera estrategias específicas para lograr una ejecución integrada, con un plazo de ejecución mayor (hasta cuatro años) y con la dotación de recursos técnicos necesarios para el desarrollo de planes operativos y sistemas de seguimiento y evaluación.

¹⁷ El Equipo de Evaluación recogió esta preocupación en diferentes entrevistas realizadas con funcionarios públicos, en particular se mencionan acciones “duplicadas” en temas de divulgación y capacitación en materia de derechos humanos.

¹⁸ Inksater, Kimberly, y Ruiz, Carmen Beatriz. *El apoyo institucional a la Defensoría del Pueblo en Colombia 2003–2004*. Sida Evaluation 05/03. Department for Democracy and Social Development, Swedish Agency for International Development.

basados en la metodología de gerencia por resultados; sugirieron también establecer un sistema regular de acompañamiento y apoyo técnico a la ejecución del nuevo programa.

Las recomendaciones dirigidas a la Defensoría incluyeron la creación de sistemas horizontales de comunicación, la promoción de una cultura institucional mas homogénea, el fortalecimiento de la presencia institucional en los Departamentos y Regiones del país, la descentralización de los procesos financieros y administrativos, la integración de todos los proyectos de la cooperación en los procesos y estructura institucional, la articulación de las unidades institucionales de planeación y coordinación de la cooperación internacional – de tal manera que se facilitara la creación de un sistema único de planeación, seguimiento y evaluación-, y la creación de un comité de donantes que fortaleciera las alianzas y la eficiencia en las relaciones de cooperación con instituciones nacionales e internacionales.

3 Principales Hallazgos de la Evaluación

3.1 El Programa

3.1.1 Origen y Diseño

El *Programa Regionalizado de la Gestión Defensorial* da continuidad a una década de cooperación de Asdi con la Defensoría del Pueblo y se construye sobre la base de la experiencia acumulada, incorporando los elementos de aprendizaje recogidos en la evaluación a la cual se hace referencia en la sección anterior.

De la experiencia anterior el Programa recogió el enfoque descentralizado de la gestión defensorial, dando continuidad a las principales líneas de trabajo, en particular las orientadas a fortalecer la presencia de la Defensoría en las comunidades más vulnerables (a través de la contratación de Defensores Comunitarios) y las actividades de formación y desarrollo de capacidades para la participación ciudadana en los espacios de planeación a nivel local. Estas líneas fueron complementadas con actividades encaminadas a consolidar al establecimiento de un sistema georeferenciado de información –SIG-, el desarrollo de métodos de investigación para la elaboración de diagnósticos regionales sobre la situación de derechos humanos, y el desarrollo de actividades de divulgación y formación en materia de derechos humanos. El Programa identificó también como área específica de resultados el fortalecimiento de la atención defensorial a nivel regional y el desarrollo y la consolidación de las capacidades institucionales para la coordinación, planeación, seguimiento y evaluación de los proyectos de cooperación internacional.

Para este último efecto, en el diseño del Programa se incorporó un mecanismo de asistencia técnica al cual le fue asignado, entre otras, la tarea de apoyar la elaboración de los instrumentos de planeación y seguimiento específicos para el Programa. Con la incorporación de un área de resultados específicamente orientada al fortalecimiento institucional y con la incorporación de un mecanismo de acompañamiento técnico sistemático (bajo el nombre de *Equipo de Monitoreo*), se buscaba atender las preocupaciones y sugerencias levantadas en la evaluación del proyecto anterior.

De acuerdo con el documento de Programa, con la finalidad de “(...) incrementar la realización de los Derechos Humanos en los municipios y regiones del país”, se buscaría poner “en marcha procesos sistémicos y dinámicas participativas territoriales que promueven, protegen y defienden los Derechos Humanos”¹⁹.

¹⁹ Defensoría del Pueblo, *Programa Regionalizado de la Gestión Defensorial*, Bogota, mayo 2005., pagina 14.

Los resultados esperados del Programa, según el Plan Operativo Global actualizado a junio del 2006²⁰, fueron definidos de la siguiente manera:

- *Resultado 1* “La Defensoría del Pueblo promueve acciones para que los sujetos sociales organizados de las regiones focalizadas conozcan sus derechos vulnerados o en amenaza de vulneración”.
- *Resultado 2* “La Defensoría del Pueblo promueve escenarios de participación de exigibilidad de los derechos humanos en el contexto local, regional y nacional”.
- *Resultado 3* “La Defensoría del Pueblo acompaña a los sujetos sociales organizados de las regiones focalizadas que exigen sus derechos frente a los entes estatales”.
- *Resultado 4* “Los Defensores comunitarios y asesores en las zonas receptoras atienden a la población de las zonas focalizadas a través de misiones humanitarias, asesorías, recepción de quejas y peticiones”.
- *Resultado 5* “La Defensoría avanza en la construcción de una estrategia de cooperación internacional en materia de Derechos Humanos y cuenta con un esquema de coordinación interna y externa de los procesos de planeación, gestión y control de la acción institucional”.

Se observa que de las cinco áreas de resultados identificadas, tres corresponden al mandato institucional de promover y divulgar los derechos humanos. Su concepción y diseño es coherente con una estrategia de ejecución que privilegia el fortalecimiento de los espacios, las habilidades y capacidades para la participación efectiva de los actores sociales, asumiendo estos como sujetos de activos en el control de la actuación de los funcionarios públicos (encontrándose este último elemento enfatizado en el Resultado 3).

La cuarta área de resultados guarda estrecha correspondencia con el mandato institucional en materia de protección de los derechos humanos, en la medida en que es en esta área donde se incorporan las actividades específicas de atención y procesamiento de quejas y de activación de recursos y acciones judiciales.

Con esta definición de áreas de resultados el diseño del Programa buscaba superar la visión y la práctica de proyectos individuales que había prevalecido en la experiencia anterior; sin embargo, es de hacer notar que en el presupuesto que acompaña el documento de Programa, las líneas presupuestarias continúan correspondiendo a los proyectos anteriores. La estructura de la contribución presupuestaria aprobada es la siguiente:

Estructura del Presupuesto financiado por Asdi, en miles US\$

Líneas Presupuestarias	Presupuesto junio 2005 –marzo 2008	%
Terra Incógnita	960.1	29.8
UCCI – Planeación	657.1	20.4
Zonas Receptoras	208.5	6.5
Defensores Comunitarios	1,023.9	31.7
Equipo de Empoderamiento	82.6	2.6
Prosedher	78.9	2.4
Equipo de Monitoreo	126.5	3.9
SubTotal	3,137.6	
Gastos de Administración	86.3	2.7
Total	3,223.9	100.0

²⁰ No obstante que esta formulación de las áreas de resultados difiere del texto que aparece en el documento de Programa suscrito con el Acuerdo de Cooperación, para los propósitos del presente Informe se tomó la decisión de citar la redacción de las áreas de resultados según fueron reformuladas en junio de 2006 ya que esta es la que aparece en forma más consistente en los diferentes informes y documentos de apoyo al Programa, incluyendo la *Matriz de Seguimiento del Programa Regionalizado de la Gestión Defensorial*, elaborada en agosto 2006.

Al momento de la firma del convenio de cooperación, el documento de Programa no contaba con una línea y un sistema de seguimiento basado en indicadores. Tal como se mencionó con anterioridad, esta ausencia se buscaba subsanar con el apoyo del Equipo de Monitoreo.

Mas adelante en este Informe se abordarán las dificultades que se derivaron de la introducción de estos instrumentos sobre la marcha de procesos y actividades con dinámicas y enfoques metodológicos propios. Para los propósitos de esta sección, cabe mencionar que si bien el contenido básico del Programa no sufrió mayores modificaciones, la modalidad de la asistencia técnica en materia de planeación y seguimiento – que preveía intervenciones puntuales y regulares cada seis meses a lo largo de los tres de ejecución del Programa – se tradujo en un proceso sostenido de cambios en la forma de auto seguimiento y rendición de informes, es así que se observan fuertes discrepancias en los formatos y contenidos de los informes de progreso presentados a la agencia de cooperación. En la práctica, cada componente del Programa continuó utilizando su propio formato de seguimiento y rendición de informes.

En relación al proceso más amplio de identificación y formulación del programa, es de notar tres aspectos críticos en el diseño:

- i) si bien se encontraron referencias a intercambios entre distintas partes interesadas, no se pudieron recoger evidencias sobre el grado de sistematización del proceso de consultas internas y de diálogo entre la Agencia de Cooperación y los directores de las distintas áreas funcionales de la Defensoría, o del papel de coordinación desempeñado por la UCCI para esos propósitos, de la misma manera, no fue posible determinar el alcance de un proceso de consulta con otras partes interesadas externas (sujetos sociales prioritarios, potenciales socios gubernamentales y no gubernamentales, agencias de cooperación).
- ii) en las entrevistas surgieron apreciaciones diferentes sobre el proceso de diseño, en particular, la decisión de incorporar un enfoque de programa y la incorporación del Equipo de Monitoreo parecen estar más asociadas a las perspectivas de la Agencia de Cooperación;
- iii) probablemente como consecuencia del punto anterior, si bien se hizo un intento de visualizar los distintos componentes como partes de integrantes de una intervención coordinada (se identificó la participación de los diferentes equipos y las áreas geográficas de acción comunes), no se desarrolló en todo su potencial un análisis de coherencia horizontal entre las distintas áreas de objetivos identificados en el marco lógico. Se conservó así la identificación de los equipos, las líneas de acción y objetivos y la estructura presupuestaria, correspondientes al proyecto anterior.
- iv) el Programa fue diseñado bajo el enfoque y siguiendo categorías del Marco Lógico, en el diseño posterior de la matriz de seguimiento se incorporaron algunos elementos de la gestión por resultados.

3.1.2 Relevancia

El análisis de la relevancia del Programa se aborda tomando en consideración tres parámetros: a) las prioridades de los sujetos sociales y comunidades a los cuales esta dirigido; b) las prioridades institucionales y nacionales en materia de promoción y protección de los derechos humanos; y, c) las prioridades y objetivos de la política de cooperación de Suecia para Colombia.

- las prioridades de los sujetos sociales y comunidades a los cuales esta dirigido

Considerado el rango de amenazas y violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario que se registran en el país, así como la amplitud del mandato de la Defensoría, es posible afirmar que el programa se ajusta a las necesidades y a las características de las comunidades y regiones geográficas en los cuales fue focalizada su ejecución y que existe una plena correspondencia con el mandato institucional.

En cumplimiento con la política institucional que confiere importancia al “enfoque diferencial en el tratamiento del desplazamiento teniendo en cuenta las necesidades de los sujetos de especial protección constitucional”²¹, el Programa buscó adoptar en su diseño y ejecución la atención de necesidades específicas de grupos étnicos, mujeres y jóvenes, siendo mas evidente la aplicación efectiva de este enfoque en la atención a las poblaciones indígenas y afrodescendiente. Reflejando así el hecho de que estas poblaciones han sido particularmente afectadas por el conflicto, y que se han visto amenazadas en su existencia debido al asesinato de sus líderes, el reclutamiento forzado y la usurpación de sus tierras ancestrales²². Así, el Programa ha incluido actividades específicas y varias de las áreas geográficas que concentran las comunidades severamente afectadas, entre ellas, la Sierra Nevada de Santa Marta-Cesar y Costa Pacífica Nariñense.

Cabe destacar que se identificaron y definieron criterios para determinar las áreas de focalización del Programa, entre ellos, proyecciones de población, tasas de población desplazada, tasas de homicidio, índices de condiciones de vida, informes de riesgo, frecuencia de eventos por minas antipersonal y presencia de cultivos ilícitos, adicionalmente se incluyen criterios relacionados a la coherencia con planes de desarrollo en las ciudades receptoras de población desplazada, la posibilidad de construir alianzas con instituciones y programas orientados a la atención de esta población, regiones de posible impacto del proceso de desmovilización de autodefensas y acciones de la insurgencia, presencia de megaproyectos²³.

Si bien estos criterios y parámetros de referencia (16 en total) representan un claro esfuerzo por identificar zonas prioritarias para la ejecución, es de notar que tienen implícito como punto de partida la priorización de la atención a la problemática del desplazamiento²⁴, así, la mayoría de ellos (14 de 16) guardan una relación directa con dicha problemática. Por otra parte se observa que, de la lectura del documento, no resulta clara la aplicación de los mismos ya que no se proporcionan los datos que llevaron a la identificación de las zonas ubicadas en varios departamentos, cubriendo distintas regiones del país²⁵.

En contraste con los esfuerzos antes señalados, desde una perspectiva institucional cabe señalar que, si bien la Defensoría cuenta en su estructura con Defensores Delegados para el desarrollo de políticas institucionales especializadas en atención a Indígenas y Minorías Étnicas y para los Derechos de la Niñez, la Juventud, la Mujer y el Anciano, no resulta evidente la articulación funcional del trabajo de estos Delegados con las actividades del Programa.

