



2011:14

Sida Review

Vegard Bye  
Martha Inés Romero

# Evaluación de Término Medio del Proyecto Embajada de Suecia – Defensoría del Pueblo, Colombia: “Acción Regionalizada para la Protección y Restitución de Derechos”

Final Report





Evaluación de Término Medio  
del Proyecto Embajada de  
Suecia – Defensoría del  
Pueblo, Colombia:  
“Acción Regionalizada para la  
Protección y Restitución de  
Derechos”

**Noviembre, 2011**

**Informe presentado por:  
Vegard Bye  
Martha Inés Romero**

**Authors:** Vegard Bye, Martha Inés Romero, Indevelop AB

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 Review 2011:14**

Commissioned by Embassy of Sweden in Colombia / Embajada de Suecia en Bogotá

**Copyright:** Sida and the authors

**Date of final report:** November 2011 / Noveimbre 2011

**Published** by Citat

**Art. no.** Sida61470sp

**URN:NBN** urn:nbn:se:sida-61470sp

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

SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY

Address: S-105 25 Stockholm, Sweden. Office: Valhallavägen 199, Stockholm

Telephone: +46 (0)8-698 50 00. Telefax: +46 (0)8-20 88 64

Postgiro: 1 56 34-9. VAT. No. SE 202100-478901

E-mail: [info@sida.se](mailto:info@sida.se). Homepage: <http://www.sida.se>

## **Informe Final**

### **Evaluación de Término Medio del Proyecto Embajada de Suecia – Defensoría del Pueblo, Colombia: “Acción Regionalizada para la Protección y Restitución de Derechos”**

Noviembre, 2011

Informe presentado por:

Vegard Bye

Martha Inés Romero

# Siglas

|         |                                                      |
|---------|------------------------------------------------------|
| AF      | Asistente de Formación                               |
| AR      | Asistente Regional                                   |
| Asdi    | Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional       |
| AUC     | Autodefensas Unidas de Colombia                      |
| CC      | Corte Constitucional                                 |
| CCJ     | Comisión Colombiana de Juristas                      |
| CERLALC | Centro Regional para el Fomento del Libro en América |
| CIAT    | Comité Interinstitucional de Alerta Temprana         |
| DC      | Defensor Comunitario                                 |
| DDR     | Desmovilización, Desarme y Reintegración             |
| DESC    | Derechos Económicos Sociales y Culturales            |
| DH      | Derechos Humanos                                     |
| DIH     | Derecho Internacional Humanitario                    |
| DFI     | Desplazamiento Forzado Interno                       |
| El DP   | El Defensor del Pueblo                               |
| La DP   | La Defensoría del Pueblo                             |
| DR      | Defensor Regional                                    |
| GOC     | Gobierno Colombiano                                  |
| ICBF    | Instituto Colombiano de Bienestar Familiar           |
| ONIC    | Organización Nacional Indígena de Colombia           |
| PGN     | Presupuesto General de la Nación                     |
| PR      | Programa Regionalizado                               |
| SAT     | Sistema de Alertas Tempranas                         |
| SIAF    | Sistema Institucional Financiero                     |
| TdR     | Términos de Referencia                               |

|                                                                                               |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| SIGLAS.....                                                                                   | 2  |
| 1. EXECUTIVE SUMMARY .....                                                                    | 5  |
| 2. INTRODUCCIÓN.....                                                                          | 7  |
| 2.1. EL PROGRAMA.....                                                                         | 7  |
| 2.2. LA EVALUACIÓN.....                                                                       | 9  |
| 3. EL CONTEXTO DE LA SITUACIÓN DE DERECHOS HUMANOS PARA LOS GRUPOS<br>METAS DEL PROGRAMA..... | 10 |
| 4. LOS HALLAZGOS DE LA EVALUACIÓN .....                                                       | 13 |
| 4.1. PREVENCIÓN, ATENCIÓN Y PROTECCIÓN REGIONAL .....                                         | 13 |
| 4.2. FORMACIÓN PARA LA PARTICIPACIÓN Y LA INCIDENCIA POLÍTICA.....                            | 19 |
| 4.3. PROCESO DE SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN, CONTROL DE GESTIÓN Y DIFUSIÓN .....                  | 20 |
| 4.4. PROCESO ADMINISTRATIVO Y FINANCIERO .....                                                | 22 |
| 5. ASPECTOS DE GÉNERO Y ENFOQUE ÉTNICO DIFERENCIAL .....                                      | 23 |
| 5.1. ARTICULACIÓN DEL COMPONENTE DE GÉNERO EN LA DP, UN PASO ADELANTE .....                   | 23 |
| 5.2. DISEÑO DEL PROYECTO Y LÍNEA DE BASE GÉNERO .....                                         | 23 |
| 5.3. EL ENFOQUE DE GÉNERO EN LA PROGRAMACIÓN .....                                            | 24 |
| 5.4. ENFOQUE ÉTNICO DIFERENCIAL - LÍNEA DE BASE Y PROGRAMACIÓN .....                          | 24 |
| 6. BALANCE DE LOS HALLAZGOS .....                                                             | 25 |
| 6.1. ¿HAY PROGRESO HACIA LOS RESULTADOS? .....                                                | 25 |
| 6.2. CONSISTENCIA CON NECESIDADES Y PRIORIDADES .....                                         | 26 |
| 6.3. SEGUIMIENTO A RECOMENDACIONES ANTERIORES .....                                           | 26 |
| 7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....                                                       | 28 |
| 7.1. EFICACIA.....                                                                            | 28 |
| 7.2. RELEVANCIA .....                                                                         | 30 |
| 7.3. SOSTENIBILIDAD.....                                                                      | 31 |
| 7.4. EFICIENCIA .....                                                                         | 32 |
| 7.5. LECCIONES APRENDIDAS.....                                                                | 32 |
| 7.6. RECOMENDACIONES .....                                                                    | 33 |
| ANEXO 1 – TÉRMINOS DE REFERENCIA .....                                                        | 35 |
| ANEXO 2 – PERSONAS ENTREVISTADAS .....                                                        | 38 |
| ANEXO 3 – DOCUMENTOS CONSULTADOS .....                                                        | 40 |
| ANEXO 4 – MATRIZ DE EVALUACIÓN.....                                                           | 41 |
| ANEXO 5 – ENCUESTA DE SATISFACCIÓN .....                                                      | 42 |
| ANEXO 6 – MAPA DE DISTRITOS MINEROS.....                                                      | 46 |

|                                                                                                |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| GRÁFICA 1: ZONAS PRIORIZADAS DEL PROGRAMA REGIONALIZADO .....                                  | 8  |
| GRÁFICA 2: LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS DE LA EMBAJADA DE SUECIA Y LA DEFENSORIA DEL PUEBLO ..... | 8  |
| GRÁFICA 3: RECURSOS INTERPUESTOS POR EL PROGRAMA REGIONALIZADO (2010) .....                    | 13 |
| GRÁFICA 4: RESPUESTAS DE SATISFACCIÓN DE UNA ENCUESTA CON LOS DEFENSORES COMUNITARIOS .....    | 14 |
| GRÁFICA 5: EL ENTORNO INSTITUCIONAL ALREDEDOR DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO.                     | 16 |
| GRÁFICA 6: APORTES EMBAJADA DE SUECIA A LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO 2005-2011                     | 18 |
| GRÁFICA 7: TEMAS EN PROCESO DE FORMACIÓN .....                                                 | 20 |
| GRÁFICA 8: PARTICIPACIÓN E INCIDENCIA .....                                                    | 20 |
| CUADRO 1: DISTRIBUCIÓN PRESUPUESTAL: TERRENO VS. OPERACIÓN NACIONAL.....                       | 23 |

# 1. Executive Summary

The Programme under review, “Regionalized Action for the Protection and Restitution of Rights”, was initiated in 2005 and the current phase in 2009, as a continuation of Sweden support to Colombia’s Ombudsman Office (*Defensoría del Pueblo*), ongoing since 1996. The Swedish contribution to this 3-year programme is 41 mill SEK (approximately 6 mill USD), with additional funding from UNHCR and the Colombian government. The goal of the programme is to “contribute to the restitution of human rights in focalized municipalities with highly affected and vulnerable communities as a consequence of the internal armed conflict, through a strengthening of defence actions in the territory”. Sida’s country strategy and the Ombudsman’s strategic guidelines are supposed to offer an overall direction to the Programme. The Midterm Review is intended to analyze progress towards expected results, assess consistency with needs and priorities as well as follow-up of previous recommendations, and offer new recommendations.

The programme must be seen against the backdrop of Colombia’s peculiar political and human rights situation, marked by the longest lasting internal conflict and humanitarian crisis in the Western Hemisphere. Colombia is divided between prosperity and poverty, between the rural and urban worlds, between electoral democracy and the rule of law on one side and violence with impunity, political intolerance and “the law of the jungle” on the other. This programme attempts to address the basic rights of the victims living in the “second Colombia”.

The Programme consists of four parallel “processes”, two of them external and two internal: the external processes are actions to prevent human rights violations and protect human rights, and also to carry out human rights training for participation and political influence, in some of the most war-affected communities around the country, not least among the country’s approximately 3,7 million IDPs. The internal processes have to do with institutional strengthening and administrative and financial processes.

The target groups met by the evaluation team seem to be in complete agreement that this programme, representing the most community-oriented work of the Ombudsman, is of tremendous value in defence of their basic rights. Of particular importance is the work carried out by the approximately 50 young, professional and dedicated field workers operating in regional teams: 30 of them so-called ‘community defenders’, the spearheads of the Ombudsman’s work with those victims most exposed to the country’s never-ending internal war, in many cases representing the only state presence and thus sharing the risks of the victims. They are accompanied by a number of displacement advisors and training advisors. These community rights officers are too few and have too limited resources, but they are on call whenever the communities feel threatened.

All agencies working with human rights in the country concur that this Programme makes the Ombudsman’s office the key institution in human rights protection of the victims of Colombia’s violence.

However, this high confidence in the Ombudsman’s regional outreach work finds no parallel when it comes to the protection follow-up actions that fall under the responsibility of other state actors. Information about threats to the communities, typically provided by the Community Defenders, is processed into the so-called Risk Reports prepared by a proper unit in the Ombudsman’s Office. These are then discussed in an inter-institutional commission for early warning (CIAT) composed by the military, the police, the vice-presidency and other executive units, with the Ombudsman being an observer.

The CIAT decides whether or not the Risk Reports are converted into legally binding Early Warnings (and this happens in less than half the cases), whereas the military and police forces are even more hesitant to implement these decisions through effective protection measures on the ground. The problem here is often that action by the police and the military in the most affected and conflictive remote parts of the country are subject to local power structures dominated by illegal economic and armed groups which are precisely the sources of serious human rights violations.

For the Programme (and the Ombudsman's Office as such) to be effective in pursuing its objective, it is therefore necessary to look beyond the work of the Ombudsman. The evaluation has attempted to analyze the institutional entanglement surrounding the Ombudsman's Office, deciding whether its highly valuable advisory work leads to actual prevention and protection based on international human rights standards and International Humanitarian Law. We have found the Constitutional Court to be the Ombudsman's closest strategic ally, by issuing decisions systematically in favour of human rights protection where different state bodies (executive and judicial) fail to do their constitutional duty. Other bodies like the *Procuraduría* (looking after public service discipline), *Fiscalía* (public prosecutor) and the Public Comptroller could potentially play a more active role, particularly on local level where there are public officials (e.g. the so-called *Personeros Municipales*) who need to be offered more independent space for protective action. But the decisive question is whether the Military and the Police on local level are being properly instructed to act in favour of human rights protection, rather than the contrary.

This brings us to the issue of the Ombudsman's discharge of Moral Office (*Magistratura Moral*), an explicit part of his mandate. Whereas the Ombudsman himself expresses in an interview with the team that he prefers to keep a discrete and low profile in the execution of his duties, there is an almost unanimous opinion among the persons we have interviewed that this practice may legitimize the widespread inaction by those who make the difference between human rights violation and protection. It is claimed that the President taking office in 2010 will allow for more effective protection and reparation for human rights victims, expressed through a new Victim's Law (1448/11) signed in the presence of the UN Secretary General as a sign of invitation to the international community to play an active role in this work. The evaluation concludes that this law could provide both the Ombudsman and the donor and diplomatic community with an enhanced opportunity to have more impact on effective human rights protection.

The training activities have been an important instrument to strengthen the rights consciousness and develop leadership among the victimized communities. The non-permanent character of contracts for the training staff may have weakened a more systematic development of teaching material, and there are doubts about the degree of effective integration of the training component in the Ombudsman's institutional structure. But once again, the objective of converting community leaders into advocates for effective protection depends on factors beyond the programme and the Ombudsman's office.

When assessing the Programme's effect on institutional strengthening, it must be borne in mind that it does not constitute a specific unit within the Ombudsman's organic structure. Rather, it crosses several boundaries. The most important institutional impact seems to have been in terms of decisively reinforcing the regional (decentralized) units, thus leading to a transfer of operational responsibility to the department (state) level, and at the same time pushing the attention of department offices very much towards the victimized communities. But this is also what leads to the highlighting of tensions between good advisory services and the lack of effective action on the ground. A previous evaluation (2008) found that there were serious problems of intra-institutional articulation. This does not seem to be the case now, at least on regional level in the areas visited by the evaluation team. Staff representing different parts of the institution seems to work by and large well together.

In terms of the stated intention of introducing results-based management, a process is ongoing at the central office level (so far not including the regional offices), with the support of an external consultant brought in by the Swedish Embassy. An internal planning system is in place. A baseline with important data was introduced at the start of the programme, which makes it possible to monitor progress (supposedly from 2012). But these mechanisms have not penetrated the entire Ombudsman Office, which makes it difficult to give these good efforts a common institutional push.

The Programme seems to have a well developed strategy for ethnic minorities (indigenous and Afro-Colombian communities), which is very important since they make up a high percentage of the war victims. The gender strategy has been less developed. When UN Women carried out a survey in 2010, finding that 29% of all public officials in Colombia had never been trained on the subject of social and institutional tolerance of gender-based

violence, this figure was as high as 54% in the Ombudsman's Office. So this is a real challenge. The Evaluation offers a set of recommendations, partly to the Ombudsman's Office and partly to Sida and the Swedish Embassy.

The Ombudsman's Office is recommended to develop a clearer strategy for the effective implementation of the Early Warnings, in order to put in place more effective mechanisms for the prevention of violence and the protection and restitution of rights. This implies a more robust and visible discharge of the Ombudsman's Moral Office, and a more effective advocacy with those public institutions that are responsible for the implementation of protective action. Mobilization of potential support from the diplomatic community for this purpose would be another crucial resource to make use of. The Ombudsman should also make sure to increase public national funding of the decisive regional and local activities funded through this programme.

The Swedish Embassy and Sida are recommended to maintain their leadership role among donors and friends of the Ombudsman. The new political momentum that seems to exist in Colombia (although with some doubts) should be taken optimal opportunity of, by mobilizing support from all donors to the political dialogue, and by insisting that all cooperation with the various Colombian public institutions (including the military and the police) have the respect and protection of human rights as basic criteria. When Sweden is considering a shift from programme support through a Contract company to a one directly through the Investment Budget of Colombia's National General Budget for the Ombudsman, it must be sure that this will not affect the basic goal of protecting the most vulnerable groups of victims of the violence.

## 2. Introducción

### 2.1. El Programa

El Programa "Acción Regionalizada para la Protección y Restitución de Derechos" (Programa Regionalizado, PR) se inició en julio de 2009, con una duración prevista hasta diciembre de 2012. Se inscribe en la Estrategia de País de Suecia (Suecia-Colombia) 2009 – 2013. La colaboración entre Suecia y la Defensoría del Pueblo (DP) data de 1996 y hasta la iniciación del presente programa, consistió en una serie de proyectos que se implementaron junto a proyectos financiados por diferentes donantes. Es sólo con este Programa, que también recibe el apoyo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en Colombia, que los esfuerzos de cooperación se concentran en un sólo esfuerzo con una visión más estratégica. El valor de la cooperación sueca es de 11,9 mil millones de Pesos Colombianos (41 millones de SEK, 5,9 mill USD)<sup>1</sup>. La contribución de la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional, (Embajada de Suecia) representa un 56,3% del presupuesto, el aporte de ACNUR (2,8 mil millones de Pesos) un 13,4%, y el aporte de la Defensoría, que proviene del Presupuesto General de la Nación (PGN), un 30,3% (6,4 mil millones de Pesos).

El programa anterior fue evaluado en 2008, dicha evaluación sirve de referencia para este Informe de Evaluación de Medio Término.<sup>2</sup>

La meta del presente programa se resume así:<sup>3</sup>

*"Contribuir a la protección y la restitución de los Derechos Humanos en los municipios focalizados con comunidades altamente vulneradas y vulnerables como consecuencia del conflicto armado interno, mediante el fortalecimiento de la acción defensorial en el territorio".*

---

<sup>1</sup> Según las cotizaciones del 6 de octubre, 2011.

<sup>2</sup> SIPU Internacional, 2008.

<sup>3</sup> Documento de Programa (Defensoría del Pueblo, 2009), p. 21 (llamado "la finalidad del Programa") [El Documento aplica el concepto de "proyecto", pero en realidad se trata de un programa].

## Gráfica 1: Zonas priorizadas del Programa Regionalizado

El Programa Regionalizado está diseñado para trabajar paralelamente en cuatro procesos de trabajo que se interconectan y complementan:

- 1) Prevención, atención y protección regional
- 2) Formación en derechos humanos para la participación, la incidencia y el seguimiento en políticas públicas
- 3) Seguimiento, evaluación, control de gestión y difusión (lo que aquí se entiende por fortalecimiento institucional)
- 4) Proceso administrativo y financiero

Los hallazgos de la evaluación se presentan por cada uno de estos procesos (Capítulo 4).

Regionalización Defensoría del Pueblo – Zonas Priorizadas



- **Región Caribe**
  - Zona de Frontera: César y Guajira.
  - Zona de Articulación Interregional: Urabá, Sur Bolívar y Sur César (Magdalena Medio)
- **Región Andina**
  - Zona de Articulación Interregional: Bogotá, Antioquia, Magdalena Medio.
- **Región Pacífico**
  - Zona de Frontera: Nariño, Norte Chocó (Bajo Atrato)
  - Zona de Articulación interregional: Antioquia, Urabá.
- **Región Fronteras**
  - Zona de Articulación Interregional: Guajira, César, Urabá, y Nariño.

El PR está concentrado en cuatro regiones del país, en “los lugares donde con más fiereza se enfrentan los grupos armados y éstos con las fuerzas del Estado, deslocalizando la labor de promoción, protección y restitución de derechos a las comunidades más vulnerables”, donde “las comunidades se encuentran en altísimos niveles de riesgo” (Documento del Programa, p. 8 y 14).

El PR refleja entonces un acuerdo programático entre la Embajada de Suecia y la Defensoría del Pueblo (DP), como expresión de una sinergia entre los lineamientos generales de la cooperación de Suecia con Colombia, expresados en La Estrategia de País 2009 - 2013<sup>4</sup>, y el Plan Estratégico Institucional de la DP 2009-2012<sup>5</sup>.

## Gráfica 2: Lineamientos estratégicos de la Embajada de Suecia y la Defensoría del Pueblo

| Sinergia Programática                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  <p>Objetivo para la cooperación de Suecia con Colombia*</p> <p>Que los más pobres mejoren sus condiciones de vida y el país logre una paz sostenible con amplia participación social.</p> <p><b>AMBITOS DE COOPERACIÓN:</b></p> <p>1) Paz y Seguridad</p> <p>2) Derechos Humanos y Gobernabilidad Democrática.</p> <p><b>TEMAS ESTRATÉGICOS:</b></p> <p>a) La necesidad de un proceso de paz negociado con amplia participación social.</p> <p>b) La necesidad de salvaguardar la igualdad de género y el respeto por los derechos humanos</p> <p>c) La necesidad de reducir la exclusión política, económica y social de los colombianos marginados.</p> <p>* Estrategia de País 2009-2013</p> |  <p>La Defensoría del Pueblo es la institución del Estado colombiano responsable de impulsar la efectividad de los derechos humanos en el marco del Estado Social de Derecho, democrático, participativo y pluralista, mediante las siguientes acciones integradas:</p> <p>a) Promoción y divulgación de los derechos humanos.</p> <p>b) Prevención, protección y defensa de los derechos humanos.</p> <p>c) Fomento del respeto al derecho internacional humanitario.</p> <p><b>Lineas de visión:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ejercicio de la magistratura moral.</li> <li>• Incidencia en la formulación y gestión de la política pública.</li> <li>• Asistencia, asesoría y orientación defensorial.</li> <li>• Acceso a la justicia.</li> <li>• Prevención y protección de los derechos humanos.</li> <li>• Construcción de una cultura de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario.</li> <li>• Modernización y cualificación de la gestión defensorial.</li> </ul> |

indevelop.

