

Informe Final

EVALUACIÓN DEL PROGRMA ICLA DE NRC EN COLOMBIA, 2013 –2015

Marilise Turnbull & Italo Andrés Velásquez

JULIO 2016

Tabla de Contenido

1. Resumen Ejecutivo	3
2. Contexto	6
3. Propósito de la evaluación	11
4. Metodología	13
5. Hallazgos	15
6. Conclusiones	40
7. Recomendaciones	42

Anexos

Anexo A: Matriz de evaluación

Anexo B: Lista de entrevistados y protocolo para las entrevistas

Anexo C: Casos de estudio

Anexo D: Bibliografía

El equipo de evaluación desea agradecer a los equipos ICLA en terreno así como al equipo en Bogotá por atender nuestras visitas y por compartir su tiempo y profundas reflexiones. Un agradecimiento especial a Camilo Ramírez. Esperamos que este ejercicio sea de utilidad para la dirección de NRC y para las oficinas a nivel de región y de país.

La responsabilidad por los contenidos del presente documento es asumida completamente por el equipo evaluador.

Acrónimos y Abreviaturas

ANMUCIC	Asociación Nacional de Mujeres Campesinas, Negras e Indígenas de Colombia
ELN	Ejército Nacional de Liberación
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
HLP	Housing, Land and Property
ICLA	Information, Counselling and Legal Assistance
ICRC	International Committee of the Red Cross and Red Crescent Societies
IRMA	Integrated Risk Management Associates
ONG	Organization no-gubernamental
ONU	Organizaciones de las Naciones Unidas
PDI	Persona desplazada internamente
NRC	Norwegian Refugee Council (El Consejo Noruego para Refugiados)
UARIV	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
UNARIV	Unidad Nacional para la Atención y Reparación Integral a Víctimas (National Unit for Assistance and Reparation of Victims)
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
URT	Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras (Special Administrative Unit for the Management of Land Restitution)
WASH	Water, Hygiene and Sanitation

I. Resumen Ejecutivo

NRC ha proporcionado protección y asistencia humanitaria a la población desplazada en Colombia desde hace más de dos décadas. En 2004 NRC puso en marcha el programa de Asistencia Legal, Información y Asesoramiento, (ICLA) para mejorar el acceso de población desplazada interna (PDI) a lo siguiente: (a) la Declaración y los procedimientos de Registro y la asistencia humanitaria, y (b) la tierra, la vivienda y la propiedad de las víctimas de despojo y otros relacionados con el desplazamiento por el conflicto armado. Este programa ha operado principalmente en los departamentos de Magdalena, Guajira, Norte de Santander, Cauca y Nariño, los cuales se agrupan en dos áreas: Suroccidente y Nororiente de Colombia.

El programa ICLA ha consistido en cuatro componentes que se interrelacionan que son: Suministro de información, asesoramiento y asistencia jurídica a la población desplazada en coordinación con las instituciones del Estado colombiano; fortalecimiento de la capacidad de las instituciones del Estado colombiano en su obligación legal de proporcionar los servicios antes mencionados; apoyo a los líderes de la PDI y sus representantes para mejorar la política pública, el presupuesto y los servicios para la PDI; y la incidencia hacia las entidades nacionales, incluida la Corte Constitucional, para hacer frente a las barreras comunes y específicas que enfrentan los desplazados internos.

Entre 2013 y 2014 NRC modificó la estrategia operativa de ICLA para aumentar su presencia en áreas de alta necesidad, y para mejorar la calidad de su servicio. Para ese fin conformó equipos para las áreas de Suroccidente y Nororiente, e inició un proceso de descentralización para evaluar y responder a las necesidades locales de los servicios de ICLA.

En marzo del 2016 NRC contrató la empresa de consultoría, IRMA¹, para evaluar la cobertura, relevancia, eficacia e impacto del programa ICLA, y la aplicación de la política de protección de NRC. Para tal fin se utilizó un enfoque mixto de métodos que combinan el análisis de datos cualitativos y cuantitativos, tanto de fuentes primarias como secundarias. La evaluación se llevó a cabo en los meses de mayo y junio de 2016.

A continuación se presentan las conclusiones de esta evaluación.

COBERTURA

El programa ICLA ha funcionado y sigue funcionando en las partes "adecuadas" del país, es decir, las regiones de Colombia donde se encuentran los desplazados internos más vulnerables, y ha realizado importantes esfuerzos para llegar a los desplazados internos que las instituciones estatales no estaban atendiendo. Sin embargo, el programa debe adoptar un enfoque más sistemático para el análisis y la evaluación de las necesidades del contexto, la aplicación de criterios de selección, y garantizar el acceso de todos los grupos sociales dentro de las comunidades que cubre, de lo contrario se corre el riesgo de dejar de lado a los más vulnerables.

Está claro que la NRC ha dado prioridad a la presencia estratégica y calidad de los servicios sobre el volumen de los beneficiarios. Este enfoque ha permitido a NRC construir y mantener su reputación como un experto y organización cooperante, lo cual es crítico para el éxito y la sostenibilidad del programa.

RELEVANCIA

El enfoque del programa ICLA en dos resultados deseados - inclusión de PDI en el Registro oficial del gobierno y el disfrute de los derechos HLP² - es de gran importancia para dar respuesta a las necesidades de los

¹ Integrated Risk Management Associates LLC

² Las siglas HLP significan 'Housing, Land and Property rights', o sea 'derechos a la Vivienda, Tierra y Propiedad' en español

desplazados internos, ya que les permite tener acceso al sistema diseñado para proteger sus derechos (víctimas de los conflictos armados bajo la ley colombiana 1448/2011). Su estrategia de fortalecimiento institucional, trabajando junto a instituciones del Estado y apoyando el trabajo de los jueces en cuestiones relacionadas con los derechos de la población desplazada, en virtud de la Ley 1448/2011, es también muy adecuada tanto a los contextos nacionales como los locales. En ambos casos, sin embargo, NRC podría aumentar su relevancia a través de la evaluación sistemática y participativa de las necesidades, y la consulta con población desplazada sobre el diseño del programa.

Ahora es el momento oportuno para que NRC aclare aún más el alcance del programa. En primer lugar, NRC debe definir los límites de su participación, es decir, hasta qué etapa o por cuánto tiempo es capaz de dar seguimiento a las necesidades insatisfechas y derechos vulnerados de individuos o comunidades particulares. En segundo lugar, como el programa ICLA en Colombia ha limitado sus acciones en materia de restitución de tierras, otros aspectos potencialmente relevantes de los temas de HLP siguen sin resolverse hasta la fecha.

En el llamado "post-conflicto" la PDI de Colombia tendrá una necesidad continua de apoyo para acceder a los procedimientos de Registro y sus derechos en materia de HLP, debido a la presencia de otros grupos armados ilegales y a que la probabilidad de desplazamiento continúe generando nuevas víctimas del conflicto armado. Durante y después del "post-conflicto", otros temas también serán propensos a pasar a un primer plano, por ejemplo, la violencia sexual y de género, el confinamiento y el reclutamiento forzado. Para mantenerse relevante, NRC también deberá de responder a estas nuevas problemáticas.

EFICACIA

A través de los servicios y el acompañamiento que ha proporcionado a las comunidades y a los individuos, el programa ICLA ha aumentado la capacidad de la población desplazada para exigir que se respeten sus derechos y les ha permitido participar de manera efectiva en temas de políticas públicas que los afectan. El programa ha alcanzado sus objetivos, y en algunos casos los ha superado en gran medida. El programa ha tenido bastante éxito a nivel de resultados, pero debido a algunos supuestos de la teoría del cambio que no se han llevado a cabo, una parte de sus beneficiarios no están obteniendo los resultados deseados, es decir, títulos de propiedad y / o acceso a la ayuda humanitaria, dentro de los plazos esperados. Por lo tanto, la estrategia necesita ajustarse en relación con el manejo de las expectativas de los beneficiarios y aumentar la responsabilidad de las instituciones del Estado en los casos en que aplique.

Los beneficiarios y socios institucionales atribuyen el éxito del programa ICLA a la incidencia que se lleva a cabo a nivel local y nacional, la coordinación interinstitucional que ha generado, y la dedicación al desarrollo de liderazgo y fortalecimiento de la comunidad. Se considera también que la presencia continua de NRC y el programa ICLA en el campo, ha permitido desarrollar aún más las cualidades que contribuyen a su eficacia, tales como: la legitimidad, imparcialidad, transparencia, experiencia y credibilidad.

IMPACTO

Beneficiarios, instituciones estatales, socios y personal de ICLA, están de acuerdo por unanimidad que el programa ha tenido, y sigue teniendo, alto impacto. Ha generado cambios significativos y positivos en las vidas de los beneficiarios que han logrado el apoyo financiero y material a que tienen derecho, y ha transformado la forma en que las comunidades beneficiarias interactúan con las instituciones del Estado para reclamar sus derechos. El equipo de evaluación también notó otros impactos probables, tales como el fortalecimiento a la comunidad, incluida la prevención de la coacción por parte de actores armados ilegales y el establecimiento de bases para la construcción de paz.

Además de los cambios en la vida de sus beneficiarios directos, ICLA tiene repercusiones más amplias que se evidencian a través de los cambios de actitud que el programa ha logrado tanto en funcionarios públicos como en las propias víctimas. así como los casos emblemáticos que han influido e influirán sobre la situación de otros desplazados en todo el país.

Como se señaló anteriormente, para mejorar el impacto del programa, la teoría del cambio requiere algunas modificaciones. Los cuellos de botella en la cadena de resultados y falsas suposiciones acerca de la capacidad y la voluntad de las instituciones del Estado deben ser abordados de manera que el programa pueda alcanzar plenamente sus objetivos y lograr un cambio profundo y duradero. Además, para mejorar la medición de impacto (y de eficacia), NRC debería tener puntos de referencia y un enfoque más sistemático para tener mayor acercamiento con los puntos de vista de los beneficiarios.

El impacto total de la estrategia de descentralización de NRC aún no está claro. Evidencia parcial y anecdótica existe frente a las tendencias positivas como, por ejemplo, más consistencia en el seguimiento de los casos, y un relacionamiento fluido con las instituciones locales pero es demasiado pronto para juzgar si se está logrando todo lo que pretende alcanzar NRC con esta nueva estrategia.

POLITICA DE PROTECCION

A pesar de que el personal de campo no está familiarizado con la política de la NRC *per se*, ellos en efecto, se está implementando la mayoría de los aspectos de ambas partes de dicha política.

En general, el programa ICLA ha logrado en gran medida sus objetivos con respecto a la cobertura, relevancia y pertinencia. Ha sido moderadamente eficaz en cuanto al logro los resultados que pretende, y está generando impactos significativos y positivos en la vida de sus beneficiarios y otros en Colombia. Para mejorar su rendimiento en todas las áreas - y en última instancia su impacto - NRC debe:

- Reforzar el análisis contextual, incluyendo las capacidades y debilidades de las instituciones del Estado y otros actores, para asegurar que el programa está diseñado para llegar a los más vulnerables, tanto a escala nacional como local.
- Dar prioridad a la presencia estratégica y la eficacia sobre la expansión geográfica, con el fin de generar el mayor impacto posible en la vida de los beneficiarios, la construcción de la capacidad de las instituciones clave y sentar precedentes en casos complejos y / emblemáticos.
- Aumentar la participación de los grupos de beneficiarios meta (desplazados, víctimas del conflicto) en la evaluación de las necesidades, el seguimiento y ejercicios de aprendizaje.
- Usar análisis del contexto y proyecciones de las necesidades para decidir en qué debe hacerse hincapié en relación con el Registro, la restitución de tierras y la política pública en el escenario de "post-conflicto", así como considerar la inclusión de más elementos que contribuyen a soluciones duraderas, como la reparación integral, y saneamiento y formalización de las tierras, los barrios y las viviendas.
- Adaptar la teoría del cambio del programa ICLA para asegurar objetivos que son alcanzables; si es necesario, rediseñar el programa para abordar las deficiencias institucionales y los obstáculos, y adaptar los procesos de monitoreo y evaluación para reflejar objetivos y plazos realistas.
- Asegurarse de que todo el personal se apropie de y utilice el marco de seguimiento y evaluación para analizar y aumentar la eficacia del programa, en lugar de verlo como una herramienta de información.
- Reforzar el conocimiento del equipo ICLA en enfoques y políticas institucionales, incluyendo la política de protección; a su vez, enriquecer el enfoque global del NRC, compartiendo el aprendizaje del contexto colombiano.

Una lista detallada de recomendaciones hacen parte del informe completo.

2. Contexto

La misión de la NRC es proteger los derechos de las personas desplazadas y vulnerables en situaciones de crisis humanitaria. A través de la asistencia humanitaria y las acciones de incidencia, que tienen como objetivo atender las necesidades inmediatas de la población vulnerable y en situación de desplazamiento, defender sus derechos, prevenir nuevos desplazamientos y contribuir a soluciones duraderas. A nivel mundial, sus competencias institucionales y básicas son: Información, asesoramiento y asistencia jurídica (ICLA); educación; saneamiento; refugio; seguridad alimentaria; y coordinación y gestión de campamentos.

NRC ha estado activo en Colombia desde 1991 y ha puesto en marcha sus propios programas en este país desde el 2005, ofreciendo protección y asistencia humanitaria a la población desplazada interna, que ahora suman 6,9 millones de desplazados registrados³. En 2010, NRC amplió su programa en los países vecinos de Panamá, Ecuador y Venezuela, para proteger los derechos de los refugiados y solicitantes de asilo y otras personas con necesidad de protección internacional.

En su estrategia de país para Colombia, NRC declara que "a través de la asistencia humanitaria de emergencia, asistencia técnica a los titulares de obligaciones y empoderamiento de la comunidad, contribuye a aumentar la protección de la población afectada por el desplazamiento forzado en el contexto de la violencia y el conflicto armado en las fases de urgencia, transición y recuperación temprana". En concreto, NRC en Colombia tiene como objetivo abordar los vacíos o las necesidades de la población víctima en situación de desplazamiento forzado y en emergencia, así como promover la protección de los derechos de otras personas vulnerables. Para ello, se ha centrado en los programas de educación e ICLA, incluidos los componentes de incidencia y política pública, la asistencia directa de emergencia a los desplazados internos y a los refugiados, así como la protección de las víctimas de la violencia sexual y de género.

En línea con la política de la NRC para evaluar y aprender de su trabajo, NRC Colombia ha contratado a la firma de consultoría IRMA para evaluar su programa ICLA durante el período 2013-2015.

2.1 Contexto externo

Como resultado de más de 50 años de conflicto interno armado, Colombia cuenta con la crisis humanitaria más grave y prolongada de América Latina. Según el Registro oficial del gobierno, a 01 de abril de 2016 existen 7'999.663 víctimas registradas de las cuales 6'183.105 han sido sujetos de asistencia y han sido beneficiarias de algún tipo de medida de reparación. Dentro del número de víctimas registradas, 6,9 millones (86,25 %) son desplazados internos. Los departamentos más afectados por el desplazamiento son Chocó, Cauca, Nariño, Valle del Cauca y Norte de Santander. A pesar de que el prolongado conflicto es la principal causa del desplazamiento, la difusión de la violencia criminal también ha obligado a las personas a huir de sus hogares. Además del desplazamiento forzado, las violaciones más comunes de los derechos humanos son: el reclutamiento de menores, la violencia sexual y basada en género, el despliegue de minas antipersonas, la extorsión y la focalización de los defensores de los derechos humanos.

Los actores centrales en el conflicto de Colombia hoy en día son la insurgencia / guerrillas, grupos post-paramilitarismo o bandas criminales, y las fuerzas armadas del Estado colombiano. Todos estos grupos han causado y siguen causando desplazamiento forzado.

³ Fuente: www.acnur.org. Este número corresponde a las estadísticas consolidadas por la Unidad Nacional de Atención y Reparación a Víctimas UNARIV, con corte a 1 de febrero de 2016.