- las prioridades institucionales y nacionales en materia de promoción y protección de los derechos humanos

En su diseño y concepción general el Programa es coherente con las necesidades nacionales y con el mandato y las líneas de trabajo identificadas por la Defensoría en su *Plan Estratégico Institucional 2005–2010*. El Plan identifica, en función del mandato legal, los principios que guían las acciones y define la misión, visión, líneas de visión y políticas institucionales²⁶, convirtiéndolo en un instrumento útil para el propósito declarado de servir como “carta de navegación”, no obstante, al carecer de los indicadores y

²¹ Decimocuarto Informe del Defensor del Pueblo, Op. Cit.

²² Ibid.

²³ Criterios de Focalización, documento interno del Programa, sin fecha.

²⁴ En la presentación del documento arriba mencionado se analizan las limitaciones de la política del Estado para prevenir, dar atención efectiva y facilitar una solución duradera a lo que las autoridades nacionales han calificado como “el fenómeno humanitario mas grande en los últimos 20 años”. *Criterios de focalización*. Op.cit.

²⁵ Se identificaron las siguientes zonas de focalización: Región Nororiental (Departamentos de La Guajira, Norte de Santander, Santander, Cesar, Magdalena, Bolívar, Córdoba y Sucre), Región Centro Oriente (Departamentos de Boyacá, Cundinamarca Meta y Caquetá), Región Pacífico (Valle del Cauca, Cauca y Chocó), Región Central (Antioquia y Magdalena Medio), Región Sur (Nariño, Putumayo).

²⁶ Defensoría del Pueblo, *Plan Estratégico Institucional 2005–2010*, Resolución 306 del 16 de mayo del 2005

medios de verificación (actualmente en proceso de construcción) se ve limitado su potencial como herramienta técnica para la identificación de prioridades en el proceso de desarrollo institucional en general y como parámetro o marco de referencia para analizar la relevancia específica del Programa Regionalizado.

Al analizar la relevancia desde la perspectiva nacional e institucional, la misión de evaluación coincide con otros analistas y observadores sobre la pertinencia de incorporar (en forma adicional al criterio de coherencia con respecto al mandato institucional y con los lineamientos de política institucional contenidos en el Plan estratégico) parámetros que permitan introducir la noción de prioridad, siendo éstos, a) la necesidad de atender las demandas de acuerdo a una “jerarquía de vulnerabilidades” desde una perspectiva de atención al derecho de las víctimas a la reparación y la justicia; y, b) la necesidad de hacer uso prioritario de aquellos instrumentos específicos de promoción y protección de los derechos que son propios y exclusivos de la institución.

La complejidad y magnitud de las necesidades a atender, la escasez de los recursos disponibles y la variedad de instituciones con las que existe algún grado de coincidencia en las funciones (particularmente en materia de divulgación y formación en derechos humanos, como fue observado en la sección dedicada al contexto institucional) y/o en las estrategias de fortalecimiento de la participación ciudadana en los espacios de planeación a nivel local, demandan un ejercicio riguroso de priorización en materia de objetivos y estrategias institucionales, a fin de asegurar la eficacia en el desempeño institucional y, a través de ella, consolidar su legitimidad.

Una orientación del trabajo en estas líneas requeriría un cambio en el perfil de los Defensores Comunitarios, la formalización de su posición al interior de la institución y una articulación más efectiva del trabajo de los mismos, por una parte, con las Direcciones Nacionales de Atención y Trámite de Quejas y de Recursos y Acciones Judiciales, y por otra, con el Sistema de Alerta Temprana –SAT-, así como la mayor dotación de recursos en estas áreas.

- las prioridades y objetivos de la política de cooperación de Suecia para Colombia.

En cuanto a la relevancia del Programa en relación a la política de cooperación de Suecia con Colombia, se observa que éste se corresponde con los objetivos identificados en la estrategia vigente para el periodo 2003–2007²⁷. El propósito fundamental es el de contribuir a un amplio proceso de paz que haga posible atender las causas del conflicto y construir una paz sostenible. Una de las dos áreas de cooperación identificadas para este efecto es el área de Gobernabilidad Democrática y Derechos Humanos, incluyendo en ella “el incremento en el respeto a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario como paso hacia una paz duradera” y el “fortalecimiento del imperio de la ley y promoción de una cultura democrática y de buen gobierno medios en un proceso de reconciliación”.

Los componentes y objetivos específicos del Programa son consistentes con la prioridad que Suecia asigna a atender las necesidades de fortalecimiento institucional de las instituciones democráticas y apoyar su modernización, descentralización y eficiencia de tal manera que respondan a la confianza y aspiraciones de los ciudadanos²⁸.

En relación a la relevancia del Programa en el contexto de otros programas de cooperación cabe señalar que han existido coincidencias significativas con esfuerzos apoyados por el Reino Unido²⁹, ACNUR y GTZ, los dos primeros, con aportaciones destinadas a ampliar la cobertura de los Defensores Comunitarios y los denominados Asesores de Frontera, y, en el caso de GTZ con asistencia técnica

²⁷ Asdi, *Estrategia de País para la Cooperación para el Desarrollo: Colombia, 1 de enero 2003–31 de diciembre 2007*.

²⁸ Ibid. p. 5

²⁹ Cabe señalar que en forma simultánea a la presente evaluación, estaba en proceso la evaluación del proyecto financiado por el Reino Unido.

orientada a fortalecer las capacidades institucionales en materia de planeación, seguimiento y evaluación utilizando el enfoque de gestión de resultados y certificación de calidad de los procesos institucionales.

3.1.3 Rendimiento por módulo o área de actividad (eficacia/eficiencia)

Si bien los informes de avance del Programa presentados a Asdi y los seis Informes de Misión elaborados por el Equipo de Monitoreo contienen información útil y abundante, la ausencia de un sistema uniforme de recolección, procesamiento y presentación de la información y la ausencia de un sistema de indicadores consistentemente aplicado, limitan su potencial como fuente para una evaluación de la eficacia y eficiencia con que fue ejecutado el Programa. Un factor adicional que limita el alcance del análisis de eficiencia se encuentra en la falta de correspondencia precisa entre los productos, resultados y el presupuesto contenidos en el Marco Lógico del Programa.

Con el propósito de superar estas limitaciones, se llevaron a cabo dos sesiones de trabajo con el Comité Técnico del Programa para construir una matriz –sobre la base de la información disponible– que reprodujera la secuencia insumos – productos y la contribución de estos a los resultados esperados. Adicionalmente, el Comité Técnico incorporó en la matriz los datos que permiten cuantificar los productos y las respectivas fuentes de verificación³⁰.

Es sobre la base de este ejercicio que continuación se aborda el análisis del rendimiento (asumiendo este como categoría general de análisis que combina los criterios de eficacia y eficiencia) del Programa por componente o área de resultados. Para propósitos de la claridad en la exposición, se han agrupado dos de las cinco áreas, identificándose cuatro grandes componentes bajo los títulos abreviados de *Conocimiento, Formación y Participación, Atención Defensorial y Fortalecimiento Institucional*.

a. *Conocimiento*

Bajo este componente se han agrupado las líneas de trabajo relacionadas con la promoción, generación de conocimiento y educación en materia de derechos humanos; estas líneas guardan correspondencia con las actividades y productos especificados en las áreas de Resultados 1 y 2 del Plan Operativo Global del Programa.

El peso asignado dentro del Programa a las actividades de promoción del conocimiento sobre derechos humanos y sobre los recursos administrativos y judiciales disponibles para su protección, responde a la premisa fundamental de que la ausencia de este conocimiento, junto con la falta de capacidades y habilidades para la apropiación de los espacios de interlocución entre el ciudadano y el Estado, es uno de los principales obstáculos para la protección efectiva de los mismos³¹. Las actividades programadas cubrieron i) el diseño, validación y formación para la aplicación de métodos e instrumentos para la participación en los espacios municipales de planeación; ii) métodos para la investigación y la elaboración de diagnósticos locales sobre la situación de derechos humanos; y, iii) actividades de sensibilización en materia de estos derechos a través de programas de radio y televisión. El contenido de este componente refleja así la conceptualización y estrategia adoptada por la Defensoría para la promoción de los derechos humanos y su énfasis en el derecho a la participación como el derecho facilitador para que los actores sociales sean sujetos activos en la formulación y en control de políticas públicas que hagan efectivos sus derechos.

Si bien estas actividades son afines al mandato institucional, en su sentido más amplio y comprensivo, las características específicas de la situación de derechos humanos vuelven pertinente el criterio de priorización desde la perspectiva de atención a víctimas y el criterio de especificidad institucional, tal

³⁰ En el Anexo 3 se reproduce el *Cuadro Compilado de Productos por Resultados*, tal como fue trabajado por el Comité Técnico.

³¹ Defensoría del Pueblo, *Programa Regionalizado*

como fue mencionado en la sección donde se abordó el tema de la relevancia³². Cabe aquí reiterar que Colombia cuenta con un marco legal e institucional –incluyendo instancias específicamente creadas para la coordinación en materia de atención a población desplazada y los acuerdos preliminares para un Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos – que vuelven más urgente la pregunta sobre la pertinencia a fin de no duplicar acciones.

Entre las actividades y productos específicos asociados a los Resultados 1 y 2, en el cuadro compilado por el Comité Técnico se destacan: i) el desarrollo de una metodología de participación en los planes de desarrollo local, utilizando plataformas SIG, aplicada en seis municipios; ii) el diseño e implementación del SIG con perspectiva de derechos humanos y derecho internacional humanitario, aplicado en 12 municipios; iii) dos guías metodológicas, uno de ellos para la elaboración de diagnósticos participativos sobre temas socioeconómicos y de situación de derechos humanos, y la elaboración de diagnósticos en 6 municipios; y, iv) la realización de 6 programas de televisión. Junto con estos productos fueron desarrolladas actividades de formación para su transferencia y apropiación por parte de las organizaciones sociales con las cuales se trabajó.

Si bien estas actividades y productos corresponden a lo programado, y no obstante su evidente calidad técnica, la ausencia de una línea de base y el carácter de largo plazo de su impacto potencial, vuelven difícil medir su efectividad. Cabe señalar que si bien el ejercicio de Evaluación Interna, para la cual el Equipo de Monitoreo prestó asistencia técnica, buscaba medir el nivel de conocimiento como resultados de estas actividades, no fue posible tener acceso al documento final informando sobre los resultados de la evaluación en este tema.

b. Formación y Participación

Las líneas de trabajo desarrolladas como contribución al Resultado 3, se encuentran estrechamente vinculadas con los métodos, instrumentos y procesos de formación mencionados en el componente anterior, al punto que no siempre resulta fácil identificar actividades y productos específicos o exclusivos a esta área de resultados. Esta es una dificultad relacionada con el diseño mismo del Programa en donde se hace una distinción entre las líneas de trabajo orientadas a la producción de métodos e instrumentos para la elaboración de diagnósticos y para la participación en procesos de planeación local, y el acompañamiento a los sujetos sociales en los procesos participativos de planeación local³³.

Con el propósito de reconstruir y fortalecer el tejido social en el nivel local, bajo este componente se cubrió un amplio rango de cobertura tanto en términos geográficos como en términos de procesos participativos. Como resultado del trabajo se elaboraron y se implementaron planes de acción en derechos humanos en 18 municipios claves en las regiones del Oriente Antioqueño, Montes de María, Norte de Santander y Magdalena Medio. Se concertaron 60 acuerdos interinstitucionales en el contexto de procesos sociales en marcha en el nivel local. Se apoyó la participación social en 23 Comités Municipales y 15 Comités Departamentales de Atención a Población Desplazada, entre otros espacios de participación.

Cabe destacar que el significativo número de actividades llevadas a cabo reflejan tanto la fortaleza profesional y técnica así como el compromiso del equipo involucrado, el cual – en el contexto de estas

³² En el documento de Programa se hace referencia explícita a que, junto con la Defensoría, “otras entidades gubernamentales, organizaciones sociales y ONG han desarrollado programas y estrategias para promover, divulgar, proteger y vigilar la realización de los derechos, de manera especial en los grupos mas vulnerables.” mencionándose a continuación que estos esfuerzos, aun cuando importantes, en general se han caracterizado por ser dispersos y sin continuidad. *Programa Regionalizado*, Pág. 7

³³ Es de notar que los dos componentes identificados para los propósitos de este informe como Conocimiento y Formación y Participación (Resultados 1, 2 y 4 del Documento de Programa) corresponden al enfoque conceptual y metodológico, y a la programación de actividades, conformaba el proyecto Terra Incógnita y que fue en el proceso de construcción del *Programa Regionalizado* que se busco desagregar en términos de resultados.

actividades – ha contribuido a fortalecer el perfil, presencia y legitimidad de la institución, consolidando las relaciones de la Defensoría con los funcionarios y autoridades locales, potenciando el rol de estos últimos en las dinámicas locales de promoción y protección de los derechos humanos y, de esta manera, contribuyendo al propósito central del Programa en cuanto a la descentralización de la gestión defensorial.