<sup>4</sup> Estrategia de la Cooperación para el desarrollo con Colombia Enero 2009-Diciembre 2013, Ministry for Foreign Affairs Sweden.

<sup>5</sup> Resolución N° 753 del 8 de Junio de 2009. “Por medio de la cual se adopta el nuevo Plan Estratégico de la Defensoría del Pueblo para la vigencia 2009 a 2012”.

## 2.2. La Evaluación

Como es evidente, la meta perseguida por el PR es contribuir a mejorar la protección de los derechos humanos de las víctimas más afectadas por el conflicto armado interno. Importantes progresos se hacen en este sentido en torno a las actividades desarrolladas para este fin. Sin embargo, y como se constata en esta evaluación, tal protección efectiva no depende solamente del PR, ni siquiera de la DP como institución. La evaluación anterior se concentró en temas internos a la DP. El Equipo Evaluador se enfocó entonces en hacer un análisis comparativo para ver en qué forma el PR ha contribuido a mejorar el desempeño de la institución desde un enfoque regionalizado, pero no hay tantas diferencias que justifiquen de nuevo el mismo enfoque exclusivamente interno en el presente ejercicio. Dado que el problema de falta de protección está estrechamente relacionado con el entorno institucional alrededor de la DP, el equipo de la presente evaluación está haciendo un esfuerzo para analizar esa relación más en el contexto general en el cual se realiza el trabajo de la DP y las instituciones con las cuales se relaciona en su rol de promoción, defensa, protección y divulgación de los derechos humanos.

Los términos de referencia de esta Evaluación de Medio Término abarcan cinco propósitos:

- Analizar el progreso hacia los resultados previstos
- Analizar la consistencia con necesidades/prioridades
- Hacer seguimiento a las recomendaciones de la evaluación anterior
- Identificar lecciones aprendidas
- Esbozar nuevas recomendaciones

Se intentará tener presente los dos primeros propósitos a lo largo de todo el documento, y resumirlos en el Capítulo 6. En las Conclusiones se volverá a analizar hasta dónde las recomendaciones anteriores han sido seguidas, así como considerar las Lecciones Aprendidas y – más que nada – ofrecer nuevas Recomendaciones que sean útiles para lo que resta de implementación del PR y para el futuro mismo de la relación entre la DP y La Embajada de Suecia.

Las preguntas de la evaluación están organizadas bajo las categorías de Eficacia, Relevancia, Sostenibilidad, Eficiencia. Se intentará responder directamente a esas preguntas en el Capítulo 7, y resumir las preguntas en una matriz (Anexo 4).

La metodología de la evaluación fue descrita en la propuesta y el Informe Preliminar (*Inception Report*):

- Estudio de documentos (de los cuáles los más relevantes están referidos en el Anexo 3), entrevistas semi-estructuradas con actores e instituciones nacionales e internacionales.
- Visitas al campo con la conducción de siete (7) encuentros con poblaciones meta (grupos focales – ver lista en Anexo 2).
- Aplicación electrónica de una Encuesta de Satisfacción a Defensores Comunitarios (DC) y Asesores Regionales (AR), (Anexo 5).

El 3 de octubre se realizó una presentación de hallazgos preliminares en el Auditorio de la DP en Bogotá, a la cual se invitó a varios de los actores claves. Este espacio dio la oportunidad para recibir retroalimentación valiosa que fue importante para la redacción de este Informe. Otras entrevistas con las dependencias de la DP, sobre todo con funcionarios que pertenecen al PR, se realizaron después de la presentación, para ir precisando la información y cruzar las diferentes fuentes. Una versión preliminar del Informe fue comentado por la Defensoría del Pueblo y por La Embajada de Suecia, antes de presentar el Informe Final. No obstante esta amplia consulta, los dos miembros del Equipo Evaluador son responsables por el contenido en este Informe, cuyas conclusiones y recomendaciones no necesariamente corresponden con las opiniones de la Embajada de Suecia en Colombia.

### 3. El contexto de la situación de derechos humanos para los grupos metas del programa

Colombia, por sus características, continúa siendo un país con un conflicto armado interno - aunque con impactos en los países vecinos, con hostilidades entre el Estado y grupos armados no estatales y con impacto humanitario en población civil, principalmente en áreas rurales alejadas de los centros urbanos. El conflicto interno y la crisis humanitaria más prolongada en el Hemisferio Occidental persisten y en el medio está la población civil que sufre más fuertemente este impacto. Durante los últimos años el gobierno ha mostrado importantes logros militares; al mismo tiempo, se siguen registrando violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH). Mientras Colombia durante esta última década ingresó al grupo de los países de economías emergentes con un crecimiento del 4,1% en términos acumulativos, al mismo tiempo bajó 17 puestos en el Índice de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas. Colombia, país de contrastes entre la riqueza y la pobreza, entre lo rural y lo urbano, entre la democracia electoral y el estado de derecho a un lado y la intolerancia política donde predomina “la ley de la selva” al otro lado.

La Política de “Seguridad Democrática” del Gobierno anterior mostró evidentes avances en seguridad y el control de por lo menos la mitad del territorio donde antes dominaba la guerrilla. La guerrilla respondió con hostigamiento a poblaciones e infracciones al DIH como ataques, secuestros y extorsiones. Por otro lado, aumentaron las violaciones a derechos humanos de grupos armados surgidos luego de la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC)<sup>6</sup>, principalmente ligadas a grandes poderes locales, el narcotráfico e intereses por recursos naturales y extractivas. Las acciones de las Fuerzas Armadas estatales para responder a esta situación también se intensificaron. Todo ello supone un incremento en las hostilidades, con un peso enorme en las comunidades cuyos derechos y libertades han sido vulnerados en zonas rurales: afrodescendientes, indígenas, campesinos mestizos, mujeres y niños/as. Persisten los homicidios y/o ataques a personas protegidas por el DIH, los secuestros, los ataques, las desapariciones forzadas, los malos tratos físicos y psicológicos, la violencia sexual, la toma de rehenes, el reclutamiento forzado y una de las formas más graves de infracción al DIH, el desplazamiento forzado y el confinamiento. El principio de distinción entre combatientes y no combatientes y la obligación de no atacar a la población civil y bienes protegidos es abiertamente ignorado por todas las partes en conflicto. Mediante estas infracciones se estigmatiza a civiles, forzándolos a la colaboración con las partes y poniendo en riesgo su integridad, en muchos casos sin la respuesta oportuna y la justicia por parte de las autoridades locales.

Hasta mayo de 2011 según Acción Social<sup>7</sup>, 3.700.381 personas habían sido desplazadas en los últimos 14 años, con un porcentaje de retornos cercano al 3% -a pesar de existir una Política Pública de Retornos a Población en situación de Desplazamiento y el Megaproyecto “Retornar es Vivir”.

Áreas enteras han sido ofertadas para la inversión extranjera (especialmente para la industria minera) en condiciones de seguridad para las empresas, pero no necesariamente para las comunidades que en ella aún habitan. 65% de las concesiones se encuentran en territorio indígena y afrodescendiente según la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC). Dicha actividad está ligada íntimamente a hechos de violencia, ejercida por las partes en conflicto, quienes se lucran protegiendo a dueños de “entables” o centro de mina, operadores o ejerciendo la operación ilegal directa de las minas.

---

<sup>6</sup> Denominadas por el gobierno Bacrim - Bandas Criminales; otra denominación es “Neoparamilitares”, término acuñado por Zully Laverde y Edwin Tapia, de Codhes, en su investigación *“Tensión en las Fronteras. Un análisis sobre el conflicto armado, el desplazamiento forzado y el refugio en las fronteras de Colombia con Ecuador, Venezuela y Panamá”*. El término alude a “los grupos paramilitares que operan en Colombia y que no necesariamente son nuevos y posteriores a los procesos de desmovilización de las AUC, sino que en muchos casos hacen parte de estructuras que no se desmovilizaron, o se desmovilizaron parcialmente (...) su actual estructura y modus operandi aunque mantiene rasgos de las AUC no resulta exactamente similar a los Bloques que funcionaban de manera anterior a la desmovilización. Tampoco los llamamos Bandas Criminales Emergentes porque con este concepto se desligarían de su naturaleza paramilitar, que no puede confundirse con las fuentes de financiación de las cuales se mantienen, producto de sus vínculos con el narcotráfico y organizaciones criminales...”. Estos grupos han sido acusados de incrementar en 34% las masacres durante 2010.

<sup>7</sup> Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.

La aplicación de la Ley 975 de 2005 sobre desmovilización colectiva de las AUC e individual de otros grupos en la ilegalidad (conocida como Ley de Justicia y Paz), ha sido uno de los referentes para evidenciar el “estado de cosas no constitucional” dictaminado por la Corte Constitucional mediante la Sentencia T-025/2004, relacionada con las respuestas al desplazamiento. La Ley nominalmente reconoce los derechos de las víctimas de desplazamiento, a procesos de verdad, justicia y reparación. Pero, al decir de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento *“los mecanismos contemplados para su satisfacción no son suficientes, ya que se concentran en una vía judicial que en la práctica ha privilegiado la situación de los victimarios frente al de las víctimas”*.<sup>8</sup>

La principal causa de desplazamiento es la lucha por el control territorial, para inversiones en palma africana y otros, por su riqueza en minerales y otros recursos, o para el narcotráfico, entre otras razones.<sup>9</sup>

Gracias a la incidencia política de organizaciones sociales, acompañadas por Organizaciones No Gubernamentales, ONG nacionales e internacionales, la Iglesia Católica y la Defensoría del Pueblo, un número de congresistas persistieron en presentar una Ley que reconociera este hecho y estableciera pautas para una redistribución de la tierra confiscada a la ilegalidad, a manera de reparación a las víctimas.

En junio, 2011, el Presidente Santos sancionó la Ley 1448 ***“Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”***, conocida como “Ley de Víctimas y Restitución de Tierras” o “Ley de Víctimas”, en presencia del Secretario General de la ONU. Se interpreta como un cambio importante en la política gubernamental y una invitación a la comunidad internacional a participar activamente en la cooperación en procesos de reparación a víctimas del conflicto armado. La ley representa un reconocimiento histórico por parte del Estado que falló en su deber de protección, y la ocasión para devolver las millones de hectáreas despojadas o abandonadas durante el conflicto. Una implementación exitosa dependerá de la habilidad estatal para proteger a las comunidades víctimas de los grupos ilegales.

Preocupaciones sobre el impacto fiscal que tendrán las reparaciones para el Estado aún persisten, así como dudas sobre la vocación real de búsqueda de la verdad inmersa en ella, de una plena justicia, la exclusión de víctimas de Bandas Criminales (Bacrim), los trámites para registro y accesibilidad a tierra, y la confusión entre la política social, la reparación a víctimas y la atención humanitaria. Todavía queda un buen camino para que la Ley sea efectiva en sus buenos propósitos: se requiere una reglamentación de los más de 15 programas y medidas como la reparación administrativa, la reparación para pueblos indígenas y comunidades negras, reparaciones colectivas.

La Ley 1448 otorga a la Defensoría del Pueblo, como miembro del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el rol de orientación, asesoría y representación judicial de las víctimas, así como el diseño conjunto con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) de mecanismos de participación a niños, niñas y adolescentes víctimas, entre otros.

La mayor parte de la población desplazada corresponde a mujeres (52%). Aunque la violencia sexual y basada en género afecta a hombres y mujeres, lo hace de manera desigual, pues es desproporcionada hacia las mujeres.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Más información, ver Fundación Ideas para la Paz: <http://www.verdadabierta.com/component/content/article/3584-los-puntos-criticos-de-justicia-y-paz>.

<sup>9</sup> Literatura sobre el tema en documentos varios de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento. Sobre Palma, ver Juanita Goebertus Estrada, Universidad de los Andes, *Palma de aceite y desplazamiento forzado en Zona Bananera: “trayectorias” entre recursos naturales y conflicto*, en <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/311/index.php?id=311>; sobre Minería, Codhes en su informe de Febrero de 2011 reporta que entre 2002 y 2009 la superficie con título minero pasó de 1,13 millones a 8,53 millones de hectáreas. 32% de la población forzada a desplazarse en 2010 provenía de estas zonas.

<sup>10</sup> Silvia Otero Bahamón, Viviana Quintero Márquez e Ingrid Bolívar realizaron la investigación *Las Barreras Invisibles de los Registros de la Violencia Sexual en el Conflicto Armado Colombiano*. El énfasis, violencia sexual como forma de tortura. Se partió de una base de datos de 66 masacres y 4 eventos especiales entre 1997 y 2003, que arrojaron un total de 642 muertes, entre ellos 225 mujeres, 417 hombres y 52 NN -sin sexo identificado. En: <http://www.medicinalegal.gov.co/drip/2009/9%20Forensis%202009%20Articulos.pdf>.

Cerca del 20% de las mujeres que se desplazaron en Colombia reportan que lo hicieron por el temor a la violencia sexual. El Informe Defensorial de 2008 reporta que 15,8% de las mujeres en situación de desplazamiento fueron víctimas de abuso sexual<sup>11</sup>.

La magnitud de la violencia basada en género llevó a la Corte Constitucional a emitir el Auto 092 de 2008, en el que se reconoce el carácter generalizado de la violencia ejercida contra mujeres en el conflicto armado colombiano –especialmente víctimas de desplazamiento forzado. Justifica la necesidad de un enfoque diferencial por el impacto desproporcionado sobre ellas: riesgo de violencia, explotación o abuso sexual; riesgo de explotación o esclavización para ejercer labores domésticas; riesgo de reclutamiento forzado de hijos/as e incluso en mujeres cabeza de familia; obstáculos en el acceso a la propiedad de la tierra y la protección de su patrimonio<sup>12</sup>.

En Colombia la violencia sexual es ejercida por todos los actores armados del conflicto. Sin embargo, éste es uno de los crímenes que gozan con un alto nivel de impunidad en el marco del conflicto, *“por los obstáculos que enfrentan las mujeres para denunciar estos hechos, por la falta de incorporación de los estándares internacionales de género en los sistemas de justicia y por la carencia de formación de género en los operadores jurídicos. A esta situación se suma que muchas mujeres no son conscientes de sus derechos y tienden a asumir el maltrato y la violencia como circunstancias ‘normales’. Adicionalmente, las mujeres víctimas de violencia sexual suelen sentir vergüenza y miedo, lo cual dificulta la visibilización de este crimen y su registro oficial.”*<sup>13</sup>

Las minorías étnicas han estado históricamente entre las más afectadas por eventos de confinamiento y desplazamiento forzado, especialmente por estar en zonas de alto interés para la explotación minera, agro-industrial o por su estratégica ubicación para el comercio de drogas, armas, el control territorial en las hostilidades o por su interés comercial.

En Colombia se calcula que un 10% de la población es de origen afrodescendiente: negra, palenquera o raizal, concentrada en 11 departamentos en un 90%. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de la ONU en su Informe de Agosto de 2009 nota que persisten las causas que han provocado pobreza y vulnerabilidad sin que haya una legislación compatible con el Artículo 4 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. *“El Comité señala que si bien los grupos armados ilegales tienen una importante responsabilidad en esas violaciones, se sigue denunciando la participación o la colusión directa de agentes del Estado en estos actos”*<sup>14</sup>. El despojo de territorios ancestrales ha sido promovido desde el mismo Estado colombiano en situaciones de interés empresarial por los recursos naturales, ignorando la posesión colectiva ancestral de estas tierras y la orden de la Corte Constitucional de realizar consulta previa, libre e informada con las comunidades.

Los pueblos indígenas siguen siendo sujetos de especial protección constitucional. La intensidad del conflicto armado ha puesto su vida, su territorio y su cultura en riesgo. Todos los actores del conflicto han vulnerado sus derechos en sus territorios: sitios sagrados, escuelas, la vida social y comunitaria, prácticas medicinales, están siendo afectados bien sea por la presencia de hostilidades o de cultivos de uso ilícito. La Corte Constitucional en el Auto 004/09, alude al *“riesgo de exterminio de pueblos indígenas por desplazamiento o muerte natural o violenta de sus integrantes”*, exterminio *“sea desde el punto de vista cultural en razón al desplazamiento y dispersión de sus miembros como desde el punto de vista físico debido a la muerte natural o violenta de sus integrantes”*. Una de las principales demandas de los pueblos indígenas es el de la desmilitarización de sus territorios, incluyendo las acciones cívico-militares que involucran a las comunidades con una de las partes en conflicto.

<sup>11</sup> Defensoría del Pueblo, Informe Defensorial *“Promoción y Monitoreo de los Derechos Sexuales y Reproductivos de Mujeres Víctimas de Desplazamiento Forzado con Énfasis en Violencias Intrafamiliar y Sexual”*, junio 2008, en: [http://www.defensoria.org.co/red/anexos/pdf/02/ninez\\_08.pdf](http://www.defensoria.org.co/red/anexos/pdf/02/ninez_08.pdf).

<sup>12</sup> Mesa Mujer y Conflicto Armado en Colombia, *X Informe sobre violencia sociopolítica contra mujeres, jóvenes y niñas en Colombia*, diciembre 2009.

<sup>13</sup> Corporación Humanas, *Guía para llevar casos de violencia sexual. Propuestas de argumentación para enjuiciar crímenes de violencia sexual cometidos en el marco del conflicto armado colombiano*, Bogotá, julio 2009

<sup>14</sup> Informe Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, 75º Período de Sesiones, 3 a 28 de Agosto de 2009, CERD/C/COL/CO/14.

La desmovilización de las AUC significó un proceso de Desmovilización, Desarme y Reintegración (DDR) que implicó procesos de verdad (aunque aún parcial), justicia (muy lentos los procesos) y se espera, reparación.

Existe un nuevo contexto con la Administración Santos: mantiene la estrategia militar contra la insurgencia, pero al mismo tiempo ha enviado mensajes de interés por procesos de diálogo que conduzcan a una paz sostenida. Posiciones divergentes se escuchan: mientras algunos consideran que el momento es propicio porque la guerrilla está suficientemente debilitada, otros consideran que el momento sí sería propicio por la razón contraria: a pesar de las derrotas sufridas en los últimos años en el terreno militar, aún son partes contendientes con agendas de negociación y una nueva estrategia de dispersión.

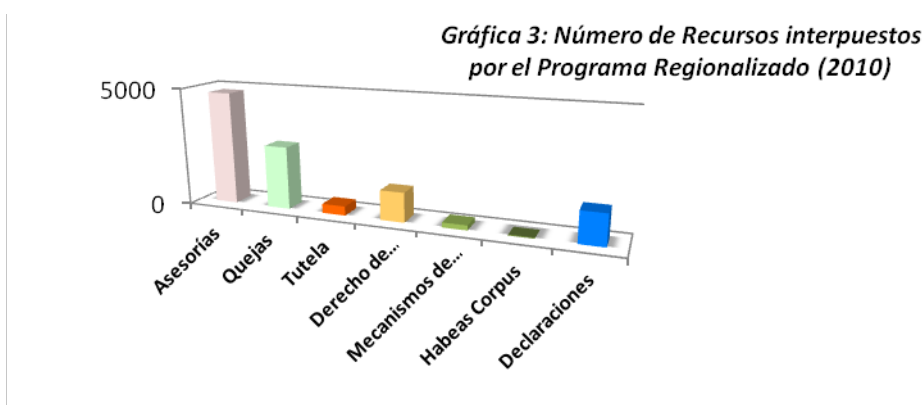
## 4. Los hallazgos de la evaluación

### 4.1. Prevención, atención y protección regional

Este es el componente o el proceso de más peso adentro del PR y a la vez el más complicado, por la característica de las comunidades a las cuales se enfoca, ya que están en medio del conflicto entre intereses variados –legales e ilegales.