A pesar de que Colombia es considerada una de las democracias más sólidas en América Latina, aún persisten muchos problemas que han limitado que los ciudadanos y las regiones tengan unas institucionalidades sólidas, eficientes y transparentes y con capacidad para responder a las demandas ciudadanas. Una de las razones tiene que ver con la limitada capacidad institucional, especialmente en las regiones del país, lo que ha evidenciado las brechas territoriales en la presencia y atención estatales. Precisamente, el último Índice de Transparencia Nacional 2013 -2014⁴ mostró mejores calificaciones para los órganos de control y sanción y peores para la rama legislativa y judicial y, además, encontró problemas en la gestión administrativa, sobre trámites y sistemas de atención al ciudadano.

Ahora y en el futuro cercano esta situación se ve agravada por una frágil economía en desaceleración debido a una importante caída en los precios del petróleo, el aumento de la inflación, la devaluación, la polarización política y las crisis probables en otras instituciones nacionales.

Dentro de este contexto sombrío, por primera vez en la historia reciente colombiana el país vive la posibilidad de poner fin al conflicto y vivir en paz. El acuerdo logrado en el quinto y último punto de la agenda de negociaciones de paz - desarme - se ha alcanzado entre el gobierno nacional y la guerrilla de las FARC, y el Gobierno ha anunciado recientemente⁵ el inicio de negociaciones con la guerrilla ELN.

Desafortunadamente, tras la firma de acuerdos de paz en otros países se ha evidenciado un aumento de nuevas conflictividades⁶. En el caso de Colombia, un importante desafío a la seguridad pública surgió después de la desmovilización de los paramilitares y el crecimiento de los grupos armados vinculados con el crimen organizado. La violencia afecta a los derechos de las personas que viven en las zonas en donde hacen presencia y control esos grupos o están luchando para ganar el control de los ingresos ilícitos derivados del tráfico de drogas, la extorsión, la minería ilegal, la prostitución, la trata de personas y la migración ilegal.⁷

Otras manifestaciones de conflicto y violencia es probable que crezcan en un escenario de paz. Debido a eso, el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018⁸ señaló que se hace necesario “fortalecer las instituciones democráticas para la promoción, respeto y protección de derechos humanos, la construcción de acuerdos sociales incluyentes y la gestión pacífica de conflictos. Esto requiere la identificación y afianzamiento de prácticas de prevención, trámite y resolución pacífica de conflictos sociales, económicos, comunitarios y ambientales”.

En los últimos años, la población desplazada ha tenido que soportar altos niveles de estigmatización en las comunidades receptoras, lo que ha aumentado su vulnerabilidad y por lo tanto la presencia de nuevas vulneraciones a sus derechos. Esta población tiende a vivir en viviendas inadecuadas, con escasas oportunidades de empleo, sin acceso a los servicios públicos, y sufren problemas psicológicos y de salud. Casi el 64% de las víctimas del desplazamiento en Colombia viven por debajo del umbral de pobreza, y el 33% de los cuales viven en la pobreza extrema. Aunque tienen el derecho a la asistencia, muchos de ellos no saben cómo reclamar, o se enfrentan a dilaciones debido a los retrasos en la respuesta institucional.⁹

Dar respuesta a esta crisis humanitaria, es un enorme desafío para el Estado colombiano, más aún cuando debido a la debilidad institucional, en la mayor parte de las regiones en donde hacen presencia los actores armados, éstos han sido la autoridad durante muchos años. Más del 60 % de los municipios de Colombia no

⁴ Fuente: <http://indicedetransparencia.org.co>, consultada el 15th de mayo de 2016

⁵ Marzo, 2016

⁶ Países como South Africa, Peru, Chile, Argentina and Burma tienen procesos similares

⁷ Fuente: <http://www.nrc.no>

⁸ Ley 1753 de 2015, por la cual se adopta el Plan Nacional de Desarrollo

⁹ Fuente: Colombia's Humanitarian Challenges 2016, ICRC (on www.acnur.org)

tienen el presupuesto para proteger los derechos humanos de su población (son categoría 4 ,5 y 6 ¹⁰) creando un círculo vicioso en el que los desplazados internos no reciben la atención adecuada ni protección legal. Esto acentúa aún más la sensación de la ausencia del Estado y profundiza las causas estructurales de los conflictos.

Otro reto para el Estado, y uno que está creciendo en importancia como un acuerdo de paz que se hace más probable, es el de la restitución de tierras a las que los desplazados internos tienen derecho en virtud de las disposiciones de la Ley 1448 de 2011. De acuerdo con la Unidad de Restitución de Tierras, con corte a 6 de mayo de 2016, se han procesado 90,395 solicitudes de restitución, las cuales han sido presentadas por 60,950 personas, y corresponden a 74,877 predios. De estas solicitudes, el 51% ha sido autorizado por el Ministerio de Defensa (es decir, se considera que cumplen las condiciones de seguridad para el retorno). De cara a la restitución¹¹, 33,382 reclamaciones (equivalentes a 36,9% del número total de solicitudes) han completado un procedimiento administrativo, de los cuales 11.830 se han presentado ante los jueces, a la espera de una decisión judicial para resolver las cuestiones legales que rodean la propiedad de la tierra y la determinación de restitución en favor de las víctimas (equivalente a 35% de las reclamaciones). Hasta el momento, la jurisdicción especial de restitución de tierras ha emitido 1.748 fallos, (equivalente al 14% de las sentencias en total) que han resuelto 3.575 reclamaciones, con más de 2.845 propiedades con órdenes de restitución fijada en la sentencia. En total, 186,302 hectáreas han sido restituidas y 22,047 personas se han beneficiado de las sentencias judiciales. Si bien estas cifras indican una tendencia positiva, representan una pequeña proporción frente a los aproximadamente 6,6 millones de hectáreas de tierras que han sido despojadas por los actores armados del conflicto en el país. Por todas estas cifras, la tarea por delante es colosal.

Un escenario similar se presenta al proceso de declaración e inscripción en el Registro oficial de víctimas; sistema regulado por la Ley 1448 de 2011. A 1 de mayo de 2016, 8'040, 748 personas se han incluido en el Registro, y 6'201,164 son elegibles para recibir medidas de asistencia y compensación. La ruta de Registro comienza con la Declaración que la víctima hace al Ministerio Público (Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la Nación y Personerías). Esta declaración se envía a la Unidad de Víctimas, para que éste pueda verificar la información y decidir si se incluye o no la víctima en el Registro, en un plazo máximo de 60 días. En muchos casos no se cumple este plazo, la asistencia se retrasa considerablemente o no se proporciona en absoluto, y el proceso en sí, se convierte en un medio para negar los derechos de las víctimas del conflicto armado en Colombia. Mayor información sobre el acceso a la asistencia humanitaria se buscará a partir de fuentes oficiales ya través de los métodos de recolección de datos primarios incluidos en esta evaluación.

2.2 Programa ICLA de NRC

Como se muestra en la Figura 1, durante el período que se evalúa, el programa de ICLA de NRC en Colombia se ha implementado en los departamentos de Magdalena, Norte de Santander, Cesar, Guajira, Cauca, Nariño, Putumayo. Se ha centrado en las áreas rurales donde el acceso de la población desplazada a la protección y la asistencia son precarias, y también han incluido los servicios en las zonas urbanas en las que las deficiencias en la protección son significativas.

El programa ICLA busca lograr los siguientes resultados:

- Mejorar el acceso a la Declaración y los procedimientos de Registro y asistencia humanitaria a las PDI.
- Mejorar el acceso a la tierra y a la vivienda de las comunidades que son víctimas de la usurpación o el abandono de tierras o viviendas.

¹⁰ Esta es la clasificación de los municipios de acuerdo con la Ley 1454/2011 referente al manejo del desarrollo territorial.

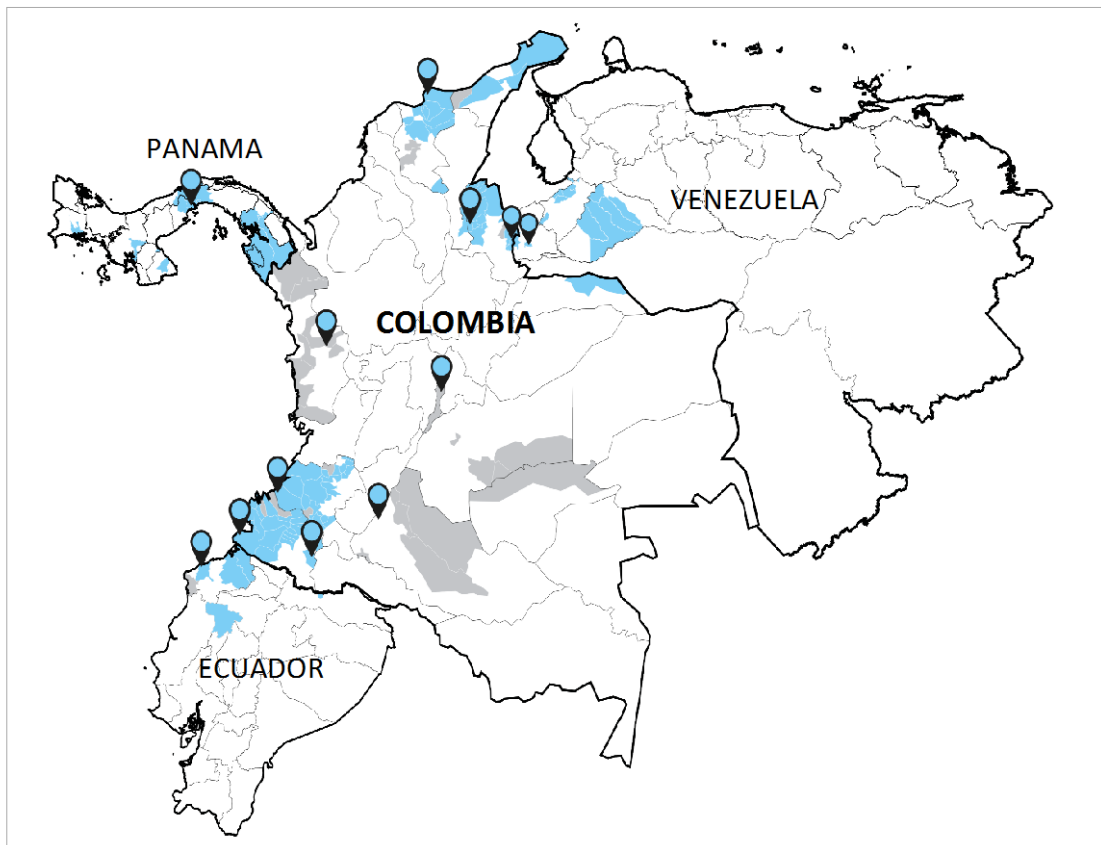
¹¹ Cifras a Mayo de 2016, momento en el cual inició la Evaluación.

Durante el período de 2013-2015, el programa comprendió:

- Información, asesoramiento y asistencia jurídica a la PDI en coordinación con los representantes de personerías y la Defensoría de los municipios particularmente afectados por conflictos, que les permita registrar formalmente una Declaración, y por lo tanto reclamar sus derechos en virtud de la Ley 1448/2011.
- Información, asesoramiento y asistencia jurídica a las víctimas de violencia sexual y de género, para que puedan llevar a los responsables ante la justicia¹².
- Fortalecimiento de capacidades de las autoridades con la obligación legal de proporcionar los servicios anteriores (alcaldías, entidades de restitución de tierras y el ministerio público).
- Apoyo a líderes de desplazados internos y sus representantes para abogar colectivamente para mejorar la política pública, el presupuesto y los servicios para la población desplazada.
- La incidencia hacia entidades nacionales centradas en las barreras que enfrentan los desplazados internos para acceder a los derechos priorizados. Esto incluye la Corte Constitucional.

Entre 2013 y 2014 el programa ICLA modificó su estrategia operativa para incrementar su presencia operacional y reducir el número de contratos con socios para llevar a cabo las actividades del proyecto.

Figura 1. Mapa de las zonas de trabajo y oficinas del programa ICLA



¹² Este componente no está incluido en la evaluación actual como NRC. El trabajo en VSG no se considera como parte del programa de ICLA

2.3 Socios

El programa ICLA se llevó a cabo con los siguientes socios:

Socios Estratégicos

1. Unidad Nacional para la Atención y Reparación Integral a Víctimas (UNARIV)
2. Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras (URT)
3. Defensoría del Pueblo
4. Corte Constitucional

Socios Implementadores

5. Asociación Pueblo Bari De Colombia (Asopbari)
6. Cabildo Indígena Kankuamo
7. Corporación Opción Legal
8. Diócesis De Tumaco/Pastoral Social Tumaco
9. Pastoral Social, Ipiales
10. Federación Nacional De Personeros De Colombia (Fenalper)
11. Centro De Estudios De Derecho, Justicia Y Sociedad (Dejusticia)

3. Propósito de la Evaluación

El propósito de esta tarea fue evaluar la cobertura, relevancia, pertinencia, eficacia y el impacto del programa de ICLA de NRC en Colombia desde enero 2013 a diciembre 2015, y generar recomendaciones para el próximo ciclo de planificación estratégica.

La evaluación responde a las siguientes preguntas generales:

1. Sea o no, el cambio de estrategia con respecto al Registro de desplazados internos ha dado lugar a mejores resultados para los beneficiarios. La investigación debe tener en cuenta la naturaleza humanitaria de NRC que implica un plazo de tiempo limitado y modalidades específicas de asistencia.
2. Sea o no, el componente HLP del programa es pertinente y apropiado, identificando cómo las acciones de NRC han aumentado el acceso a los derechos de HLP y si las condiciones de vulnerabilidad se han reducido considerablemente.

Para obtener estas respuestas, en la evaluación se examinaron los siguientes sub-grupos de preguntas:

Pregunta de Evaluación - 1. ¿En qué medida el programa ICLA es pertinente y apropiado?

- ¿Se han evaluado adecuadamente las necesidades por el programa ICLA?
- ¿En qué medida la nueva estrategia y diseño del programa ICLA responde a las necesidades de las personas afectadas por el desplazamiento de las comunidades seleccionadas?
- ¿Qué tan apropiado es el diseño del programa (incluyendo la creación de capacidades en las autoridades locales), existen distintos criterios que deben ser considerados para hacer frente a las necesidades identificadas?
- ¿Cuáles fueron los principales factores que contribuyen a la relevancia y pertinencia del programa, y que (si acaso) le impidió ser más pertinente y apropiado?
- ¿Hay problemas de calidad que deben ser abordados en el diseño o la implementación del programa?

Pregunta de Evaluación - 2. ¿El Programa ICLA de NRC está llegando a las personas adecuadas?

- ¿La estrategia le permite a NRC llegar a las poblaciones desplazadas más vulnerables (¿por ejemplo, está NRC trabajando donde se presentan las mayores necesidades de sus servicios ICLA?)
- ¿En qué medida considera y direcciona el programa las limitaciones de acceso para diferentes grupos dentro de la comunidad (el género, la discapacidad, la edad, las responsabilidades sociales, etc.)?
- ¿Cuáles fueron los principales factores que contribuyen al alcance del programa, y que (si acaso) le impidió llegar a los más vulnerables / difíciles de acceso dentro de las comunidades asistidas y en otras áreas?
- ¿Cómo se puede mejorar NRC el diseño del programa para garantizar un mejor acceso de los grupos excluidos

Pregunta de Evaluación - 3. ¿Fue el programa eficaz en el logro de sus resultados?

- ¿En qué medida el programa de NRC ha alcanzado sus objetivos en términos de Registro de desplazados internos y los derechos HLP? (productos y resultados)
- ¿Ha logrado NRC sus objetivos de desarrollo de capacidades de las autoridades locales? (productos y resultados)
- ¿NRC ha logrado cumplir con los objetivos de promoción y los objetivos de política pública?
- ¿Qué factores han contribuido a la consecución de estos objetivos y cuáles han sido los principales retos y barreras?

Pregunta de Evaluación - 4. ¿Cuáles son los impactos positivos y negativos del programa ICLA?