Sin embargo, es precisamente la amplitud y alcance de estas actividades lo que vuelve la falta de una línea de base un tema de vital importancia. En la medida en que actividades de formación y apoyo a la participación tienden a ser inversiones con resultados en el largo plazo, a fin de asegurar la eficacia y eficiencia en el uso de los recursos disponibles, es esencial contar con instrumentos confiables que permitan medir el impacto de las distintas actividades y consecuentemente tener la posibilidad de hacer ajustes para maximizar las acciones estratégicas, minimizar los costos, limitar la dispersión y afinar las metodologías según las debilidades y fortalezas identificadas. Si bien la participación es un fin en sí mismo, es también un medio para incidir e instrumentos para medir su alcance son indispensables desde cualquier perspectiva.

c. *Atención Defensorial*

En la versión original del documento de Programa, la formulación de la cuarta área de resultados aparece definida como “las poblaciones focalizadas reciben atención defensorial a sus quejas referente a violaciones de los Derechos Humanos”. En la reformulación del Plan Operativo Global realizada en junio del 2006, la descripción del Resultado 4 incluye una referencia específica a las zonas receptoras de población desplazada y se incorpora, además de la atención de quejas, una mención específica sobre la realización de misiones humanitarias y de asesoría.

Dicha reformulación recoge con mayor precisión el trabajo realizado por los 22 *Defensores Comunitarios*, financiados por el Programa³⁴ y que constituyen uno de los principales agentes con los que se cubrió una cantidad significativa de actividades y productos, entre ellas i) 621 peticiones recibidas y tramitadas, ii) 72 municipios acompañados por los *Defensores Comunitarios*, iii) 6 Informes de base para audiencias defensoriales, iv) 58 Informes sobre la situación de derechos humanos, v) 715 misiones humanitarias realizadas; así como también se realizaron de un significativo número de talleres y actividades de sensibilización sobre los derechos de población desplazada, se generaron instrumentos de recolección de la información y la elaboración de un instructivo metodológico para la realización de audiencias defensoriales³⁵. La amplitud del campo de acción y el volumen de trabajo realizado es un reflejo de la entrega y compromiso de los *Defensores Comunitarios* quienes con frecuencia llevan a cabo sus tareas con escasos recursos de apoyo.

La misión de evaluación recogió junto con las expresiones de aprecio por el trabajo desarrollado, expresiones de preocupación por lo que se percibe como una excesiva carga de trabajo que impide visitas mas frecuentes a las comunidades. Obviamente existe una relación entre la valoración del trabajo y la demanda para una mayor presencia de los *Defensores Comunitarios*. El elemento central que surge en las valoraciones positivas es la capacidad de los *Defensores* para generar confianza, aspecto de importancia vital en un contexto de conflicto prologando, caracterizado por la ausencia de instituciones civiles del Estado.

Es importante señalar una discrepancia en los énfasis en la narrativa que describe el trabajo de los *Defensores Comunitarios*, así desde la perspectiva de la Defensoría se tiende a poner el énfasis en el seguimiento y control de políticas publicas con el propósito de garantizar la atención efectiva de las necesidades de la población desplazada, en cambio, en las comunidades el énfasis se encuentra en la función de

³⁴ Con una asignación del 31.7% del presupuesto total aprobado, siendo la asignación individual mas grande dentro del presupuesto.

³⁵ *Cuadro Compilado de Productos por Resultados*

denuncia de las violaciones a los derechos humanos y en el carácter preventivo o disuasorio de hechos de violencia que tiene la presencia del *Defensor Comunitario*.

En este contexto resulta evidente la importancia de fortalecer la articulación del *Defensor Comunitario* con los procesos institucionales bajo la responsabilidad de las Direcciones Nacionales de Atención y Trámite de Quejas y de Recursos y Acciones Judiciales, así como una fluida comunicación con el Sistema de Alerta Temprana – SAT-. En términos operativos esto demandaría la consolidación de un sistema institucional único de gestión de la información³⁶ de tal manera que se fortalezca el ejercicio de la magistratura moral a nivel regional y nacional y la activación de los recursos de protección propios a la Defensoría³⁷.

d. *Fortalecimiento Institucional*

La Unidad de Coordinación de la Cooperación Internacional –UCCI– fue creada en junio del 2005 con funciones específicas orientadas a i) desarrollar un sistema de coordinación inter e intra institucional, ii) prestar asesoría para la gestión de la cooperación internacional, y, iii) facilitar la articulación de dicha cooperación con los procesos de planeación estratégica institucional³⁸. Desde su inicio, la Unidad ha contado con el apoyo de recursos técnicos y financieros aportados por Asdi, originalmente a través de un proyecto de cooperación previo al *Programa Regionalizado*, y, posteriormente, con la inclusión en este último de un área de resultados específicamente orientada a fortalecer el desempeño de sus funciones institucionales, área para la cual fue asignado el 20.4% de los recursos financieros aprobados (US\$ 675,100) para el Programa. Por otra parte, dada la naturaleza de las funciones asignadas a la Unidad, esta se convirtió en la contraparte principal del Equipo de Monitoreo.

De acuerdo con la compilación recogida en la matriz de productos por resultados, en el área bajo la responsabilidad directa de la UCCI, se reportan actividades y productos que claramente contribuyen a los propósitos institucionales de contar con estrategias y mecanismos de coordinación de la cooperación internacional, así como con instrumentos de gestión del ciclo de proyectos, incluyendo seguimiento, control y evaluación. Es así que la Defensoría cuenta ahora con un documento de *Estrategia de Cooperación* y con un inventario de proyectos vigentes y con instrumentos que permitirían una mejor articulación de los proyectos apoyados por la cooperación con los lineamientos del *Plan Estratégico Institucional 2005–2010*³⁹. Con el apoyo del Equipo de Monitoreo, se produjeron también instrumentos de gestión de proyectos bajo el enfoque de resultado. Adicionalmente a la producción de documentos e instrumentos técnicos, la UCCI ha llevado a cabo actividades de coordinación al interior de la Defensoría y con otras instituciones del Estado. Cabe destacar también las actividades de cooperación horizontal promovidas con otras instituciones nacionales de derechos humanos en el ámbito latinoamericano.

Todos estos esfuerzos representan avances institucionales importantes, sobre todo si se considera la cultura institucional, caracterizada por el funcionamiento aislado de áreas de trabajo y de relaciones fragmentadas con la cooperación internacional, que prevalecía al momento de creación de la UCCI. No obstante, estos avances se han visto limitados a la producción de documentos e instrumentos técnicos, sin duda útiles y necesarios, pero que no han sido integrados y asumidos plenamente en el trabajo cotidiano de la institución. Esta situación se explica en parte en una doble fractura institucional, por una parte se observa una separación formal entre los procesos de planeación institucional y de coordinación de la cooperación y por otra, se registra una percepción que separa el desarrollo de los procesos misionales de la institución de las funciones de planeación, seguimiento, control y evaluación.

³⁶ En la actualidad existen al interior de la institución varios sistemas de procesamiento de la información. En forma adicional al sistema VisionWeb, que gestiona la información de atención y trámite de quejas, existen otros tres sistemas de información. Las evaluadoras conocieron de esfuerzos en marcha para consolidación de dichos sistemas.

³⁷ Una de las apreciaciones recogidas por las evaluadoras en las visitas a las regiones apunta hacia la falta de trascendencia en el nivel nacional de las denuncias y quejas canalizadas y visibilizadas a través del trabajo de los *Defensores Comunitarios*.

³⁸ Defensoría del Pueblo, Resolución 375, 13 de junio del 2005.

³⁹ a este respecto es notar las limitaciones en la aplicación de instrumentos generadas el hecho de que el *Plan Estratégico* no cuenta aun con sistema de indicadores para su seguimiento.

En el *Programa Regionalizado* esta visión dual de las funciones quedó plasmada en la separación de responsabilidades entre la Coordinación Operativa del Programa –concebida en términos de la definición y ejecución del contenido– de las actividades de monitoreo y evaluación, asumiendo la UCCI las responsabilidades por la aplicación de los instrumentos generados con el apoyo del Equipo de Monitoreo, más notablemente, la *Matriz de Seguimiento del Programa*.

Es de hacer notar en relación que en este componente se registra una coincidencia de esfuerzos con otros organismos de cooperación, en particular con la GTZ, los cuales han buscado contribuir a consolidar un sistema de planeación institucional que abarque e integre los diferentes procesos institucionales⁴⁰.

3.1.4 Sostenibilidad

Desde una perspectiva amplia y de largo plazo, la estrategia del Programa⁴¹ de enfatizar la transferencia de conocimientos, el empoderamiento de los sujetos sociales y la construcción de alianzas interinstitucionales contribuye efectivamente a la sostenibilidad de sus logros. Desde una perspectiva más inmediata e institucional, la sostenibilidad se ve sin embargo comprometida por la falta de integración de las principales líneas de acción del Programa y de los agentes que las impulsan, siendo el caso más notable la línea de trabajo y la figura del Defensor Comunitario.

No obstante el potencial y la capacidad de impacto directo que, sobre la situación de derechos humanos en las comunidades, tienen las funciones desempeñadas por el Defensor Comunitario en representación de la institución, la amplia aceptación y valoración de su trabajo –expresada tanto en las como por agentes institucionales con presencia en las zonas de alta vulnerabilidad,⁴² y la centralidad de sus funciones de cara al mandato institucional-, no se han adoptado medidas para formalizar su posición en la estructura de la institución, no se han asignado recursos del presupuesto nacional para su contratación y operan con muy pocos recursos institucionales de apoyo. La figura surgió años atrás como “contratista” en el marco de proyectos de cooperación anteriores y se ha mantenido en la misma condición⁴³. Es de hacer notar que la asignación presupuestaria nacional para la institución se ha triplicado en los últimos tres años, sin embargo, esta significativa adición de fondos han estado destinados a cubrir los costos de operación y las inversiones necesarias para atender el incremento en la demanda del ejercicio de la Defensoría Pública derivadas de la introducción del sistema penal acusatorio en el año 2005, así como de la aplicación de la Ley de Justicia y Paz.

En relación a las actividades, productos y área de resultados vinculados con la generación de conocimiento, sistemas de información, desarrollo de instrumentos de investigación para la acción, formación en temas de derechos humanos y desarrollo de capacidades para la participación en espacios locales de planeación, todos ellos con un fuerte valor intrínseco, cabe destacar que constituyen en sí mismos una contribución al capital social en las comunidades en donde se han apoyado procesos de formación y capacitación⁴⁴; y, en cuanto instrumentos validados en la práctica podrían ser retomados, o reproducidos para ampliar la cobertura, por otras instituciones públicas y privadas.

⁴⁰ Según información recogida en entrevistas con funcionarios de la institución, en la actualidad existen 47 planes de acción diferentes, cada uno de ellos vinculados a diferentes líneas de trabajo institucional.

⁴¹ Defensoría del Pueblo, *Programa Regionalizado de la Gestión Defensorial*, Bogotá, mayo 2005., página 17

⁴² Apreciaciones recogidas por las evaluadoras tanto en las visitas a las comunidades como en las entrevistas extrainstitucionales.

⁴³ A la fecha de la presente evaluación se reporta la contratación de 40 personas cubriendo funciones de *Defensor Comunitario* o funciones equivalentes (como es el caso de los Asesores de Frontera y Asesores en Desplazamiento) con fondos de Asdi, ACNUR, Reino Unido. Cabe mencionar que, en al menos un caso sobre el cual tuvo conocimiento el equipo de evaluación, la persona cubriendo funciones de Defensor Comunitario es contratada por una organización no gubernamental trabajando el tema de desarrollo y paz.

⁴⁴ El equipo de evaluación pudo observar el grado de apropiación y participación activa de las personas que tomaron parte de un taller sobre la aplicación de instrumentos técnicos de apoyo a la planeación del ordenamiento territorial, llevado a cabo en un municipio del Magdalena Medio.

En la medida en que los productos generados para apoyar los procesos de planeación, seguimiento y evaluación de proyectos de cooperación y, específicamente, en apoyo al Programa, no fueron utilizados y observándose una variedad de esfuerzos a nivel institucional en estas mismas áreas –registrándose diferentes grados de éxito– es posible afirmar que esta área de trabajo no reúne condiciones de sostenibilidad, con excepción del esfuerzo actualmente en marcha por integrar la planeación estratégica institucional con la estrategia de cooperación, en la medida en que esta articulación se traduzca en un insumo que permita reactivar el dialogo entre las agencias de cooperación y la Defensoría⁴⁵.