Algunas trabas internas –pero principalmente externas para lograr la meta– tienen que ver con las preocupaciones sobre el funcionamiento de un sistema de protección y prevención desarrollado por la DP, una realidad conflictiva y a una institucionalidad que no siempre es efectiva en prevenir, atender y proteger a las comunidades más vulnerables. En este sentido, la DP ha sido clave en la protección de derechos en el contexto colombiano, con un poder judicial aún frágil; la DP es una garante de derechos, que tiene las herramientas normativas para incidir sobre el Ejecutivo en el cumplimiento de sus deberes. En el contexto actual, existen más de 50 normas en las cuales la DP está involucrada en mayor o menor grado.

Durante el 2010, el PR realizó diferentes acciones de prevención, protección y atención, registradas en la siguiente gráfica:

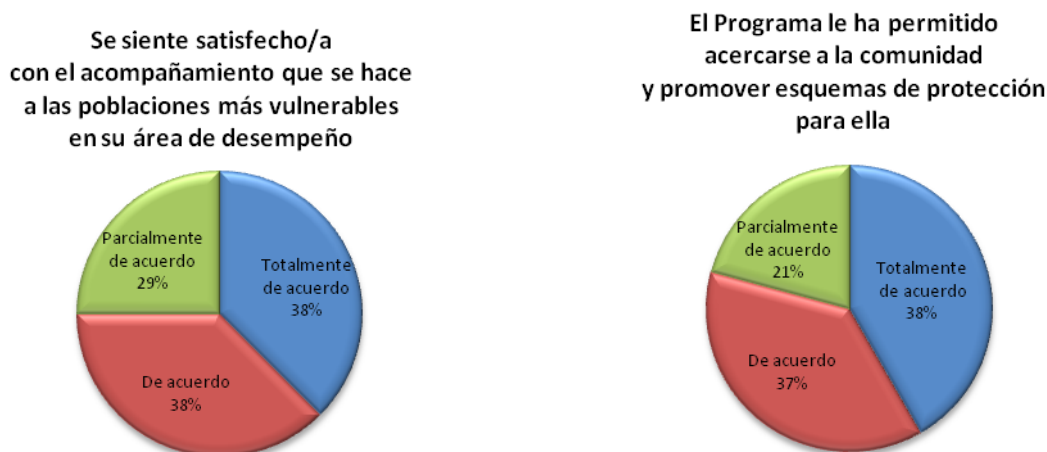


#### 4.1.1. El trabajo a nivel local y regional - Los Defensores/as Comunitarios

Existe una alta confianza en el PR y en la DP vs. poca confianza en su capacidad para incidir en otras instituciones para lograr la meta de comunidades protegidas, y la precaria voluntad de implementación por parte de estas instituciones. Las comunidades así lo reconocen. Por lo general hay una gran apreciación sobre el papel de la DP en las comunidades más victimizadas por el conflicto armado. Casi todos los otros actores en DH y protección (ONU, ONG, ONGI, donantes) consideran al DP como un aliado muy importante/clave, tanto a nivel nacional como local. Su estrategia descentralizada de acompañamiento permite realizar misiones conjuntamente con copartes, visibilizando la crisis humanitaria, dando insumos para los Informes de Riesgo, produciendo documentos sobre vacíos en protección, difundiendo los Autos de la Corte Constitucional sobre compromisos no cumplidos por parte del Estado de Colombia.

Los Defensores Comunitarios son la punta de lanza de la DP a nivel local y en muchos casos la única presencia del Estado colombiano. Manejan información de contexto contrastada e identifican con ella procesos embrionarios de riesgo. Por ello mismo, tienen un efecto disuasivo frente a presentes o potenciales acciones agresoras, por lo cual “blindan” a las comunidades. Los DC son en general jóvenes, con experiencia en trabajo social comunitario, con gran dedicación a la tarea encomendada. En desarrollo de la Evaluación, se aplicó una Encuesta de Satisfacción (Anexo 5) a 34 –principalmente Defensores Comunitarios (DC) y algunos/as Asistentes de Formación (AF), que fue respondida por el 70% de los encuestados. En términos generales, se aprecia un compromiso y una gran identidad con lo que hacen y claridad frente a su rol de protección y acompañamiento comunitario, como se aprecia en las gráficas siguientes:

**Gráfica 4: Respuestas de satisfacción de una encuesta con los Defensores Comunitarios**



Para algunas personas entrevistadas en la Evaluación, los DC se enfocan generalmente en acciones de acompañamiento y tramitación de quejas, menos en formación en derechos o en acciones preventivas. Es tal la realidad agobiante, que existe una priorización en cuanto a comunidades y en cuanto a responder a situaciones emergentes de riesgo y menos posibilidades para desarrollar estrategias de prevención. Comunidades acompañadas por los DC reconocen en ellas/os un factor de motivación, apoyo en temas organizativos, dotando de herramientas a los líderes para que planteen soluciones al interior de la comunidad. Algunos comentaron que son un factor de protección por la ruta étnica para población en situación de desplazamiento. Pareciera que además de temas de conflicto y derechos civiles y políticos los DC han tenido que atender en la práctica requerimientos de las comunidades sobre temas de Derechos económicos, sociales y culturales (DESC), relacionados con educación, salud, acueducto, etc. Esto evidentemente desborda la capacidad de los DC, pero se cumple con la labor *“aunque sea para tomarles la queja y hacerle el trámite, para no afectar la confianza y la credibilidad de la comunidad”*, como dice uno de ellos. Se cumple así con funciones de facilitación en la interlocución y acceso a servicios del Estado.

También existe el consenso que los DC son pocos y que faltarían más recursos humanos para apoyar grandes zonas, por ejemplo para atender efectivamente temas como el derecho indígena o derechos colectivos de comunidades afro descendientes. También es un hecho que necesitan más recursos logísticos, especialmente en comunicaciones –mejores planes de telefonía celular, teléfono satelital, servicio de mensajería celular, dotación de computador, entre otros.

El PR ha logrado transferir el grueso de la responsabilidad operativa de los DC a la Defensoría Regional. A pesar de que muchos son contratistas y no funcionarios de planta, forman parte efectiva del equipo regional. Existen tres posiciones del PR que trabajan directamente con las comunidades: los DC, los Asistentes de Formación (AF) y los Asistentes Regionales de atención al desplazamiento (AR). En general, se da una coordinación adecuada entre estos tres; en las visitas de campo, el Equipo Evaluador pudo constatar que la relación del DC con los Analistas del Sistema de Alertas Tempranas (SAT) es fluida, dado que el DC es fuente primaria de información de riesgo.

Con respecto a los equipos (las Duplas) Psico-Jurídicos, creadas para atender los retos frente a la Ley de Víctimas y dependientes de la Unidad de Atención a Víctimas, se puede afirmar que aunque no pareciera haber lineamientos claros de cómo coordinar con los DC, en la práctica están coordinando.

Los DC (y otro personal local/regional) no tienen suficientes garantías de seguridad. Por la esencia de su trabajo, a menudo reciben amenazas de todos los actores armados. También hay desconfianza de la fuerza pública. Para la mayoría, su mejor esquema de seguridad es la misma comunidad. Sus riesgos son inherentes a la labor defensorial que realizan y en este sentido pasan fácilmente a ser objetivo o sufrir las mismas vulnerabilidades de las comunidades a quienes acompañan. Podrían ser judicializados por su labor, o amenazados y tener que salir de la zona, “salen los líderes y salen los defensores”. No existe un Plan de Contingencia como tal, pero sí algunas pautas, enunciadas por los mismos/as DC en la Encuesta (Ver Anexo 5). Los DC inciden en espacios locales de atención a población en situación de desplazamiento; deben coordinar con autoridades municipales como el alcalde, el Personero Municipal<sup>15</sup>, el Inspector/a de policía, etc. Pero en muchos casos y por las dinámicas locales, es una acción solitaria que genera relaciones complicadas con otros actores del Estado (funcionarios municipales, fuerza pública). Existe el reto de cómo transformar esa realidad, para potenciar el trabajo desde lo local.

Un espacio al que deben asistir los Defensores Regionales (DR) o los DC es el del Consejo de Seguridad departamental/municipal; por las razones mencionadas es importante que esta participación tenga el permanente respaldo del DP al nivel central. Así mismo, los DC se relacionan con los Personeros que son la expresión municipal del Ministerio Público, y como tales deben tener una función como Defensores de DH. En este sentido, se cruza en su mandato con acciones que desarrolla tanto la DP como la Procuraduría y debería ser un aliado del DC. Por la dinámica local de influencia del poder local, esto no siempre sucede así. Otra figura que en lo local se cruza en la labor de los DC son los Inspectores de policía, que en zonas de conflicto como es el ámbito de trabajo de los DC, muchas veces está defendiendo intereses de los poderes locales, que no necesariamente son los de las comunidades.

Entonces, a pesar del excelente trabajo de los DC (y por lo que parece en la mayoría de los casos de los equipos regionales), los desplazados / víctimas no gozan de una protección efectiva que se sale del resorte de la Defensoría.

#### **4.1.2. Sistema de Alertas Tempranas (SAT)**

Los DC son en muchas oportunidades quienes primero identifican los riesgos y demandan acciones de mitigación, protección, o prevención de conflictos. En su trabajo local, coordinan y comparten información con los Analistas del Sistema de Alertas Tempranas (SAT), que tienen su asiento en la DR pero reportan directamente a la Delegada en el nivel central (ver Anexo 5, Pregunta al respecto en la Encuesta).

Si la situación así lo amerita, los Analistas producen Informes de Riesgo, que son presentados al Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas (CIAT) (coordinado por el Ministerio de Interior, el Ministerio de Defensa, Vicepresidencia, Acción Social, entre otros, con DP y Procuraduría como observadores). El CIAT emite la Alerta Temprana para promover acciones coordinadas estatales al nivel local y nacional, para brindar protección a la población amenazada. La Alerta Temprana es vinculante. El SAT elabora periódicamente Notas de Seguimiento e Informes estructurales y defensoriales para promover la respuesta integral estatal.

De acuerdo con la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ), el SAT tenía anteriormente una mayor independencia como mecanismo de prevención y protección, pero la decisión del gobierno anterior de conformar el CIAT “distorsionó su naturaleza” por cuanto concentró las decisiones sobre la emisión –o no- de Alertas Tempranas y las respectivas respuestas preventivas, restringiendo la participación de la DP en la emisión de dichas Alertas. Esto ha significado un debilitamiento del mecanismo y en la práctica una disminución de su efectividad: Entre 2004 y

---

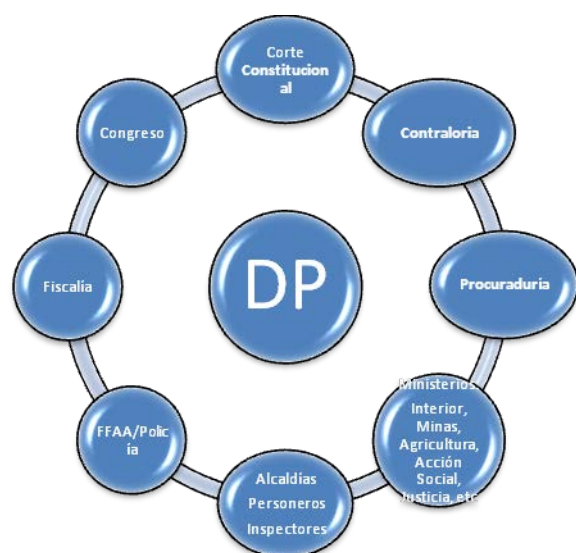
<sup>15</sup> Funcionarios locales que en principio forman parte del Ministerio Público (junto a la Procuraduría General y la Defensoría del Pueblo), pero elegidos por los Concejos Municipales, pagados por las Alcaldías, y en la práctica dependiendo políticamente de los Alcaldes. Su función es la de la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta de quienes desempeñen funciones públicas dentro de la jurisdicción del territorio en el cual ejercen sus funciones

2006, la Defensoría del Pueblo emitió 121 informes de riesgo para municipios con situación crítica de desplazamiento, sobre los cuales el CIAT solamente emitió 61 alertas tempranas (50%). Ese porcentaje ha bajado paulatinamente durante los últimos años a 40-45%.<sup>16</sup>

La *Mesa Nacional de Prevención y Protección* (creada por Decreto 250/04), producto de la lucha de organizaciones de desplazados, es la encargada de velar por sus dirigentes, amenazados por su trabajo de lucha social. Son el escenario legal de interlocución para fortalecer la participación democrática de las organizaciones en espacios de protección. Las Mesas al nivel local cuentan con espacios para trabajar en las alcaldías y en ellas participan a su vez algunas organizaciones de población en situación de desplazamiento. Ambos espacios son acompañados por el PR para monitorear avances en temas de prevención y protección. Al nivel local y departamental, es clave el rol de las Alcaldías, los Personeros, los Consejo de Seguridad Municipal y los Inspectores de Policía. De ahí se destaca la importancia del fortalecimiento de la incidencia en políticas públicas tanto de equipo en terreno del PR como de las organizaciones sociales de base, sobre criterios de jerarquía de prioridades en términos de vulnerabilidad y de ubicación geográfica.

#### 4.1.3. El entramado institucional para dar seguimiento a las demandas de protección

**Gráfica 5: El entorno institucional alrededor de la Defensoría del Pueblo**



La Defensoría, aunque joven, desde su creación ha tenido un rol crucial adentro del entramado institucional de protección de derechos en Colombia. Esa relevancia logró que la cooperación internacional se interesara por apoyarla desde entonces y continúe con su interés por seguirla apoyando desde el diálogo político y desde la cooperación tanto financiera como técnica. Es una apuesta al fortalecimiento de la democracia, es un camino a la construcción de una paz sostenible en Colombia.

De ahí la importancia de analizar en este acápite la relación inter-institucional e intra-sectorial, para ver en donde están los retos y las fortalezas de la protección. Al tiempo que el Equipo de Evaluación se enfocó en los retos y fortalezas a nivel interno del PR y su entorno intra-institucional, indagó por el entramado (a veces podría tornarse en el “enredo”) institucional de la protección en Colombia, para poder analizar adecuadamente los factores que deciden hasta donde el Programa logra cumplir su meta.

A la DP se le han ido asignando funciones claves en los últimos años por parte de la Corte Constitucional (CC), desde la Sentencia T-025/04 sobre respuestas al desplazamiento y los Autos posteriores, hasta la Ley 975/05 de “Justicia y Paz” y la Ley 1448/11 o “Ley de Víctimas”. En este sentido, la CC no solo se ha constituido en una reserva moral para las comunidades que han sido victimizadas, sino un aliado estratégico para la DP, que es requerida para dar Informes de Avance sobre cumplimiento de los Autos. La pregunta es: ¿la DP se aprovecha de forma óptima de esa relación privilegiada con la CC? ¿Cómo se aprovecha en la relación con otras instancias claves en la protección de las poblaciones vulnerables?

<sup>16</sup> CCJ, VI Informe de seguimiento a la aplicación en Colombia de las recomendaciones del Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para los derechos humanos de las personas internamente desplazadas, febrero 2011.

La última jurisprudencia de la CC evidencia que los Desplazados Forzados Internos (DFI) son una prioridad nacional, pero el discurso al respecto no se cumple. El tema DFI tiene poca atención por parte de los jueces de primero y segundo grado, es una razón por la cual la CC tiene que ser tan proactiva. La relación entre la DP y la CC va en dos sentidos: la DP puede señalar casos de prioridad, pidiendo la intervención de la CC; y la CC puede llamar a la DP sobre intervenciones necesarias. Sobre DFI, la CC ha pedido al DP informes periódicos sobre el estatus de la situación.

Sobre el papel del *Procurador General* y del Ministerio Público en general, pareciera que los temas de DH no han tenido la misma atención durante la presente administración con relación a la anterior. A pesar de que los *Personeros Municipales* forman parte del Ministerio Público – institución formalmente bajo la dirección del Procurador General - el Procurador no tiene ninguna autoridad de instrucción sobre los Personeros. Esto requeriría una reforma constitucional –propuesta hace unos años por la CCJ para proponer una línea entre la Procuraduría y las Personerías. En donde sí tiene la autoridad la Procuraduría es en observar casos de indisciplina de empleados públicos –por ejemplo, falta de cumplimiento de los autos, el PR con el apoyo del DP y los DR sí podrían fortalecer la estrategia de llamar la atención de la Procuraduría sobre funcionarios que no cumplen, especialmente al nivel local. Donde la Procuraduría interviene frente a casos de incumplimiento, de hecho establece un espacio de acción por parte de los Personeros municipales, normalmente atados por su dependencia a los poderes locales.

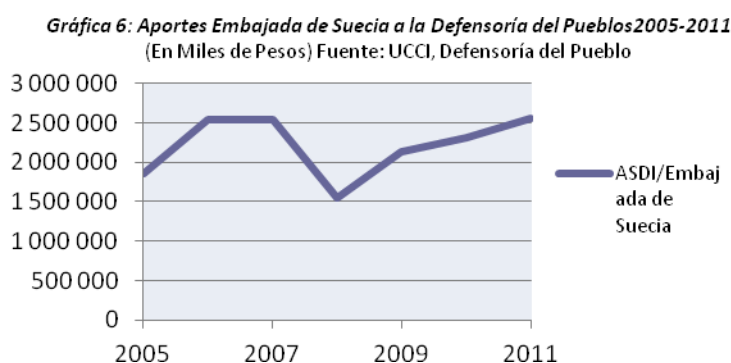
Otra posibilidad de fortalecer la incidencia sobre el nivel municipal es apelar a que la *Contraloría General de la República* pueda observar si los fondos dedicados específicamente al tema de desplazados no hayan sido utilizados de la manera correcta.

El rol de la *Fiscalía* ha ido fortaleciéndose con la administración actual; hay acciones importantes sobre casos emblemáticos que promovieron desplazamientos (como el del General en retiro Rito Alejo del Río), la reciente creación de la Subunidad élite para la identificación de bienes despojados a las víctimas o la acusación contra empresas palmicultoras en zonas de desplazamientos; también, uno de los temas invisibilizados y sobre violencia sexual<sup>17</sup>. Actualmente hay alrededor de 5,000 personas investigadas por violaciones a DH, la mayoría de ellas del paramilitarismo.

La idea es que el DP debe aprovecharse de sus “aliados estratégicos” para lograr que otras instancias claves se conviertan en “aliados tácticos”: las Personerías y las Inspecciones de Policía a nivel municipal, el Ministerio de Defensa, el Ministerio del Interior, de Agricultura (Incoder) y otros, Acción Social a nivel central pero también sobre todo en su accionar local.

#### 4.1.4. El papel de los donantes y la comunidad diplomática

La cooperación de la Embajada de Suecia ha sido fundamental en la vida de la DP, incluso a través del diálogo político en la esfera nacional. Como coparte líder en el tema de prevención y protección ha tenido una cooperación solidaria sostenida a lo largo de los últimos años.



<sup>17</sup> Más información sobre el tema, en el Informe sobre Violencia Sexual y Feminicidios en Colombia, presentado por la Casa de la Mujer, Mujeres que Crean, Ruta Pacífica y Vamos Mujer a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Octubre 2008 y en [www.verdadabierta.com](http://www.verdadabierta.com).

La cooperación bilateral o multilateral respecto a la DP ha tenido diferentes perfiles, según las prioridades de la comunidad internacional al respecto. Para USAID, la prioridad ha sido el tema de seguridad (Plan Colombia y fortalecimiento de las Fuerzas Armadas), monitoreo del conflicto armado con el SAT, fortalecimiento del sector justicia (con la Fiscalía y el aparato judicial). Los países europeos (incluyendo a la Comisión de la UE) ha puesto tradicionalmente más énfasis en las víctimas. Históricamente la DP ha tenido un portafolio de cooperación internacional amplio: se habla de 24 donantes (cuya expresión ha sido el G-24).<sup>18</sup> La pregunta es: ¿cómo se puede aprovechar esa diversificación de fuentes y socios de la cooperación para optimizar la protección efectiva a comunidades en riesgo?

Sobre el diálogo entre la comunidad de donantes y el DP, parece existir criterios diferentes. Mientras los donantes y la comunidad diplomática le ha ofrecido constituir “una mesa de amigos” para coordinarse con el propósito de fortalecer la posición de la DP, el Defensor expresa en conversación con el equipo evaluador que prefiere “relaciones bilaterales”.