- *¿En qué medida el programa ICLA aumentó, de la población desplazada, el acceso a la declaración, el Registro y la asistencia humanitaria de las autoridades?*
- *¿En qué medida ha permitido el programa ICLA que la población desplazada reclame y ejerza sus derechos HLP como parte de las soluciones duraderas?*
- *¿El programa ha tenido otros efectos positivos o negativos sobre la población objetivo o su comunidad?*

Pregunta de Evaluación - 5. ¿El Programa ICLA fue diseñado e implementado de acuerdo con la Política de Protección de NRC?

- *¿En qué medida los objetivos y enfoques establecidos en la política de protección del NRC (es decir, trabajar de manera responsable y trabajar de forma proactiva) se han integrado en el programa? ¿Qué resultados / impactos tuvo esto? ¿Retos?*

Los principales usuarios de los hallazgos y recomendaciones de la evaluación son el personal en el Oslo, Bogotá y oficinas sub-nacionales.

NRC publicará los resultados de la evaluación con fines de rendición de cuentas y de aprendizaje.

4. Metodología

La metodología para esta evaluación incluyó la recopilación y análisis de datos de fuentes primarias y secundarias. Los métodos utilizados fueron en gran medida cualitativos, aunque se identificaron y se utilizaron datos cuantitativos para examinar la eficacia del programa. A continuación, se proporcionan detalles específicos acerca de las herramientas de recopilación de datos, muestreo, análisis y juicio.

4.1 Herramientas de recopilación de datos

Se emplearon cuatro herramientas de recopilación de datos para permitir la triangulación de la información:

- Revisión de documentación, incluyendo los datos de seguimiento cuantitativos para cada indicador y los datos cualitativos de los logros, obstáculos y las lecciones aprendidas. La evaluación anterior también fue consultada como un punto de comparación
- Entrevistas en profundidad con informantes clave: desplazados internos; personal y asociados de NRC; las autoridades que reciben la ayuda técnica; otros (instituciones gubernamentales, los donantes, la ONU, otras ONG.)
- Discusiones con grupos focales
- Reuniones para compartir y validar los hallazgos preliminares.

Los datos recopilados se analizaron en relación con la teoría del cambio de NRC Colombia, a “hoja de prueba” y para identificar posibles brechas.

También se han desarrollado estudios de caso para explorar las cuestiones en mayor profundidad en dos contextos.

4.2 Muestreo

Las siguientes muestras de los insumos y los participantes fueron utilizadas para la evaluación.

- **Revisión Documental:** Los documentos internos proporcionados por NRC, además de documentos externos localizados por el equipo de evaluación. Otros documentos fueron solicitados por el equipo de evaluación durante las visitas de campo, y se les proporcionó posteriormente.
- **Entrevistas con informantes clave:** Una lista de los informantes claves se proporciona en el Anexo B.
- **Discusiones en grupos focales:** Grupos separados de hombres y mujeres participaron en estos grupos.

Nota: Los informantes clave y los grupos focales fueron seleccionados por personal de NRC, debido a la inaccesibilidad de algunas zonas visitadas y la necesidad de asesorar a los participantes de antemano. Por razones de seguridad, no fue posible que el equipo de evaluación entrevistara a los no-beneficiarios. El equipo de evaluación considera que ninguna de estas cuestiones hubiera podido causar que los resultados hubiesen sido significativamente diferentes.

4.3 Análisis y juicio

En aras de que la producción de resultados permitan la comparación con otros períodos y programas, cada una de las preguntas de evaluación se respondió usando una de las siguientes clasificaciones cualitativas:

- Aspecto de calidad se logra en gran medida, con menores / pocas excepciones
- Aspecto de calidad moderadamente logrado: una combinación de fortalezas y debilidades / brechas
- Aspecto de calidad logrado parcialmente: muchas limitaciones y deficiencias
- Aspecto de calidad no se ha logrado: no hay ventajas evidentes de fortalezas

En aras de la transparencia y para maximizar la objetividad, se estableció un conjunto de criterios de juicio para cada una de las preguntas de evaluación y sub-preguntas antes de la recolección de datos. Estos criterios se indican en las Sección 5 Hallazgos.

5. Hallazgos

5.1 COBERTURA

Pregunta de evaluación - I: ¿Está el Programa ICLA de NRC llegando a las personas adecuadas?

Sub-preguntas

¿La estrategia le permite a NRC llegar a las poblaciones desplazadas más vulnerables?

¿En qué medida considera y direcciona el programa las limitaciones de acceso para diferentes grupos dentro de la comunidad (el género, la discapacidad, la edad, las responsabilidades sociales)?

¿Cuáles fueron los principales factores que contribuyeron al alcance del programa, y que (si acaso) le impidió llegar a los más vulnerables / difíciles de acceso dentro de las comunidades asistidas y en otras áreas?

¿Cómo puede NRC mejorar el diseño del programa para garantizar un mejor acceso de los grupos excluidos?

Criterios de juicio

- Validez de la ubicación del programa en relación con el contexto político.
- Validez de la ubicación del programa en relación con las capacidades locales y otros (gobierno y otras agencias)
- Adaptación de la divulgación para informar a todos los sectores de la población objetivo, incluidas medidas específicas para ayudar a los más vulnerables (sobre la base de criterios de vulnerabilidad del ICLA)
- Medidas para facilitar el acceso a los más vulnerables.
- El diagnóstico, diseño y entrega reflejan elementos de consulta y retroalimentación con los sectores más vulnerables / o de más de difícil acceso de la población objetivo

¿La estrategia permite al NRC llegar a la población desplazada más vulnerable?

A pesar de la falta de un enfoque sistemático para definir la cobertura, el programa ICLA está llegando a las regiones donde se localizan las poblaciones desplazadas más vulnerables.

De 2013 a 2015, el análisis llevado a cabo periódicamente, por el personal de NRC ICLA y los socios institucionales frente a la ubicación de las poblaciones desplazadas más vulnerables en el país, no se documentó. En mayo del 2015 NRC produjo un documento que define los criterios para ser utilizado por los equipos para identificar las poblaciones más vulnerables en Colombia, incluyendo aquellos cuyas necesidades corresponden a los servicios prestados por el programa ICLA. Así, para el propósito de esta evaluación, se aplicaron los criterios retrospectivamente como el método más objetivo para evaluar la cobertura nacional.

Los criterios de vulnerabilidad más relevantes para ICLA incluyen:

- Los desplazados internos que no han accedido a la inscripción
- PDI mujeres que han sido forzadas a dejar o tuvieron que abandonar sus tierras
- Las comunidades afectadas por las restricciones a su movilidad, con bajo nivel de inscripción, las necesidades humanitarias que no están cubiertas por otros actores, y donde violaciones de sus derechos humanos y derecho internacional humanitario son "ocultadas".

Criterios secundarios incluyen la edad, el género, la ubicación y la etnicidad

A falta de un análisis riguroso de la ubicación de las personas que cumplen los criterios se podrían incluir las áreas donde ocurren la mayoría de los nuevos desplazamientos, las zonas de desplazamiento recurrente y las

áreas donde se ha producido el mayor desplazamiento desde 1985. El análisis sobre la base de estos criterios, indica que la población desplazada más vulnerable está en Cauca, Antioquia, Nariño, Chocó, Norte de Santander, Bolívar y Magdalena. ¹³El programa ICLA ha operado en cuatro de estos siete departamentos desde 2013: Cauca, Nariño, Magdalena y Norte de Santander. Tanto el pre - 2014 y estrategia post - 2014 fueron dirigidos y llegaron a estas zonas.

Otro criterio importante (que no es actualmente uno de los utilizados por NRC) para la identificación de los desplazados internos más vulnerables es la capacidad de las instituciones estatales y otras organizaciones internacionales para satisfacer sus necesidades. Más allá de las grandes ciudades, las instituciones estatales de todo el país tienen deficiencias de capacidad significativas.

En cuanto a las organizaciones internacionales, NRC no ha llevado a cabo un ejercicio de mapeo, ni existe a nivel de clúster en Colombia. Sin embargo, el personal de ICLA está convencido de que están proporcionando servicios valiosos que no están siendo proporcionados por otras organizaciones, y que su presencia como una organización internacional proporciona un cierto grado de protección a las comunidades en las regiones en las que incluso el ACNUR y el CICR ya no tienen operaciones.

¿En qué medida considera y direcciona el programa las limitaciones de acceso para diferentes grupos dentro de la comunidad (el género, la discapacidad, la edad, las responsabilidades sociales)?

El programa ICLA puede no estar llegando a las poblaciones desplazadas más vulnerables a nivel local.

De la información adquirida a nivel territorial, se deduce que estos criterios no se aplican correctamente para seleccionar los municipios y las comunidades más vulnerables. Mientras que todos los municipios en los que las acciones de NRC cumplen los criterios primarios y secundarios, también lo hacen muchos otros que no están recibiendo la atención de NRC. También se observa una falta de claridad acerca de la importancia relativa de consideraciones étnicas. Esto se podría estar traduciendo en que las decisiones de cobertura sean influenciados por otros factores tales como las solicitudes espontáneas y las recomendaciones de los jueces y de las instituciones locales, en lugar de un proceso de planificación transparente y sistemático por parte de los equipos de ICLA.

Los equipos han identificado las barreras más comunes para acceder a sus derechos, pero no han buscado ni alcanzado grupos con limitaciones de acceso específicos

Los equipos de área (Suroccidente y Nororiente) han llevado a cabo un estudio de los obstáculos más comunes que enfrenta la población desplazada en el acceso a los servicios del Estado y la ayuda humanitaria. Sin embargo, en el período cubierto por esta evaluación no se documentaron las decisiones o logros relativos a la cobertura de los grupos con limitaciones de acceso específicos. Ejemplos de grandes esfuerzos para llegar a las personas mayores, personas con discapacidad o personas con otras restricciones no fueron identificados, aunque algunos miembros del personal reportaron el uso de su iniciativa para pedir a los líderes de la comunidad identificar a cualquier persona que podría haber tenido impedimentos para asistir a una sesión de información o evento de toma de Declaración.

El personal también informó que mediante el uso de una estrategia denominada "clínicas móviles" o jornadas descentralizadas de atención, han sido capaces de llegar más lejos en las zonas rurales. Los equipos ICLA

¹³ Si la misión de NRC busca que la PDI obtenga soluciones duraderas, se podría tener en cuenta otro criterio relacionado con las áreas consideradas como seguras para el Estado colombiano, de cara a ejercer efectivamente la Restitución de Tierras.

establecen toda la logística necesaria para que las instituciones del Estado puedan viajar a los lugares determinados, lugares en los cuales ya el NRC ha desarrollado un trabajo previo y por ello tiene conocimiento del número de personas que quieren hacer su Declaración. Así mismo han notificado a la comunidad sobre la fecha de desarrollo de dicha "clínica".

Se observó por el equipo de evaluación que el número de mujeres beneficiarias para cada actividad casi siempre fue superior al número de hombres beneficiarios. Esto refleja las tendencias nacionales en las que hay más mujeres que hombres haciendo la declaración y solicitando la restitución de tierras. El personal de ICLA atribuyó el fenómeno a la probabilidad de que los hombres se dedican a labores relacionadas con el desarrollo de algún trabajo (en los campos o en las actividades de generación de ingresos urbanos) cuando las actividades están programadas, aunque pueden existir otras razones. Es importante que la base del equipo ICLA determine una estrategia que permita identificar las razones y las consecuencias de esta diferencia de género y de adaptar las estrategias de cobertura en consecuencia (véase la Sección 7: Recomendaciones)

La nueva estrategia ha proporcionado un servicio de mejor calidad, pero no ha llegado a las poblaciones de desplazados más vulnerables.

En 2014 NRC consolidó sus oficinas regionales y aumentó el tamaño de sus equipos ICLA en el Nororiente y el Suroccidente, con la intención de incrementar las acciones de su programa, mejorar la calidad de sus servicios y tener un funcionamiento más eficiente que cuando estaba trabajando a través de organizaciones copartes.

Es muy pronto para saber si esta estrategia ha permitido a NRC asistir a los desplazados internos más que antes. Los datos recogidos de los propios informes de seguimiento de la NRC indican que todavía no se ha incrementado el número total de beneficiarios; de hecho, los números absolutos de población asistida han pero se ha proporcionado una atención más constante y continua a la población desplazada que requieren información, asesoramiento y asistencia legal. Esto puede resultar en una tasa de resolución más alta, es decir, más desplazados internos que obtienen su inclusión en el Registro, los servicios y la asistencia que les corresponde, el título de sus tierras y la compensación, que les permita reconstruir sus medios y proyecto de vida, pero todavía no hay datos suficientes para confirmar esta tendencia.

En 2015 NRC también estableció una unidad móvil (para servir a múltiples programas, incluyendo ICLA, dándole una mayor flexibilidad para llegar a nuevos desplazados en otros lugares. La unidad no se desplegó hasta el año 2016 y por lo tanto no existen datos suficientes de esta etapa para evaluar en qué medida la unidad ha permitido o permitirá llegar a más desplazados internos que antes.

La cobertura futura debe coincidir con capacidad real

Cabe señalar que, en los tres años comprendidos en la presente evaluación, el programa ICLA ha prestado sus servicios en más de 80 municipios. El equipo actual de 15 personas parece estar muy sobrecargado de trabajo, dado que más casos se abren cada año. Lo anterior se ve aún más exacerbado por la continua necesidad de medidas de seguimiento en casi todas las comunidades que alguna vez han participado en el programa. Cualquier decisión sobre el futuro y la cobertura deberán tener en cuenta la capacidad real de los equipos de ICLA y deberá estar basado en el conocimiento que se genere dentro del propio programa.

¿Cuáles fueron los principales factores que contribuyen al alcance del programa, y lo que (si acaso) le impidió llegar a los más vulnerables lo de difícil acceso dentro de las comunidades asistidas y en otras áreas?

Parece ser que los siguientes factores han contribuido en mayor medida a que el programa ICLA llegue “a las personas adecuadas”.

- La experiencia de NRC en Colombia y las alianzas estratégicas que se ha desarrollado a lo largo de 12 años de operaciones, que han ayudado a localizar las regiones y poblaciones más vulnerables y sin un proceso sistemático de análisis.
- La estrategia de red de universidades y su posterior evolución en acuerdos bilaterales ha permitido a ICLA tener una amplia cobertura geográfica (de acuerdo con la presencia de desplazados internos vulnerables en los departamentos de todo el país).

El equipo de evaluación también considera que las siguientes barreras han impedido o están impidiendo, actualmente, una cobertura más precisa a los más vulnerables:

- La falta de uso activo y sistemático de los criterios para seleccionar las zonas y municipios donde se debe operar
- La limitada capacidad del equipo para incluir áreas y municipios adicionales, debido a la naturaleza prolongada y laboriosa del seguimiento que proporcionan (y tendrán que seguir ofreciendo) a los beneficiarios actuales
- La falta de criterios para establecer cuándo poner fin a la prestación de servicios a un grupo o comunidad y de incluir nuevos grupos y comunidades en el programa.

Como se ha comentado anteriormente, aunque su papel en la calidad y el seguimiento ya es evidente, aún no está claro si el proceso de descentralización contribuirá a una cobertura mayor o más específica de beneficiarios.

5.2 RELEVANCIA

Pregunta de Evaluación: ¿En qué medida fue la respuesta de NRC pertinente y apropiada ?

Sub Preguntas

¿Han sido evaluadas adecuadamente las necesidades por parte del programa ICLA?

¿En qué medida la nueva estrategia del programa ICLA y su diseño, responden a las necesidades de las personas afectadas por el desplazamiento de las comunidades seleccionadas.

¿Qué tan apropiado es el diseño del programa (incluyendo la creación de capacidades de las autoridades locales) y existen distintos criterios que deben ser considerados para hacer frente a las necesidades identificadas?

¿Cuáles fueron los principales factores que contribuyeron a la relevancia y pertinencia del programa, y lo que (si acaso) le impidió ser más pertinente y apropiada ?

¿Hay problemas de calidad que deben ser abordados en el diseño o la implementación del programa?