3.2 Acompañamiento y Apoyo del Equipo de Monitoreo

Los Términos de Referencia para el Equipo de Monitoreo definieron como objetivo general del mismo “establecer un proceso de monitoreo y seguimiento para apoyar la capacitación de la Defensoría en la implementación del programa, con énfasis en apoyo a la gestión interna administrativa, y financiera, basado en las recomendaciones registradas en el informe de Seguimiento de Noviembre de 2004 y en el Plan Estratégico 2005–2010”⁴⁶

El contrato fue asignado a la firma consultora canadiense Baastel y fue ejecutado por el equipo de consultoras conformado por Kimberly Inksater y Carmen Beatriz Ruiz, quienes en el 2004 habían llevado a cabo la evaluación del proyecto anterior de fortalecimiento institucional de la Defensoría financiado por Asdi. El informe de evaluación contenía una serie de recomendaciones específicas para ser incorporadas en una nueva iniciativa de cooperación, entre ellas, la necesidad de “apoyar un programa integral de fortalecimiento institucional y no componentes aislados; construcción de un sistema de planeación, monitoreo y seguimiento; y exigir un mayor esfuerzo de planeación con una metodología de gestión de resultados”⁴⁷. Elementos que fueron integrados como parte de las funciones asignadas al Equipo de Monitoreo.

Entre diciembre del 2005 y abril del 2008 el Equipo de Monitoreo realizó seis misiones de asistencia técnica en Colombia, brindando asesoría y analizando los progresos del Programa en el logro de sus resultados así como el grado de cumplimiento con recomendaciones acordadas en forma previa. En todas sus visitas el Equipo se reunió extensivamente con los funcionarios de la Defensoría relevantes al Programa y facilitó varios talleres participativos y procesos interactivos para el desarrollo de instrumentos técnicos claves. A pesar de la fortaleza profesional del Equipo y de su compromiso sostenido para alcanzar los objetivos que le fueron asignados, razones ajenas al control del Equipo limitaron el alcance de su trabajo. Mientras que aspectos importantes de su aporte técnico y recomendaciones para mejorar el manejo del Programa fueron efectivamente integrados, facetas claves vinculadas al objetivo de fortalecer la capacidad institucional para el seguimiento y evaluación fueron cubiertas en forma incompleta, siendo el ejemplo más importante la no aplicación de la *Matriz de Seguimiento*.

A pesar del carácter participativo del proceso de construcción de la matriz, esta solo fue adoptada en forma parcial, reduciéndose así significativamente las posibilidades de una medición precisa de la eficiencia e impacto del Programa. Al respecto, el Sexto Informe de Misión del Equipo de Monitoreo señala:

“En primer lugar es importante resaltar que el programa nunca aplicó a su cabalidad la matriz de seguimiento de los resultados la cual fue desarrollada en 2006 con el apoyo de las monitoras. Por tal razón, la valoración de avance hacia resultados fue estimada por los equipos vinculados a los resultados. Los equipos asignan un porcentaje de

⁴⁵ De las entrevistas realizadas con funcionarios de la cooperación internacional el equipo de evaluación recogió muestras de interés por la reactivación del espacio de coordinación conocido como *Grupo de Amigos de la Defensoría*, espacio que contó con el apoyo activo de GTZ.

⁴⁶ Términos de Referencia que fueron elaborados en forma conjunta por la UCCI y Asdi.

⁴⁷ Asdi, Inksater, Kimberly y Ruiz, Carmen Beatriz, Op.cit.

cumplimiento (muchas veces 100%) sin explicar el actual efecto de sus actividades en las poblaciones priorizadas.”

Parte de la explicación de las limitaciones encontradas en el logro de los objetivos asignados al Equipo de Monitoreo reside en el diseño mismo del mecanismo de asistencia técnica. Dada la naturaleza de las funciones a desempeñar por el Equipo de Monitoreo, así como la complejidad del Programa y los retos a enfrentar en su ejecución, la constitución de un equipo externo realizando visitas cada seis meses, probablemente no constituyó la modalidad operativa más apropiada, independientemente de la calidad técnica del apoyo brindado⁴⁸. Una asistencia con presencia permanente en la institución habría facilitado su integración a las prácticas institucionales, habría favorecido la aplicación más consistente y efectiva de los insumos técnicos y herramientas metodológicas desarrolladas⁴⁹ y habría permitido una mejor aceptación de las funciones de asesoría del Equipo, disipando la percepción del mismo como ente fiscalizador, percepción que prevaleció especialmente al inicio de su trabajo.

A esta explicación de carácter general se agregan circunstancias específicas vinculadas al origen y antecedentes inmediatos del Programa. Como fue observado anteriormente, el Programa buscaba dar continuidad, articulando bajo un enfoque programático, componentes que ya venían siendo ejecutados, cada uno con dinámicas y metodologías propias, las que, más allá de sus propias bondades, dificultaron la aplicación de una metodología única de monitoreo y rendición de informes.

El balance final realizado por el Equipo de Monitoreo sobre el logro de sus objetivos es mixto. El Equipo señala que el objetivo de establecer un sistema de monitoreo y evaluación para el Programa fue alcanzado en cuanto a que el instrumento fue diseñado, aun cuando parcialmente adoptado. Al mismo tiempo, considera que si bien el proceso de aprendizaje puesto en marcha con el sistema de seguimiento y autoevaluación fue útil, reconoce que la multiplicidad de esfuerzos –y diversidad de instrumentos y sistemas de información – institucionales en materia de planeación y seguimiento, dificultó su labor.

La metodología empleada y las recomendaciones hechas por el equipo de monitoreo fueron consistentemente útiles y reflejan un análisis cuidadoso y un claro entendimiento de los retos propios de las tareas que les fueron asignadas. Como se mencionó con anterioridad, otros esfuerzos de cooperación –realizados en esta misma área de experticia técnica – encontraron también fuertes limitaciones y obstáculos. Es de tener presente que los esfuerzos orientados a producir cambios en la cultura institucional deben ser evaluados con una perspectiva de largo plazo.

⁴⁸ La programación semestral de las misiones de asistencia técnica en cierta forma marcaron el ritmo de producción de instrumentos importantes, así la *Matriz de Seguimiento* del Programa fue elaborada 15 meses después de la firma del mismo, habiéndose programado una vigencia de 34 meses.

⁴⁹ Sin embargo, cabe señalar que si bien la condición de permanencia del Equipo en la institución hubiera sido mas afin a los prepositos de estimular una cultura institucional caracterizada por el uso sistemático de instrumentos de planeación y seguimiento, esta condición en si misma no es suficiente como lo muestra la experiencia de asistencia técnica desarrollada por la GTZ.

4 Conclusiones y Recomendaciones

- De la información procesada y analizada a través del ejercicio de la evaluación, se destacan las siguientes conclusiones:
- El Programa cubrió una cantidad significativa de actividades y generó productos específicos consistentes con los objetivos que fueron estipulados. Esto fue posible gracias al alto grado de compromiso y competencia técnica del equipo de profesionales vinculados con la ejecución de sus diferentes componentes.
- La ejecución del Programa contribuyó al fortalecimiento institucional de la Defensoría del Pueblo en la medida en que creó condiciones para la atención descentralizada de las demandas de atención defensorial, aumentando así su eficacia y legitimidad. Las características del Programa contribuyen al pleno cumplimiento de los principios de la accesibilidad y agilidad, los cuales forman parte de los principios rectores para el funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (Principios de París).
- En su diseño y concepción general el Programa es coherente con las necesidades en las comunidades, con el mandato y líneas de trabajo identificadas en el Plan Estratégico Institucional y con las prioridades y objetivos de la cooperación de Suecia.
- Sin embargo, al analizar la relevancia específica del Programa desde una perspectiva que combina los criterios de coherencia y de priorización, esta se ve debilitada por la ausencia de una clara “jerarquía de vulnerabilidades” y una utilización más proactiva de los instrumentos específicos de promoción y protección de derechos que son propios y exclusivos de la institución.
- El papel desempeñado por los *Defensores Comunitarios* constituye uno de los aportes individuales más importantes del Programa, considerando las características de la situación de derechos humanos en el país y la dimensión de la crisis humanitaria. Si bien el Programa ha desarrollado una línea importante de trabajo en el área de formación y capacitación –tanto en materia de derechos humanos como en temas específicos vinculados al fortalecimiento de la participación ciudadana en los espacios de planeación a nivel local– y ha brindado a las comunidades valiosos instrumentos de conocimiento y manejo de la información, es en la figura del *Defensor Comunitario* en donde el Programa tiene su mayor potencial de impacto inmediato.
- Con su presencia física y diálogo con las comunidades más vulnerables, el *Defensor Comunitario* desempeña funciones vitales en el contexto de conflicto en el cual desarrolla su labor. Su presencia muchas veces es reconocida como la única representación de la institucionalidad civil del Estado, su independencia formal y real con respecto al Gobierno le permite construir relaciones de confianza esenciales para la promoción y protección de los derechos humanos, sirve de voz y canal de denuncia de situaciones violatorias que de otra manera pasarían desapercibidas, y en la medida en que su legitimidad y autoridad es reconocida su presencia tiene el potencial de disuadir las expresiones más extremas de violencia y vulneración de derechos.
- Las funciones y las actividades desarrolladas por los *Defensores Comunitarios* constituyen la mayor fortaleza y la mayor debilidad en términos de la sostenibilidad del Programa. No obstante el amplio y positivo reconocimiento de su papel, expresado por las comunidades, por observadores externos y funcionarios de la Defensoría, la figura no ha sido institucionalizada (son considerados “contratistas”) y no se han hecho provisiones presupuestarias para su contratación una vez finalizados los recursos de la cooperación internacional.

- Este doble aspecto se refleja también en su contribución al fortalecimiento de la Defensoría. Por una parte, la inmediatez y accesibilidad de los *Defensores Comunitarios* fortalecen la imagen institucional de la Defensoría y son fuente de legitimidad. Por otra, las limitaciones que enfrentan – debido a que cuentan con muy escasos recursos de apoyo y con pocas posibilidades de activar en todo su potencial el mandato de la institución – puede contrarrestar y agotar en el mediano plazo el capital de confianza y credibilidad que han generado a la fecha.
- Si bien las actividades de formación y capacitación, particularmente aquellas llevadas a cabo bajo el enfoque de fortalecimiento de la participación ciudadana, presentan un impacto inmediato mas difícil de medir, tienen en cambio, en el largo plazo, un mayor potencial de lograr transformaciones sostenibles en las condiciones sociales de la población en el largo plazo en la medida que ponen en marcha procesos de reconstrucción del tejido social y de consolidación de los espacios formales de participación democrática en el nivel local.
- En el contexto de conflicto y de serias violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, cabe preguntarse sobre la necesidad de priorizar atención y recursos en función de una “jerarquía de vulnerabilidades” a fin de lograr una mayor efectividad en la protección de estos derechos.
- De ser válida esta pregunta, es pertinente señalar la necesidad de ajustar las funciones y recursos asignados a los *Defensores Comunitarios*. A fin de hacer mas efectiva su labor, esta redefinición de las funciones y recursos deberá poner un mayor énfasis en la activación de los procedimientos de tutela, promoción y protección de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario que son propios y específicos de la Defensoría en cuanto institución del Estado encargada de velar por la plena vigencia y realización de estos derechos en Colombia.
- Esta necesidad de precisar aun más el perfil del *Defensor Comunitario* y de fortalecer a la Defensoría para el desempeño de su mandato constitucional, es particularmente perentoria en el contexto legal e institucional de Colombia dada la amplitud de los mandatos constitucionales en materia de promoción de los derechos humanos reflejada en la composición tripartita del Ministerio Público.
- Tomando en consideración que el Programa fue construido sobre la base de la experiencia de tres proyectos anteriores, apoyados por Asdi en forma individual, se han hecho progresos considerables para integrar los diferentes componentes y áreas de resultados bajo un solo enfoque y una narrativa programática. En contraste con el proceso de integración que se observa al interior del Programa, no se encontraron evidencias de que se haya dado un proceso equivalente en cuanto a la integración del Programa en los procesos y estructuras institucionales.
- En el diseño original del Programa se hizo énfasis en su integración con los macroprocesos misionales y se destacó como estrategia de ejecución la focalización de actividades en áreas donde se encuentran en marcha procesos de desarrollo y paz, ambos bajo una lógica de complementariedad y potencialización de esfuerzos y recursos institucionales y de los procesos sociales en el nivel local. En la práctica, el Programa ha tendido a ejecutarse más desde la perspectiva, y desde las necesidades y el enfoque de atención a la población desplazada y no siempre es evidente la articulación funcional con el trabajo de otras direcciones y unidades temáticas.
- La decisión de asignar la coordinación operativa del Programa a la unidad de Atención a Desplazados por la Violencia, si bien aseguró una gestión mas ágil y eficiente, estimuló una lógica de funcionamiento autocontenida y disminuyó las posibilidades para consolidar una mejor coordinación con los diferentes procesos institucionales, tal como fue la intención original al crear una Unidad de Coordinación de la Cooperación Internacional.