Además de la cooperación económica o el diálogo político, existen figuras interesantes, como la sugerida por la CC en el Auto 005, la “Comisión de acompañamiento para la restitución de tierras”: habrá que ver si la Ley de Víctimas preve una figura similar o habrá que hacer incidencia para garantizar un espacio de “veeduría” desde la comunidad internacional (gubernamental, no gubernamental, inter-gubernamental).

En junio, 2011, el Presidente Santos sancionó la Ley 1448 ***“Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”***, conocida como Ley de Víctimas y Restitución de Bienes. La Ley de Víctimas fue firmada con mucha difusión nacional e internacional en presencia del Secretario General de las Naciones Unidas, en junio del 2011. Ese acto fue interpretado como una invitación a la comunidad internacional para seguir acompañando al gobierno colombiano en la defensa de los derechos humanos. Asimismo, en la fuerte campaña para lograr la ratificación por varios países de acuerdos de libre comercio con Colombia (principalmente de parte de los EEUU y la UE pero también de un país como Noruega) el gobierno ha invitado a esos países a seguir monitoreando la situación de los derechos laborales y humanos del país.<sup>19</sup> Ese conjunto de expresiones políticas deben abrir una nueva oportunidad para un cabildeo activo por parte de la comunidad internacional a favor de la protección efectiva de los DH en Colombia, aunque no deja de confundir mensajes divergentes entre el Presidente de la República y otros altos funcionarios del gobierno frente al rol de la cooperación para los próximos años. Ello implicará por parte de la comunidad diplomática comprometida con derechos humanos desarrollar una estrategia de incidencia política a varios niveles –incluyendo la Presidencia y la Vice-Presidencia.

#### **4.1.5. La Magistratura Moral**

La Constitución confió al DP importantes funciones relacionadas con la protección y promoción de los derechos humanos, la intermediación entre el Estado y la sociedad y la limitación del poder de las autoridades políticas (Art. 282). Desde esta perspectiva, el Defensor del Pueblo tiene una fuerza moral más que coercitiva. La Asamblea Constituyente prefirió luego de intensos debates, confiar más en la fuerza persuasiva del Defensor del Pueblo, que en su capacidad de sancionar. De esta manera, el correcto ejercicio de las funciones del Defensor del Pueblo depende de su idoneidad profesional, moral y técnica, de su legitimidad social y de su independencia.

A raíz del cambio de Presidencia en 2010, se esperaba un perfil más alto del DP en su función de Magistratura Moral, pero casi en general, las personas entrevistadas no consideran que se esté cumpliendo de forma apropiada esa función. Aunque los documentos producidos por la DP presentan información crucial sobre la crisis humanitaria y la precariedad estatal en cuanto a protección y prevención por omisión o por acción, las

---

<sup>18</sup> El Equipo de Evaluación tuvo acceso a una información sobre cooperación de los últimos seis años, pero por no estar actualizada y no llegar la actualización para el cierre del presente informe, no se presentan análisis comparativos

<sup>19</sup> En la reunión entre los presidentes Santos y Obama en Washington el 7 de abril 2011, que fue decisiva para la aprobación del Tratado de Libre Comercio -TLC - por parte del presidente estadounidense, ese fue un tema central. Durante una visita a Noruega, el Vicepresidente Angelino Garzón invitó a la comunidad internacional a seguir monitoreando el respeto a los derechos humanos en Colombia, como respuesta a una argumentación en contra de un TLC con el país (reunión en el *Norwegian Institute of International Affairs*, 3/11/11).

declaraciones públicas del DP no parecieran tener un impactante peso político. En entrevista con el Equipo Evaluador, el DP manifiesta no considerar el manejo de medios como la forma mejor para el ejercicio de su Magistratura Moral, y más bien considera su rol como “tarea discreta”. En este punto parece existir otras expectativas casi unánimes entre las personas entrevistadas por el Equipo de Evaluación.

## 4.2. Formación para la participación y la incidencia política

### 4.2.1. Las metas de la formación

El Proceso de “Formación en Derechos Humanos para la Participación, la Incidencia y el Seguimiento en Políticas Públicas” pretende dentro de la estructura institucional implementar las funciones de la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos al nivel regional, según el Documento Oficial del Programa Regionalizado aprobado por la Embajada en 2009. Este Proceso alude entonces a varios aspectos, que serán analizados uno a uno en este Capítulo de Hallazgos: formación (al interior de la DP a nivel nacional y regional), promoción de la participación ciudadana, incidencia política y seguimiento a políticas públicas.

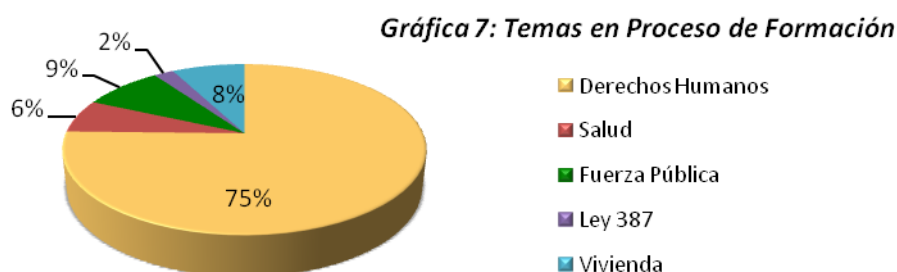
El proceso de formación en derechos a la población colombiana ha sido la esencia de la DP desde su conformación y cumple un papel importante en el PR. Los líderes de las comunidades valoran altamente las capacitaciones recibidas, que para ellas son de “formación política” y las toman como una forma de acompañamiento y fortalecimiento de sus organizaciones de base.

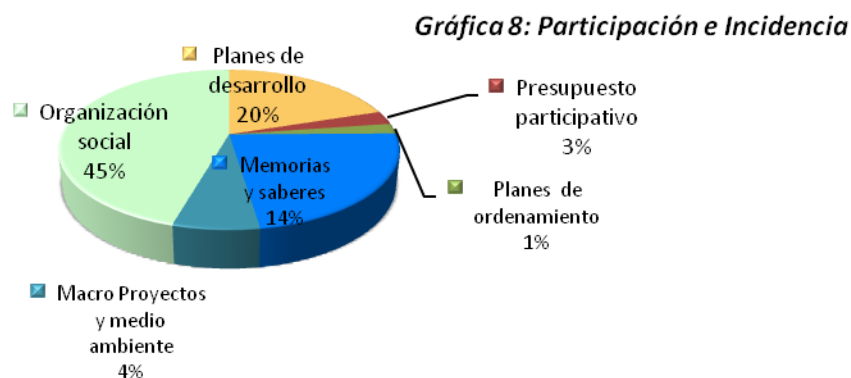
En cuanto a la ubicación institucional de este proceso, pareciera necesitarse una visión estratégica institucional de capacitación que supere la inestabilidad de un equipo de contratistas y fortalezca unos lineamientos pedagógicos con enfoque de derechos.

### 4.2.2. Los efectos visibles e invisibles

La analogía presentada por uno de los DC ilustra la importancia del proceso de formación: “cuando las comunidades de víctimas se confrontan con la lógica del poder local, es como invitar a alguien a participar en un juego, sin explicar las reglas del juego”. En este sentido, el Proceso de Formación busca clarificar para las comunidades las reglas del juego sobre las cuales se juega su integridad y el respeto por sus derechos. El Equipo de Evaluación fue informado de la producción de materiales del Proceso de Formación para uso en colegios. Sin embargo, no se pudo tener acceso a los materiales, por lo cual este aspecto no se profundizará.

El Programa de Formación tiene en sus Asesores en terreno una fuente de trabajo y contacto con las comunidades –no siempre bien reconocidas, según se deduce de la Encuesta aplicada. Los líderes encontrados sobre todo en el Cauca y el Bajo Atrato parecen dominar bien el lenguaje de derechos, con testimonios como “este proyecto nos hizo conocer nuestros derechos y saber encaminar las demandas para cumplir nuestros derechos a las varias instancias del Estado”; aluden al “Mapa de Ruta” para el acceso a sus derechos. Varios son los temas abordados por el Proceso:





#### **4.2.3. La incidencia política en el PR**

El propósito de formar para la participación y la incidencia busca fortalecer la capacidad de las comunidades y los mismos funcionarios de la DP, para generar cambios en políticas públicas que favorezcan a la población participante del PR en cuanto a atención, prevención y protección de derechos. De alguna manera este ha sido un trabajo complementario a la jurisprudencia emanada de la CC, así como lo realizado por la sociedad civil en torno a la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento. Es en este sentido que la formación para el conocimiento de los planes de desarrollo local busca generar un empoderamiento importante en las comunidades hacia una mayor protección y respuesta por parte del Estado local.

A pesar de los retos que enfrenta el Proceso en cuanto a producción de materiales, potencia la incidencia política de los pueblos indígenas / afros y de las mujeres, como se pudo constatar en la visita al Cauca. El proceso de formación a poblaciones víctimas pretende lograr un empoderamiento en su capacidad para conocer e incidir en los Planes Integrales Unicos (PIU) que surgen de la Sentencia T-025 y que deben ser integrados a los Planes de Desarrollo Municipal. Además, tiene la potencialidad de empoderar a comunidades para participar de una forma activa en la contienda electoral local (Octubre de 2011) (no se tienen cifras precisas por cuanto no pareciera haber existido una política de seguimiento a este tema por parte del PR desde la línea de base).

#### **4.2.4. Presupuestos para la formación**

Para valorar las necesidades planteadas de implementar más procesos de formación y empoderamiento en políticas públicas, valdría la pena revisar el porcentaje de asignación del presupuesto total del PR al proceso de formación: el Proceso tiene una participación del 24% en el presupuesto total 2011, de los cuales un 60% es para actividades y un 40% para personal; la mayor parte del presupuesto de personal (92%) se destina a honorarios al nivel central, mientras un 8% está destinado para el pago de honorarios de los seis asesores/as en terreno. Quizás este tema merezca revisión si se liberan recursos de DC para 2012, de incrementar la cantidad de AF en terreno con una política de Formación a Formadores –FaF, para cubrir más comunidades ante las demandas que se presentan en la coyuntura actual y situación por venir.

### **4.3. Proceso de Seguimiento, Evaluación, Control de Gestión y Difusión**

El Componente Estructural de este Proceso es el de la “Proyección de las funciones de las oficinas nacionales de planeación y cooperación internacional para el mejoramiento de las capacidades institucionales en gestión y planeación”. El PR no está ubicado como todo un bloque adentro del Organigrama de la DP, sino que es una estrategia que cruza varias dependencias, lo cual le da la ventaja de coordinar con varias Delegadas y Direcciones. Al mismo tiempo, le presenta el reto de articular en una institución muy joven dentro de la institucionalidad colombiana, que ha crecido con una cultura compartimentada en donde cada Delegada/Dirección es quien tramita sus proyectos, establece relaciones con donantes, etc.

En los últimos años se han venido dando pasos importantes de reforzamiento institucional, como la creación de la Unidad de Coordinación de Cooperación Internacional (UCCI) y el establecimiento del Sistema *Estrategus* para planeación. Pero se requieren más esfuerzos de articulación para tener una sola estrategia institucional de

cooperación, así como un sistema de seguimiento, evaluación, control de gestión y difusión articulado y de uso de todas las dependencias a nivel nacional y regional. En la Estructura Funcional, este proceso abarca las siguientes funciones, que serán analizadas una a una:

**Seguimiento a la situación de comunidades focalizadas:** Para la fase inicial del Programa Regionalizado se realizó una Línea Base con información importante sobre el contexto y niveles de vulnerabilidad. Existe levantamiento de información por parte de los DC y AR en las visitas a comunidades (principalmente quejas y/o peticiones). Los DC acopian información sobre riesgos potenciales o evidentes a comunidades, que son compartidas con el Analista SAT, DR y Equipo PR en Bogotá. El equipo de Fortalecimiento Institucional consolida la información proveniente de los reportes mensuales de DC/ARs, sobre eventos (desplazamiento masivo forzado, confinamiento y/o riesgo de desplazamiento) y seguimiento de prensa. Se incorpora información en Excel (sábanas). Les hacen seguimiento, se los pasan a los colegas de cada Proceso a nivel nacional, para que sepan en qué lugares se está trabajando qué aspectos o está sucediendo determinado evento.

**Seguimiento a los planes operativos en las regiones.** El Proceso de *Estrategus* está centralizado en la Oficina de Planeación. *Estrategus* tiene productos estratégicos: Informe a la Sentencia T-025, Informe final de dinámicas de desplazamiento, Informe de dinámicas de frontera, Informe y Audiencia de Tierras en Magistratura Moral y Casos Emblemáticos. Los funcionarios en terreno envían información al equipo de UCCI, que consolida en una sábana de Excel, mediante productos funcionales que se adaptan a estos productos estratégicos. Se han hecho esfuerzos del PR por convocar a otras dependencias en procesos internos de planeación, en eventos de formación, en producción de informes conjuntos –como el que se envía a la CC, o el Protocolo SAT-PR para prevención (que aparece en la web). El *Estrategus* de 2010 tenía previsto un coordinador de un grupo de trabajo mixto por producto, pero el equipo PR no siente de otras dependencias de la DP una suficiente reciprocidad, por considerar que están “compartimentados”.

**Fortalecimiento institucional para la planeación en las oficinas regionales en el marco del programa regionalizado. (Equipo UCCI y Planeación).**

Existen tres procesos de planeación actualmente en la Defensoría:

- **Plan Funcional** desarrollado por las DR, planeación de actividades cotidianas y legales de la institución, de acuerdo con la ley: promoción, acciones judiciales, trámites de quejas y defensoría pública.
- **Plan Operativo Estratégico (POE):** acciones extras, apuestas diferentes, caso de demanda por el tema víctimas, necesidad de hacer estudios por demanda ciudadana o por demanda política. Entonces se hacen audiencias sobre tierras, minería, petróleo, etc. Estas acciones le dan un agregado a la acción defensorial. Cada oficina al nivel nacional debe hacer POE. También además de audiencias, están las acciones humanitarias, documentos de investigación.
- **Plan Estratégico Institucional** que luego es publicado mediante Resolución Defensorial

Se ha avanzado en un proceso de planeación participativa anual, con todos los Defensores Regionales (32 departamentos más 3 especiales: Urabá, Magdalena Medio, Ocaña), de armonización de los Planes Funcionales regionales con el Plan Operativo Anual del PR. Esto implica ejercicios de planeación con matrices de seguimiento e indicadores de gestión (aún no de impacto), transferencia de los recursos del PR a las DR y construcción de confianza. El Sistema Vision Web especializado en Desplazados Forzados Internos -DFI, se está desarrollando en sus aspectos técnicos para en 2012 reforzar este componente.

**Apoyar a la coordinación general en la interlocución con los cooperantes.** La creación de UCCI se hizo con varios propósitos: atraer recursos, mantener diálogo con la cooperación internacional, mejorar acompañamiento al Defensor del Pueblo y a la institución. Hay una base de datos de proyectos con 24 donantes (bilateral y no gubernamental, algunos con recursos para proyectos, otros con asistencia técnica, otros solamente en diálogo político) y registro en el sistema SIAF –Sistema Institucional Financiero, en coordinación con la Sub-Dirección Financiera. La interlocución con cooperantes la hace el Defensor del Pueblo, el Coordinador del PR y el encargado de la UCCI.

**Estrategia y desarrollo de la difusión.** Se ha diseñado un documento de Estrategia de Cooperación Internacional, que aún no ha sido aprobado por el DP. La DP comenzó su gestión con el “Grupo de Amigos de la Defensoría” que apoyaron de manera importante por varios años a la DP; se reunían periódicamente y también anualmente / semestralmente con el DP. La Dirección de Promoción y Divulgación tiene recursos muy escasos, que solo alcanzan para rendición de cuentas, Informe al Congreso y no más. Es un reto para la DP garantizar capacitación a funcionarios, servidores públicos y comunidades con tan pocos recursos.

#### **4.4. Proceso Administrativo y Financiero**

Los principales procesos apoyados por la Embajada de Suecia funcionaban antes como proyectos independientes unos de otros, con sus propios procedimientos administrativos. El PR se pensó como la posibilidad de armonizar desde una Unidad Administrativa-Financiera del Programa. El compromiso de aumentar paulatinamente el aporte institucional para los DC no se cumplió para 2010 por la tardanza en ser aprobado el proyecto de ACNUR, que generó una respuesta por parte de DP de cubrir este personal por presupuesto propio.

Sí fue posible en 2011 cubrir dos DC adicionales y un Asistente de Formación –AF- (actualmente en proceso de contratación) se ha cumplido mediante la fórmula de cubrir del propio presupuesto los honorarios cuando ACNUR no había desembolsado fondos y así quedó luego de que se regularizara el contrato con esta agencia de Naciones Unidas.

La descripción de puesto tanto para AF como para DC es clara en roles y responsabilidades (no se exige formación en género, pero sí es explícito para AF en productos esperados, “aportar a la estrategia de formación en derechos humanos, con enfoque diferencial y de género...”), así como en las líneas de coordinación con otras instancias a nivel regional y nacional. De la Encuesta aplicada a DC/AF se deduce que no hay una total satisfacción con los beneficios contractuales que se devengan; consideran que se debería contar con un seguro de vida debido al riesgo de la labor desarrollada, se pide más garantías de estabilidad laboral –que se lograría si se aprueba por Hacienda la inclusión de la totalidad de los DC y la posibilidad de contratar más, debido a las necesidades de zonas conflictivas o las amplias zonas que algunos deben cubrir.

En Mayo el PR tuvo un proceso de auditoria interna con recomendaciones específicas, como que el Programa debería tener una cuenta independiente. El flujograma financiero está funcionando de manera adecuada con el Cerlalc<sup>20</sup>, quien gira fondos recibidos de La Embajada de Suecia de manera periódica, según requerimientos del PR y rendición a satisfacción de cuentas de transferencias anteriores. Le ejecución presupuestal en general se hace según lo planeado en el POA. El PR tiene una política de viáticos de reembolsos, no de avances, lo que en muchos casos dificulta la movilidad de los DC en situaciones de emergencia y deficiencias logísticas.

Existe un Manual de Procedimientos, que cumple con estándares de calidad en términos administrativos y manejo financiero en viajes, cajas menores para DC, así como para rendición de cuentas. Todos los miembros del PR han sido capacitados en los formatos y procedimientos del Manual. El Equipo de Evaluación pudo revisar dicho Manual, así como las descripciones de puesto para AR y DC, encontrando claridad en los roles y responsabilidades tanto administrativas/ financieras, como de ejercicio profesional en cuanto a protección, acompañamiento, formación, etc. a nivel local. A nivel nacional, el equipo ha ido ajustándose a las necesidades de eficiencia en cuanto a roles entre ellos, distribución de acciones y apoyo en cuanto se requiera –eventos, documentos, etc.

El PR tiene aún una distribución del presupuesto entre la sede nacional y las oficinas regionales adecuada en términos generales, principalmente porque un componente fuerte de la cooperación de Suecia lo representan los/las DC y AF (34%) y las acciones en terreno son giradas desde el nivel central (90% de Operación en Terreno). Sin embargo, analizando el rubro de Personal, existe un desbalance entre los recursos para 15 personas del nivel nacional (40%) y los destinados a 27 personas en terreno (60%). La distribución por porcentajes es la siguiente:

---

<sup>20</sup> Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe, una organización inter-gubernamental contratada por la Embajada de Suecia para administrar los fondos del PR.

| <b>Cuadro 1: Distribución Presupuestal Terreno vs Operación Nacional</b> |                         |             |
|--------------------------------------------------------------------------|-------------------------|-------------|
| Fuente: Equipo Administrativo y Financiero, Defensoría del Pueblo        |                         |             |
|                                                                          |                         |             |
| Honorarios Terreno                                                       | \$4.046.047.372         | 34%         |
| Honorarios Nacional                                                      | \$2.967.386.473         | 25%         |
| Operación Nacional                                                       | \$2.997.750.007         | 25%         |
| Operación Terreno                                                        | \$662.800.000           | 6%          |
| Gastos varios Equipo                                                     | \$553.072.473           | 5%          |
| Imprevistos                                                              | \$112.270.563           | 1%          |
| Costos de administración                                                 | \$453.573.076           | 4%          |
| <b>Total Presupuesto</b>                                                 | <b>\$11.792.899.964</b> | <b>100%</b> |

## 5. Aspectos de Género y Enfoque Étnico Diferencial

La Defensoría de Pueblo es, como otras dependencias estatales, una institución todavía marcada por la cultura patriarcal imperante en la sociedad colombiana. ONU Mujer realizó en Septiembre de 2010 el Estudio sobre Tolerancia Social e Institucional a la Violencia Basada en Género en Colombia<sup>21</sup>. El estudio indaga por la capacitación a funcionarios/as sobre atención a víctimas de Violencia Basada en Género –VBG. Un 29% de funcionarios de instituciones encuestadas nunca habían sido capacitados. La Defensoría reportó 54%. En dicho estudio, se afirma como conclusión que los organismos de control, encargados de la promoción y seguimiento a la garantía de los derechos de las víctimas son los que presentan más retos en el desarrollo de políticas institucionales de atención a víctimas de VBG. Y expresa preocupación por el caso de la Defensoría, dado que es la institución que debe brindar acompañamiento a las víctimas que denuncian hechos violentos en procesos judiciales. La DP comenzó este año un proceso de diseño de un Plan de Adecuación que ahora está por concretarse y sobre la cual la Delegada para Niños/as, Jóvenes y Mujeres comenzará un proceso de recaudación de fondos una vez aprobada y con Resolución Defensorial. Recientemente, el SAT y ONU Mujer han firmado una Carta de Entendimiento para producir tres informes temáticos sobre VBG en Nariño, Buenaventura y Cartagena.