Criterios de Juicio

-
- *La alineación entre las necesidades identificadas de la población objetivo y el diseño de programas*
-
- *Los cambios realizados de acuerdo con el contexto socio-político en evolución*
-
- *El alineamiento con la Ley 1448 de 2011 y otras leyes pertinentes*
-

- *La adaptación del programa para llegar a todos los sectores de la población objetivo, incluidas medidas específicas para llegar a los más vulnerables*
- *Evaluación, elementos de diseño y entrega reflejan consulta y retroalimentación de la población objetivo*

¿Ha evaluado el programa ICLA las necesidades adecuadamente ?

Existe un análisis continuo a nivel nacional y por área, así como la utilización de fuentes secundarias, pero existe una ausencia de sistematización en la construcción del análisis de necesidades y contextos por área (Suroccidente – Nororiente) o locales.

Los hallazgos en este punto de la evaluación dan cuenta de la existencia de un nivel de análisis focalizado en los equipos ICLA en el terreno y con especificidades marcadas por cada una de las áreas de intervención (Suroccidente y nororiente) de NRC, así como de la elaboración regular de análisis de barreras parar cada uno de los equipos.

Sin embargo, no existe un proceso institucional y sistematizado de necesidades que alimente la construcción de una sola estrategia ICLA y a partir de ella, nuevos proyectos o propuestas de intervención que den cuenta de las especificidades de cada zona. Incluso, en un gran porcentaje las decisiones de intervención del programa ICLA obedecen a demandas o solicitudes realizadas por las instituciones estatales o por los colectivos de víctimas. En ese sentido, en lugar de responder a un análisis de las necesidades adecuada, las decisiones de programación a menudo son influenciados por otros factores , según ha explicado el equipo de Santa Marta : *"La respuesta de la NRC en casi 20 municipios de Magdalena fue diseñado en parte como respuesta a las solicitudes de las instituciones y de las organizaciones de población desplazada, y en parte como resultado del análisis contextual realizadas por NRC".*¹⁴

No hay una participación adecuada ni sistemática de los beneficiarios en el proceso de análisis, formulación de estrategia ni diseño del programa.

De la información analizada directamente con los equipos ICLA, es posible concluir que la participación de los beneficiarios en el diseño del programa se limita a entregar información respecto del análisis de necesidades en las condiciones anteriormente descritas, pero sus opiniones no son tenidas en cuenta para el diseño del programa y sus estrategias de intervención.

Análisis de las necesidades proyectadas es insuficiente / no documentado

El análisis de la duración real de las necesidades de los PDIs que requieren el apoyo del programa ICLA no se ha llevado a cabo. Esto tiene implicaciones para la cobertura, la planificación y la dotación de personal, la calidad y el seguimiento a los casos de los desplazados internos, así como la sostenibilidad global del programa. Del mismo modo, no existe aún para el programa en su conjunto una proyección de las necesidades a largo plazo. Esto será cada vez más importante en el escenario post-conflicto.

Análisis de las capacidades y las deficiencias de capacidad es insuficiente / no documentado

No se llevó a cabo con regularidad o de manera sistemática el análisis de los programas y las capacidades de otras organizaciones que operan en el mismo contexto, a pesar de que NRC interactúa regularmente con otros agentes

¹⁴ Fuente: Entrevista equipo ICLA Santa Marta – Magdalena

humanitarios sobre el terreno y en Bogotá. En consecuencia, es difícil para los equipos de área diferenciar entre "necesidades" y "necesidades insatisfechas", y por lo tanto identificar su espacio operacional y evitar posibles duplicaciones.

¿En qué medida la nueva estrategia del programa ICLA y su diseño, responden a las necesidades de las personas afectadas por el desplazamiento de las comunidades seleccionadas?

El enfoque en el Registro es de gran relevancia

El enfoque en el registro, como medio para obtener la inclusión en el Registro de las víctimas, el acceso a la asistencia humanitaria, y a los derechos de vivienda, tierra y propiedad, es de gran relevancia en el contexto de Colombia, así como a la estrategia global de ICLA. Ello corresponde, no sólo a las necesidades humanitarias e inmediatas de la población desplazada, sino también con su necesidad de soluciones duraderas y, en definitiva, el goce efectivo de sus derechos. El Registro es la puerta de entrada a los servicios institucionales de SNARIV y para el Registro de tierras; sin la inclusión en el Registro, es imposible para los desplazados internos acceder a la asistencia y la justicia en la restitución de tierras.

La necesidad de vivienda no se ha hecho visible y el programa no hace suficiente hincapié en este aspecto.

Vivienda, que es una parte integral de HLP, sólo se ha abordado parcialmente. Hasta la fecha los problemas de vivienda han sido tratados por la prestación de asistencia jurídica para facilitar el acceso de los beneficiarios del programa ICLA a los programas estatales de vivienda. Hay un amplio margen para el crecimiento de este tema, como se destaca por los equipos ICLA, fue mencionado repetidamente como una necesidad por parte de los beneficiarios y tiene un gran potencial para integrar dos programas clave de NRC: Refugio e ICLA.

Más allá del número actual de víctimas del conflicto y los crímenes cometidos en su contra, el inicio del proceso de consolidación de la paz revelará una gama mucho más amplia de delitos que requieren una atención especial.

Instituciones como la UNARIV sostienen que “Frente a lo que va a surgir, NRC tiene claro que puede apoyar el tema de connacionales, cerca de 400.000, que podrían retornar al país. La Unidad está abierta a hacer este tipo de registros y mirar los casos y la gestión de NRC, aquí el subregistro es evidente (sólo hay 4.000 registrados) y la política pública aplicable a este grupo de personas empezó más tarde. Otro gran campo de trabajo es el de los otros hechos victimizantes que empezarán a salir por debajo de las piedras una vez se firme el acuerdo de paz. Por ejemplo, reclutamiento forzado, violencia sexual, o los niños campaneros, o confinamiento que son delitos conexos al desplazamiento forzado y allí hay un núcleo importante de trabajo”.¹⁵ Los desafíos del post-conflicto o escenario de consolidación de la paz, abre una gran cantidad de temas que son de la competencia ICLA, pero que requerirá una estrategia específica para hacer frente a ellos.

Figura 2: Potenciales nuevos temas para ICLA

¹⁵ Fuente: Representante de UNARIV, Junio 7 de 2016



El enfoque HLP está siendo implementado parcialmente

NRC ha tenido un enfoque limitado a HLP. El marco jurídico de Colombia ofrece una gama más amplia de acción que podría llevarnos a “soluciones duraderas” en la situación de construcción de la paz y post-conflicto. Por ejemplo, el programa de ICLA podría desarrollar acciones en escenarios tales como : i) la definición de las medidas en los juicios de restitución destinadas a la concesión de títulos de propiedad y desarrollo de la comunidad como las garantías de no repetición; ii) el desarrollo de planes integrales y reparaciones colectivas; iii) el desarrollo de proyectos de generación de ingresos que representan soluciones duraderas para la población desplazada.

Existe un escenario potencial de relevancia en la fase de post-conflicto

Uno de los retos más importantes que tiene NRC, en términos de relevancia de sus programas, en un país que está pasando por la transición hacia la paz, tiene que ver con la ampliación de acciones y/o resultados en el marco de sus estrategias. En ese sentido, los equipos ICLA en terreno reconocen que el aprovechamiento de las oportunidades que el marco normativo local ofrece, y la adopción de acciones específicamente dirigidas a la materialización de derechos como la integralidad de la Reparación a las víctimas, la vivienda o la reconstrucción de los proyectos de vida. Son vías que posibilitan la adopción de medias que apropien el enfoque de soluciones duraderas, y constituyen una herramienta útil para la definición futura de la estrategia de intervención del programa ICLA.

Los beneficiarios parecen estar muy satisfechos con los servicios prestados por NRC, pero se necesita una muestra más grande para validar esta afirmación.

Durante las visitas de campo del equipo de evaluación encontró un alto nivel de satisfacción entre los beneficiarios seleccionados para las entrevistas y discusiones de grupos focales. Expresiones tales como: “De tantas organizaciones que han venido por aquí en cacería de las comunidades NRC es el que mejor nos ha correspondido en orientación, en manejo jurídico de los derechos étnicos, en unidad colectiva. Es decir, de NRC hemos recibido la mayor parte de conocimiento, a diferencia de las otras ONG’s”¹⁶. O por ejemplo, en cabeza de instituciones contrapartes aliadas y beneficiarias de acciones de fortalecimiento, como la Corte Constitucional, quienes adujeron que “Un trabajo importante a destacar ha sido el trabajo en lo territorial, ese apoyo técnico que se les ha dado a las entidades territoriales para la comprensión y el diseño de esas herramientas de política pública en las zonas en las que están. Lo cual permite el empoderamiento de las instituciones y de las propias víctimas frente al GED”¹⁷ Sin embargo, dada la

¹⁶ Porfirio Becerra Angulo. Líder de la Red de Consejos Comunitarios del Pacífico Sur de Nariño – Recompas.

¹⁷ Corte Constitucional. Lucía García Magistrada Auxiliar del despacho del Magistrado Luis Ernesto Vargas. Junio 7 de 2016.

extensión geográfica del programa de NRC, sería importante consultar más beneficiarios y, posiblemente, no beneficiarios para entender mejor sus perspectivas.

¿Qué tan apropiado es el diseño del programa (incluyendo la creación de capacidades de las autoridades locales) y existen Distintos criterios que deben ser considerados para hacer frente a las necesidades identificadas?

El componente de construcción de capacidades es adecuado, ya que aumenta la confianza de la población desplazada en las instituciones del Estado y su capacidad para exigir que se respeten sus derechos.

Las entrevistas con los actores que recibieron apoyo de NRC en materia de construcción de capacidades hicieron eco del comentario mencionado abajo sobre los esfuerzos de capacitación de NRC que están ayudando a construir puentes para que la población desplazada pueda acceder al Estado y a sus derechos. “En el contexto colombiano el trabajo de NRC es supremamente pertinente ... Todos los servicios ICLA son pertinentes, no debería abandonar ninguno y en relación con FENALPER el apoyo fue oportuno y adecuado a las necesidades de las personerías y de las víctimas”¹⁸

Incidencia en el plano judicial es fundamental para garantizar la aplicación de las políticas públicas de asistencia y reparación de la población desplazada, y por lo tanto para garantizar el goce efectivo de derechos (desde el momento de la Declaración a la materialización de soluciones duraderas, reparación integral y garantías de no repetición.)

Dentro de la estrategia ICLA evaluada para el periodo 2013 – 2015, fue otorgado un peso específico a la línea de incidencia con la rama judicial del poder público, para garantizar el GED. En ese sentido el trabajo con la Corte Constitucional y con los jueces de restitución de tierras han permitido avanzar en la implementación de la política pública de atención y reparación a víctimas (Ley 1448 de 2011) dando continuidad a la labor que el Estado y el propio NRC venían desarrollando en materia de protección a las PDIs (Ley 387 de 1997 y Sentencia T- 025 de 2004).

La naturaleza temporal de la Ley 1448 creo una necesidad urgente para hacer la Declaración antes de finales de 2015, pero el problema de acceso al Registro aún persiste.

Aunque se han producido avances significativos en términos de declaración y Registro de la población desplazada, para muchas personas todavía resulta difícil llegar físicamente a las instituciones del Estado, hacer su Declaración y acceder a los servicios a los que tienen derecho. A pesar de la naturaleza temporal de la Ley 1448 que llevó a un gran número de víctimas a realizar su declaración antes de finales de 2015, la necesidad de servicios de apoyo a las declaraciones de las nuevas víctimas de desplazamiento, es probable que persistan. Teniendo en cuenta la probabilidad de continuación de la violencia y el desplazamiento generado por los otros actores del conflicto como el ELN, los disidentes de las FARC y las bandas criminales relacionados con los antiguos grupos paramilitares. Las proyecciones que el propio gobierno realiza, proyectan un universo de 10 millones de víctimas en 2021. En ese sentido, es probable que las instituciones del Estado, en algunas áreas, todavía puedan requerir apoyo en servicios tales como los proporcionados por el NRC en los próximos años.

A apropiación cultural presenta oportunidades, que si no se manejan adecuadamente, ponen en riesgo al programa.

La implementación de un enfoque culturalmente apropiado por parte de NRC, ha permitido trabajar con grupos étnicos en materia de indemnización y restitución de tierras. Sin embargo, un exceso de personalización

¹⁸ Andrés Urrego. Asesor Federación Nacional de Personeros – FENALPER. Junio 7 de 2016

de la relación entre el personal de NRC de la misma etnia que el grupo beneficiario y la falta de presencia institucional del equipo ha creado riesgos para la sostenibilidad del programa. La contratación de un miembro del personal de NRC afrocolombiano para trabajar en estrecha colaboración con grupos de desplazados afrocolombianos, ha dado sus frutos en términos de asegurar un enfoque culturalmente apropiado. Al respecto, los miembros de la comunidad comentaron: *“Hay excepciones como NRC, que han permitido que la gente interponga su cultura como un elemento fundamental en las relaciones institucionales. Nosotros debemos seguir siendo nosotros mismos”*¹⁹. Sin embargo, centrar la intervención en personas pertenecientes a las propias comunidades crea un personalismo que origina un riesgo de sostenibilidad para el programa ICLA y va en detrimento de la institucionalidad en la intervención de NRC.

Las herramientas diseñadas en el marco del programa ICLA resultan pertinentes para lograr mayores niveles de entendimiento de derechos y son pedagógicamente más útiles para los beneficiarios.

Los equipos ICLA en terreno han diseñado una serie de herramientas pedagógicas para facilitar su trabajo con las víctimas y con las propias instituciones. Adicionalmente se han hecho algunos intentos de estandarizar la utilización de algunas de esas herramientas en todas las regiones, pero aún se mantiene una metodología de construcción y utilización de las mismas de carácter local.

No existe claridad al interior del programa ICLA, sobre qué acciones son relevantes y pertinentes en la fase de post fallo en el proceso judicial de restitución de tierras.

Aunque existe una propuesta conceptual presentada por la gerente de área Nororiente al equipo evaluador, en materia de la intervención de NRC en la etapa Post Fallo, no se halló evidencia de una política institucional documentada por parte de NRC y del programa ICLA que sea aplicada por los equipos en terreno de manera estandarizada. En ese orden de ideas, no hay una delimitación clara (interna y externamente) de hasta dónde llega la intervención ICLA en esta etapa y mucho menos, en qué momento se inicia una estrategia de salida responsable del trabajo con las comunidades que están inmersas en el proceso de restitución. Un elemento adicional, es que esta falta de claridad al interior del NRC, genera mayores expectativas en las comunidades beneficiarias y por lo tanto abre la posibilidad de incurrir en acción con daño frente a esta población.

NRC ICLA parece trabajar bajo el supuesto de que el fortalecimiento comunitario sucederá de forma automática, mientras que las actividades del programa ICLA se implementan.

Uno de los hallazgos resultantes de las entrevistas realizadas a los equipos ICLA, es que para NRC, el fortalecimiento comunitario, es un elemento que se da por sentado en la intervención del programa ICLA. Esta situación, hace que se invisibilice la carga laboral que implica la construcción de confianza de la comunidades y la transmisión de los valores institucionales como la legitimidad, imparcialidad, transparencia, calidad, confianza, credibilidad y relevancia, los cuales simplemente no están reconocidos; no se reportan por parte de los equipos, ya que no tienen ningún tipo de indicadores, y no es considerado a nivel nacional como un logro, a pesar del hecho de que es fundamental para los objetivos del programa ICLA.

NRC no tiene una estrategia o criterios para la selección de las comunidades, y no hay claridad acerca de si las acciones de Registro para acceder a la asistencia humanitaria y el Registro propio de HLP, debe llevarse a cabo en la misma comunidad o diferentes.

Aunque los equipos ICLA han utilizado algunos criterios para decidir dónde operar, el proceso de análisis y toma de decisiones, no se hayan realizado en equipo y en respuesta a criterios preestablecidos. En su lugar, el personal de cada área aplica criterios intuitivos y desde su propia perspectiva. Por otra parte, no está claro

¹⁹ Fuente: Grupo focal de hombres realizado en Tumaco Nariño en Junio I de 2016.

cómo NRC decide en qué comunidades va a trabajar el tema de Registro para acceder a asistencia humanitaria y en cuales HLP, para acceder a la restitución de tierras, y cómo es posible integrar el trabajo.