- Por otra parte, al separarse las funciones de coordinación operativa de las funciones de planeación, seguimiento y control del programa (actividades formalmente bajo la responsabilidad de la UCCI) se disminuyeron las posibilidades de éxito en las tareas encomendadas al Equipo de Monitoreo. Los instrumentos creados con apoyo del Equipo (matriz de seguimiento, indicadores, líneas de base) fueron separados de la ejecución cotidiana del Programa y asignados como responsabilidad de la UCCI. El resultado final ha sido que instrumentos técnicos valiosos producidos en el marco del Programa, no fueron utilizados.
- La falta de aplicación del sistema de monitoreo se constituyó en una de la mayores debilidades del Programa, ya que sin la retroalimentación que está llamada a proporcionar, se hace difícil medir los avances, detectar las necesidades de corrección o ajuste en los métodos y actividades programadas. Por otra parte, la ausencia de la línea de base no permite hacer justicia a la capacidad que tienen las actividades de generación de conocimiento, formación y participación, en cuanto a transformar las condiciones de los sujetos sociales y fortalecer el ejercicio ciudadano.
- No obstante las fortalezas técnicas y profesionales del Equipo de Monitoreo, así como su indudable compromiso con el objetivo de fortalecer las capacidades institucionales de la Defensoría, este no logró cumplir plenamente con los propósitos para los cuales fue establecido. En la base de estas limitaciones se encuentra el diseño mismo del modelo de asistencia externa adoptado, basado en una programación de visitas puntuales de asistencia técnica.

Recomendaciones para el proceso de identificación y diseño de futuras iniciativas de cooperación

Del análisis de la experiencia acumulada a través de la ejecución del Programa, y del estudio de los elementos críticos que incidieron más fuertemente en su desempeño, se identifican aspectos específicos del proceso de identificación y formulación de nuevas iniciativas que habría que abordar con especial atención. Las sugerencias que se presentan a continuación han sido seleccionadas teniendo presente los criterios de relevancia, apropiación y sostenibilidad, rendición de informes y transparencia y fortalecimiento del desempeño institucional de la Defensoría.

- Con el apoyo de la UCCI, ampliar y fortalecer los canales de diálogo con los funcionarios de la institución, organizaciones sociales, contrapartes y socios de la comunidad internacional, de tal manera que la identificación de necesidades de asistencia técnica respondan a un diagnóstico compartido y sirvan de base para acuerdos de cooperación que tengan el mayor impacto posible en la efectividad institucional, consolidando su papel estratégico en el sistema nacional de protección de los derechos humanos.
- Sobre la base del diálogo, y manteniendo como horizonte maximizar la efectividad en el desempeño de las competencias específicas y exclusivas de la Defensoría, en la formulación de un nuevo programa se recomienda utilizar en todo su potencial los instrumentos elaborados por la Oficina de Planeación y la UCCI (*Estrategia de Cooperación Internacional de la Defensoría del Pueblo* y la sistematización de la información sobre los diferentes proyectos en ejecución y elaboración) como medio para garantizar una aplicación efectiva del enfoque de programa y la apropiación institucional.
- En esta misma línea y con el propósito de facilitar la articulación e integración más efectiva de los programas de cooperación en el funcionamiento cotidiano institucional, se sugiere apoyar los esfuerzos ya iniciados y las necesidades identificadas por la Defensoría en materia de integración de los distintos sistemas de gestión de la información, así como las iniciativas institucionales para construir un sistema único de indicadores para el seguimiento y evaluación de los planes y procesos con que la institución da cumplimiento a los lineamientos contenidos en el *Plan Estratégico Institucional*.
- En esta línea de asistencia técnica, sería conveniente incorporar medidas que permitan superar la visión que separa las responsabilidades de ejecución de las responsabilidades de planeación y

seguimiento. La construcción de una matriz de resultados, una línea de base y el diseño y aplicación de un sistema de seguimiento, no pueden ser separadas de los equipos que llevan adelante la ejecución de las actividades. En el ámbito de programas específicos apoyados a través de acuerdos de cooperación, estos instrumentos deberán ser parte integral del documento suscrito.

- Igualmente importante es la aplicación desde el diseño de programas –y el diseño de su sistema de seguimiento – de un enfoque diferencial de género, edad y diversidad, desde una perspectiva de derechos. La entrega y recepción de informe de avances de ejecución deberán reflejar este enfoque.
- Esta línea de fortalecimiento institucional sólo será efectiva en la medida que la Defensoría asuma un compromiso renovado para promover una cultura institucional que privilegie el uso sistemático y consistente de métodos y prácticas de registro y gestión de la información, planeación, seguimiento y control de procesos y resultados.
- Así mismo, la Defensoría deberá renovar su compromiso con el fortalecimiento de mecanismos de comunicación horizontal que faciliten la adopción cotidiana, y en todos los niveles operativos, de los métodos y prácticas antes mencionados, asumiendo la Oficina de Planeación funciones de coordinación, facilitación y apoyo técnico.
- La construcción de líneas de bases y los sistemas de indicadores son particularmente importantes para el propósito de visibilizar y dimensionar las contribuciones de las actividades institucionales que promueven procesos, como es el caso de la generación de conocimiento, de formación y apoyo a la participación ciudadana.

Anexo 1 Terms of Reference

for the Evaluation of the Institutional Support to Defensoría del Pueblo de Colombia 2005–2008

1 Intervention background

The Defensoría del Pueblo in Colombia was created through the Colombian Constitution of 1991, as the State Institution responsible for promoting the effectiveness of human rights within the framework of a democratic, plural and participative social state through the promotion, implementation and dissemination of human rights.

The main steering document that guides Swedish co-operation with Colombia is the “Country Strategy for Development Cooperation in Colombia 2003–2007”. This Country Strategy has been prolonged to the 31st of December 2008, while a new Country Strategy is being elaborated for 2009–2013. The current Strategy states that the general purpose of the Swedish cooperation in Colombia is to promote a culture of peace and a pacific solution to the armed conflict. Sida considers that the Defensoría del Pueblo has an important role to play in, achieving this goal, as a State Institution defending civilian and human rights in Colombia.

Sida has supported the Defensoría del Pueblo in Colombia since 1996. An evaluation of the support between 2003–2004 was undertaken in 2004. The current support to the Defensoría del Pueblo range from 2005–2008 with a total budget of 25,5 MSEK to the program called “Programa Regionalizado para Gestión Defensorial”. The overarching goal of the Regional Program is to *contribute to increase the fulfilment of Human Rights, democracy and good governance in the regions and municipalities of the country. Its main objective is to implement processes and participative dynamics which promote, protect and uphold Human Rights.*

The program has been implemented by the following working teams belonging to different thematic areas within the Defensoría:

- Terra Incógnita – good governance at local level; including planning and participative budgets
- Defensores Comunitarios – assistance, accompaniment and promotion of public policies towards the most vulnerable groups of the population, especially displaced persons
- Zonas receptoras – Recipient areas for displaced population – to influence public policies for an integral attention of displaced population in cities with a high reception of IDPs (internally displaced persons)
- Personeros municipales – Municipal person – is part of the public ministry, its duty is to guarantee the protection of human rights at local level
- PROSEDHER – a research methodology to follow-up and evaluate the public policy for five basic rights: work, housing, food, education and health
- International cooperation coordination unit and the planning division – guarantee the quality of the programs and activities that are receiving international cooperation

Five outcomes or sub-objectives were identified in order to reach the main objective of the program⁵⁰:

1. To make an analysis on the violation of rights or risk of being violated
2. To implement spaces for participation and coordinated action

⁵⁰ Further details of the significance of the outcomes can be found in the program document

3. Endow regions and municipalities within the program with the capacity to demand their rights and exercise their civilian rights
4. Support the regions in their claims against Human Rights violations
5. Establish an internal and external coordination

Throughout the implementation of the program a monitoring team formed by two persons from Just Governance Group (Baastel) has supported the Defensoría del Pueblo in its monitoring and evaluation of the program. This is the same team of consultants that realised the evaluation of the program 2003–2004, Kimberly Inksater and Carmen Beatriz Ruís.

2 Stakeholders involvement

The following institutions/entities are considered stakeholders in this evaluation: Sida, Defensoría del Pueblo (national, regional and if applicable local offices), representatives of the Colombian civil society, other governmental entities, multilateral and bilateral donors supporting the work of the Defensoría del Pueblo.

Defensoría del Pueblo should be involved from the preparation phase of the evaluation and throughout the evaluation. The participation of the Defensoría del Pueblo is seen as both a necessary precondition for input and important opportunity for learning. They should be given the opportunity to participate in the elaboration of the Terms of Reference and comment on draft reports. Defensoría del Pueblo shall submit all the necessary documents that the evaluation team needs and support the team in organising meeting with other stakeholders if requested by the consultants.

3 Purpose and scope of the evaluation

The purpose of evaluating of the Swedish cooperation with the Defensoría del Pueblo (Colombian Ombudsman) and its programme, Programa Regionalizado para la Gestión Defensorial, 2005–2008, is to generate input to the discussion regarding a continued support to the Defensoría del Pueblo.

The evaluation will provide insights into the impact, sustainability and relevance of the program for target groups such as women, girls, men, boys (indigenous, afro-colombian, displaced persons etc). The findings and recommendations of the evaluations will also serve as an input and lesson learned for all involved stakeholders as well as for the donors. It will assess the extent to which the program has been implemented and executed efficiently, effectively and transparently, and especially in accordance with the agreed documents of the program (budget, project documents and logical framework, agreements etc).

The evaluation should be realised in a participatory way and the consultants must give the different teams from each of the thematic area of the Regional Program within Defensorial del Pueblo the possibility to comment on conclusions and recommendations of the evaluations.

4 Evaluation Questions

The following areas and questions shall be analysed by the evaluation and reflected in the final report. The evaluation shall include an analysis of whether gender has been mainstreamed in the programme.

Effectiveness (the extent to which development intervention has achieved its objectives, taking their relative importance into account)

- To what extent do the changes in the living conditions of the target group accord with the planned outputs and outcomes of the Regional Program?

- To what extent is the identified change a result of the interventions rather than external factors?
- What are the reasons for the achieved or non-achieved objectives?
- How have the working teams (thematic areas) within the Regional Program interacted or not interacted in order to achieve the planned outputs?
- What could have been done to make the intervention more effective?
- Are there any unintended short and medium term results of the programme?
- Has the program been institutionalized within the Defensoría del Pueblo – have the components of the Regional Program been incorporated in institutional strategies and actions?

Impact (the totality of the effects of a development intervention, positive and negative, intended and unintended)

- What are the intended and unintended, positive and negative effects of the Program on people, institutions etc? How has the Program affected the well being of different groups of the target groups and possible other groups affected by the program?
- How has the initiatives of the Regional Program coincided with the context of the internal armed conflict?

Relevance (the extent to which a development intervention conforms to the needs and priorities of target groups and the policies of recipient countries and donors)

- Is the Regional Program consistent with the needs, priorities and living conditions of its target group?
- Is the Regional Program well in tune with the development policies, administrative system and strategic plans of the Colombian Government and the Defensoría del Pueblo at both national and regional level?
- Is the support to the Defensoría del Pueblo consistent with Sida policies and priorities?
- Is the Regional Program consistent and complementary with other activities within the Defensoría del Pueblo supported by other donor organisations?

Sustainability (the continuation or longevity of benefits from a development intervention after the cessation of development assistance)

- Is the Regional Program consistent with the priorities and mandates of the Defensoría del Pueblo? Is it supported by local institutions and well integrate with local and cultural conditions?
- Did Colombian stakeholders participate in the planning and implementation of the program?
- Is the Defensoría del Pueblo (nationally, regionally, locally) characterized by good-governance, including effective management and organisation?
- Does the Defensoría del Pueblo and the Colombian State have the financial capacity to maintain the benefits from the Regional Program when donor support has been withdrawn?
- Is the Regional Program compatible with a sustainable use of natural resources? Or is it harmful to the natural environment?

Efficiency (the extent to which the costs of a development intervention can be justified by its results, talking alternatives into account)

- Has the Regional Program been managed with reasonable regard for efficiency? What measures have been taken during planning and implementation to ensure that resources are efficiently used?
- Could more of the same results have been achieved with the same resources?
- Has the planning, budgeting and use of personnel been adequate and efficient in relation to executed activities and achieved results?

Monitoring and Evaluation team (MET)

- To what extent has the MET accord to its Terms of Reference and achieved its main purpose during the implementation of the Regional Program?
- To what extent has MET contributed to the Institutional strengthening in regard to effectiveness, impact, relevance, sustainability and efficiency (when corresponding to their mandate)?
- What are the intended and unintended, positive and negative effects of the support of MET on the Defensoría del Pueblo and the Regional Program?
- Has the support of the MET been managed with reasonable regard for the efficiency?
- Was the support of MET economically worthwhile, given possible alternative uses of the available resources? Should the resources allocated to MET have been used for another, more worthwhile, purpose?
- Should it be necessary to continue with an external monitoring group if a continued support is decided?

5 Recommendations and lessons

The evaluation shall provide Sida and the Defensoría del Pueblo with recommendations on routines, organisational and structural improvements to be made and lessons learnt which could be useful for the future cooperation between the two institutions and for the strengthening of the Defensoría del Pueblo as a national institution.