### 5.1. Articulación del componente de género en la DP, un paso adelante

El Plan de adecuación institucional (capacitación y actualización) para una ruta de derechos con enfoque diferencial de género se ha venido implementando de manera lenta por parte de la Delegada, pero se espera tener una propuesta terminada para Diciembre de 2011. El equipo de la Delegada trabaja en el diseño curricular, a partir de identificar los roles existentes en la DP y las necesidades. Se está en un diálogo con el PR y otros Programas, Coordinaciones o Delegadas, para propiciar una interconexión en torno a niños/as, jóvenes y mujeres en cada dependencia. Se quiere medir el impacto de cómo la formación cambia ideas, actitudes, prácticas y culturas al interior de la DP. El currículo tendrá unos criterios básicos y luego desagregación por temas, según la especificidad de los programas desarrollados por las varias dependencias, para realmente *transversalizar* el tema de manera explícita y efectiva en la institución. Está pendiente una Resolución Defensorial para este Plan de Adecuación con enfoque transversal de derechos. La Delegada esperará establecer con el PR un acuerdo similar al que tienen con la Delegada de Defensoría Pública, para el diseño conjunto de procesos de formación sobre los temas específicos manejados por el PR, con herramientas y metodologías que permitan un abordaje integral al respecto, desde el impacto diferenciado de la violencia.

### 5.2. Diseño del Proyecto y Línea de Base Género

¿Es el PR consistente con las necesidades y prioridades de hombres y mujeres de los grupos participantes? ¿Cómo se da la integración de un enfoque en equidad de género<sup>22</sup> a un nivel estratégico así como en las operaciones en terreno, incluyendo actividades específicas para promover los derechos de las mujeres?

<sup>21</sup> ONU Mujer 2010

<sup>22</sup> Nota de Aclaración: para la Delegada para Niños/as, Adolescentes y Mujeres, existen dos interpretaciones sobre el tema: la expresión “enfoque de género” permite identificar y comprender dinámicas relacionales en los cuales las mujeres están en desventaja, excluidas y en

Para responder a estas preguntas desde la perspectiva de género, es necesario revisar desde el diseño mismo del PR. Hay consenso entre el PR y la Delegada que no hubo un proceso de diseño participativo que incorporara el enfoque de derechos de las mujeres, niños/as en el PR. Sin embargo, sí se hizo una línea de base que respondía al diagnóstico sobre temas de discriminación, exclusión o vulnerabilidad en las zonas priorizadas. También, sobre Violencia Sexual Basada en Género –VSBG y Control Coercitivo Basado en Género –CCBG- por parte de grupos armados ilegales como estrategia de control territorial. Fue evidente que es un tema altamente invisibilizado en los contextos locales y que muchas veces por ese desconocimiento, aparece como un tema de relevancia principalmente de “leve” a “moderado”.

Un reto para el PR será el de actualizar la Línea de Base para evaluar si hay progresos en cuanto a prevención, protección, fortalecimiento de capacidades sobre el tema, y programar para el 2012 –en articulación con la Delegada- acciones afirmativas en el POA.

### **5.3. El enfoque de género en la Programación**

La descripción de puesto de los DC no contiene ningún elemento que visibilice el tema de enfoque de derechos de las mujeres o enfoque diferencial, como sí lo hace la descripción de puesto de Asistentes de Formación. En la Encuesta de satisfacción, ante la pregunta sobre la incorporación del enfoque, mientras 57% de quienes respondieron consideran que sí está incorporado, 43% considera que está parcialmente en desacuerdo con la afirmación. Se podría inferir que la respuesta depende mucho de la región, de la dinámica desarrollada, del tipo de labores realizadas o de hasta qué punto se ha articulado trabajo en lo regional.

Respecto a los indicadores, aún parecen insuficientes los mecanismos para lograr mostrar avances o impactos adicionales a los indicadores cuantitativos de número de talleres realizados sobre riesgos de mujeres en contextos de conflicto y rutas de prevención y protección. La fase de capacitación va paralela al Plan de Adecuación que la Delegada está desarrollando; además, según programación, entre Agosto y Diciembre, pero durante la evaluación no hubo mención a estos talleres en particular. Un trabajo con la Consultoría de Punto de Vista debería abordar este aspecto, para pasar de unos indicadores de gestión, a indicadores basados en resultados.

### **5.4. Enfoque Étnico Diferencial - Línea de Base y Programación**

La línea de base y la programación tienen claro el enfoque étnico diferencial. Los Autos de la Corte 05, 04, así como el Auto del 18 de Mayo de 2010 visibilizaron el tema y emplazaron a autoridades a responder de manera coordinada en respuesta a la situación de población indígena y afro descendiente. En la línea de base está claramente delimitado el diagnóstico situacional de las comunidades étnicas, y establecida la jerarquía de priorizaciones por el nivel de vulnerabilidad que presentan en contextos altamente conflictivos y en disputa.

Para el caso de afro descendientes, la región del Chocó Biopacífico ha tenido especial atención, por la conjugación de situaciones que tienen en alto riesgo a estas comunidades; el equipo de Evaluación pudo visitar a las Comunidades de las cuencas de los ríos Curvaradó y Jiguamiandó, que tienen especial protección de la Corte Constitucional mediante el Auto del 18 de Mayo de 2010. Aunque el ejército ha montado un retén cerca de las zonas humanitarias construidas por las comunidades luego de su regreso –que no retorno, dado que no existieron condiciones de seguridad ni acompañamiento pleno por parte del gobierno, persiste la estigmatización<sup>23</sup> y las amenazas a la autonomía y al derecho al territorio por intereses económicos empresariales aliados con la ilegalidad. El PR acompaña a estas comunidades en la demanda por protección y prevención. Se requiere a futuro un mayor fortalecimiento de un trabajo articulado con la Delegada para Asuntos Ambientales, para atender la situación de concesiones mineras y su impacto en violencia, que se suma a las muchas vulnerabilidades de las comunidades indígenas y afrodescendientes en Colombia.

---

situación de subordinación y “enfoque de derechos humanos de las mujeres”, que es su responsabilidad en la DP, busca la exigibilidad y goce efectivo de los derechos según la normatividad internacional y nacional. Que exista uno, no garantiza que exista el otro.

<sup>23</sup> Al decir de un líder comunitario, al preguntarle a un soldado la razón de su estadía, éste respondió “nos mandaron a cuidar a unos líderes comunitarios, que son guerrilleros”.

## 6. Balance de los hallazgos

### 6.1. ¿Hay progreso hacia los resultados?

Cuando los Términos de Referencia (TdR) piden un análisis del progreso hacia los resultados en la implementación del programa desde junio 2009 hasta mitad del 2011, es evidente que el período es muy corto para poder constatar mejoras sustanciales. Otro problema – como ha sido mencionado antes – es la falta de instrumentos para medir los cambios, uno de los elementos comentados abajo.

El primer tema es el **proceso de regionalización del programa**, y del seguimiento con las víctimas por parte de la DP en su totalidad. A partir de la decisión de descentralizar la responsabilidad operacional a los Defensores Regionales, algo que comenzó en 2008, ese proceso parece haberse consolidado con bastante eficiencia. Hasta donde el equipo de evaluación lo ha podido constatar, existe ahora un equipo bien consolidado a nivel regional, generalmente bajo la orientación de los Defensores Regionales. Ese equipo incluye a los Defensores Comunitarios y los Asesores Regionales de Formación, aún cuando no tienen ninguna relación contractual con sus “jefes” regionales. Los analistas del SAT, que reportan directamente al Director del SAT a nivel central, también parecen trabajar muy de cerca al resto del equipo regional. Se debe asegurar que el personal especializado en orientación psicosocial, justicia y reparación desde la perspectiva de la víctima, calificado para recibir denuncias, ofrecer ayuda psico-social y orientar sobre derechos y rutas de seguimiento, trabaje lo más directamente posible con el equipo de campo, y sobre todo con los DC.

**El papel de los Defensores/as Comunitarios** y otro personal de campo similar sigue siendo clave. En total el PR tiene 50 operadores en terreno entre Asesores Regionales para la Atención al Desplazamiento (15), Asesores de Participación –en otra literatura aparece como Asesores de Formación- (6), y Defensores Comunitarios (29 en total: ya 6 pagos con fondos propios (del Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional –Bpin), tres de ellos en proceso de contratación; 14 cubiertos con fondos de la Embajada de Suecia y 10 cubiertos con fondos ACNUR). La presencia de este personal en las comunidades más lejanas y vulnerables ha sido un tremendo éxito. La limitación en número y recursos logísticos es evidente, y fácilmente se podría duplicar su número sin que sea suficiente. El avance en la incorporación de este personal tan decisivo en el presupuesto propio de la DP ha sido muy lento, en términos absolutos y en comparación con otras categorías de personal (p.ej. el SAT (90%) y los equipos psico-jurídico (70%)). Con el PGN 2012 se verá si su función sea considerada como de alta prioridad por parte del gobierno central: se ha hecho una solicitud al Ministerio de Hacienda para incorporar a 32 Asistentes de Formación y 54 Defensores/as Comunitarios, y tanto el Defensor del Pueblo, como el equipo PR considera altas las probabilidades de aprobación de esta solicitud.

Si bien parece que la **articulación intra-institucional** de la DP ha mejorado sustancialmente durante el período bajo consideración, eso no es el caso de la **articulación inter-institucional**, *con las instituciones que esta evaluación consideran como aliados estratégicos y tácticos para el éxito real del programa y de la atención por parte de la DP en general a las poblaciones más vulnerables*. La única excepción sigue siendo la Corte Constitucional, con la cuál la DP tiene una relación muy fructífera. Si realmente existe un nuevo aire político con el cambio de gobierno y de políticas hacia las víctimas, la DP hasta ahora no ha sido capaz de aprovechar la oportunidad.

El Proceso de **“Formación en Derechos Humanos para la Participación, la Incidencia y el Seguimiento en Políticas Públicas”** se desarrolla de manera periódica, aunque es un tema recurrente por parte del personal en terreno, necesitan procesos más sostenidos de formación, sobre todo en temas de coyuntura actual, y espacios comunes para el intercambio de experiencias. Se constata que no existe mucha producción de materiales para la difusión. El tema de capacitación en incidencia política se hace, a consideración del Coordinador del Proceso, de manera más intuitiva que sistemática, habida cuenta de que ninguno de los miembros del equipo de PR ha sido formado en estrategias de Incidencia Política como herramienta de cambio desde el nivel comunitario al nivel nacional.

En este sentido, aunque los eventos de formación son importantes y significativos para los/las participantes en los eventos organizados por el equipo del Proceso, es insuficiente como avance para el logro de los resultados en procesos educativos y de incidencia. No existe un Plan de Incidencia Política que conjugue las labores del PR en lo que se refiere a políticas públicas.

En cuanto a **los sistemas de gestión y monitoreo de información** y en la gestión basada en resultados, hay un trabajo en camino con un consultor externo (la Corporación Punto de Vista) en Asesoría en Sistemas de Planeación, seguimiento y Evaluación según metodología basada en Resultados, por solicitud explícita de la Embajada de Suecia. Pero el avance con este tema hasta ahora ha sido lento, y más como consecuencia de la presión externa. Hace falta una mayor apropiación interna para que esos sistemas funcionen satisfactoriamente. En cuanto al sistema *Estrategus*, éste ha avanzado en cuanto a ajustarse a tiempos y formatos institucionales, pero aún a nivel central por parte de Planeación. Es incierto si esta situación cambiará en el tiempo restante de esta fase del Programa, o si habrá una capacitación a miembros del equipo PR para acceder al mismo y evitar ajustar los informes a sábanas extensas en Excel.

## **6.2. Consistencia con necesidades y prioridades**

El programa parece estar coherente con las prioridades de la estrategia Suecia-Colombia 2009 – 2013. Así mismo, corresponde con el Plan Estratégico Institucional, pero con la excepción importante de dos temas estrictamente relacionados: el ejercicio de la magistratura moral y la incidencia en la formulación y gestión de la política pública. La mayor falta del programa es en su capacidad de movilizar acciones efectivas de protección por parte de otras instituciones públicas.

Hasta donde podamos constatar, las actividades del programa son bien consistentes con las necesidades de las comunidades, muy flexibles en su atención a sus demandas (sobre todo donde hay personal de campo del PR), y bien focalizadas a las comunidades de más necesidad y la población meta dentro de esas comunidades. Debido a los escasos recursos disponibles, las actividades no pueden ser muy proactivas; muchas veces están limitadas a responder a demandas concretas.

Es evidente que la focalización realizada obedece a una jerarquía de prioridades y a un enfoque de respuesta a necesidades según vulnerabilidades. El conflicto y las violencias inherentes demandan presencia de DC en muchas zonas aún no cubiertas; pero las actuales definitivamente sí están priorizadas de manera adecuada. Se espera que un incremento en el número de DC el próximo año permita una mejor acción coordinada en protección y un factor disuasivo para las comunidades frente a agresiones de actores armados en sus dinámicas de guerra.

Los Principios de equidad se basan en una efectiva transversalización de un Enfoque de realización de derechos y una Perspectiva Diferencial mediante Acciones afirmativas. El Enfoque Diferencial reconoce que existen condiciones y posiciones de los distintos/as actores sociales como sujetos de derecho desde una mirada del grupo socioeconómico al que pertenece, en cuanto a género y etnia.

El Equipo de Evaluación considera suficientemente bien incorporado el enfoque diferencial étnico en el PR. Respecto de violencia sexual y basada en género, las estadísticas muestran que antes de explicitar con grupos vulnerables el tema, 4 de cada 10 víctimas no se reconocía a sí misma como víctima, lo cual demuestra que el tema ha sido “normalizado” y “naturalizado”. La prevalencia de la Violencia Sexual Basada en Género (VSBG) a nivel local con presencia de actores armados, la falta de conocimiento de la población sobre este tipo de violencia, la ocurrencia continua y los obstáculos para reportar a nivel de autoridades contribuye a que este tipo de violencia sea invisible y no castigada.

## **6.3. Seguimiento a recomendaciones anteriores**

Las recomendaciones de la evaluación anterior estaban concentradas en aspectos específicos del proceso de identificación y formulación de iniciativas, particularmente relacionadas al fortalecimiento del desempeño institucional de la DP.

Veamos punto por punto como han sido implementadas esas recomendaciones:

- *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.*

Parece que los canales de diálogo internos entre los funcionarios de la DP han sido ampliados y fortalecidos, sobre todo a nivel regional. Pero el diálogo con actores externos, sea con la sociedad civil nacional o con la comunidad internacional, se percibe como insuficiente dados los retos del contexto y la pervivencia de la crisis humanitaria, cada vez más invisibilizada. Incluso, iniciativas concretas de la comunidad internacional para organizar una alianza más fuerte con la DP no han sido aprovechadas y no ha habido un espacio multilateral para analizar las razones por las cuales no se siente como prioritario ni relevante.

- *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.*

Se puede afirmar que el PR se está ajustando a tiempo/planeación durante este último año. Se ajustó la planeación del PR (tradicionalmente en Febrero) a la planeación de la DP (que es en noviembre), se están adaptando a ella (para fines de 2011) para que el plan del año de cierre 2012 estén listos desde enero/feb y los informes correspondientes al 2011 salgan con calidad y a tiempo. Dependerá mucho del trabajo con la Corporación Punto de Vista, y los resultados que logre con el equipo de PR, que haya un espacio con la Oficina de Planeación para presentar los avances, proponer estrategias de diseño conjunto para el Sistema *Estrategus*. También será importante que el consultor de Punto de Vista participe en la Planeación anual con DR, para comenzar a dar el paso de indicadores de gestión, a indicadores basados en resultados.

- *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.*

Este trabajo está en camino, sobre todo gracias a la insistencia de la Embajada de Suecia, pero el avance es lento. Por otro lado, *Estrategus* es útil como herramienta institucional, pero pareciera tener un límite, porque permite hacer seguimiento de gestión (insumos, productos, actividades) pero no pareciera llegar a resultados ni a impacto. Preocupa que se lleven adelante dos procesos paralelos –basado en resultados y seguimiento por gestión- sin que haya un sistema único de indicadores.

- *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.*

Igualmente en este punto, el avance se da, pero no en el ritmo que debiera, y hasta ahora limitado al nivel nacional. Se han dado pasos importantes con la planeación anual conjunta PR con DR, que arroja sub-productos y cuyo consolidado es publicado en la página web institucional. Según la recomendación, estos instrumentos deberían ser parte integral del documento suscrito. El documento del proyecto sí contiene una matriz de marco lógico, y una línea de base; se esperaba que se hiciera una contrastación anual y esto no ha sucedido, lo cual hace difícil medir los avances del programa.

Un avance importante dentro del Sistema *Estrategus* se ha comenzado a dar, mediante la planeación de un trabajo conjunto con la Defensoría del Pueblo de Ecuador en un acuerdo binacional que arroje información sobre colombianos/as en el país vecino. Es un proceso que recién comienza.

- *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.*

Este tema será abordado en la nueva fase de la consultoría contratada con Punto de Vista; el proceso implicará la revisión de los Objetivos del PR, para adecuar un Marco de Resultados eficiente y medible para lo que resta del proceso.

- *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.*

Se reconoce que se han tomado iniciativas importantes para promover tal cultura institucional. El equipo que trabaja a nivel central con el Programa Regionalizado está haciendo un esfuerzo al respecto, quizás más que en otras unidades de la DP. Pero la construcción de “una cultura institucional” no es algo que surge de la noche a la mañana, sobre todo si no es parte de una política de toda la institución de la DP. La esperanza es que el método de gestión basada en resultados, ya iniciado por el Programa, poco a poco sea generalizado en toda la institución, lo cual implicaría por parte de Suecia un esfuerzo adicional y un proceso de negociación al más alto nivel, para poder apoyar a un nivel más institucional este fortalecimiento en sistemas de registro y gestión de información.

- *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.*

Los procesos de planeación participativa entre el PR y las DR ha sido un proceso de fortalecimiento de la comunicación y de la gestión defensorial. Al final de esta fase del PR se puede afirmar que las DR quedarán cualificadas y con capacidad instalada. A futuro, se pretende que las DR también hagan Planes Operativos Estratégicos, liderados por la Oficina de Planeación, que requerirá ser visitada por el consultor de Punto de Vista para facilitar acuerdos entre esta oficina y el PR

## 7. Conclusiones y recomendaciones

En este capítulo, se intentará resumir la evaluación, respondiendo a las preguntas concretas formuladas en los TdR, antes de compartir las lecciones aprendidas y ofrecer una serie de nuevas recomendaciones. Una matriz resumiendo las preguntas claves en la relación entre la eficacia, la relevancia, la sostenibilidad y la eficiencia y cada uno de los cuatro procesos del programa se encuentra en el Anexo 3.