El enfoque étnico del programa ICLA es cada vez menor. El único trabajo actual es con los consejos comunitarios en la región del Pacífico, y una pequeña intervención con el pueblo Awá.

Aunque en periodos anteriores al evaluado, y bajo la vigencia de una estrategia anterior del programa ICLA, el trabajo con comunidades indígenas ofrecía una mayor cantidad de acciones y recursos, (de acuerdo con lo establecido en el taller de presentación preliminar de hallazgos con el equipo en Bogotá). El equipo evaluador pudo constatar que el enfoque étnico y por lo tanto el trabajo con sujetos étnicos (pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas) sufrió un debilitamiento durante los años 2013 – 2015, el cual obedeció a los cambios implementados en la estrategia ICLA y las dificultades de tipo cultural, geográfico y de recursos que implicaba mantener el trabajo con este tipo de comunidades.

La cuestión de segundos ocupantes es relevante para todas las áreas en las que opera el programa ICLA.

En efecto, la problemática de los llamados por el ordenamiento jurídico colombiano “segundos ocupantes”, es un problema presente en las zonas donde el programa ICLA hace presencia y está desarrollando acciones en materia de restitución de tierras. No obstante, no todos los casos seleccionados por los equipos ICLA contemplan esta problemática de “segundos ocupantes” como es el caso de “la Secreta” en el Magdalena o el caso del Rosario o Tablón de Gómez en la cordillera nariñense. De otra parte, aquellos casos que sí presentan esta problemática, configuran un reto para la intervención del programa ICLA, pues no existe una estrategia de adaptación al contexto que implica este tipo de casos.

Toda vez que la presencia de (grandes empresarios, actores armados, testaferros de actores armados y campesinos vulnerables) segundos ocupantes, imponen una serie de condiciones que van desde las amenazas, el riesgo y la falta de garantías para poder acompañar este tipo de comunidades hasta el planteamiento de procesos judiciales muy complejos de larga duración (fácilmente 10 años).

¿Cuáles fueron los principales factores que contribuyeron a la relevancia y pertinencia del programa, y lo que (si acaso) le impidió ser más pertinente y apropiada ?

Se consideran los siguientes factores que han aumentado la pertinencia del programa:

- Más de 12 años de experiencia acumulada, con una presencia constante en las zonas de conflicto agudo y crónico, han contribuido a la construcción de una comprensión de las necesidades y la forma de abordarlas.
- La alta calidad del personal y los consultores empleados por el NRC, y su experiencia en cuestiones legales y el fortalecimiento de la comunidad son aspectos muy bien valorados por todos los actores interesados. Su comprensión del contexto, permite NRC desarrollar y mantener un programa pertinente.
- La modificación del modelo de red de universidades y consultorios Jurídicos (clínicas legales) para satisfacer mejor las necesidades de la población desplazada permitió incrementar los niveles de calidad de la asistencia legal y permitió una mayor capacidad de alcance a zonas de difícil acceso.

5.3 Eficacia

Pregunta de evaluación: ¿Fue eficaz en el logro de sus resultados el programa?

Sub-preguntas

¿En qué medida ha logrado sus objetivos el programa de NRC en términos de Registro de desplazados internos y de acceso a los derechos HLP? (productos y resultados)

NRC ha alcanzado sus objetivos en términos de desarrollo de capacidades de las autoridades locales? (productos y resultados)

NRC ha alcanzado sus objetivos en material de incidencia y política pública?

¿Qué factores han contribuido a la consecución de estos objetivos y cuáles han sido los principales retos y barreras?

Criterios de Juicio

- *Número de personas beneficiadas directamente vs al número previsto de beneficiarios directos*
- *Satisfacción de los beneficiarios frente a la calidad de los servicios recibidos y la manera en que se suministraron*
- *Satisfacción de las autoridades locales con el desarrollo de capacidades recibido*
- *Satisfacción de los líderes locales con el apoyo recibido*

¿En qué medida ha logrado sus objetivos el programa de NRC en términos de Registro de desplazados internos y de acceso a los derechos HLP? (productos y resultados)?

El programa ICLA reunió la mayoría de sus indicadores de nivel de salida / resultado en los tres años que abarca esta evaluación. Desde esta perspectiva, en cada año, en la mayoría de los casos, el programa se implementó de acuerdo con los servicios planeados y con los que la población desplazada y las autoridades locales informaron a la evaluación.

Sin embargo, en una inspección más cercana y detallada, algunos de los resultados de más alto nivel del programa fueron conseguidos de manera limitada, como se explica en las siguientes secciones.

Se alcanzaron y superaron en todos los años los indicadores de productos de información, asesoramiento y asistencia legal para Registro.

Como se muestra en la Tabla No. 1, se lograron indicadores de producto,²⁰ frente al suministro de información, asesoramiento y asistencia legal para el Registro. Todos los años se superaron estos indicadores en un 200%, o más. En 2013 y 2015, debido a la amplia cobertura de sus socios y el enfoque en las jornadas descentralizadas de atención (clínicas móviles) se sobrepasó el número real de beneficiarios directos respecto del número establecido como objetivo para ese año.

Los indicadores de resultado para Registro no fueron cumplidos

Sin embargo, menos de un tercio de la población objetivo de NRC fue capaz de lograr efectivamente la inclusión en el Registro en 2014, y sólo una cuarta parte en 2015. No es de extrañar, ya que su inclusión en el Registro es

²⁰ En 2014, se replantearon los objetivos para los servicios de información durante la implementación del programa, para reflejar el enfoque en llegar al mayor número posible de personas a través de clínicas móviles antes de la fecha límite legal para rendir informe a los donantes al año siguiente.

un pre-requisito para tener acceso a la ayuda humanitaria entregada por el Estado. Menos de la mitad de sus destinatarios informaron que la recibieron en 2014, y menos de una cuarta en 2015. Esto significa que la mayoría de los beneficiarios del programa no están alcanzando los resultados dentro del plazo previsto. También plantea preguntas acerca de la idoneidad de los indicadores de resultados de Registro, el marco temporal en el que se miden, y si se requiere la combinación de actividades con el fin de lograr este resultado.

Tabla 1: Indicadores clave para la inclusión en el Registro y la recepción de asistencia humanitaria en 2013, 2014 y 2015

Año	Indicador	Objetivo	Actual
2013	% De los beneficiarios que tienen acceso de manera efectiva el Registro Único de Víctimas	70%	39%
2014	% De mujeres y hombres que obtienen Registro de desplazados como resultado de los servicios de la NRC	60%	29%
	% De mujeres y hombres que reciben asistencia humanitaria inmediata y de emergencia del Estado como consecuencia de los servicios de la NRC	50%	40%
2015	% De mujeres y hombres que obtienen Registro de desplazados como resultado de los servicios de la NRC	60%	25%

Año	Indicador	Objetivo	Actual
2013	% De los beneficiarios que tienen efectivamente el acceso a los servicios y derechos	70	71
2014	% De mujeres y hombres que reciben asistencia humanitaria inmediata y de emergencia del Estado como consecuencia de los servicios de la NRC	50%	40%
2015	% de mujeres y hombres que reciben asistencia humanitaria inmediata del Estado como consecuencia de los servicios de la NRC	25%	19%

(Fuente de color rojo denota el bajo rendimiento del objetivo)

Logros mixtos para los indicadores de nivel de producto para la Vivienda, Tierra y derechos de propiedad (HLP) muestran la complejidad del proceso

En el caso de los derechos de HLP, una combinación de los logros y fracasos relativos a indicadores de producto, revelan la complejidad del proceso y los retos que afronta el personal de NRC al momento de ayudar a la población desplazada. Por ejemplo, en 2014 menos personas de las previstas recibieron información legal, lo cual configura un producto “masivo – entregado”. Pero más personas de las planificadas, recibieron asesoría y asistencia legal, lo cual implica un proceso de adaptación a los casos concretos. Esto sugiere que este tipo de casos requieren más servicios por parte de NRC de lo esperado. Además, tanto el número de casos abiertos y cerrados fueron ligeramente inferiores a lo previsto, lo que sugiere que estos procesos requieren más tiempo de lo esperado.

En 2015 NRC superó por mucho el número previsto de beneficiarios informados, debido a la necesidad de ofrecer este servicio a un mayor número de desplazados, quienes necesitaban la oportunidad de acceder al Registro antes de la fecha límite legal dispuesta por la ley 1448 de 2011 para el final del año. La asesoría y la

asistencia legal consiguieron más o menos el objetivo, pero esta carga de trabajo afectó significativamente el logro del objetivo de formación para los funcionarios públicos - menos de la mitad del grupo destinatario recibió entrenamiento de NRC.

Los indicadores de nivel de resultado se consiguen mediante un porcentaje decente de beneficiarios, pero hay muchos obstáculos para el goce efectivo de sus derechos.

A primera vista, los indicadores de resultado sobre HLP se lograron plenamente en 2014 y 2015. Como se muestra en la Tabla No. 2, el objetivo en 2014 era, 30% de los beneficiarios obtienen títulos de propiedad u otra documentación legal que indiquen su propiedad sobre la tierra / vivienda buscada, y el objetivo de 2015 del 70% fue superado. En los dos años más del 90% de los beneficiarios eran capaces de identificar los derechos y responsabilidades en materia de HLP.

Sin embargo, cuando se compara el número de personas que recibieron información con los que recibieron el asesoramiento y asistencia legal, el cuello de botella en el sistema se hace evidente. En las entrevistas con el personal de NRC /ICLA, los beneficiarios y los asociados explican que este proceso es lento y requiere de incidencia continua y de seguimiento, en gran parte debido a la limitada capacidad de las instituciones pertinentes, y en otra, debido a la fuerte oposición por parte de los ocupantes de la tierra.

La obtención de la restitución integral, más allá del título de propiedad sobre la tierra, también parece ser un gran desafío. El equipo ICLA y los beneficiarios citaron ejemplos como el de La Secreta (Magdalena), donde la agencia gubernamental responsable de la mejora de la única vía de acceso a esta comunidad aislada ha fracasado repetidamente en cumplir con las órdenes del juez, o en otras comunidades en el mismo Departamento, en donde el apoyo de vivienda tiende a no ser recibido. Por esta razón, y a pesar de las fortalezas legales y administrativas de los equipos ICLA, y a su dedicación frente al seguimiento de los casos hasta que se encuentre una solución satisfactoria, esto no puede lograrse en el plazo previsto. En un informe para los donantes, NRC explicó: "Los Jueces argumentan complejidad en algunos casos, y en algunos otros casos la oposición era demasiado fuerte por lo tanto los jueces enviaron el proceso a la Corte."

Tabla 2: Indicadores clave relacionados con la prestación de servicios en HLP en 2014 y 2015

Año	Indicador	Objetivo	Actual
2014	# de mujeres y hombres que recibieron servicios de información	1100	992
	# de mujeres y de hombres que recibieron servicios de orientación	400	463
	# de servicios de asesoría entregados	16	10
	# mujeres y hombres que reciben servicios de asistencia jurídica	240	261
	# de (HLP) servicios de información entregados	29	22
	# de (HLP) casos de asistencia legal abiertos	280	260
	# de (HLP) casos de asistencia legal cerrados	75	56
	% de mujeres y de hombres que reportan haber ejercido sus derechos en material HLP	60	90
	% de mujeres y de hombres que reportan poseer un documento legal frente a vivienda /tierra o propiedad	30	30
	% de mujeres y hombres que de manera competente pueden identificar los derechos y responsabilidades en materia de HLP	80	80

(Fuente de color rojo denota el bajo rendimiento del objetivo)

Año	Indicador	Objetivo	Actual
2015	# de mujeres y hombres que recibieron servicios de información	500	950
	# de mujeres y de hombres que recibieron servicios de orientación	2317	2308
	# de servicios de asesoría entregados	49	37
	# mujeres y hombres que reciben servicios de asistencia jurídica	2099	3105
	# de (HLP) servicios de información entregados	20	22
	# de (HLP) casos de asistencia legal abiertos	5	18
	# de (HLP) casos de asistencia legal cerrados	8	5
	# de mujeres y de hombres que recibieron capacitación en materia de HLP	1690	862
	# de capacitaciones realizadas	9	20
	# de hogares focalizados por la URT acompañados en material de procedimientos en tierras, y vivienda por parte de NRC	1383	1081
	# de hogares no focalizados por la URT acompañados en material de procedimientos en tierras, y vivienda por parte de NRC	267	412
	% De mujeres y hombres que han accedido al proceso de restitución de tierras como se describe en la Ley de Víctimas	70%	92%
	% De mujeres y hombres que han recibido un fallo judicial favorable en su demanda de restitución de tierras y la restitución de la vivienda en el marco de la Ley de Víctimas	50%	78%
	% De mujeres y hombres que declaran poseer un documento para la vivienda / tierra / propiedad	70%	78%
	% De los beneficiarios masculinos y femeninos que de manera competente identifican sus derechos y responsabilidades en materia de (HLP)	70%	94%

(Fuente de color rojo denota el bajo rendimiento del objetivo)

NRC ha alcanzado sus objetivos en términos de desarrollo de capacidades de las autoridades locales? (productos y resultados)

Métodos combinados de fortalecimiento de capacidad son muy valoradas por las instituciones locales, pero aún no han demostrado ser totalmente eficaces.

En 2013 y 2014 la formación fue el principal método empleado por el programa ICLA para construir la capacidad de las autoridades locales con el objetivo de defender adecuadamente los derechos de la población desplazada e implementar la Ley 1448. A partir de 2015, sin embargo, una combinación de métodos fue utilizada de forma simultánea, como por ejemplo el apoyo logístico de transporte a las zonas para proporcionar servicios de Registro, los recursos humanos para ayudar en el procesamiento de reclamaciones, y el apoyo financiero.

Los objetivos fijados a nivel de producto para la formación se cumplieron tanto para 2013 como para el 2014 pero en 2015 no llegaron a la formación de funcionarios de autoridades locales tal como se había planeado. En materia de HLP, la formación se llevó a cabo por menos de la mitad del personal municipal previsto. Por el contrario, se excedieron en los objetivos para 2015 en materia de logística, recursos humanos y apoyo

financiero para registro. Los informantes clave explicaron que esto era debido a la baja dotación de personal dentro de los equipos ICLA en el inicio de la estructura descentralizada.

En las entrevistas con las autoridades, estaba claro que los métodos de soporte combinados eran muy bien valorados. Sin embargo, la última prueba en definitiva, arrojó como resultado que las autoridades locales aún no cuentan con la capacidad suficiente para llevar a cabo sus funciones de manera eficiente. Tal como se señaló anteriormente, éste aún no es el caso y por lo tanto requiere que la nueva estrategia de fortalecimiento de capacidades de NRC sea aplicada plenamente y por más tiempo para poder juzgar su eficacia.

Tabla 3: Indicadores clave para los métodos de fortalecimiento de capacidades en 2015.

Indicador	Objetivo	Actual
# de representantes del Ministerio Público (hombres y mujeres) que recibieron capacitación en materia de Registro y asistencia humanitaria	50	107
# de funcionarios públicos (mujeres y hombres) de las alcaldías que recibieron capacitaciones en material de Registro y asistencia humanitaria	280	232
# De jornadas descentralizadas de atención (Clínicas móviles) enfocadas en la Declaración con el apoyo logístico al Ministerio Público proporcionadas por NRC	75	95
# of Personas oficinas que han recibido apoyo directo (recursos humanos, equipo y / o gastos de viaje) de NRC para reducir el retraso en la declaración	45	49
# Oficinas de personas que han recibido apoyo directo (recursos humanos, equipos y / o gastos de viaje) de NRC para reducir el retraso en los procedimientos de declaración	6500	10686
# de mujeres y hombres que recibieron capacitación en materia de HLP	1690	862

NRC ha alcanzado sus objetivos en material de incidencia y política pública?