6 Methodology, Evaluation team and Schedule

- Must have documented experience of min. 5 years of working with Human Rights and Democratic Governance
- Must have good knowledge of administration, organisation and follow-up of implementing initiatives within the area of Ombudsmen Institutions
- Must have documented knowledge of the political and social situation in Colombia
- Must have previous experience of working with a Human Right Based Approach (HRBA)
- Must have very good knowledge in Spanish and English
- Must have documented experience of drafting reports, carrying out interviews with stakeholders, facilitating stakeholders' participation, and being able to effectively present evaluation results to diverse audiences.
- Should have the organisational skills necessary for planning and managing an evaluation process involving many people.
- The team leader should have previous experience of team leading.

For methodology and evaluation team see *Invitation to Tender*.

The evaluation should be carried out during 8 weeks during July and August 2008. The consultants shall give stakeholders the possibility to comment on conclusions and recommendations of the evaluation. The draft evaluation report should be discussed with Sida and the Defensoría del Pueblo.

7 Reporting and Output

- A *draft report* shall be submitted to Sida electronically no later than XXX 2008.
- The draft evaluation reports shall be discussed with Sida and Defensoria del Pueblo. Within 1 week after receiving Sida's comments on the draft report, a *second draft report* must be submitted to Sida for its approval.
- Upon the second draft's approval a *final evaluation report* shall be submitted to Sida electronically. The final evaluation report shall be written in SPANISH with an executive summary in English and should not exceed 25 pages, excluding annexes. Format and outline of the report shall follow the guidelines in *Sida Evaluation Report – a Standardized Format* (see Annex 1). The evaluation report must be presented in a way that enables publication without further editing. Subject to decision by Sida, the report will be published in the series *Sida Evaluations*.
- The final evaluation report (conclusions and main findings) must be presented in Colombia to the involved stakeholders (national stakeholders, relevant donors) on a seminar which costs should be included in the budget of this consultancy. The consultants are responsible for preparing, realising the seminar as well as and presenting a summary of conclusions from the seminar to Sida.
- The evaluation assignment includes the completion of *Sida Evaluations Data Work Sheet* (Annex 2), including an *Evaluation Abstract* (final section, G) as defined and required by DAC. The completed Data Worksheet shall be submitted to Sida along with the final version of the report. Failing a completed Data Worksheet, the report cannot be processed.

Annexes 1 and 2 are retrievable from 'Sida-mallar'/Publications/Sida Evaluations.

Annex:

1. Disbursement plan
2. Sida Evaluations Data Work Sheet

Written material that the evaluation team should take into consideration:

Background documentation from the program (not complete):

- Program Document (narrative and financial)
- Program Reports (narrative and financial)
- Reports of the Monitoring and Evaluation Team
- Other relevant documents produced or provided by the Defensoría del Pueblo

Background documentations from a Sida perspective (not complete):

- Sida Country Strategy Colombia 2003–2007
(<http://www.ud.se/content/1/c6/03/97/49/59a14948.pdf>)
- Sida's Current thinking paper the two perspectives

- Sweden’s Policy for Global Development
(<http://www.regeringen.se/content/1/c6/02/45/20/c4527821.pdf>)
- Sida Perspectives on Poverty
(<http://www.sida.se/shared/jsp/download.jsp?f=Perspectives+on+poverty.pdf&a=1490>)
- Complement to Perspectives on Poverty: Goals, Perspectives and Central Component Elements
(http://www.sida.se/shared/jsp/download.jsp?f=SIDA4640en_Goals+perspectives.pdf&a=3449)
- Current Thinking on the Two Perspectives of the PGD
- Promoting Gender Equality in Development Cooperation
(http://www.sida.se/shared/jsp/download.jsp?f=SIDA4888en_Gender_Policy.pdf&a=3584)
- Other relevant documents

Anexo 2 Listado de Personas Entrevistadas

Defensoría del Pueblo

Volmar Pérez Ortiz, Defensor del Pueblo

Gloria Elsa Ramírez Vanegas, Secretaria General

Gabriel Muyuy, Defensor Delegado para los Indígenas y las Minorías Étnicas

Hernando Toro Parra, Director de Atención al Desplazamiento Forzado y Coordinador Operativo del Programa

Carlos Maya, Director Unidad de Coordinación Cooperación Internacional

Álvaro Serrano Mora, Director, Oficina de Planeación

Adicionalmente a las entrevistas individuales, se llevaron a cabo reuniones con los equipos siguientes:

Comité Técnico del Programa Regionalizado de la Gestión Defensorial

Hernando Toro Parra, Director de Atención al Desplazamiento Forzado y Coordinador Operativo del Programa

Carlos Maya, Director Unidad de Coordinación Cooperación Internacional

Álvaro Serrano Mora, Director, Oficina de Planeación

Sandra Pinzón Ortiz, Coordinadora Operativa para la Atención al Desplazamiento Forzado

Gloria C. Bejarano, Asesora UCCI

Mario León Calle, UCCI

William Salazar, Coordinador Operativo Región Sur Occidente

Madeleine Ahumada, Coordinadora Operativa Región Caribe

Sonia Benavides B., Asesora Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos

Marcelo Caruso Azcárate, Coordinador Temático Línea de Participación

Mauricio Hernández M., Director Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos

Sandra Rodríguez T., DNPD, Enfoque Pedagógico Educación y Formación en DDHH

Gonzalo Hernández C, Asesor UCCI

Personal de la Defensoría, Costa Nariñense, Dep. de Nariño

Raúl Vallejos, Defensor Regional Nariño

Leidy María Angulo, Defensora Comunitaria, Costa Nariñense

Wilson Sánchez, Asesor en terreno, Línea de Participación

Nelson Pérez Peña, Defensor Comunitario Cordillera Nariñense

Personal de la Defensoría, Región Caribe/Cesar/Guajira

Licet Peñaranda, Defensora Regional de Magdalena

Fernando López, Defensor Seccional de Guajira

Agustín Florez, Defensor Seccional del Cesar

Lina Murgas, Asesora Desplazamiento Forzado de la Guajira

Elvia Cuadro, Defensora Comunitaria de la Sierra Nevada de Santa Marta

Iván Mauricio Arrieta, Defensor comunitario Magdalena

Personal de la Defensoría, Región Magdalena Medio-Santander

Zonia Benavides

Esperanza Ramírez, Delegada del Defensor Regional

Blanca Lucía Echeverry, Consultora Plan de Ordenamiento Territorial

Otras Instituciones del Estado y de Gobierno

Grace Kerhuelen, Coordinadora del Grupo de Atención a Víctimas y Testigos,
Procuraduría General de la Nación

Eduardo Pizarro, Presidente de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación

Ana Maria Baena, Viviana Ferrero Buitrago, Gloria Gómez, Claudia Rivero,
participaron en reunión llevada a cabo con Acción Social

Agencias del Sistema de Naciones Unidas

Birgit Gerstemberg, Coordinadora de Cooperación Técnica, OACNUDH

Catherine Mina, Andrés Celis, ACNUR

Vanessa May, Oficial de Coordinación y Diana Roa, OCHA

Alessandro Preti, Coordinador del Programa Redes PNUD

Delegación de la Comisión Europea para Colombia

Asier Santillán, Agregado Derechos Humanos

Beatriz González Sánchez, Jefe de Misión Asistencia Técnica Internacional

Ekaterina Yakovleva

Cooperación Bilateral

Carlos Humberto Castaño Niño, GTZ

Juan Carlos Lozano, Embajada Británica

Instituciones Privadas

Eduardo Cifuentes, Decano de la Facultad de Derecho, Universidad de los Andes

Marco Romero, Presidente de CODHES

Merete Hansen, Directora Consejo Noruego para Refugiados, Alberto Lara, Consultor

Anexo 3 Cuadro Compilado de Productos por Resultado, Programa Regionalizado de la Gestión Defensorial, 2005–2008

Insumos	Productos	Medición de los productos	Contribución al resultado	Resultado	Fuente de verificación
PRODUCTOS 1 y 2: \$49.100.000	1 Metodología participativa del plan de desarrollo local, a través de plataformas SIG en seis municipios de la Red de Municipios.	1 Una Metodología participativa en la construcción de indicadores de seguimiento al Plan de Desarrollo Municipal en Salud y Educación, sobre Plataforma SIG, elaborado para dos municipios focalizados y replicados en 4 más.	1 El seguimiento a los planes regionales y municipales permite identificar avances o retrocesos en las políticas públicas en el ejercicio de sus DDHH.	RESULTADO 1 “la Defensoría del Pueblo promueve acciones para que los sujetos sociales organizados de las regiones focalizadas conozcan sus derechos vulnerados o en amenaza de vulneración”	1 Fuente de Verificación: Acuerdo firmado con el IGAC y acta de liquidación del proyecto.
PRODUCTO 3: \$320.380.000	2 Diseño e implementación del SIG con perspectiva de DDHH y DIH en Oriente Antioqueño y Montes de María.	2 Un SIG implementado con perspectiva de DDHH y DIH, aplicado en doce municipios.	2 El SIG permite ordenar la información de la problemática de DDHH en el orden local, que luego se recoge en el nivel regional y nacional.		Fuente de verificación: Defensorías regionales de Bolívar y Antioquia
PRODUCTO 4: Total: 50'564.000	3 “Guía metodológica y diagnósticos participativos de las regiones y municipios focalizados: Cundinamarca, Norte de Santander, Cauca, Nariño, Meta y Boyacá.”	3 Se elaboraron 2 documentos: “Guía metodológica para la elaboración de diagnósticos monográficos y socioeconómicos y DDHH de las regiones y municipios focalizados”. “Guías de los Instrumentos de planeación y seguimiento con relación al Plan Estratégico de la Defensoría”.	3 Permite la clasificación de las conductas vulneratorias, que se replican para conocimiento e identificación del sujeto sobre sus derechos vulnerados.		2 Fuente de verificación: dos (2) documentos físicos.
	4 Se realizaron los diagnósticos participativos de: Cundinamarca, Norte de Santander, Cauca, Nariño, Meta y Boyacá.	4 Existen diagnósticos de la situación de derechos humanos y desplazamiento forzado a 2007, en las ciudades de Bogotá, Cúcuta, Florencia y Sincelejo.			3 Fuentes de Verificación: Listados de asistencia y cuadros resumen.
	5 “Guía metodológica y diagnósticos participativos de las regiones y municipios focalizados: Cundinamarca, Norte de Santander, Cauca, Nariño, Meta y Boyacá.”	6 Componente “Colombia Terra Incógnita” realizó 6 programas en la televisión nacional, como parte del espacio institucional de la Defensoría, durante 2° semestre de 2005.			4 Fuente de verificación: 6 documentos diagnósticos listos para difundir
	6 programas en la televisión nacional: “Colombia Terra Incógnita”.	7 Múltiples intervenciones en radios comunitarias de 15 municipios focalizados. Fotocopia apartes de informe diciembre 2007.			5 Fuente de verificación: cuatro (4) documentos.
		8 El equipo de prensa de la Defensoría del Pueblo elaboró un Programa del proceso que se adelantó desde el programa regionalizado de la Gestión Defensorial en el Municipio del Castillo, éste fue emitido el día 24 de noviembre a través del espacio de televisión institucional cuya cobertura es nacional.			6 Fuente de Verificación: Informe final 2007, tres (3) CD's con los programas radiales realizados en las zonas focalizadas.
					Fuente de verificación: oficina de prensa defensoría.
					Fuente de verificación informes asesores regionales Monquirá (Boyacá).