### 7.1. Eficacia

*Avances hacia los resultados esperados:*

***La DP promueve medidas de protección y restitución de derechos y de prevención en las comunidades metas. Sin embargo, esas medidas no siempre resultan en un mayor nivel de protección, por ser del resorte de las entidades ejecutoras de políticas de prevención y protección.*** Esta expectativa, sin duda, acontece, desde el rol constitucional y legal de la Defensoría como garante del ejercicio de control y seguimiento. Sin embargo, esas medidas al final no siempre resultan en un mayor nivel de protección, por razones fuera del control del PR y en gran medida fuera del control de la DP, por ser del resorte de las entidades ejecutoras de políticas de prevención y protección. El énfasis étnico es de hecho claramente expresado, pareciera menos con el énfasis de género, aunque la comunidad visitada en Popayán mostró niveles avanzados de organización, conocimiento de derechos y exigibilidad de los mismos ante autoridades pertinentes. El proceso que se adelanta por parte de la Delegada para Niños/as, Jóvenes y Mujeres significará un esfuerzo importante por transversalizar el tema en la institución,

quedará el reto para el PR de incorporar sus especificidades en las capacitaciones que realiza con la población participante del Programa.

***Un proceso de fortalecimiento de capacidades para la incidencia –y de capacitación para la incidencia –podría ser pensado en una nueva fase del Programa, retomando temas claves en cuanto a incidir eficazmente sobre la institucionalidad colombiana relacionada con protección.*** Esto debería ser incorporado en un Plan de Incidencia 2012, diseñado por el equipo con un/a experto en el tema, con indicadores de medición efectiva. Una posibilidad sería de trabajar con la CCJ para relanzar un proyecto de ley que reforme la figura de Personeros Municipales para hacer más viable y efectiva su labor y que rompería con la cadena de insuficiencia al nivel de lo local.

También, es de mencionar que ***el PR tendría una mejor capacidad de medición de los avances del Programa, si la Línea de Base realizada en la primera fase del Programa, se hubiera actualizado o contrastado al menos anualmente,*** para “tomar el pulso” de en dónde están los más grandes retos y en dónde los aciertos en cuanto al tema. Aunque estaba prevista la actualización en cada región focalizada anualmente, esto no ha sucedido durante la vida del proyecto, por lo cual es difícil medir la eficacia en cuanto a un avance hacia resultados de mejoramiento en protección. El contexto sigue siendo altamente conflictivo, menos visibilizado luego de la desmovilización paramilitar y exacerbado por las bandas emergentes y los conflictos en torno a minería.

El segundo resultado esperado está formulado en el marco lógico como una ***expectativa de formación para la incidencia por parte de las comunidades vulnerables en las políticas públicas para el ejercicio de sus derechos.*** Vale la pena preguntar primero si el PR ha contribuido al fortalecimiento de la conciencia de derechos humanos y al nivel organizativo entre los grupos de víctimas. La respuesta es que sí; los líderes capacitados dominan un lenguaje de derechos bien consolidado, y las comunidades encontradas durante esta evaluación parecen bien organizadas. Si eso conlleva una mayor capacidad de incidencia en políticas públicas, es difícil de constatar.

***A través del programa, las poblaciones aprenden como funcionan las llamadas “rutas” de incidencia, pero la incidencia efectiva depende de factores fuera del control de la DP.*** Precisamente en las localidades donde viven la mayoría de esos grupos, resulta tremendamente difícil tener una incidencia efectiva en políticas públicas, mucho menos transparentes que a nivel nacional. Un indicador interesante puede ser el nivel de participación política de algunas comunidades organizadas en procesos electorales (como los actuales, Octubre del 2011). No es claro aún si hay una opción cívica diseñada estratégicamente para cambiar situaciones estructurales como la relación entre el poder local y los intereses foráneos por recursos o la relación con la ilegalidad armada. Pero lo observado en Cauca deja ver liderazgos para la participación en política; en contraste, aunque en Chocó en cada cuadra se observaba afiches de candidatos/as, no había claridad entre sus habitantes sobre el programa de gobierno que proponían los candidatos.

***Un desafío podría estar en la capacidad del programa de absorber nuevos temas*** –como el caso de la creciente minería ilícita que ahora representa un gran problema para muchas comunidades– y lograr que la DP los convierta en prioridad para sus acciones defensoriales. Hasta ahora, la gran preocupación de las amenazas de armados ilegales interesados en la riqueza minera expresada por víctimas encontradas durante la evaluación, no se refleja en informes de peso por parte de la DP<sup>24</sup>.

El tercer resultado esperado tiene que ver con el ***fortalecimiento de la capacidad institucional*** para planificar, articular y hacer seguimiento a sus acciones en las regiones. ***Es notorio el avance en torno a la transferencia de capacidades, recursos y empoderamiento al nivel regional,*** desde procesos de planeación, hasta la organización de misiones conjuntas entre el nivel central y lo regional y la coordinación efectiva del personal del PR bajo la supervisión de DR.

---

<sup>24</sup> Un caso que ilustra la situación se encuentra en <http://www.noalamina.org/mineria-latinoamerica/mineria-colombia/auge-de-la-mineria-provoca-nuevos-desplazados>

**Los TdR preguntan si las actividades tienen una orientación estratégica hacia el cumplimiento de los objetivos del programa.** El objetivo general es contribuir a la protección y restitución de los DH de las víctimas mediante el fortalecimiento de la acción defensorial en el territorio. **No hay duda que el trabajo en las regiones por parte del personal en terreno del PR de hecho implica un “fortalecimiento de la acción defensorial”, y que eso contribuye a la protección y restitución de derechos.** En ese sentido, sí existe una orientación estratégica. El problema, como fue señalado tantas veces en este Informe, está en el hecho de que la DP no es una entidad ejecutora de políticas de prevención y protección, sino una garante del ejercicio de control y seguimiento. Es precisamente este rol de seguimiento el que puede y debe ser fortalecido por el PR en incidencia en lo local (DR) y en la Magistratura Moral (Defensor del Pueblo) y en acciones de coordinación y presión hacia los organismos que sí deben ser ejecutores de dichas políticas.

**El Equipo de Evaluación no encontró resultados no-intencionados** de importancia como consecuencia de la implementación del PR.

## 7.2. Relevancia

**Parece claro que el PR sí está coherente con las necesidades, prioridades y las condiciones de vida de hombres y mujeres entre los grupos meta. La jerarquía de prioridades está bien establecida en cuanto a vulnerabilidades, enfoque diferencial étnico y en cuanto a un enfoque territorial. Lo que aún falta por desarrollar como Programa es un Enfoque de Género** luego de implementarse el Plan de Adecuación que adelanta la Delegada para Niños/as, Jóvenes y Mujeres. Se perciben resistencias internas que solamente un ejercicio juicioso de planeación estratégica y acuerdos sobre pautas para transversalizar el tema de manera real y efectiva logrará permitir avanzar en este aspecto. En el tema de formación, muchos de los líderes formados muestran una capacidad importante para expresar los reclamos de sus comunidades, que es un trabajo no solo desarrollado por la DP sino por ONG nacionales e internacionales durante los últimos quince años; y el nivel de internalización entre los representantes de las comunidades indica que el sistema didáctico ha sido bien relevante. Los **efectos más importantes de la estrategia territorial tienen que ver con la cercanía que se ha logrado con las comunidades más lejanas**, de tal forma que **las víctimas se sienten realmente representadas por los DC** y otro personal de la DP que se hacen presente allí en cuanto a mecanismos de prevención y protección.

**Cuál es la capacidad institucional de la DP para implementar el programa?** Con el fortalecimiento de los equipos regionales, **la capacidad implementadora descentralizada ha mejorado sustancialmente en la DP.** Aún con un número insuficiente de los DC, esos llegan en muchos casos adonde prácticamente “no hay Estado Colombiano”.

**El PR está claramente de acuerdo con los lineamientos estratégicos de la DP como institución, y de hecho ha contribuido a una descentralización de su trabajo operativo.** Hasta qué punto coincide con la política de desarrollo del Gobierno de Colombia en general es más difícil a constatar. Evidentemente sí contribuye al desarrollo de una política de DH en cuanto a la protección de las víctimas en la Ley 975 o “Ley de Justicia y Paz”, y se verá en la Ley 1448 o “Ley de Víctimas”. En un nivel superior, el PR contribuye al fortalecimiento de la democracia, desarrollando acciones delegadas por la CC a la DP.

**El PR existe al lado de una serie de otras actividades de la DP financiadas por otros donantes.** Junto a la Embajada de Suecia, el ACNUR también contribuye al PR. Sin embargo, la cooperación de Suecia supera a las de los otros donantes, con quienes tradicionalmente ha desarrollado diálogo político y animado el espacio de “Amigos de la Defensoría”. La información suministrada por el PR no es suficiente para evaluar la complementariedad entre los varias copartes de la DP, pero se entiende que el incremento sostenido de los recursos proveniente del PGN han coincidido con una disminución de la cooperación internacional con la DP, bien sea por cambios en la política exterior de cada país (en algunos casos hacia una agenda más comercial, menos política), o por disminución de los fondos de cooperación para Colombia.

**El componente de género pareciera aún mantenerse adicional a la programación general del PR.** La relevancia la da la decisión institucional de desarrollar el Plan de Adecuación, del que la Delegada esperaba la Embajada de Suecia apoye de manera importante.

### 7.3. Sostenibilidad

***El Programa Regionalizado está siendo planificado y ejecutado por la Defensoría del Pueblo, sin mayor afectación de su autonomía por parte de los donantes externos*** (la Embajada de Suecia y ACNUR). La Embajada de Suecia tiene mecanismos de seguimiento para el desarrollo del PR, mediante reuniones, informes, visitas de campo, etc.; también, ha tomado una iniciativa importante para mejorar la gestión y monitoreo del programa al contratar una firma consultora especializada en este tema. ***Los resultados aún son muy preliminares***, de auto-reflexión del equipo nacional, diseño de los POAs por regiones, diseño del Informe 2010; pero ***aún está pendiente el nuevo Marco Lógico desde un enfoque basado en resultados, una transferencia de las metodologías de planeación a nivel regional, de aportar a una medición desde indicadores con enfoque diferencial de género, en aumentar el diálogo con Planeación***, para explorar posibilidades de mejoramiento del Sistema *Estrategus* con enfoque de gestión basada en resultados.

***El PR parece tener una distribución en términos generales adecuada del presupuesto entre la sede nacional (37%) y las oficinas regionales (63%), principalmente gracias a la cooperación de La Embajada de Suecia (y ACNUR)*** (ver cuadro 1, bajo sección 4.4.). Una mayor concentración del presupuesto en el nivel regional sería recomendable para lo que resta del proyecto.

***Los donantes externos del PR, la Embajada de Suecia y ACNUR, han dejado claro que el financiamiento del programa no es para siempre.*** Para ACNUR, que tiene su apoyo concentrado en los defensores comunitarios, puede resultar difícil seguir con su financiamiento después del fin del programa actual. Ya ha disminuido su número de DC financiados de 16 a 10. Tanto la Embajada de Suecia como ACNUR consideran que el Programa debe ser una responsabilidad financiera del Estado.

***El estado colombiano por supuesto tiene la capacidad de financiar el programa en su totalidad, siempre y cuando exista la prioridad.*** Eso se ha mostrado con la incorporación de otras actividades de la DP en el PGN. La preocupación de los donantes al PR y particularmente a los DC es que exista una consideración dentro de la DP, o tal vez en el Ministerio de la Hacienda, alrededor de los defensores comunitarios como “la parte pobre” de la DP que bien puede seguir siendo financiado por los donantes. El Defensor personalmente rechaza la existencia de tal filosofía. Ya se ha hecho una solicitud formal a Hacienda para transferir toda la responsabilidad presupuestaria de los DC y AF al presupuesto de la nación para 2012. El Defensor asegura que el PR y el trabajo de los DC para él tiene la más alta prioridad, y garantiza que seguirá siendo financiado – tal vez hasta en un número mayor – aún sin el apoyo de los donantes.

***Una pregunta a considerar por parte de Suecia, es si debe seguir financiando un Programa específico o más bien encontrar una forma de ofrecer un apoyo institucional a la DP.*** Si quiere asegurarse de lograr objetivos específicos, tiene sus ventajas trabajar únicamente a través de un programa como el PR. Pero a largo plazo parece más lógico – y de acuerdo con los principios de la Declaración de París<sup>25</sup> – establecer un financiamiento institucional con la Defensoría. ***Antes de tomar esa decisión, deberá considerarse cómo se puede evitar cualquier condicionamiento diferente a los objetivos de la cooperación sueca, de fondos canalizados a la DP a través del PGN.*** Eso sí es un riesgo que se corre al optar por esta última posibilidad, dado que el recurso, de acuerdo con la legislación colombiana, entraría al presupuesto general de la DP y la Defensoría podría distribuir los fondos a donde considere prioritario, no necesariamente al PR, a menos que haya un Acuerdo de Entendimiento Programático entre las partes para que así se haga. Lo importante para el apoyo de Suecia a la DP debería ser continuar trabajando dentro de los objetivos generales de la cooperación con Colombia, y específicamente mantener el objetivo de protección de derechos humanos de las víctimas del conflicto armado como criterio principal, incluso si es posible, a un nivel inter-sectorial e inter-institucional, pensando en lograr un mejor impacto en cuanto a protección y promoción de derechos se refiere. También sería importante insistir en una continuación de los esfuerzos de planeación y de un enfoque diferencial (de etnia y género).

<sup>25</sup> <http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf>

## 7.4. Eficiencia

***Sobre el uso eficiente de recursos, no tenemos muchos elementos para juzgar.*** En términos del PR –se desconoce si esto sucede en otras Delegadas, Direcciones o Programas–, ***existe un buen sistema de gobierno de los recursos*** administrados provenientes de Suecia por intermedio de Cerlalc. El PR tuvo auditoría de Mayo y una de las recomendaciones era que los recursos se tuvieran en una cuenta bancaria independiente, cosa que ya se hizo. Se hacen distribución de giros según líneas presupuestales acordadas con la Embajada de Suecia y de acuerdo con el POA. ***Es difícil pensar que los mismos resultados se podrían haber alcanzados con menos recursos.*** Al contrario esta evaluación afirma que recursos adicionales para aumentar el número de DC y mejorar su situación logística podría haber mejorado la cobertura de protección. Y a futuro, si es aprobada la adición de DC del PGN, se recomienda a la Embajada de Suecia incrementar el número de AR y AF, así como recursos para fortalecer una estrategia de difusión más sostenible

***En términos administrativo/financieros, el Manual de Procedimientos del PR ha generado una ruta de procedimientos que ha sido validada por la Subdirección Administrativa/Financiera de la DP.*** Todos los movimientos del PR pasan por esta Subdirección y los modelos implementados siguen los lineamientos de la DP. Las líneas de inversión y ejecución están dentro de las políticas de DP y los niveles de eficiencia en este aspecto son evidentes. Tensiones con muy pocos DC se deben a que no se siguen las políticas y procedimientos establecidos en el Manual, lo cual es un obstáculo para que el equipo administrativo-financiero cumpla a cabalidad con sus responsabilidades fiscales (retención en la fuente, pago de IVA, etc.). El equipo central tiene viáticos, pero los DC no; quizás sería importante considerar establecer unos viáticos en terreno para DC que evite tensiones sobre requerimientos de rendición de cuentas sobre alimentación y alojamiento cuando se va a terreno.

***Los recursos del PR han significado un fortalecimiento de las DR y una maximización de recursos desde el nivel central, hacia lo regional.*** En este sentido, se han incorporado adentro de los recursos regionales en los procesos de planeación.

Sobre el ***fortalecimiento Institucional con enfoque regionalizado: Si se quiere seguir avanzando en construir capacidad instalada en los equipos al nivel regional, se debe fortalecer el componente de formación, tanto en producción de materiales como en espacios de formación sostenida***, sobre derechos étnicos y de género, como en la Ley de Víctimas, en derecho ambiental –por la problemática con recursos como el agua o la minería, en estrategias de incidencia política. A este respecto, ***el Equipo de Evaluación recomienda considerar la posibilidad de organizar una capacitación para todo el equipo de PR –no solo al nivel central, sino de DC, AF y Asistentes de Desplazamiento, sobre Incidencia Política<sup>26</sup>. También se recomienda apoyar el componente de formación para las comunidades***, con una mayor destinación de fondos en cuanto a materiales didácticos para la multiplicación y para fortalecer capacidades, desde un enfoque diferencial, étnico y adaptado a la situación cultural de las regiones.

## 7.5. Lecciones Aprendidas

- Una institución nacional de derechos humanos, aún siendo una de las más fuertes en América Latina, y aún contando con un alto nivel de confianza de parte de las víctimas de violaciones de derechos humanos, no puede ofrecer una protección efectiva a menos que tenga una estrategia eficaz para la incidencia e interlocución con las instancias que deciden sobre la diferencia entre violación y protección de derechos humanos (las fuerzas de orden público), y con todo el sistema judicial.
- Una estrategia efectiva de prevención, atención y protección a la población vulnerable tiene que ir acompañada de un trabajo de preparación para la incidencia política, paralelamente entre los líderes de

---

<sup>26</sup> Instituciones como Wola –the Washington Office on Latin America han desarrollado metodologías sobre el tema, pertinentes para este fin

las víctimas y los funcionarios de la institución protectora (en este caso la Defensoría del Pueblo), y a todos los niveles (central, regional, local).

- La transferencia efectiva de la parte operativa al nivel regional ha redundado en beneficios para todos, desde una perspectiva de gana-gana: fortalecimiento del trabajo regional, sentido de pertenencia por parte del personal en terreno, mejoramiento del diálogo intra-institucional al nivel centro-región, capacidad instalada, capacitaciones en terreno por personal de terreno, acompañamiento a comunidades.
- Como otra lección aprendida se puede afirmar que procesos participativos de planeación bajan los niveles de incertidumbre, e incrementan la claridad en división de roles.

## 7.6. Recomendaciones

Recomendaciones para la Defensoría del Pueblo:

1. La DP debe desarrollar una estrategia más clara sobre las vías de implementación efectiva de las Alertas Tempranas, para potenciar mejor los mecanismos de prevención de violaciones y protección y restitución de derechos. Eso implica un perfil más visible del Defensor en cuanto a la Magistratura Moral – una expectativa de prácticamente todas las personas entrevistadas para esta evaluación, y una interlocución más efectiva con las instituciones públicas que son responsables para proporcionar las acciones de protección y restitución de derechos en el terreno, a nivel central pero sobre todo a nivel local. Esto incluye las fuerzas de orden público y el sistema judicial, y las instancias más relevantes a nivel municipal (Personeros e Inspectores de policía, y por supuesto los mismos alcaldes).
2. La DP debe insistir en sus esfuerzos para asegurar un mayor nivel de financiamiento a través del Presupuesto General de la Nación (PGN), sobre todo para asegurar sus operaciones a nivel regional y local con particular énfasis en el trabajo de los Defensores Comunitarios y otro personal que trabaja directamente con las comunidades vulnerables. Esa categoría de personal debe incrementarse en número, y debe contar con más recursos logísticos.
3. La DP debe sistematizar su diálogo con los donantes y la comunidad diplomática, con el propósito de que se aproveche mejor la voluntad que existe en esa comunidad para fortalecer la Defensoría del Pueblo en su trabajo de ofrecer una protección más efectiva de los derechos humanos para la población más vulnerable por razón del conflicto armado interno. La DP deberá hacer más esfuerzos de articulación para tener una sola estrategia institucional de cooperación, así como un sistema de seguimiento, evaluación, control de gestión y difusión articulado y de uso de todas las dependencias a nivel nacional y regional para un desempeño medible y para tener más impacto con la cooperación internacional.
4. Para seguir avanzando en la construcción de capacidades en los equipos al nivel regional, se debe fortalecer el componente de formación, tanto en producción de materiales como en espacios de formación sostenida, sobre derechos étnicos y de género, como en la nueva Ley de Víctimas, en derecho ambiental, y en estrategias de incidencia política con las instancias responsables de implementar las Alertas Tempranas. Sobre este último tema, se recomienda organizar una capacitación para todo el equipo del Programa Regionalizado, incluyendo a los Defensores Comunitarios, Asistentes de Desplazamiento y Asesores de Formación.
5. Los DC y otro personal local y regional están expuestos a muchas amenazas y riesgos. No tienen suficientes garantías de seguridad. La DP debe elaborar y revisar periódicamente un Plan de Contingencia con claros procedimientos de “alertas tempranas” y medidas de protección. Esos funcionarios deben también contar con un seguro de vida, en casos que todavía no lo tienen.
6. La DP está avanzando muy lentamente hacia un enfoque de gestión basada en resultados, por ahora a nivel central; la consultoría externa puede apoyar en los siguientes aspectos detectados por esta evaluación aún como fragilidades:
  - La DP debe iniciar un proceso de clarificación de roles a nivel central y regional, así como mayor capacitación conjunta para optimizar recursos ante el previsto desbordamiento de funciones una vez entre a aplicarse la nueva Ley de Víctimas

- Establecer como prioridad un diálogo con la Oficina de Planeación en cuanto a la implementación del Sistema *Estrategus* y formas de planear basados en resultados y no solo en gestión. Su participación en el espacio de Planeación 2012 será crucial
- Planeación de espacios de reflexión y diseño de herramientas metodológicas e indicadores con enfoque diferencial de género
- Apoyar en la organización de los documentos sobre lineamientos pedagógicos del Proceso de Formación y dar recomendaciones sobre una política de publicaciones del PR y relacionada con la Coordinación de Promoción y Divulgación
- Involucrar al personal en terreno en Sistemas de Planeación y Gestión basada en resultados

*Recomendaciones para la Embajada de Suecia:*

7. La cooperación de Suecia ha sido clave para el apoyo externo brindado a la Defensoría del Pueblo en Colombia. Ese liderazgo entre los donantes debe mantenerse. Lo que se requiere ahora es encontrar las formas apropiadas para aprovechar el nuevo espacio que parece existir con la aprobación de la Ley de Víctimas y la ratificación por parte de muchos países de tratados de libre comercio con Colombia, para reforzar el diálogo político sobre el tema de derechos humanos. De esa manera se debe ofrecer un mayor acompañamiento a la Defensoría del Pueblo y otras instancias públicas claves a favor de acciones efectivas de protección y restitución de derechos, como por ejemplo la Comisión de Acompañamiento para la Restitución de Tierras.
8. La coordinación entre los donantes y las misiones diplomáticas también debe tomar en cuenta la cooperación con otras instancias públicas del país, con el propósito que la protección de los derechos humanos siempre sirva como criterio básico. En ese sentido, las diferentes embajadas y misiones pueden tener diferentes ventajas comparativas, trabajando paralelamente con instituciones decisivas para ofrecer protección (militares, policía, sistema judicial con Fiscalía, Procuraduría, Acción Social etc.)
9. Se está considerando si la cooperación de Suecia con la Defensoría del Pueblo debe continuar apoyando el Programa Regionalizado a través de la institución Cerlalc, o canalizar el recurso para el Programa Regionalizado a través del Ministerio de Hacienda y el Presupuesto General de la Nación. Antes de tomar una decisión, la Embajada debe asegurarse que las asignaciones por la vía del presupuesto nacional no limiten el mantenimiento de las mismas prioridades de un programa que sigue claramente las prioridades de la cooperación sueca en cuanto a protección a los grupos más vulnerados en sus derechos.