La eficacia de la política pública y la labor de incidencia ha sido variable y parece requerir más tiempo, mayor sostenibilidad y mayor inversión.

En cuanto a los objetivos de incidencia y política pública, los resultados cuantitativos comparables no están disponibles para los tres años, debido a que política pública era un componente del programa de ICLA en 2013, pero no así en el 2015. En cuanto a la incidencia, esta se reportó de manera parcial y diferente durante los tres años.

La gran mayoría de los indicadores de nivel de producto, de incidencia y de política pública se lograron en el año 2013, incluyendo algunos que fueron superados sustancialmente, tales como el número de desplazados internos formados en los mecanismos para el seguimiento de los planes de desarrollo local. A nivel de resultado, se lograron la mayoría de los indicadores o casi se consiguieron, con la excepción de los relativos a las poblaciones afrocolombianas e indígenas (en este caso Ette Enaka), debido a las disputas relativas a la espacial protección constitucional de estos últimos.

Es importante señalar, sin embargo, que la política y el trabajo de incidencia requieren una acción durante un período prolongado de tiempo, por lo que los frutos de este tipo de trabajo pueden ser más propensos a ser evidentes en los años siguientes. Los equipo en ambas áreas, creen firmemente en la necesidad de invertir

tiempo en la incidencia institucional y en política pública, como formas eficientes de mejorar los resultados de todos los demás programas. Al punto que esta labor ha contribuido al aumento de los presupuestos locales para proyectos que benefician a la población desplazada. También creemos firmemente que la incidencia llevada a cabo a nivel de Bogotá, dirigido a jueces, tribunales y altas Cortes, es muy eficaz tanto en términos de generar resultados a nivel local, como en la creación de precedentes judiciales que han impactado positivamente en la vida de la población desplazada que no ha sido beneficiaria del apoyo de NRC. El equipo de esta área destacó, que cuando la incidencia nacional está bien coordinada con la incidencia a nivel local, resulta ser altamente efectiva. Sorprendentemente, una gran parte de los equipos de trabajo de incidencia no está actualmente considerada como equipos 'ICLA' y no tiene indicadores pertinentes, pero puede tener una de las claves para lograr mayor eficacia.

La teoría del cambio del Programa ICLA debe ser adaptada con el fin de garantizar la eficacia y generar mayor impacto

Visto como un todo, la teoría del cambio del programa ICLA parece requerir algunas revisiones. Se basa en la hipótesis de que (i) si NRC proporciona información, asesoría y asistencia legal o jurídica a la población desplazada con la calidad y en las cantidades previstas, (ii) si las autoridades locales reciben capacitación y otras formas de construcción de capacidades en los niveles actuales, La población desplazada logrará ser incluida en el Registro único de manera oportuna, recibir asistencia humanitaria y la compensación de acuerdo con la Ley, y (iii) que las sentencias judiciales de restitución de tierras serán implementadas de acuerdo con las pruebas aportadas en el proceso según lo ordenado por el juez en las mismas.

Los hallazgos obtenidos, indican que estos supuestos configuran unas hipótesis que no son del todo reales: hay un todavía una profunda falta de capacidad, presupuesto y / o va dentro de las instituciones del Estado para procesar los casos de manera eficiente, creando grandes retrasos, errores y falta de acción y la prevención de los desplazados internos tengan acceso a la bienes y servicios a los que tienen derecho por ley. También puede haber una mayor y más eficaz oposición a la realización de la restitución de tierras que se había previsto. En ese sentido, es necesario incorporar ciertas revisiones a la Teoría del Cambio, para reflejar las lecciones que el programa ICLA ha venido acumulando, en parte como resultado de esta evaluación y que están incluidas en la Sección 7: Recomendaciones.

Figura 3. Áreas donde las hipótesis no están sujetas a la realidad en la teoría del cambio del programa ICLA



- La existencia de una estrategia que combina la acción de ICLA con el fortalecimiento institucional y la incidencia en favor de la población desplazada, resulta ser altamente efectiva, a pesar de que pareciera que no está siendo utilizada en todo su potencial.
- La combinación de experticia legal, el conocimiento local, la experiencia de movilización de las comunidades y las habilidades de coordinación interinstitucional y la descentralización de las Areas ICLA a partir del 2015.

- La conciencia de los equipos ICLA de cada área, de que se requiere un seguimiento continuo, con el fin de lograr que los casos de restitución avancen de manera exitosa en las fases administrativa, judicial, y de post fallo, así como su compromiso personal y profesional para realizar dicho seguimiento.
- Las acciones de incidencia dirigidas al poder judicial que han contribuido a acelerar, transformar o reforzar decisiones en el nivel local.

El equipo de evaluación también considera que las siguientes barreras han impedido o están impidiendo actualmente una mayor eficacia.

- A pesar de la capacidad adicional generada como resultado del programa ICLA, todavía es insuficiente la capacidad operativa en las instituciones locales, que resultan clave para hacer frente de manera rápida y expedita a temas como la toma de declaraciones especialmente.
- El retraso considerable de las declaraciones, creadas por un aumento en el volumen de declarantes justo antes de la fecha límite en 2015 otorgada por la ley para ingresar el Registro Único de víctimas, ha impedido el procesamiento rápido de las declaraciones pasadas y recientes.
- La priorización de los casos de desplazamiento masivo que tienen un mayor cubrimiento de medios de comunicación y un mayor perfil político ha desviado recursos para el trámite de casos individuales.
- Por razones políticas, un impulso deliberado en la Unidad de Víctimas para eliminar o reducir los solicitantes del Registro o evitar que otras personas entren al Registro Único de Víctimas.
- La naturaleza y la intensidad de las labores del programa ICLA, parece configurar una sobrecarga en la capacidad de los equipos en cada una de las áreas.
- A pesar de que cada equipo ICLA ha llevado a cabo y documentado un análisis de las barreras externas en su contexto, hay poca evidencia de cualquier cambio de estrategia para superarlos.
- La falta de explicación de la lógica detrás de los objetivos cuantitativos y proporcionales (y la falta de visibilidad de muchos de esos objetivos en formatos de informe) sugiere que la discusión y el razonamiento por equipos en cada zona y por el equipo ICLA en su conjunto también podría ser insuficiente.
- La falta de una estrategia de incidencia impide mayor coordinación y acciones sostenidas.

También hay que señalar que el programa ICLA no ha recopilado las opiniones de los beneficiarios de todos los aspectos de su labor desde 2013. Pueden no ser conscientes de los problemas que, desde su perspectiva, podrían mejorar la eficacia de la NRC.

5.4 IMPACTO

Pregunta de evaluación : ¿Cuáles son los impactos positivos y negativos del programa de ICLA ?

Sub-preguntas

¿En qué medida el programa ICLA ha logrado un mayor acceso de la población desplazada a la Declaración, Registro y la asistencia humanitaria de las autoridades?

¿En qué medida el programa ICLA ha permitido a la población desplazada reclamar y ejercer sus derechos HLP como parte de las soluciones duraderas?

El programa ICLA ha tenido otros efectos positivos o negativos sobre la población objetivo o su comunidad?

Criterios de Juicio

- Tendencias en el disfrute de los derechos a la asistencia humanitaria en los lugares del programa
- Tendencias en el disfrute de los derechos HLP en los lugares del programa y las ubicaciones de los cuales se produce el desplazamiento
- Tendencias en otros tipos de prestación de servicios en beneficio de los desplazados internos y/o comunidades de acogida en los lugares donde hace presencia el programa
- Cambios de actitud entre los actores interesados

¿En qué medida el programa ICLA ha logrado un mayor acceso de la población desplazada a la Declaración, Registro y la asistencia humanitaria de las autoridades?

De acuerdo con los beneficiarios, instituciones estatales y el personal ICLA, el acceso a la declaración, el Registro, la asistencia humanitaria, la reparación y los derechos HLP ha aumentado como resultado del programa ICLA de NRC. Sus comentarios más relevantes sobre este tema se presentan en la Tabla 4 a continuación:

Tabla No.4: Evidencia de impacto proporcionada por los beneficiarios , instituciones estatales y el personal ICLA

Comentario	Fuente
<i>“La visión con la cual creamos el convenio con NRC, fue evitar los trámites engorrosos ante la institución y la saturación del sistema judicial, de manera tal que a través de la gestión se resolviera más rápidamente el acceso al sistema y la situación de las víctimas. Esto llevo a la creación de las mesas de gestión en las zonas donde está NRC, esto ha sido funcional de muy alto impacto”</i>	Gladys Prada. Directora de Registro UNARIV. Junio 7 de 2016.
<i>“Gracias a la intervención de NRC, los funcionarios de la Unidad de víctimas cambiaron su actitud, permitieron que los campesinos pudieran declarar como víctimas. NRC dio la oportunidad y la confianza para ello, gracias a ello las personas han recibido varias cosas. Los proyectos productivos, cada uno por 15 millones de pesos, han vuelto a sus tierras y pueden trabajar sus tierras. Nuestra calidad de vida mejoro mucho”</i>	Focus Group with men en Ocaña.
<i>“Lo mejor que ha hecho el NRC ha sido el puente que nos hizo con restitución (URT) y segundo las ayudas que hemos recibido por medio de ellos, y que estamos contentos porque nos han enseñado muchas cosas que no sabíamos”.</i>	Entrevista a Juvenal Baldovino líder del caso Chimborazo en el departamento de Magdalena.
<i>“Otra ventaja es la coordinación interinstitucional que NRC implementa para que las instituciones ofrezcan una atención integral. Por ejemplo la presencia de la Defensoría, de las personerías y de otras instituciones en las jornadas de atención redundan en beneficio del os derechos de las víctimas... Otro impacto logrado con la intervención de NRC, está dado por la calidad de la atención y los tiempos de respuesta estatal a las víctimas. Este tipo de acciones van a generar declaraciones mejor tomadas por tanto acceso al sistema de atención y reparación, se reducen los niveles de devolución de las declaraciones por vacíos en la información, se reducen los tiempos de respuesta a las víctimas, ya no van a necesitar esperar con turnos sino que se adaptan a las jornadas masivas y descentralizadas de atención. Esto instala capacidad en terreno y se da una transferencia de conocimiento a los profesionales en lo local.”</i>	Andrés Urrego. Asesor Federación Nacional de Personeros – FENALPER. Junio 7 de 2016

“El valor agregado de NRC, es la credibilidad y la confianza que han venido creando en todas las comunidades en las que intervienen, y la posibilidad de estar en aquellas regiones, como la cordillera nariñense, que ha sido olvidada por la cooperación y por la propia institucionalidad. Además hay una garantía de imparcialidad, percibida por la comunidad y por el actor armado en donde estamos trabajando la restitución”

Catalina Rosero Directora Regional Unidad de Restitución de Tierras de URT Nariño

Sin embargo, como se explica en la sección anterior de este informe (Eficacia), hay supuestos de la Teoría de Cambio del programa ICLA, que no están sostenidas en supuestos reales o veraces y por lo tanto hacen imposible lograr el impacto total que busca el programa.

Aunque el proceso de evaluación ha generado conclusiones sobre el impacto tales como los de la Tabla 4, la falta de una línea de base con la que medir los resultados significa que la evaluación no puede responder adecuadamente a la pregunta “¿en qué medida?”. Para comprender mejor el impacto del programa es necesario conocer la situación anterior a las acciones de NRC, respondiendo a preguntas como:

- Cuántos desplazados sin registrar había antes del programa.
- Cuántas declaraciones las autoridades recibían cada mes.
- A cuántas personas las autoridades aceptaban en el Registro al mes.
- Cuántos desplazados hay que no han solicitado su Registro en UNARIV o en la URT
- Cuántas personas registraban su solicitud de restitución cada mes.
- Tasas de aprobación de HLP por las autoridades cada mes.

El programa ICLA ha tenido otros efectos positivos o negativos sobre la población objetivo o su comunidad?

Los siguientes ejemplos ilustran otros efectos positivos del programa. No se encontraron efectos negativos significativos durante la evaluación.

La intervención del ICLA ha generado un cambio de actitud en las mujeres y los hombres a la violencia sexual basada en género.

La delegación de mujeres que se ocupa de casos complejos en los que hay crímenes de VSG implícitos ha generado un alto impacto en las comunidades y se ha demostrado que es posible tomar medidas legales para proteger los derechos de los Víctimas de VSG.

La evaluación pudo establecer, que el adecuado análisis del enfoque de género y por tanto la destinación de mujeres por parte de los equipos ICLA, y la utilización de proyectos con organizaciones expertas como el de “Tierra y Género”, permitieron el acceso a los grupos de mujeres que constituyen este tipo de casos complejos como en el caso de Chimborazo y ANMUCIC. Al respecto las beneficiarias manifestaron que

- *“lo más importante del apoyo del NRC fue la integración de las mujeres, volver a creer. NRC nos ayudó a hacer una caracterización vereda por vereda: además nos celebran el día de las madres, nos llevan de aquí pa allá (sic), nos regalan para el transporte, nos llevan música, NRC nos regaló trajes de danza y estamos formando un grupo de danzas, y grabar la historia de nosotros en CD”²¹.*

²¹ Fuente: Representante de ANMUCIC El Zulia

- “Nos facilitó el tema que vinieran de NRC una mujer, porque si fueran hombres no habríamos hablado tanto” nos enseñaron que si queríamos sanar teníamos que hablar, que teníamos este derecho, que teníamos este otro derecho”.
- “Que fuera una mujer nos brindó confianza, porque entre mujeres hablamos más, con un hombre habríamos podido hablar, pero no tan abiertamente ni con tanta confianza”²²

Casos emblemáticos Sujetos Étnicos y violencia sexual basada en género tienen potenciales repercusiones de largo alcance.

Otro de los hallazgos que la evaluación pudo establecer, fue la existencia de casos colectivos y que por su complejidad, pueden entenderse como casos emblemáticos dentro de la implementación del programa ICLA. Estos casos presentan algunas características en común que definen su complejidad, las cuales pueden describirse de la siguiente manera:

- *Extensión territorial*
- *Existencia de sujetos colectivos o sumatoria de sujetos individuales agrupados en comunidades*
- *Las comunidades han sido víctimas de dos grandes grupos de tipologías de vulneración: i) amenazas, desplazamientos forzados masivos, sin despojos, con retornos voluntarios y sin acompañamiento estatal y ii) Amenazas, desplazamiento forzados, SGBV, homicidios, despojos, segundos ocupantes, retornos con algún grado de acompañamiento estatal.*
- *Algunos de estos casos ya cuentan con fallos judiciales de restitución otros están en fase administrativa o judicial.*

Los siguientes casos con las características anteriores se incluyen en esta evaluación. Los dos resaltados en negrita de la Tabla No. 5 fueron analizados con mayor detalle y se presentan como estudios de caso en el anexo D.

Tabla No. 5: Casos Emblemáticos

Caso	Región
Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera	Costa Pacífica Nariñense
ANMUCIC – Capitulo Zulia	Norte de Santander
Vereda la Secreta	Magdalena – Sierra Nevada de Santa Marta.
Municipio el Rosario	Cordillera Nariñense
Tablón de Gómez	Cordillera Nariñense

La cogestión de los casos con instituciones como la UNARIV o la URT han permitido un cambio radical en la actitud de los funcionarios y ha incrementado los niveles de protección de derechos de las víctimas.