Insumos	Productos	Medición de los productos	Contribución al resultado	Resultado	Fuente de verificación
PRODUCTO1: \$107.002.330	1 Sujetos sociales adquieren formación básica en DDHH.	1 219 organizaciones sociales, adquieren formación básica en DDHH.	1 Las problemáticas de las comunidades se visibilizan desde un enfoque de DDHH.	RESULTADO 2 "La Defensoría del Pueblo promueve escenarios de participación de exigibilidad de los derechos humanos en el contexto local, regional y nacional"	1 Fuente de Verificación: Acuerdos de voluntades firmados en las zonas focalizadas.
PRODUCTO 2 y 3: \$1.075.324.535	2 Sujetos sociales adquieren formación para la participación. 3 Sujetos sociales fortalecidos en derechos para la participación.	2 640 Sujetos sociales adquieren formación básica en DDHH en 16 eventos de capacitación en las zonas focalizadas por el componente de empoderamiento. 3 Acuerdos de Voluntades firmados con las autoridades locales de los municipios donde se focalizó la acción del componente Terra Incógnita.	2 La lectura participativa desde los DDHH permitió a las comunidades elevar sus niveles de exigibilidad e incidir en las políticas públicas. 3 Los ciudadanos y comunidades conocen los mecanismos de exigibilidad de DDHH.		2 Fuente de Verificación: Listas de asistencia, archivo Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de derechos humanos Fuente verificación: carpeta informe y metodologías utilizadas de Consultores en planeación y CTP.
		4 Liderazgos Fortalecidos: En Oriente Antioqueño: Asistieron al proceso formativo un total de 68 personas entre líderes sociales, organizaciones comunitarias, docentes, estudiantes; En Montes de María Asistieron al proceso formativo un total de 129 personas entre líderes sociales, organizaciones comunitarias, docentes, estudiantes; En Norte de Santander Asistieron al proceso formativo un total de 114 personas entre líderes sociales, organizaciones comunitarias, docentes, estudiantes; En Boyacá: Asistieron al proceso formativo un total de 105 personas entre líderes sociales, organizaciones comunitarias, docentes, estudiantes; En Santander Magdalena Medio Asistieron al proceso formativo un total de 112 personas entre líderes sociales, organizaciones comunitarias, docentes; El Meta: un total de 92 personas entre líderes sociales, organizaciones comunitarias, docentes.			Fuente de Verificación: Acuerdo firmado con el IGAC y acta de liquidación del proyecto. Documentos preparatorios para Audiencias Defensoriales Locales para el Seguimiento de la Atención a la población Desplazada.
					Fuentes de Verificación: Acuerdos de Voluntades por zona focalizada, modelo de pacto ético municipio de Monquirá. Informes Asesores Regionales.

Insumos	Productos	Medición de los productos	Contribución al resultado	Resultado	Fuente de verificación
PRODUCTO 1: \$452'209.000 \$216.794.104	1 Sujetos sociales acompañados por la Defensoría del Pueblo	1 Planes de Ordenamientos Territorial: Se acompañó con formación la revisión de los Planes de Ordenamiento Territorial.	1 Plan Ordenamiento Territorial.	RESULTADO 3	1 Fuentes de verificación carpetas informes consultor ordenamiento territorial.
PRODUCTO 2: \$25.642.441 \$107.495.922	participan para la exigencia de sus derechos.	2 Planes de Desarrollo: Formación y acompañamiento en el seguimiento al Plan de desarrollo 2004-2007 y la elaboración del Plan de Desarrollo 2008-2011.	2 Plan de Desarrollo Municipal.		2 Fuente de verificación informes Consultor Planeación.
PRODUCTO 3: \$67.433.201	2 Planes de Acción para la Promoción y Divulgación de DDHH.	3 Presupuestos Participativos: Formación y acompañamiento en Presupuestos participativos.	3 Planes Integrales Únicos de Atención Integral a Población en Situación de Desplazamiento.		3 Fuente de verificación informe consultor de presupuesto participativo.
PRODUCTO 4: \$262.278.115 \$140.927.049	3 Audiencias, Resoluciones, Informes, comunicados de prensa y Foros Defensoriales.	4 Promoción y divulgación de DDHH. Formación en DDHH, seguimiento y apoyo a la implementación de los planes de acción en derechos humanos para contextos inmediatos	4 Presupuestos Participativos.		4 Fuente de verificación: Planes de acción presentados y ejecutados por los líderes de cada una de las regiones focalizadas e informes presentados por los líderes sobre las acciones desarrolladas.
	4 Los acuerdos de voluntades con las autoridades y pactos éticos con los candidatos en los procesos electorales.	En Oriente Antioqueño los participantes lideraron con sus comunidades 5 planes de acción en los municipios de San Carlos, San Luis, San Francisco, Granada y Cocorná	5 Las audiencias, resoluciones, informes y foros defensoriales respaldan a los sujetos para exigibilidad de sus DDHH ante los entes estatales.		Archivo Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos.
		En Montes de María los participantes lideraron con sus comunidades 9 planes de acción (en los municipios de Carmen de Bolívar, Chalán, Zambrano, San Jacinto, Ovejas, Coloso, San Onofre.):	6 Los acuerdos de voluntades con las autoridades y pactos éticos con los candidatos en los procesos electorales impulsan el compromiso de las autoridades para la realización de los DDHH.		
		En Norte de Santander los participantes lideraron con sus comunidades 12 (en los municipios de Teorama, Abrego y La Playa)	7 Comités Territoriales de Atención a Población Desplazada operan y tienen en cuenta la participación de las organizaciones de población desplazada.		
		En Santander (Magdalena Medio) los participantes vienen liderando con sus comunidades 17 planes de acción (Landázuri, Cimitarra, Bolívar y Peñón).			

Insumos	Productos	Medición de los productos	Contribución al resultado	Resultado	Fuente de verificación
		En Boyacá los participantes a la estrategia educativa viene liderando con sus comunidades 8 planes de acción (en los municipios de Chiquinquirá y Moniquirá).	8 Seguimiento a las Recomendaciones del Sistema de Naciones Unidas y a las medidas del Sistema Interamericano de DDHH.		
		En Meta los participantes a la estrategia educativa viene liderando con sus comunidades 8 planes de acción (en los municipios de Chiquinquirá y Moniquirá).	9 Fortalecimiento de Cabildos Indígenas, Consejos Comunitarios y Juntas de Acción Comunal como autoridades étnicas y entes representativos de comunidades en riesgo y/o en situación de desplazamiento forzado.		
			10 Contribución al fortalecimiento del tejido social de población en riesgo y/o en situación de desplazamiento, como propuesta para el afrontamiento del conflicto.		

Insumos	Productos	Medición de los productos	Contribución al resultado	Resultado	Fuente de verificación
PRODUCTO 1: \$671.927.713	1. Peticiones realizadas (quejas y asesorías).	– 621 peticiones recibidas y tramitadas en el nivel local, regional y nacional. (quejas y Asesorías)	1 Monitoreo permanente de la situación de derechos humanos de las zonas focalizadas para la gestión y emisión de informes que permitan prevenir posibles violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH que causen desplazamiento forzado.	RESULTADO 4 “Los Defensores comunitarios y asesores en las zonas receptoras atienden a la población de las zonas focalizadas a través de misiones humanitarias, asesorías, recepción de quejas y peticiones”	Fuente de verificación: Cuadro cobertura Defensores Comunitarios: 2005, 2006, 2007, 2008 Fuente de verificación: Informes anuales de balance sobre el seguimiento y aporte a la política pública en las zonas focalizadas.
PRODUCTOS 2 Y 3: \$418.932.902	2. Talleres y sensibilizaciones.	– 421 Organizaciones Comunitarias, étnicas y campesinas acompañadas por los defensores comunitarios en 72 municipios en 14 zonas focalizadas del país.	2 Constatación de eventos de desplazamiento forzado para generar respuesta estatal.		1 Apoyo a la realización y presentación de la Resolución No. 039 de 2005 sobre Violación de los derechos humanos por siembra de palma africana en territorios colectivos de Jiguamiandó y Curbaradó – Chocó.
PRODUCTO 3: \$803.962.433	3. Misiones, visitas y acompañamientos comunitarios.	– 715 misiones humanitarias para el acompañamiento y verificación de la situación de derechos humanos y DIH en las zonas focalizadas.	3 Contribución a la persuasión de los grupos armados organizados ilegales y la fuerza pública, para evitar violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH.		2 Apoyo a realización de dos informes de seguimiento a la Resolución No. 039 de 2005.
PRODUCTOS 5 Y 6: \$191.391.805	4. Documentos e informes defensivos.		4 La recepción de peticiones y la realización de misiones contribuyen a la realización del ejercicio de la		3 Apoyo a la realización de la Resolución Defensorial No. 051 de 2007 sobre Derechos Humanos en las subregiones del bajo Atrato y del Darién -Departamento del Chocó.
	5. Instrumentos de recolección, sistematización y seguimiento de la información.	– 58 informes descriptivos sobre la situación de derechos humanos y desplazamiento de las zonas focalizadas.			4 Apoyo a la realización del primer informe de seguimiento a la Resolución No. 051 de 2007.
	6. Metodología para la realización de las audiencias defensivas.	– 6 informes defensivos base para las audiencias defensivas sobre la situación de derechos humanos y desplazamiento de las zonas focalizadas.			5 Apoyo a la realización de la Resolución Defensorial N° 53: Situación de los derechos humanos y derecho internacional humanitario del pueblo indígena awá del departamento de Nariño.
					6 Coordinación e impulso a la realización de Audiencias Defensoriales Locales para el Seguimiento de la Atención a la Población Desplazada en: – Riosucio y Carmen del Darién, región del bajo Atrato, departamento del Chocó. – Dabeiba, Peque y Uramita, región noroccidente Antioqueño, departamento de Antioquia. – Murindó, región del Atrato Medio, departamento del Chocó. – Vigía del Fuerte, región del Atrato Medio, departamento del Chocó. – Loma de Bojayá, región del Atrato Medio, departamento del Chocó. – Bojayá, región del Atrato Medio, departamento del Chocó. – Itzmina, región del Alto Baudó y San Juan, departamento del Chocó. – Tadó, región del Alto Baudó y San Juan, departamento del Chocó. – Condoto, región del Alto Baudó y San Juan, departamento del Chocó. – Sipí, región del Alto Baudó y San Juan, departamento del Chocó. – Buenaventura, región Costa Pacífica Vallecaucana, departamento del Valle del Cauca.
					7 Aporte a los informes defensivos de seguimiento a la T-025 de 2004: – Promoción y monitoreo de los derechos sexuales y reproductivos de mujeres víctimas de desplazamiento forzado con énfasis en violencias intrafamiliar y sexual

Insumos	Productos	Medición de los productos	Contribución al resultado	Resultado	Fuente de verificación
		- 3 instrumentos de recolección de la información que recogen los asesores en terreno durante el desarrollo de sus actividades en las zonas focalizadas. - Un instructivo metodológico para la realización de audiencias defensoriales. - 205 talleres y sensibilizaciones sobre derechos de población desplazada de talleres los cuales participaron 5.384 personas.	magistratura de opinión para la Visibilización y recomendaciones por parte del Señor Defensor del Pueblo frente a situaciones concretas de las zonas focalizadas en alto riesgo de desplazamiento forzado. 5 Entrega oportuna de información al Sistema de Alertas Tempranas y a otras instituciones para la prevención de violaciones masivas a los derechos humanos y desplazamiento forzado.		- El Desplazamiento Forzado por la Violencia en Colombia - Informe de seguimiento de la resolución defensorial No. 39 del 2 de junio de 2005 - Informe preliminar para la Corte Constitucional - Informe de seguimiento a la sentencia T-025 y Autos 218 y 266 - Consideraciones de la Defensoría del Pueblo al cuarto informe de seguimiento a la Sentencia T-025, referido al auto de 10 de diciembre de 2004 de la Corte Constitucional - Informe de seguimiento a Sentencia T-025 de 2006: Análisis de indicadores para la valoración de los avances en la superación del desplazamiento forzado. 8 Emisión de comunicados de prensa sobre la situación de derechos humanos y eventos de desplazamiento forzado de las zonas focalizadas. 9 Emisión de publicaciones. - Brochure sobre Defensores Comunitarios publicado en 2005. - Brochure sobre la Coordinación para la Atención al Desplazamiento Forzado en 2007. *Compendio normativo sobre desplazamiento forzado. Incluye CD en 2007. 10 Implementación de recomendaciones de Naciones Unidas, años 2005, 2006, 2007 y primer trimestre de 2008. - Recomendación No. 5: "También alienta al Procurador General y al Defensor del Pueblo a asegurar su presencia en comunidades en riesgo, en particular en áreas de población indígena, afrocolombiana y desplazada".