# Anexo 1 – Términos de Referencia

Luz Estela Martelo  
Susanna Janson Landin

June 17, 2011

## ***Intervention Background***

The “Country Strategy for Development Cooperation in Colombia 2009-2013” states that the overall objective for the Swedish support to Colombia is that poor people have improved their living conditions and sustainable peace has been achieved with broad popular participation of the Colombian society. Two cooperation areas have been identified: 1) Peace and security and 2) Human rights and democratic governance.

The Defensoría del Pueblo in Colombia is the State Institution responsible for the promotion, implementation and dissemination of human rights and was created by the new Constitution on 1991. The Defensoría del Pueblo plays an important role in promoting and defending human rights of the most vulnerable population, as well as in creating conditions for a possible future peace process and conflict prevention through strengthened popular participation.

Sida has supported the Defensoría del Pueblo in Colombia since 1996. Two evaluations of Sida’s support to Defensoría del Pueblo have been undertaken during 2004 and 2008. Sida is currently supporting the “Regional Human Rights Programme of the Ombudsman Institution (Defensoría del Pueblo) in Colombia” for the period from June 2009 to December 2012 with a total budget of 41 MSEK. The overall objective of the Regional Program is to strengthen the protection of human rights in four targeted regions with populations highly affected by the internal armed conflict”. The Program is a continuation of the previous program supported by Sweden but with a more decentralised approach and a stronger focus on specific needs of the most vulnerable population.

The program is being implemented through four main processes that are closely linked to each other:

- Prevention, attention and protection accompanying vulnerable population (displaced or in risk of displacement), facilitation of contacts with other public local and central authorities.
- Capacity development and human rights training to enhance popular participation in public policy development support social mobilization and strengthening of community based organizations, development of training material adjusted to different regional contexts, development of instruments to monitor public policies on prevention, attention and protection of human rights.
- Institutional strengthening – develop a model for regular follow-up of base-line study, implementation of new management information system, strengthen planning mechanisms at regional level.
- Financial and administrative processes support function of the other processes, assure coherence between national and regional level.

## ***Stakeholders involvement***

The following institutions/entities are considered stakeholders in this evaluation: Sida, Defensoría del Pueblo (national and regional offices), civil society organizations representing target groups, other governmental entities, multilateral and bilateral donors supporting the work of the Defensoría del Pueblo.

The entities within Defensoría del Pueblo involved in the Regional Programme should participate from the preparation phase of the evaluation and throughout the evaluation and comment on draft reports. Defensoría del Pueblo and Sida shall submit all the necessary documents that the evaluation team needs and support the team in organising meetings with other stakeholders if requested by the consultants.

### ***Purpose of Mid-Term Review***

The purpose of the mid-term review of the Regional Human Rights Program of the Ombudsman Institution in Colombia 2009-2012, is to assess the implementation of the Program from June 09 to July 11. The evaluation will:

- Analyze the progress towards the expected results
- Analyze if the Program is consistent with the needs and priorities of the women and men of the target groups.
- Follow-up on recommendations from evaluation 2008 and Sida's key issues during Agreement phase (established in contribution Agreement)
- Identify lessons learned which could be useful for the Program
- Make recommendations based on findings to improve the implementation of the program.

### ***Review Questions***

The review should have a gender and rights perspective. The following areas and questions shall be analysed by the evaluation and reflected in the final report.

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

- What advances has the program made in terms of the expected results within the four processes? What are the main strengths and weaknesses?
- Are the activities strategically oriented to reach the objectives of the program?
- What issues could be strengthened to make the intervention more effective?
- Are there any unintended short and medium term results of the programme?
- Analyse how the Defensoría is working with results based management (central-regional level)

***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 men and women of the target groups?
- Analyse the effects of the strengthened territorial approach.
- Analyse the institutional capacity of the Defensoria to implement the Program
- Is the Regional Program well in tune with the development policies, of the Colombian Government and the Defensoría del Pueblo at both national and regional level?
- Is the Regional Program consistent and complementary with other activities within the Defensoría del Pueblo supported by other donors?
- Analyse the integration of gender equality at strategic level as well as in the operations including special activities to promote women's rights.

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

- To what extent do Colombian stakeholders participate in the planning and implementation of the program?
- Is the Defensoría del Pueblo (nationally and regionally) characterized by good-governance, including effective management and organisation?
- How has the budget distribution between headquarter and the regions developed during the implementation phase?
- 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?
- What efforts have been made to improve donor coordination and harmonization

**Efficiency** (the extent to which the costs of a development intervention can be justified by its results, taking 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?
- What improvement have been made regarding the internal coordination and institutionalization of the program
- Assess the system for planning, monitoring and evaluation including the link to the base line study.

### **Recommendations and lessons**

The evaluation shall provide Sida and the Defensoría del Pueblo with recommendations on necessary changes to be made to improve the implementation of the program, as well as lessons learnt which could be useful to reach the objectives of the program.

### **Methodology, Evaluation team and Schedule**

A team of 2 consultants should carry out the evaluation. The team must have:

- Documented experience of evaluation work of development cooperation programs
- Documented experience of working with human rights, gender equality and democratic governance
- Good knowledge of administration, organisation and follow-up of implementing initiatives within the area of Ombudsmen Institutions
- Documented knowledge of the political and social situation in Colombia
- Previous experience of working with a Results Based Management Approach (RBM)
- Very good knowledge in Spanish and English
- 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.

The tender shall explain how the skills and experiences of the team match the requirements of the list above.

The consultants shall present in the tender a proposal of a work plan with a clear description of methodology, time-frame and budget. The assignment includes field visits to at least two regions. The mid-term review shall be carried out during 8 weeks during September and October 2011. The evaluation shall be realised in a participatory way. The draft report shall be discussed with Sida and the Defensoría del Pueblo.

### **Reporting and Output**

- The report shall be written in Spanish
- A draft report shall be submitted to Sida electronically no later than XXX.
- Within 1 week after receiving Sida's comments on the draft report, a second draft report shall be submitted to Sida for its approval.
- Upon the second draft's approval a final report shall be submitted to Sida, electronically and in 2 hardcopies (air-/surface mailed or delivered). The final report shall be written in SPANISH with an executive summary in English and should not exceed 30 pages, excluding annexes.
- The conclusions and main findings of the mid-term review shall be presented to the involved stakeholders (national stakeholders, relevant donors). The consultants are responsible for preparing and realising the seminar as well as and presenting a summary of conclusions from the seminar to Sida.

Annex:

1. Program Document
2. Sida decision
3. Agreement + Amendment to agreement
4. Evaluation 2008

## Anexo 2 – Personas entrevistadas

| Directorio de Personas Encontradas durante la Evaluación |                                       |                                                                    |                                       |                                        |                                                             |
|----------------------------------------------------------|---------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|----------------------------------------|-------------------------------------------------------------|
| Nombre                                                   | Institución                           | Cargo                                                              | Dirección                             | Teléfono                               | Email                                                       |
| Cesar Vergara                                            | Acción Social                         |                                                                    | Calle 7 6-54                          | 5960800<br>3144443919                  | cvergara@accionesocial.gov.co                               |
| Terry Morel,<br>Lorena Nieto                             | ACNUR                                 | Representante de<br>ACNUR en Colombia                              | Calle 113 7-<br>45 Torre A<br>Of. 601 | 6580600 ext. 105<br>3143316934         | morel@unhcr.org<br>Celis@unhcr.org                          |
| Marco Romero                                             | CODHES                                | Director                                                           | Carrera 6 34-<br>62 Of. 302           | 2325666<br>3123784095                  | marcoromero@codhes.org<br>marcodhes@yahoo.es                |
| Gustavo Gallón                                           | Comisión<br>Colombiana de<br>Juristas | Director                                                           | Calle 72 12-<br>65 Piso 7             | 7449333                                | secretariadireccion@coljuristas.org                         |
| Maria Angélica<br>Alvarado                               | Consejo<br>Noruego para<br>Refugiados |                                                                    | Carrera 9<br>81A-26 Piso 9            | 3171481<br>3103060928                  |                                                             |
| David Martínez                                           | Corporación<br>Punto de Vista         |                                                                    |                                       | 3138921520                             | david.matinez@cpvista.org                                   |
| Clara Elena<br>Reales                                    | Corte<br>Constitucional               | Magistrada Auxiliar                                                | Calle 12 7-65<br>Of. 701              | 5629074 ext. 3713<br>3506200 ext. 3017 | claraelenar@gmail.com<br>imsantasm@yahoo.es                 |
| Gloria Elsa<br>Ramírez                                   | Defensoría del<br>Pueblo              | Secretaria General<br>Delegada con<br>Funciones por el<br>Defensor | Calle 55 10 -<br>32 Oficina<br>204    | 6915488 ext.<br>2306-2117              | glramirez@defensoria.org.co                                 |
| Horacio<br>Guerrero                                      | Defensoría del<br>Pueblo              | Defensoría Delegada<br>de Indígenas                                | Calle 55 10 -<br>32 Oficina<br>307    | Cel: 312 4727624                       | hguerrero@defensoria.gov.co                                 |
| Jorge Calero                                             | Defensoría del<br>Pueblo              | Delegada para la<br>Prevención del<br>Riesgo -SAT                  | Oficina 304                           | Cel: 3103155422                        | jcalero@defensoria.gov.co                                   |
| Hernando Toro                                            | Defensoría del<br>Pueblo              | Coord. Nacional<br>Atención al<br>Desplazamiento<br>Forzado        | Calle 55 10 -<br>32 Oficina<br>214    | Cel: 3104583075,<br>3202111269         | htoro@defensoria.gov.co                                     |
| Patricia Luna                                            | Defensoría del<br>Pueblo              | Unidad Atención<br>Integral a Víctimas                             | Calle 55 10 -<br>32 Oficina           | Cel: 313 4183134                       | justiciapaz@defensoria.gov.co                               |
| Gloria Elsa<br>Ramírez                                   | Defensoría del<br>Pueblo              | Secretaria General<br>(delegada con<br>funciones D.P)              | Calle 55 10 -<br>32 Oficina<br>204    | 6915488 ext.<br>2306-2117              | glramirez@defensoria.org.co                                 |
| Jorge Calero                                             | Defensoría del<br>Pueblo              | Delegado para la<br>Prevención del<br>Riesgo                       | Calle 55 10 -<br>32 Oficina<br>304    | 3103155422                             | jcalero@defensoria.org.co                                   |
| Horacio<br>Guerrero                                      | Defensoría del<br>Pueblo              | Delegada de<br>Indígenas                                           | Calle 55 10 -<br>32 Oficina<br>307    | 3124727624                             | hguerrero@defensoria.org.co                                 |
| Pilar Rueda                                              | Defensoría del<br>Pueblo              | Delegada de Niñez y<br>mujer                                       | Calle 55 10 -<br>32 Oficina<br>315    | 3104530070                             | bdprueda@defensoria.org.co                                  |
| Patricia Luna                                            | Defensoría del<br>Pueblo              | Unidad de Atención<br>Integral a Víctimas                          | Calle 55 10 -<br>32                   | 3144000 ext. 2323<br>3134183134        | justiciapaz@defensoria.org.co<br>o snieto@defensoria.org.co |
| Hernando Toro                                            | Defensoría del<br>Pueblo              | Coordinador Nacional<br>Atención al<br>Desplazamiento<br>Forzado   | Calle 55 10 -<br>32 Oficina<br>214    | 3104583075<br>3202111269               | htoro@defensoria.org.co                                     |
| Cristina<br>Umbarila                                     | DIAL                                  | Coordinadora                                                       | Calle 30A 6-<br>22 Oficina<br>1504    | 3102107326                             | coordinacion@dialcolombia.org                               |
| Jhenifer Mojica                                          | Ministerio de<br>Agricultura          | Tierras                                                            | Avenida<br>Jiménez 7-65               | 3341199 ext. 365<br>3217159856         | jmojica@minagricultura.gov.co                               |
| Aurelio Irragori                                         | Ministerio del<br>Interior            | Viceministro del<br>Interior                                       | Carrera 9 14-<br>10                   | 4443100 Ext. 1821                      | aurelio.iragorri@mij.gov.co                                 |

|                        |                                  |                                                                                                   |                                 |                                 |                                                                                                               |
|------------------------|----------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Viviana Ferro          | Ministerio del Interior          | Coordinación Territorial en Materia de Desplazamiento Forzado - Lucha contra la Trata de Personas | Carrera 8 13-31                 | 4443100 Ext. 2730<br>3212083213 | viviana.ferro@mij.gov.co<br>camilo.reyes@mij.gov.co<br>marina.navarro@mij.gov.co<br>martha.fonseca@mij.gov.co |
| Juan Carlos Monge      | OACNUDH                          |                                                                                                   | Calle 113 7-45 Torre B Of. 1101 | 6583300 ext. 1137               | sfonseca@hchr.org.co<br>ddelgado@hchr.org.co                                                                  |
| Giani Moreli           | OCHA                             |                                                                                                   | Carrera 10 97A-13 Of. 401       | 6221100 ext 107-301             | torres8@un.org<br>rodriguez@un.org                                                                            |
| Alessandro Preti       | PNUD                             | Coordinador del Área de Paz, Desarrollo y Reconciliación                                          | Av. 82 10-62 Piso 3             | 4889000 ext. 174                | alessandro.preti@undp.org                                                                                     |
| Alessandra Vásquez E.  | Dupla PsicoJurídica              | Defensoría Regional Valle                                                                         |                                 | 314 678 1484                    | alessandravasquez@hotmail.com                                                                                 |
| V                      | Defensoría del Pueblo            | Defensor Regional Cauca                                                                           |                                 | 320 672 5100 (personal)         | cauca@defensoria.gov.co                                                                                       |
| Lucydalia              |                                  |                                                                                                   |                                 | 310 8539404                     | melendezvictorjavier@gmail.com                                                                                |
| José Manuel Cisneros   |                                  |                                                                                                   |                                 |                                 |                                                                                                               |
| Arley Cuervo Hernández | Defensoría del Pueblo            | Defensor (e ) Valle                                                                               |                                 |                                 |                                                                                                               |
| Eva Sáenz              | Defensoría del Pueblo            | Funcionaria Del. Niñez y Mujer                                                                    |                                 |                                 | esaenz@defensoria.org.co                                                                                      |
|                        | Defensoría del Pueblo            | Funcionaria Del. Niñez y Mujer                                                                    |                                 |                                 | aleon@defensoria.org.co                                                                                       |
| Harrison Cuero         | Defensoría del Pueblo            | Defensor Regional Chocó                                                                           |                                 |                                 |                                                                                                               |
| Senen Aponzá           | Consultiva Nacional              |                                                                                                   |                                 |                                 |                                                                                                               |
| Héctor Carabalí        | Asociación Víctimas Renacer      | Santander de Quilichao                                                                            |                                 |                                 |                                                                                                               |
| John Albert Balanta    | Consejo Comunitario              | Santander de Quilichao                                                                            |                                 |                                 |                                                                                                               |
| Maria Carlina Montaña  | Concejal                         | Municipio Buenos Aires                                                                            |                                 |                                 |                                                                                                               |
| Mauzelena Zambrano     | ACIN                             | Programa Mujer                                                                                    |                                 |                                 |                                                                                                               |
| Alejandra, Mauricio    | ANUC, JAC                        | La Sierra, Cauca                                                                                  |                                 |                                 |                                                                                                               |
| Idalia Bolaños         | Asociación Mujer Rural           | Balboa, Cauca                                                                                     |                                 |                                 |                                                                                                               |
| Alejandra Miller       | Ruta Pacífica                    | Cauca                                                                                             |                                 |                                 |                                                                                                               |
| Eva Barón              | Corporación Gestión y Desarrollo | Cauca                                                                                             |                                 |                                 |                                                                                                               |
| Bella María            | Funcop                           | Cauca                                                                                             |                                 |                                 |                                                                                                               |

## Anexo 3 – Documentos consultados

- Comisión Colombiana de Juristas, 2011. *Observaciones al proceso de reglamentación de la “Ley de Víctimas” en lo relativo al derecho de las víctimas a la restitución.*
- Comisión Colombiana de Juristas, 2011. *VI Informe de seguimiento a la aplicación en Colombia de las recomendaciones del Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para los derechos humanos de las personas internamente desplazadas.*
- Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, 2009. *Informe 75º Período de Sesiones, 3 a 28 de Agosto de 2009, CERD/C/COL/CO/14.*
- Corporación Humanas, 2009. *Guía para llevar casos de violencia sexual. Propuestas de argumentación para enjuiciar crímenes de violencia sexual cometidos en el marco del conflicto armado colombiano.*
- Defensoría del Pueblo, 2009. *Proyecto: Acción Regionalizado para la Protección y Restitución de Derechos.*
- Defensoría del Pueblo, 2008. *Informe Defensorial “Promoción y Monitoreo de los Derechos Sexuales y Reproductivos de Mujeres Víctimas de Desplazamiento Forzado con Énfasis en Violencias Intrafamiliar y Sexual”.*
- Ipsos Public Affairs, 2008. *Encuesta “Cali, como Vamos” realizada por The Social Research and Corporate Reputation Specialists.*
- Mesa Mujer y Conflicto Armado en Colombia, 2009. *X Informe sobre violencia sociopolítica contra mujeres, jóvenes y niñas en Colombia.*
- Ministry for Foreign Affairs Sweden, 2009. *Estrategia de la Cooperación para el desarrollo con Colombia, Enero 2009-Diciembre 2013.*
- ONU MUJERES, 2010. *Estudio sobre tolerancia social e institucional a la violencia basada en género en Colombia- Programa Integral contra violencias de género –UNIFEM- parte de ONU Mujeres y Fondo de las Naciones Unidas y España para el Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.*
- SIDA, 2009: *Support to Regional Program of the Ombudsman Institution (Defensoría del Pueblo), in Colombia 2009-2012 (Assessment Memo).*
- SIPU, 2008. *Informe de evaluación del Programa Regionalizado de la Gestión Defensorial, Junio 2005 – Marzo 2008, Programa ejecutado por la Defensoría del Pueblo de Colombia.*