De acuerdo con la UNARIV “El éxito de NRC ha sido el disponerse en el país como un aliado de la gestión positiva del Estado para la atención y reparación de las víctimas. El asesoría del programa ICLA, y la gestión administrativa más allá de las acciones legales en favor de los derechos de las víctimas están ahí. Pero por ejemplo, yo tengo más de 68.000 recursos contra mí, y si los examino me doy cuenta que en gran medida estos recursos son obra de una gestión no sana

²² Fuente: Focus group mujeres caso el Chimborazo, Magdalena.

de un tramitador, lo cual en lo personal me duele mucho, pero esto no ocurre en ningún momento con la gestión desplegada por NRC”.²³

Por su parte, la Corte Constitucional afirmó que “El valor agregado de NRC, para la corte está en el aporte experto interdisciplinar para poder abordar un problema de corte social, como quiera que para ello, la Corte requiere de un equipo con profesionales de otras áreas que sepan abordar esos otros campos distintos al derecho. En esa medida el trabajo de NRC, ha sido jucioso, comprometido, con agentes en terreno que transmiten información de primera mano a la Corte, que no tiene esa posibilidad, además de ser una organización imparcial!, Nosotros hemos tenido ofrecimiento de otras organizaciones para asistirnos pero sabemos que tienen otros intereses soterrados frente a ciertos temas. Nosotros queremos ser muy celosos frente a los acompañantes del proceso, siempre pensando en eso, en la transparencia en la honestidad. Por eso confiamos plenamente en estos tres acompañantes (NRC, ACNUR y Comisión de Seguimiento) confiamos en la información que nos dan y sabemos que el interés que los mueve es un interés superior para en este caso las IDP’s. Sabemos que no hay un interés económico y que lo que buscan es ayudar a las víctimas en su reparación, más ahora cuando el país entre en una fase de post acuerdo de paz, que se pudiera llegar a un GED. En esa medida, la responsabilidad, la transparencia y la disciplina en la entrega de los informes, eso para nosotros es algo muy valioso”

En similar sentido, se expresaron instituciones como la URT, FENALPER y los jueces de restitución de tierras entrevistados para esta evaluación. Está claro que la coestión de casos en el contexto actual de Colombia ha sido una estrategia exitosa en términos de generar impacto y que permite a sus beneficiarios conseguir o estar un paso más cerca del goce efectivo de sus derechos. Esto debe tenerse en cuenta al considerar, como lo hacen algunos miembros del equipo de NRC en Oslo, que a medida que el Estado es una de las partes en el conflicto, los casos de coestión con sus instituciones podrían comprometer la neutralidad de la NRC.²⁴

ICLA ha tenido impactos inesperados y no medidos en términos de fortalecimiento en el tejido social de las comunidades.

El programa ICLA ha generado cambios dentro de las comunidades beneficiarias que van más allá del acceso a derechos. Un ejemplo de esto fue dado por un Líder de la comunidad La Secreta, quién dijo: “Ellos (NRC) empezaron a hacer la intervención en la secreta, las capacitaciones de liderazgo, derechos humanos, protección personal una serie de capacitaciones que sinceramente nos han servido mucho no solo a mí, sino a la comunidad entera le ha servido bastante, en lo personal yo no sabía todo lo que hoy se. Ya hoy me defiende en cualquier escenario, gracias a todas las capacitaciones y diplomados que he recibido (elaboración de proyectos). En la comunidad también se fue preparando líderes, porque no queríamos que se visibilizara solo mi nombre, sino que por estrategia existieran más, empezamos capacitando 25 líderes... se ha despertado el espíritu de liderazgo”²⁵

En otras palabras, es posible concluir que NRC ha conseguido los siguientes impactos en términos de fortalecimiento del tejido social y comunitario: i) La participación efectiva en la realización del derecho a la restitución de las comunidades mediante el fortalecimiento y la formación de sus direcciones ii) Protección efectiva de líderes representativos para obtener una pluralidad de actores visibles en el diálogo con el Estado, por lo que un proceso se hace visible más allá de los líderes de la comunidad iii) Afectación positiva de la confianza entre los miembros de la comunidad y por ende la reconstrucción de la misma, lo cual posibilitó la reclamación de sus derechos y viabilizó el proceso social y comunitario.

²³ Gladys Prada. Directora de Registro UNARIV. Junio 7 de 2016

²⁴ Sin embargo, la posición de los evaluadores es que a medida que Colombia cuenta con instituciones que proporcionan asistencia y reparación a las víctimas del Conflicto, está en transición hacia el post conflicto y la construcción de paz, y no se considera un “estado fallido”, estas estrategias son válidas, siempre y cuando no estén dirigidas a buscar o a otorgar una ventaja militar o política a cualquier parte en el conflicto, incluyendo al propio el Estado

²⁵ Entrevista a Silver Polo Líder de la comunidad de La Secreta - Magdalena

5.5 POLITICA DE PROTECCIÓN

Pregunta de evaluación: Fue eficaz el Programa en el logro de sus resultados?

Sub-preguntas

¿En qué medida los objetivos y enfoques establecidos en la Política de protección de NRC (es decir, la responsabilidad de trabajo y trabajar de forma proactiva) se han integrado en el programa?

¿Qué resultados / impactos tuvo esto?

¿Cuáles fueron los desafíos?

Criterios de Juicio

-
- El conocimiento de la política de protección de NRC
 - Aplicación de la Política de Protección de NRC
-

¿En qué medida los objetivos y enfoques establecidos en la Política de protección de NRC (es decir, la responsabilidad de trabajo y trabajar de forma proactiva) se han integrado en el programa?

El equipo de ICLA es en gran parte inconsciente de la Política Global de Protección de NRC, pero han estado implementando la mayoría de ella.

La Política de protección de NRC no se conoce por parte del personal de NRC Colombia fuera de la oficina de Bogotá. Esto parece ser debido a: (i) el hecho de que una traducción al español fue recientemente²⁶ puesta a disposición (ii) la falta de conciencia entre el personal de campo de los recursos globales de NRC, y (iii) los equipos de cada área de trabajo, en pleno rendimiento laboral cuanta con poco tiempo para la reflexión y el aprendizaje. Sin embargo, el equipo de evaluación encontró que la mayoría de los aspectos de la política están siendo puestos en práctica por el programa ICLA en Colombia. Los resultados se presentan en la Tabla No. 6: Ejemplos de desafíos identificados.

En opinión del equipo de evaluación, los resultados del uso de los métodos establecidos en la política son muy positivos. Ellos han permitido a NRC, establecer una reputación como organización imparcial que actúa sobre la base del derecho internacional humanitario, las normas de derechos humanos, y dentro el marco normativo colombiano. Ellos han contribuido a la reducción de amenazas contra la población desplazada y es probable que se hayan reducido los riesgos operacionales para el personal de NRC.

Dos desafíos que enfrentan los equipos de NRC ICLA se relacionan con el análisis sistemático del contexto y la consulta sistemática de los beneficiarios para incluir sus puntos de vista en el análisis general, el diseño y la implementación del programa. Está claro que estos procesos se llevan a cabo por los equipos, pero no están suficientemente documentadas (en el caso del análisis del contexto) y no planificados formalmente, implementados, en ejecución, o supervisados (en el caso de la participación de los beneficiarios).

²⁶ Octubre 2015

Tabla 7: Resultados de la aplicación de la política de protección

Elemento de la Política	Ejemplos de aplicación & desafíos encontrados
Trabajar de forma proactiva: Reducir los riesgos de protección y cambiar el entorno	
NRC incide ante los autores de abusos con el fin de moderar sus actitudes y comportamiento. Esta defensa se basa en un análisis de la motivación, la intención, la oportunidad y la capacidad del autor.	No hay ejemplos relevantes identificados.
NRC crea conciencia sobre los derechos de las personas desplazadas y vulnerables, así como de las responsabilidades de los portadores nacionales, regionales e internacionales de obligaciones, con el fin de mejorar el acceso a los derechos y para reducir los casos de abusos	Capacitaciones en la Ley 1448/2011 y otros marcos legales pertinentes es proporcionada por el programa ICLA a las instituciones locales y los líderes de la población desplazada en ambas áreas Sesiones de información para los desplazados internos son parte integral del programa de ICLA.
NRC apoya y facilita las actividades que rompen los ciclos de desplazamiento e inician soluciones duraderas, incluido el retorno voluntario, la integración local o el asentamiento en un tercer lugar, para contribuir a la protección sostenible.	NRC ha apoyado el proceso de retorno voluntario de la comunidad de La Secreta (Magdalena), incluyendo la ejecución de proyectos de generación de ingresos. NRC está proporcionando asesoramiento a los miembros de la comunidad de Chimborazo sobre la viabilidad y proceso para negociar la liquidación en un tercer lugar, como la mayoría de los miembros prefieren no regresar a la tierra de la que fueron desplazados violentamente.
Las direcciones de NRC ven surgir y aumentar los problemas de protección en situaciones de conflicto armado, y en otros contextos en los que nuestras competencias supondrían un valor añadido.	NRC ha adoptado una nueva modalidad 'descentralizada' y de operación directa en 2014/15 con el fin de responder de manera más eficaz y eficiente a las necesidades de todos sus servicios, incluyendo ICLA.
Operar de forma responsable: no hacer daño	
NRC toma medidas para asegurar que el diseño del programa no expone accidentalmente a los beneficiarios a problemas o amenazas que requieran protección, o a exacerbar las vulnerabilidades frente a esas amenazas (programación segura).	NRC proporcionó fondos de emergencia para el líder amenazado de comunidad de La Secreta, con el fin de trasladarlo a él y a su familia a un entorno más seguro hasta que la amenaza se había disipado y/o la UNP lo resolviera. El equipo ICLA también proporcionó apoyo y formación a un grupo de líderes emergentes en La Secreta para mitigar el riesgo (centrados en un líder) y por lo tanto las estrategias de fortalecimiento de la comunidad en materia de 'autoprotección'. En casos complejos NRC ha asegurado el acompañamiento institucional in situ para proteger a los desplazados internos, mientras que hacen su declaración, o el transporte proporcionado a los desplazados que deseen viajar a un entorno más seguro, más confidenciales para hacerlo.
Los empleados de NRC, utilizan el análisis de contexto integral para el diseño de las actividades y los programas con una cuidadosa consideración de los	Los equipos ICLA analizan sistemáticamente el contexto en cada área, incluidos los riesgos para los beneficiarios, el personal, el programa y para NRC. Sin embargo, como se ha

factores políticos, sociales y económicos	<i>comentado en otros apartados, este análisis no está documentado consistentemente. NRC ha prestado especial atención al análisis de los factores políticos, sociales y económicos que afectan a las comunidades étnicas en el diseño e implementación del programa.</i>
NRC adapta las actividades y programas para asegurar que no exacerbaban la vulnerabilidad de determinados grupos reforzando inadvertidamente barreras para el acceso.	<i>Durante los eventos de Registro, algunos miembros del equipo ICLA, piden a la gente de la zona identificar a las personas desplazadas que podrían no haber sido capaces de llegar a los lugares de Registro, y luego tomar medidas específicas para llegar a ellos. Sin embargo, esto no se aplica sistemáticamente y depende de la iniciativa de los individuos.</i>
NRC proporciona asistencia humanitaria de manera imparcial y no discriminatoria, estrictamente sobre la base de y en proporción a las necesidades de las personas desplazadas y vulnerables	<i>La capacidad de la NRC para seguir operando en algunos de los contextos más turbulentos en Colombia se debe a la percepción general entre todas las partes en el conflicto que NRC es neutral e imparcial.</i>
Toda la información recopilada y publicada por NRC, incluso para fines de comunicación, se gestiona de una manera que no ponga en peligro la seguridad, la confidencialidad y la dignidad de los informantes.	<i>No se identificaron ejemplos pertinentes.</i>

6. Conclusiones

Con base en los hallazgos descritos en la Sección 5, el equipo de evaluación ha llegado a la conclusión de que :

COBERTURA

- El programa de ICLA ha funcionado y sigue funcionando en las regiones de Colombia donde se encuentran los desplazados internos más vulnerables.
- Dentro de las regiones cubiertas por el programa ICLA, se han realizado esfuerzos importantes para llegar a los desplazados internos que las Instituciones estatales no estaban atendiendo. Sin embargo el programa se beneficiaría de un enfoque más sistemático que le permita asegurar la inclusión de todos los grupos sociales.
- NRC ha dado prioridad a la calidad de los servicios frente al volumen de beneficiarios en el programa ICLA
- (y al hacerlo ha encontrado que en la reducción del número de beneficiarios de la tasa de resolución positiva ha aumentado) Esta estrategia ha permitido a NRC construir y mantener su reputación como una organización experta y de confianza que trabaja para defender los derechos de la población desplazada.
- Como tal, se considera que el programa ICLA ha alcanzado en gran medida sus objetivos con respecto a la cobertura.

RELEVANCIA

- La estrategia de ICLA de fortalecimiento institucional, trabajando junto a instituciones del Estado y apoyar el trabajo de los jueces frente a las cuestiones relativas a los derechos de la población desplazada, en virtud de la Ley 1448/2011 es adecuada a los contextos nacionales y locales.
- La focalización del programa de ICLA en dos objetivos - Registro y HLP - está fuertemente alineada con las necesidades de la población desplazada, ya que les permite acceder a las instituciones del Estado y con ello acceder al sistema diseñado para proteger los derechos de Víctimas.
- A pesar de la conclusión anterior, el programa ICLA en Colombia, ha limitado el alcance de sus acciones a la restitución de tierras, en lugar de trabajar toda la gama de acciones posibles en vivienda, tierra y derechos de propiedad, lo que podrían estar orientados a resolver.
- Habrá una necesidad continua de apoyo para acceder a Registro y HLP en la llamada "fase de post-conflicto", debido a la presencia de otros grupos armados ilegales en las zonas en las que la NRC opera y otras partes del país. La probabilidad de nuevos desplazamientos y de nuevos víctimas es alta. Sin embargo, en la etapa postconflicto, existe una gama de temas en los cuales la población víctima de desplazamiento necesitará asistencia legal y es probable que NRC pueda ampliar el espectro de trabajo, de manera tal que pueda incluir, por ejemplo, la VSG y el confinamiento.
- ¿Cómo las necesidades insatisfechas son objeto de seguimiento y por cuánto tiempo debe el programa ICLA apoyar los esfuerzos de la población desplazada la exigibilidad de sus derechos?, son preguntas que requieren aclaración y orientación. Es necesario que los equipos ICLA, los beneficiarios y otras partes interesadas comprendan el enfoque y los límites del programa.
- Actualmente los beneficiarios son consultados acerca de la pertinencia e idoneidad de los servicios que ya han recibido, pero no está claro cómo sus comentarios influyen como consecuencia, en la implementación del programa.

EFICACIA

- El programa de ICLA fue muy eficaz a nivel de productos, pero ligeramente eficaz a nivel de resultado. Algunos supuestos falsos en la teoría del cambio parecen estar afectando el logro oportuno de los objetivos del programa. La falta de capacidad institucional es, al mismo tiempo, una justificación para el programa y un obstáculo para que la consecución de los resultados previstos.
- Los beneficiarios creen que el desarrollo de liderazgo, fortalecimiento de la comunidad, la promoción de las instituciones estatales responsables de la política pública de asistencia y reparación a las víctimas, y la coordinación interinstitucional han contribuido a la protección de sus derechos.
- Gracias al acompañamiento a las comunidades, NRC/ICLA ha transformado la forma en que dichas comunidades interactúan con las instituciones del Estado, han aumentado su capacidad para exigir que se respeten sus derechos y les han permitido participar de manera efectiva en temas de políticas públicas que les afecten.
- Fortalecimiento comunitario es un aspecto fundamental del programa ICLA, que faculta a la comunidad para exigir sus derechos, evita la coacción por parte de actores armados ilegales, y contribuye a la construcción de la paz.
- La presencia continua de la NRC y el programa ICLA en el campo ha permitido desarrollar las cualidades que siguen contribuyendo a su eficacia, tales como: la legitimidad, imparcialidad, transparencia, experiencia y credibilidad.

IMPACTO

- El impacto positivo del programa es claro para los beneficiarios, las instituciones estatales, los socios y personal de NRC. Sin embargo, el alcance de su impacto es menos claro ya que no hay línea de base que pueda servir como un punto de comparación.
- Además de los cambios en la vida de sus beneficiarios directos, el programa ICLA tiene repercusiones más amplias, los cambios de actitud en funcionarios y víctimas que el programa ha logrado, y los casos emblemáticos han influido e influirán en los resultados de otros en todo el país.
- Para aumentar el impacto del programa, la teoría del cambio requiere algunas modificaciones. Los cuellos de botella en la cadena de resultados y falsas suposiciones acerca de la capacidad y la voluntad de la institucionalidad del Estado deben ser abordados de manera que el programa pueda alcanzar plenamente sus objetivos y lograr un cambio profundo y duradero.
- De acuerdo con los beneficiarios, la integración del programa ICLA con otros programas de NRC, tiene un efecto positivo sobre el impacto global.