Insumos	Productos	Medición de los productos	Contribución al resultado	Resultado	Fuente de verificación
\$ 135.212.866,3	La Estrategia de Cooperación.	1.1 Documento Estrategia de cooperación internacional.	1 La construcción colectiva del documento de Estrategia de cooperación facilitó y fortaleció la interlocución con el sistema de cooperación internacional con presencia en nuestro país.	RESULTADO 5 La Defensoría avanza en la construcción de una estrategia de cooperación internacional en materia de Derechos Humanos y cuenta con un esquema de coordinación interna y externa de los procesos de planeación, gestión y control de la acción institucional.	1 Documento de Estrategia. Actas de Reuniones.
\$ 292.128.202,8	Esquemas de coordinación operativa de la gestión y control a la planeación estratégica.	1.2 Una reunión y un Taller con el comité directivo de la Defensoría del Pueblo para socializar la propuesta y definir los ejes estratégicos y articuladores.			2 Informes de Visitas. Listados de Asistencia
\$ 184.456.607,65	Fortalecimiento de la capacidad institucional en formulación y gestión de proyectos de cooperación.	1.3 7 reuniones temáticas de los ejes de la articulación. 1.4 Acompañamiento y concertación con organismos de cooperación bilateral y multilateral.	1.1 Los ejes articuladores de la estrategia de cooperación fortalecieron la coordinación intrasistémica.		Agendas de trabajo 3 Convocatorias de cursos. Diplomas entregados. Proyectos Formulados Listados de Asistencia.
\$ 126.740.699,75	Esquema de coordinación operativa intra e inter. Institucional de los proyectos de cooperación internacional.	2.1 Realización de 16 visitas a Defensorías Regionales y Seccionales para desarrollar los módulos de planeación estratégica: Plan Estratégico, Planes a mediano plazo y Planes de acción.	2 Los esquemas de coordinación operativa, planeación y seguimiento contribuyeron con la modernización, transparencia y control de la gestión defensorial tanto en el orden regional, como en el nacional.		4 Actas de reuniones. Proyectos formulados conjuntamente entre varias instancias.
\$ 158.497.942,5	Implementación del sistema de monitoreo.	2.2 2 Encuentros nacionales de Defensores regionales y seccionales.			5 Registro sistematizados del Siaf. Informes Comités Técnico, fichas.
\$ 72.454.993,55	Implementación del sistema de monitoreo.	2.3 Informes semestrales sobre planes de acción.			6 Pagina Web de la Defensoría del Pueblo. Registros de transmisiones en el programa Institucional de televisión.
\$ 164.460.289,4	Implementación del sistema de monitoreo.	2.4 9 visitas de control internos a Defensorías regionales y seccionales para hacer seguimiento a planes de acción.			7 Informes de misión. Autorizaciones de salida.
\$ 93.327.373,05	Implementación del sistema de monitoreo.	2.5 Encuentro regional con 16 Defensorías Regionales y Seccionales para capacitación en Sistema de Gestión de Calidad: norma NTCGP1000.	3 La gran mayoría de los ejes estratégicos en el ámbito de la cooperación internacional se materializan a través de Programas y Proyectos los cuales a su vez mejoraron el desempeño Institucional.		8 Reporte de Proyectos. Oficina de Planeación Defensoría del Pueblo. Listado de proyectos presentados al DNP para su financiación.
	Fortalecer las relaciones internacionales para potenciar la acción defensorial.	3.1 3 cursos de formulación del proyectos de cooperación internacional.	4 La Defensoría al participar activamente en diferentes espacios de coordinación externa e internamente gana en acercamientos, interlocuciones y acuerdos de gestión hacia el logro del resultado.		
	Proyectos presentados y con concepto de viabilización por parte Planeación Nacional.	3.2 4 cursos de indicadores con planeación nacional.			
		3.3 Curso sobre presentación de proyectos en fichas Bpin ante Planeación Nacional.			
		3.4 2 Cursos sobre seguimiento y monitoreo de Proyectos Sociales.			
		3.5 Formulación de propuesta pedagógica defensorial para acciones de promoción.			
		3.6 Incremento promedio del 65.7% en los últimos tres años de aportes en recursos de cooperación a la Defensoría del Pueblo ejecutados a través de diversos proyectos de cooperación internacional.	5 La Defensoría a avanzado en la implementación de herramientas de seguimiento y monitoreo sobre la gestión defensorial, lo que representa un aporte técnico a la construcción de la Estrategia y hace parte de la labor de control.		
		3.7 Taller sobre manejo de equipos de comunicación satelital. Iridium.			
		4.1 Participación en : Sistema Nacional de Cooperación Internacional, Consejos consultivos interinstitucionales e intergubernamentales de democracia y justicia, Proceso Londres-Cartagena, Mesa nacional Humanitaria, Red-Urbal, Consejo nacional de Atención a Población Desplazada, Comité de evaluación y regulación del riesgo, entre otros.	6 La difusión de las herramientas complementan el proceso de construcción de Estrategia, se conocen los perfiles de los cooperantes, se agilizan las gestiones y amplia e marco de interlocución con agentes públicos y privados.		
		4.2 Talleres y mesas de trabajo de articulación de Proyectos.			
		5.1 Manuales de Procesos y Procedimiento de la Defensoría del Pueblo.			

Insumos	Productos	Medición de los productos	Contribución al resultado	Resultado	Fuente de verificación
		5.2 Manual de formulación de proyectos de cooperación internacional. 5.3 Fichas de resumen de Proyectos. 5.4 Formatos de seguimiento monitoreo. 5.5 Sistema de Información Administrativa y Financiera- Siaf. 5.6 Matriz de contratación. 5.7 40 Visitas de monitoreo. 6.1 Creación de micrositio en la Pagina Web de la Defensoría sobre temas de Cooperación internacional. 6.2 Talleres de socialización de Herramientas. 6.3 Transmisión de emisoras de radio y canales de televisión nacional de instrumentos de cooperación. 6.4 Exposición de conferencias y talleres de capacitación en instrumentos de cooperación. 7.1 1 Misión internacional a USA para ampliar la cooperación internacional, con Bolivia de intercambio de experiencias entre las dos Defensorías del Pueblo. Intercambio de experiencias con Perú en temas de atención a comunidades indígenas y seguimiento de políticas públicas, con Nicaragua en capacitación en herramientas de seguimiento de políticas públicas. Visita de la Fiscalía Estatal de Minas de Gerais de Brasil, intercambio con Chile presentación del sistema de Defensoría Pública . 7.2 Encuentro Iberoamericano de Defensores del Pueblo en Bogotá. 8.1 16 Proyectos Presentados ante Planeación Nacional con conceptos de viabilidad de los cuales 12 cuentan con recursos del presupuesto nacional por un valor \$ 6.900.000.000 para garantizar su sostenibilidad.	7 El acompañamiento de diversos organismos multilaterales y bilaterales en la realización de la misión Institucional ha sido clave en el proceso de construcción de Estrategia. 8 El éxito de los Proyectos y Programas que contiene una Estrategia, depende necesariamente de las condiciones de sostenibilidad con cargo a recursos nacionales.		

Anexo 4 Publicaciones, Materiales y Documentos Consultados

1. Asdi. *Colombia*. Sida Country Report 2006. May 2007 Embassy of Sweden in Bogota.
2. Asdi, *Estrategia de País para la Cooperación para el Desarrollo: Colombia, 1 de enero, 2003–31 de diciembre 2007*.
3. Asdi. *Decisión de Contribución No. 72600527-01* Asdi, 09.06.05
4. Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. *Disidentes, Rearmados y emergentes: Bandas Criminales o tercera generación para militar* ¿ 2007, Bogota, Colombia.
5. —. *Recomendación de criterios de reparación y de proporcionalidad restaurativa*. Abril de 2007, Bogota, Colombia.
6. Comisión de Seguimiento a la Política Publica sobre Desplazamiento Forzado. *Verificando el Cumplimiento de los Derechos*. Primer Informe de Verificación Nacional presentado a la Corte Constitucional. 31 de Enero de 2008, bogota, Colombia.
7. Defensoría del Pueblo. *Decimoquinto Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la Republica, Enero–Diciembre 2007* Bogota, Colombia
8. —. “*El Derecho a la participación: Ordenamiento territorial, planeación y presupuestos participativos*” *Proyecto Colombia terra incógnita*. Julio 2005. Bogota, Colombia.
9. —. Plan Estratégico Institucional 2005–2010. Resolución 306 (16 de mayo de 2005), Bogota, Colombia.
10. —. *Coordinación de Atención al Desplazamiento Forzado*. Junio 2007, Bogota, Colombia.
11. Gobierno de Colombia. *Constitución Política de Colombia*, 1991.
12. Inksater, Kimberly, y Ruiz, Carmen Beatriz. *El apoyo institucional a la Defensoría del Pueblo en Colombia 2003–2004*. Sida Evaluation 05/03. Department for Democracy and Social Development, Swedish Agency for International Development.
13. International Council on Human Rights Policy. *Performance and Legitimacy: National Human Rights Institutions*. Geneva, 2004.
14. International Crisis Group. *Colombia’s New Armed Groups*. Latin America Report No. 20. 10 May, 2008. Bogota and Brussels.
15. Naciones Unidas. *Resolución 1992/54 (3 de marzo de 1992) de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas*. Ver texto en <http://www1.umn.edu/humanrts/instree/Sparisprinciples.pdf>
16. Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Informe Anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de derechos humanos y derecho internacional humanitario en Colombia, Año 2006*.
17. —. *Informe Anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de derechos humanos y derecho internacional humanitario en Colombia, Año 2007*.
18. UNDP. *Methodology and Tools for Human rights-based Assessment and Analysis*. Rights-based Municipal Assessment and Planning Project. 2004.

19. UNHCR-ACNUR. *Balance de la política pública para la atención integral al desplazamiento forzado en Colombia enero 2004–abril 2007. Agosto de 2007*, Bogotá Colombia.

Documentos del Programa Regionalizado de la Gestión Defensorial

- Proyecto Programa Regionalizado de la Gestión Defensorial (Bogotá, Mayo de 2005)
- Proyecto Acción Regionalizada de la Defensoría del Pueblo de Fortalecimiento Ciudadano e institucional para la realización de Derechos Humanos (Proyecto Puente) Febrero de 2008.
- Informes narrativas y financieras 2005, 2006, 2007
- Informe Analítico: Enero de 2007–Marzo de 2008
- Proyecto Regionalizado – Criterios de Focalización (documento interno)
- Línea de base: Matriz de Seguimiento del Programa de la Gestión Defensorial Junio 2005 a 31 de Marzo 2008.
- Evaluación de impacto sobre las Acciones de Defensores Comunitarios y Asesores Regionales adscritos a la coordinación de Atención al Desplazamiento Forzado

Informes del Equipo de Monitoreo (el Grupo de Gobernanza y Justicia – Baastel)

- Informe de Primera Misión de Monitoreo (05 al 14 Diciembre, 2005)
- Informe de Segunda Misión de Monitoreo (22 al 27 de Mayo de 2006)
- Informe de Tercera Misión de Monitoreo (23 al 28 de Octubre de 2006)
- Informe de Cuarta Misión de monitoreo (18–23 de Febrero, 2007)
- Informe de Quinta Misión de Monitoreo (17–24 de Noviembre de 2007)
- Informe de Sexta Misión de Monitoreo (Abril de 2008)

Recent Sida Evaluations

- 2008:26 Five Regional Institutions Based in South Africa Working in the Field of Peace and Security in Africa
Final Report**
Stefan Jansen (Team Leader), Julian Bret, Cécile Collin, Kwesi Aning
Department for Africa
- 2008:27 The Asian Regional Research Programme on Environmental Technologies (ARRPET)**
Peter Sundin, Bo Göhl, Cecilia Petersen, Cecilia Öman, Björn Wahlstedt
Department for Research Cooperation
- 2008:28 National Democratic Institute's Programme on Strengthening Women's Participation in Political and Decentralisation Processes in Burkina Faso**
Sarah Forti, Adiza Lamien Ouando
Department for Democracy and Social Development
- 2008:29 Experiences and Lessons Learnt from Sida's Work with Human Rights and Democratic Governance, Final Report**
Tom Dahl-Østergaard, Karin Schulz, Barbro Svedberg
Department for Democracy and Social Development
- 2008:30 The Swedish Civil Society Organisation/Non-Governmental Organisation Cooperation Programme, Ethiopia, 2004/05–2006/07**
Britha H. Mikkelsen, Knud Olander, Michael Tamiru Gubay, Workwoha Mekonnen
Department for Africa
- 2008:31 Finalização do Apoio Sueco à Saúde em Angola, Um Estudo da Evolução dos Serviços de Saúde Reprodutiva e Infantil 2006–2007**
Kajsa Pehrsson, Kenneth Challis, Tazi Maghema
Department for Democracy and Social Development
- 2008:32 The Swedish Support to Institutional Capacity Building of the National Institute of Statistics in Cambodia 2006–2008**
Tobias Stern, Claes Norrlöf, Pernilla Lundin
Department for Democracy and Social Development
- 2008:33 Southern Africa AIDS Trust Project Evaluation, 2008**
Ron Titus, Unity Chari
Sida
- 2008:34 Contribucioned de Asdi al Desarrollo del Sector Privado en Bolivia, 2003–2007, Resultados e Impactos**
Erik Larrazábal Antezana, Miguel Zalles Denegri
Sida
- 2008:35 Sida's Support to the Swedish Committee for Afghanistan (SCA)**
Göran Carlsson, Staffan Engblom, Tove Myhrman
Sida
- 2008:36 Performance Analyses of the Cooperation between Swedish Radio and Radio Republic Indonesia 2000–2005**
Madeleine Elmqvist, Lars Rylandaer, Lukas Luwarso
Sida

Sida Evaluations may be ordered from:

Infocenter, Sida
SE-105 25 Stockholm
Phone: +46 (0)8 779 96 50
Fax: +46 (0)8 779 96 10
sida@sida.se

A complete backlist of earlier evaluation reports may be ordered from:

Sida, UTV, SE-105 25 Stockholm
Phone: +46 (0) 8 698 51 63
Fax: +46 (0) 8 698 56 43
Homepage: <http://www.sida.se>



SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY
SE-105 25 Stockholm, Sweden
Tel: +46 (0)8-698 50 00. Fax: +46 (0)8-20 88 64
E-mail: sida@sida.se. Homepage: <http://www.sida.se>