## Anexo 4 – Matriz de Evaluación

|                                        | <b>Eficacia</b>                                                                                                                                                          | <b>Relevancia</b>                                                                                                                                                                           | <b>Sostenibilidad</b>                                                                                                                                                                                                                                            | <b>Eficiencia</b>                                                                                                                                                                         |
|----------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Prevención / Protección                | ¿Las estrategias desarrolladas por el Programa Regionalizado han significado un aumento en los niveles de protección a población vulnerable participante en el Proyecto? | ¿Responde el PR a las necesidades, intereses y prioridades de la población participante y frente al contexto nacional con enfoque territorial, perspectiva de género y enfoque diferencial? | ¿Los Informes Defensoriales y otras acciones de incidencia pública directa tienen un impacto en acciones sostenidas que debiliten las fuentes del riesgo en comunidades vulnerables?                                                                             | ¿Existe un Sistema de Monitoreo y Evaluación oportuno y claro que mida los avances del PR frente a la Línea de Base, de uso de todas las personas involucradas en el PR?                  |
| Formación para la Participación        | ¿Las actividades desarrolladas por el PR han evidenciado una mayor capacidad en la incidencia hacia políticas públicas a favor de la población participante?             | ¿El PR ha contribuido al desarrollo de políticas públicas a favor de la población participante?                                                                                             | ¿Las Estrategias y Acciones desarrolladas desde el PR han favorecido la emisión o implementación o jurisprudencia de política pública en favor de la población participante?                                                                                     | ¿Existe un Plan de Incidencia Política a nivel nacional y regional, que sea revisado y adaptado periódicamente en la DP?                                                                  |
| Fortalecimiento Institucional          | ¿Las actividades y estrategias desarrolladas por el PR han fortalecido las capacidades de la Defensoría en el cumplimiento de su misión?                                 | ¿Responde el PR a la misión para la cual ha sido designada la Defensoría del Pueblo, de manera articulada y coordinada al interior de la institución?                                       | ¿Hasta qué medida las acciones del PR han sido consultadas y construidas colectivamente con otras dependencias de la DP y otros actores claves del contexto nacional? ¿Hay evidencias de buen gobierno, transparencia y rendición de cuentas por parte de la DP? | ¿Las actividades desarrolladas por el PR en torno al fortalecimiento institucional han mostrado evidencias de mejores niveles de articulación y coordinación interinstitucional en la DP? |
| Procesos Administrativos y Financieros | ¿Los recursos administrativos y financieros han sido suficientes para el logro de los objetivos del PR?                                                                  | ¿Los recursos del PR han complementado y fortalecido otras acciones de la Defensoría del Pueblo?                                                                                            | ¿Cómo se ha dado la distribución de recursos al nivel central frente a los recursos del nivel regional? ¿Ha desarrollado la DP una estrategia de recaudación de fondos sostenible a mediano plazo?                                                               | ¿Es el desarrollo del PR eficiente en el uso de los recursos humanos, administrativos, logísticos y financieros?                                                                          |

# Anexo 5 – Encuesta de Satisfacción

## ENCUESTA DE SATISFACCIÓN

En el contexto de la Evaluación de Medio Término del Programa Regionalizado de la Defensoría del Pueblo por parte de LA EMBAJADA DE SUECIA, los Evaluadores queremos conocer el grado de satisfacción de uno de los protagonistas del Programa, las/los Defensores Comunitarios, sobre aspectos que se relacionan con su misión. Agradecemos colocar una X solo en una de las cinco columnas sugeridas y responder la pregunta y Sugerencias/Recomendaciones. Esta encuesta guardará la confidencialidad de quien la ha respondido. Muchas Gracias!

Defensor/a Comunitario Zona: \_\_\_\_\_

Fecha de Inicio de su labor como Defensor/a Comunitario: \_\_\_\_\_

Edad: \_\_\_\_\_ Sexo: Masculino \_\_\_\_\_ Femenino \_\_\_\_\_ Grupo Étnico: \_\_\_\_\_

|                                                                                                                                                                                                                  | Totalmente de acuerdo | De acuerdo | Parcialmente de acuerdo | En desacuerdo | Totalmente en desacuerdo |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|------------|-------------------------|---------------|--------------------------|
| Se siente satisfecho/a con el acompañamiento que se hace a las poblaciones más vulnerables en su área de desempeño                                                                                               |                       |            |                         |               |                          |
| El Programa le ha permitido acercarse a la comunidad y promover esquemas de protección para ella                                                                                                                 |                       |            |                         |               |                          |
| El Programa ha permitido mayores niveles de empoderamiento para la participación ciudadana y la incidencia política                                                                                              |                       |            |                         |               |                          |
| El Proceso le ha permitido elaborar diagnósticos regionales que son utilizados al nivel central para la protección y la promoción de derechos en su región, y el seguimiento se da de manera oportuna y efectiva |                       |            |                         |               |                          |
| Es clara y funcional la línea de coordinación y articulación, así como los roles y responsabilidades al nivel regional y nacional                                                                                |                       |            |                         |               |                          |
| El enfoque de género está incorporado dentro del Programa                                                                                                                                                        |                       |            |                         |               |                          |
| Estoy satisfecho con el tipo de contrato y los beneficios que en él se enmarcan                                                                                                                                  |                       |            |                         |               |                          |
| Las relaciones con las autoridades municipales -alcaldes, personeros, inspectores de policía se da de manera efectiva y las acciones tienen un eco en ellos                                                      |                       |            |                         |               |                          |

Dados los riesgos que implica trabajar como Defensor/a Comunitario en zonas de conflicto, comparta las medidas de seguridad que toma en el desempeño de su labor:

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

Sugerencias / Comentarios:

\_\_\_\_\_

## ENCUESTA NARRATIVA DE SATISFACCIÓN

**Dados los riesgos que implica trabajar como Defensor/a Comunitario en zonas de conflicto, comparte las medidas de seguridad que toma en el desempeño de su labor:**

- Coordinar con el defensor regional los itinerarios que se siguen.
- Siempre portar el carnet, chaleco, camiseta y gorra institucional.
- Acompañamiento de la organización comunitaria, líderes o guías de la zona para entrar en las zonas críticas.
- Indagar y/o comunicar a las autoridades civiles, eclesiásticas, militares o indígenas según sea el caso, sobre la conveniencia de desplazarse a dichas zonas.
- En lo posible realizar actividades conjuntas con otros organismos humanitarios o institucionales.
- Identificar liderazgos comunitarios y organizaciones no gubernamentales para desarrollar la labor en conjunto y con el respaldo de las comunidades donde intervenimos.
- Abstenerse de acompañar brigadas cívico-militares para evitar señalamientos y estigmatizaciones.
- La hora máxima para estar en terreno son las 6 de la tarde.
- Cambiar las rutas de acceso a la zona.
- Tener presente los números de contacto de las autoridades municipales
- Tener un celular con minutos disponibles.
- En zonas de alto riesgo comunicarse con familiares o líderes al entrar y salir de la zona.
- No frecuentar sitios de esparcimiento en la noche.
- Tratar de mantener las acciones laborales lejos de la vivienda propia y la familia.
- Mantener un perfil bajo fuera de ella.

Para tener en cuenta: En el 2009 la Casa de los Derechos de Cazuca recibió amenazas al igual que la defensora, durante seis meses recibiendo llamadas extrañas. Esto se avisó a la Defensoría, se cambió dos veces el número celular hasta pasar de plan pospago a un prepago para no recibir más llamadas. Se tomaron medidas de autoprotección para cambiar horarios y rutas con un resultado favorable y no se recibieron más llamadas.

### **Sugerencias / Comentarios (organizados por el Equipo Evaluador según Procesos):**

#### **Sobre Protección:**

- Institucionalizar el programa como política pública de la Defensoría, articularlo en una sola unidad con la dupla de víctimas.
- Estudiar la posibilidad de autorizar a los defensores comunitarios de firmar algunos requerimientos y quejas dirigidas a las autoridades locales, puesto que el proceso de gestión ante las Defensorías Regionales suele ser lento y dificulta en algunas ocasiones la gestión efectiva de las quejas de la población
- En el Bajo Atrato es importante destacar que el gran tamaño de la zona de trabajo impide la presencia permanente de la defensora comunitaria en todas las comunidades focalizadas, lo que dificulta los procesos de exigibilidad ante el Estado y la aprehensión de los mecanismos y medios necesarios para hacer valer los derechos desde las propias comunidades. Ante ello se sugiere que se piense en la posibilidad de tener mínimo dos defensores comunitarios para el Bajo Atrato uno en Riosucio y otro en Carmen del Darién.
- Debe facilitarse el acceso de las acciones que el defensor inicie a la ruta institucional de atención, en especial las ligadas a protección de derechos étnicos.
- Dar continuidad y mantener la presencia institucional y del programa, en zonas de conflicto como el municipio de El Castillo – Departamento del Meta, donde las comunidades han sido acompañadas por nuestros procesos de formación y su respuesta ha sido depositar toda su confianza en la Defensoría del Pueblo y asistir masivamente a nuestras convocatorias. Refiriéndose al daño que genera abandonar estas comunidades cuando están más empoderadas y más necesitadas de acompañamiento institucional ya que se agudiza su nivel de riesgo.

#### **Sobre Formación:**

- Implementar más capacitaciones donde se refuercen estrategias de acción, se brinde apoyo en los retos que implica la nueva Ley de Víctimas y otros procesos sugeridos a nivel Nacional para desarrollar en campo.
- Para el proceso de formación, contar con más acompañamiento de los asesores nacionales y de los delegados de derechos étnicos y de género.
- Los eventos de formación a formadores deberían realizarse cada seis meses, incorporando un espacio para intercambio de experiencias.
- Es importante tener en cuenta, que en ocasiones el retraso en la llegada del presupuesto (Suecia-CERLALC), para la realización de las actividades en terreno y/o las gestiones de tipo administrativo, al interior del Programa Regionalizado, hace que durante esos trámites se dilaten las actividades y a veces no se cumplan las fechas acordadas con las comunidades que se capacitan en los Procesos de Formación. De esa manera se pierde la confianza y la dinámica propia de las capacitaciones, las cuales tienen que ver, además, con el contexto de la situación de vulneración de sus derechos, y en esa medida se va disipando el propósito de las mismas y la motivación de los asistentes.
- El acompañamiento de quien coordina el Proceso de Formación no es tan visible en las regiones, ya que en ocasiones se siente que NO se valora y/o se desconoce lo que desde la Asesoría regional se realiza en cuanto a los procesos mismos (Fortalecimiento organizativo y Proceso de Formación en DDHH para la incidencia en Políticas Públicas).
- En lo concerniente a los responsables temáticos, anotan que no existe una coordinación con el Proceso de Formación y que pareciera que aún no es claro nuestro quehacer en el marco del Programa de Acción Regionalizado, denotándose una priorización a las actividades de los Asesores a la Población en situación de desplazamiento y de los Defensores Comunitarios y una sub-valoración a las actividades de capacitación en DDHH y empoderamiento de las comunidades, desde el Proceso de Formación para la Participación.

#### **Sobre Articulación (Fortalecimiento Institucional):**

- Mejorar notablemente la coordinación con el equipo S.A.T. tanto nacional como regional para que después de enviar los informes de alerta a tiempo haya respuesta efectiva e inmediata de apoyo o acompañamiento en la región por S.A.T.
- Hace falta un sistema de información, comunicación y articulación entre el nivel central y las regionales, así como también entre los diferentes programas que maneja la Defensoría del Pueblo tanto a nivel nacional como regional.
- El nivel central debería interactuar más con los comunitarios y no solo por medio de un informe mensual.
- A nivel central debe haber más coordinación y comprensión del escenario donde se mueven los defensores, hace falta contextualización en la coordinación nacional.
- Apropiación de su papel, por parte de las personas que ejercen cargos de conducción de equipos de trabajo, que promueva el trabajo en equipo, ejerciendo una labor de orientadores, facilitadores y apoyo, a través de mecanismos de comunicación permanente y crear espacios de interlocución que permita la fluidez de la información en doble vía.
- Crear escenarios de consulta permanentes, para la planeación y la toma de decisiones relacionadas con el trabajo individual y colectivo. Crear mecanismos de recepción de iniciativas y propuestas. Se requiere voluntad e interés para canalizar la capacidad intelectual, experiencia y voluntad de todos y cada uno de los miembros del programa.
- Realizar jornadas de trabajo colectivo específicamente de sensibilización sobre temas de género, con el fin de que haya una mayor apropiación conceptual, que se vea reflejada en los planes y resultados del defensor, como también en el reconocimiento, el respeto y la valoración del trabajo realizado por las mujeres vinculadas al programa.
- Realizar ejercicios de planeación colectiva en contraposición a la improvisación y transmisión de decisiones de última hora.

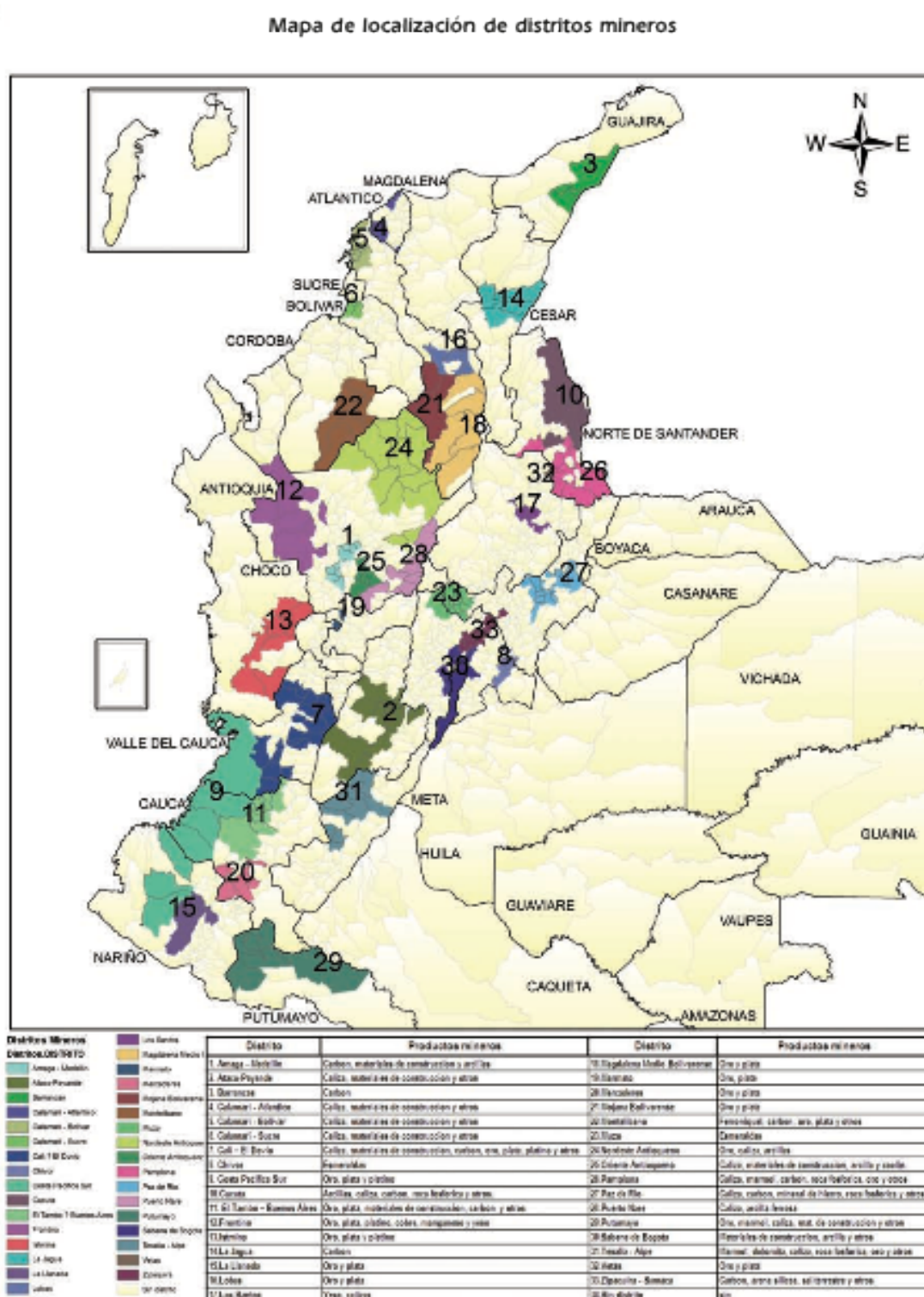
### **Sobre Asuntos Administrativos-Financieros:**

- Contemplar la posibilidad de tener un seguro de vida dentro del contrato debido al riesgo de la labor desarrollada.
- El programa debe tener un trato diferencial en los trámites administrativos en la zona del Pacífico debido a las características de la zona para garantizar la operatividad.
- Debe solucionarse el problema de que los defensores de la zona del Pacífico se encuentran lejos de las regionales que cuentan con toda la tecnología, medios de comunicación y transporte eficiente. cosa que brilla por su ausencia en esta región y que hoy con el conflicto armado se agudiza.
- La expedición de los carnets debe hacerse de forma rápida para poder desplazarse a las regiones.
- En la Sierra Nevada y la Serranía del Perijá debería haber un vehículo para trasladarse debido a la gran distancia que existe entre las cuatro comunidades.
- Los honorarios deberían ser más acorde la labor y que se brinden garantías de permanencia o estabilidad laboral desde la Institución que representamos.
- La demora en la contratación y los pagos por trámites administrativos relativos a la renovación de los convenios, ha generado diferentes complicaciones de índole laboral y personal.
- Es necesaria una mayor fluidez de recursos, apoyo logístico y seguridad a los comunitarios, así como también contratación formal desde el momento del inicio de actividades para que no se dificulten las labores de terreno.
- En el Bajo Atrato existe una gran dificultad de comunicación telefónica, señal intermitente, sería importante contar con otro medio de comunicación.
- Dotar al defensor de las insignias institucionales por su seguridad personal con autoridades y comunidades, así como de computador e impresora.
- Los teléfonos celulares deben contar con un plan de suficientes minutos para atender a las comunidades, contar con servicio de mensajería.
- En el Nudo de Paramillo debe contarse con un teléfono satelital debido a la falta de señal y por ser una zona de alto grado de riesgo.
- En el caso particular de Lucydalia - Cordillera Cauca, después de dos años de solicitud no ha recibido dotación por parte del Programa Regionalizado en cuanto a mobiliario adecuado de oficina.
- En Villavicencio debería contarse con un transporte para el desplazamiento hacia algunas zonas de difícil acceso.

### **COMENTARIOS**

- “Me enseñó a ser aun más sensible frente a las necesidades de los demás y me siento alguien importante desde lo que hago, por mi vocación de servicio frente a la gente que lo necesita”.

## Anexo 6 – Mapa de distritos mineros



Fuente: Plan Nacional de Desarrollo Minero 2007-2010



## EVALUACIÓN DE TÉRMINO MEDIO DEL PROYECTO EMBAJADA DE SUECIA – DEFENSORÍA DEL PUEBLO, COLOMBIA:

Sweden has been a lead donor to the Colombian Ombudsman's Office since 1996. This midterm review of the 2009-2012 programme must be seen against the backdrop of Colombia's serious human rights situation, particularly for the country's 3,7 mill IDPs. The Swedish cooperation aims particularly to support the community-oriented work of the Ombudsman, not least through a group of 50 young and dedicated community rights workers who in many cases represent the only state presence and share the risks of the victims. The very positive assessment of the Ombudsman's regional outreach does not find a similarly effective advocacy with those executive institutions responsible for protection on the ground. The new human rights deal announced by President Santos since 2010 has apparently not been fully taken advantage of neither by the Ombudsman nor by the diplomatic and donor community.

SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY

Address: S-105 25 Stockholm, Sweden. Office: Valhallavägen 199, Stockholm

Telephone: +46 [0]8-698 50 00. Telefax: +46 [0]8-20 88 64

Postgiro: 1 56 34-9. VAT. No. SE 202100-478901

E-mail: [info@sida.se](mailto:info@sida.se). Homepage: <http://www.sida.se>