OTROS

- Si bien la estrategia de descentralización de NRC permite a los niveles locales y regionales contribuir al Registro nacional de víctimas. El sistema nacional aún no ha adoptado un enfoque descentralizado de la política pública de reparación para la población desplazada y otras víctimas del conflicto. Si esto es lo que busca NRC, es posible que tenga que modificar su teoría de cambio para incluir los resultados y líneas de acción adicionales.
- El impacto total de la estrategia de descentralización de NRC aún no está claro. Evidencia parcial y anecdótica existe de las tendencias positivas (como la mayor seguimiento de los casos, y las asociaciones con las instituciones del Estado a nivel local) pero es demasiado pronto para juzgar si se está logrando todo lo que pretende NRC.

7. Recomendaciones

Basado en los hallazgos y conclusiones de esta evaluación, se recomienda al programa ICLA NRC:

COBERTURA

- Mantener una presencia permanente en las zonas donde el conflicto ha tenido, o sigue teniendo un alto impacto, donde la gente tiene dificultades para acceder a los servicios de las instituciones del Estado, y donde el Estado tiene una baja capacidad o voluntad de defender los derechos de la población desplazada.
- Fortalecer el análisis de necesidades, incluyendo las capacidades y debilidades de los otros actores y el valor añadido de NRC, para confirmar o modificar las decisiones de cobertura actuales. Este ejercicio se debe repetir periódicamente, incluyendo la anticipación y respuesta a cambios significativos en el contexto externo.
- Comunicar los criterios que utiliza NRC para seleccionar las regiones en las que va a tener una presencia permanente, así como los de prestación temporal de servicios (a través, por ejemplo, de la Unidad Móvil).
- Dar prioridad a la presencia estratégica y la eficacia sobre la expansión geográfica. La experiencia hasta la fecha ha demostrado que una presencia continua y la capacidad de seguimiento de los casos generan un mayor impacto en la vida de los beneficiarios y las instituciones del Estado más que el "volumen de los programas"

RELEVANCIA

- Fortalecer el análisis de contexto y necesidades, con la participación de su población meta (víctimas) y otros stakeholders. Implica también establecer una metodología, documentar los resultados, e identificar tiempos y los elementos detonadores para actualizarlo.
- Con base en los resultados del análisis y las conclusiones de esta evaluación, considerar la incorporación de nuevos elementos (conceptos y acciones tales el enfoque de soluciones sostenibles, integralidad de la reparación, vivienda, fortalecimiento comunitario) que le permitan adaptarse en el escenario del llamado "post-conflicto" al cual está haciendo tránsito Colombia, y de esta manera mantener y aumentar su relevancia.
- El análisis de necesidades debe ser un ejercicio articulado entre los equipos en terreno y los asesores a nivel nacional, de manera tal que NRC pueda realizar la gestión de ese conocimiento y consolidarse como un referente técnico en el país en materia de atención y reparación a víctimas.
- Construir una proyección nacional y por Área específica, de las necesidades de la población desplazada, para poder apreciar mejor en lo que debe hacerse hincapié en cuanto a Registro (en el escenario post-conflicto) y lo que se debe dar a los demás aspectos de su programación, como la restitución de tierras y las políticas públicas.
- Para ampliar el ámbito de acción en materia de HLP y con el fin de aplicar soluciones duraderas, NRC podría considerar el desarrollo de acciones tales como: i) La coordinación de las acciones entre los diferentes programas de NRC, y ii) el saneamiento y la formalización de la tierra, los barrios y las viviendas.
- Definir el rango de acciones en las diferentes etapas del proceso de restitución de tierras, especialmente en la fase de "post-fallo", etapa que es clave para el desarrollo de acciones tales como: i) el seguimiento de las órdenes judiciales ii) la asistencia jurídica a los beneficiarios de la sentencias de restitución iii) la participación en los espacios de coordinación institucional, para asegurar la implementación de las medidas establecidas en las órdenes judiciales. NRC podría considerar la realización de una evaluación del marco legal y administrativo y la necesidad de formular un enfoque programático en todo el país.

EFICACIA

- Definir el alcance del programa ICLA en términos de seguimiento de los casos y acciones en la etapa post-fallo. Consultar a los beneficiarios pasados y actuales en este proceso, y compartir la decisión de forma transparente por lo que las expectativas de las partes interesadas son realistas.
- Definir el alcance del programa ICLA, en términos del seguimiento a los casos y las acciones en la etapa post fallo. Consultar a los beneficiarios pasados y actuales de este proceso, y tomar la decisión de forma transparente, para que las expectativas de los stakeholders o interesados sean realistas.
- Hacer mayor hincapie en el componente de fortalecimiento institucional del programa, con el fin de aumentar la eficacia a nivel de resultados, y construir capacidades en las instituciones estatales y en las comunidades que deseen trabajar con ellos.
- Invertir más en los componentes de incidencia y política pública y en la creación de precedentes judiciales, con el fin de reforzar los sistemas de protección de los derechos de las víctimas en Colombia.
- Establecer una línea de base en cada una de las áreas ICLA, al inicio de cada ciclo del programa. Este ejercicio debe incluir el análisis de necesidades en relación con el contexto, el número y la situación de la población desplazada. Así mismo, es necesario complementar esa línea de base general, con líneas de base específicas por cada comunidad con las que trabaja el programa ICLA durante su implementación, utilizando los indicadores acordados. Este tipo de práctica, facilitará el seguimiento y la mediación de la eficacia del programa así como la mediación del impacto real del mismo (ver más abajo).
- Discutir y desarrollar una estrategia de rendición de cuentas, para mejorar los procesos de consulta y comunicación con los beneficiarios, sus comunidades y otras poblaciones afectadas, de manera que se incremente su participación en el diseño e implementación del programa. Para ello se recomienda utilizar herramientas amigables y métodos que permitan de manera significativa y realista la participación de los beneficiarios en el diseño del programa (ver más arriba), su implementación y su aprendizaje. Por ejemplo, realizar actualizaciones regulares sobre las medidas adoptadas por NRC, ayudarían a las personas y a las comunidades a comprender como los equipos ICLA los están apoyando, incluso cuando no están presentes en la comunidad. Un aprendizaje potencialmente útil, podría generarse a través de la realización periódica de “stock-takes” o tomas sociales de decisiones con las comunidades, y grupos específicos de beneficiarios enfocándose en lo que funcionó bien y en lo que podría mejorarse. (para esa u otras comunidades).
- Compartir y discutir los resultados del monitoreo, para asegurar que “lo que ha funcionado bien” se mantenga y sea replicado y los puntos débiles sean corregidos en la ejecución del programa. El monitoreo no debe ser visto como una “vía de un solo sentido” frente a los procesos de rendición de cuentas a los donantes. NRC y los gerentes del programa ICLA deben promover el monitoreo como una herramienta de gestión del programa para todo el equipo y debe ser totalmente transparente con los donantes acerca de los retos, fracasos y éxitos .
- Adaptar el proceso de monitoreo al contexto en el cual se está implementando el programa ICLA. Por ejemplo, si a la población desplazada le toma más de seis meses acceder a la ayuda humanitaria, o ser incluido en el Registro u obtener la escritura pública sobre la tierra, estos resultados no deberían ser medidos bajo el criterio de la anualidad. Si NRC ha desarrollado formas de capturar los resultados tras dos o tres años de trabajo, debería aprender más acerca de la eficacia y el impacto logrado, para identificar oportunidades e incrementar así sus resultados.

IMPACTO

- Examinar la teoría del cambio de forma periódica para poder identificar las necesidades de fortalecimiento o las falsas asunciones.

- Fortalecer la relación entre las Areas y el equipo a nivel nacional del programa ICLA a través de una estrategia compartida, un proceso de planeación articulado, y espacios para el monitoreo y el aprendizaje.
- Llevar a cabo evaluaciones de impacto que incluyen múltiples ciclos de programación, para comprender y documentar los cambios a largo plazo provocados en las vidas de los beneficiarios, más allá de un año de apoyo por parte del programa ICLA. Esto sería especialmente beneficioso para los casos emblemáticos.
- Mejorar la visibilidad interna del fortalecimiento comunitario, la formación de liderazgos, la coordinación interinstitucional y los componentes de incidencia, incluyendo por ejemplo, los marcos de planificación y monitoreo, logrando una vital contribución al logro de mayores niveles de impacto y cambios duraderos.
- Promover (locación por locación, y dependiendo del análisis de necesidades) la integración de los programas de NRC (ICLA, educación, albergue etc.) para mejorar el impacto general de las intervenciones de NRC.
- Continuar con la co – gestión de los casos con las instituciones estatales, como una manera de construir puentes entre las víctimas y el Estado.
- Abordar la necesidad y la viabilidad de un contra con un programa más amplio en materia de HLP que no se centre sólo en la restitución de tierras y la obtención de los títulos de propiedad.
- Mantener la calidad de los servicios legales y asegurarse de que son culturalmente apropiados, y cuentan con el enfoque de género y sensibilidad al conflicto.

POLITICA DE PROTECCIÓN

- Difundir la política general de protección de NRC y proporcionar orientación al personal de NRC sobre cuándo y cómo utilizarla.
- Como equipo de país, desarrollar un protocolo para la implementación de la política de protección, incluyendo los casos en los que son amenazados líderes o beneficiarios o el propio personal de NRC; como un mecanismo para minimizar los riesgos y avanzar en los mecanismos de autoprotección.
- Incorporar indicadores de la política global de protección en ICLA y otros programas de NRC. Así mismo, los marcos de monitoreo y evaluación para permitir que NRC haga un mayor seguimiento y puede tener la “la fotografía completa” y pueda actuar acorde con su intervención.

Anexos

Anexo B: Lista de entrevistados

Personal de NRC Colombia

Oscar Rodriguez, Director de Programas, NRC Colombia
Camilo A. Ramirez Parra, Coordinador de M+E, NRC Colombia
Efrain Cruz, Especialista ICLA, NRC Colombia
Equipo ICLA Suroccidente
Equipo ICLA Team Nororiente

Representantes institucionales

Lucía García, Corte Constitucional
Andrés Urrego, Federación Nacional de Personeros
Gladys Prada, Unidad de Atención a Víctimas
Inés Bustos, Personera del Carmen, Norte de Santander
María Alejandra Jaramillo, Defensoría del Pueblo, Cúcuta
Porfirio Becerra Angulo, Recompaz Tumaco
Catalina Rosero, Unidad de Restitución de Tierras, Nariño
Mónica Lucía Barbanti, Unipamplona, Sede Villa del Rosario
Fabián Arrieta, Juez Restitución de Tierras, Santa Marta

Donantes

Adriana Otoy Mejía, National Program Officer / Humanitarian Coordinator, Embajada de Suecia, Bogota
Dana Francis, Regional Refugee Coordinator, Embajada de los Estados Unidos, Bogota

Beneficiarios

Silver Polo, Líder de la comunidad de La Secreta
Juvenal Baldovino, Chimborazo
Teresa García, Pueblo Awa
Lucía Páez Niño, ANMUCIC El Zulia
Grupo focal, mujeres de Chimborazo
Grupo focal, comunidad de La Secreta

Anexo C: Casos de estudio

CASO 1: CONSEJO COMUNITARIO ALTO MIRA Y FRONTERA, PACÍFICO NARIÑENSE

Contexto:

- En toda la esquina occidental del país, en zona rural de Tumaco, a orillas del río Mira, sus pobladores han padecido todas las tragedias durante los últimos cuarenta años. Primero llegó la industria palmera que, a su juicio, les ha ido arrebatando territorio; y luego la coca, el combustible para la expansión de los paramilitares y las bandas criminales que los sometieron a reclutamientos forzados, abusos sexuales, asesinatos y desplazamientos. Las comunidades afrodescendientes de los consejos comunitarios del Alto Mira y Bajo Mira y Frontera sufrieron especialmente.
- El 29 de Diciembre de 2010. La Defensoría del Pueblo emite la RESOLUCIÓN DEFENSORIAL No. 059 frente a la vulneración de los derechos a la tierra, al territorio y al medio ambiente de la comunidad de Alto Mira y Frontera – Tumaco (Nariño)
- NRC apoyo desde el año 2012 los avances en la implementación de la Resolución Defensorial y continuó con los procesos de formación, orientación y asesoría legal individual y colectiva a los miembros del Consejo Comunitario. Apoyando desde luego la fase administrativa del proceso de Restitución en coordinación con la URT Nariño.
- Después de por lo menos dos décadas de denunciar ante las autoridades que empresas palmeras y otras agroindustrias les habían arrebatado sus territorios colectivos, la Unidad de Restitución de Tierras - URT presentó el 17 de diciembre de 2013 la primera demanda en favor de ellas ante un Juez Especializado de Restitución de Tumaco.
- Según las denuncias del Consejo, además de las compras ventajosas, hubo contratos de arrendamientos o lograron titulaciones del Incoder en predios afro que la Unidad consideró como irregulares porque compraron a bajos precios, acumularon tierras de origen baldío que se supone debe ser para comunidades pobres o solicitaron la sustracción de la reserva forestal (tierras protegidas por la Ley 2 de 1959 en favor de la biodiversidad y el medio ambiente) para beneficiar supuestamente a los pobladores, pero terminaron explotados por los socios de las empresas. Sus nombres se omiten porque el juicio aún no comienza.
- En sus peticiones, el Consejo Comunitario busca que el juez reconozca los daños que ha sufrido su territorio colectivo, que se les admita el derecho ancestral al territorio y que por ello anule todas las transacciones con las que empresarios y particulares se apropiaron de los baldíos. Además, reclaman un plan de reparación colectiva, en el que las diversas instituciones estatales les den garantía de acceso a salud y educación, así como a proyectos productivos y mejoramiento de la escasa infraestructura con que cuenta esta comunidad.
- Según los informes de riesgo de la Defensoría del Pueblo y del diagnóstico de Secretaría de Gobierno Municipal entre 2005 y 2012 la situación humanitaria de Tumaco, incluyendo el Consejo Comunitario del Alto Mira, fue crítica. Hasta enero de 2012, por lo menos 60 mil personas, que componen 15 mil hogares, fueron desplazados del municipio. La Unidad de Tierras documentó que la mayoría de esos desplazamientos fueron provocados por ‘Los Rastrojos’, que se tomaban las casas de los pobladores para vivir o como puntos clave para el control de drogas.
- El Tribunal Superior de Distrito Judicial de Cali. Sala Civil especializada en restitución de Tierras, decretó y confirmó el 22 de abril de 2013 las Medidas Cautelares en favor del Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera, dentro de las cuales están: i) suspensión del proceso administrativo que cursa contra la Resolución 0525 de 2006 del INCODER, interpuesta por la empresa Palmeiras SA frente a la restitución del predio que dicha empresa ocupa al Consejo Comunitario ii) Ordenar a la empresa Palmeiras SA abstenerse de explotar económicamente con palma africana la zona de los territorios colectivos adjudicados al Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera hasta tanto no se tramite el proceso de restitución iii) Oficiar a la URT Nariño, para que en la medida de lo posible se adelanten las

labores de microfocalización de los territorios colectivos y den inicio al proceso de restitución.

- La Corte Constitucional emitió el auto 073 de 2014, en seguimiento de la Sentencia T – 025 de 2004 a través del cual emite medidas de prevención, protección y atención de las comunidades afrodescendientes de la región pacífica del departamento de Nariño en riesgo y víctimas de desplazamiento forzado, en el marco del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004 y de las medidas específicas ordenadas en el auto 005 de 2009.
- El caso llegó al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que el 30 de agosto de 2013 falló en favor del Consejo Comunitario, al determinar que los predios eran de origen baldío y que pertenecían a la comunidad pese a que en 2005 el Incoder había excluido del título de 23 mil hectáreas colectivas las 800 hectáreas que explotaba la empresa Palmeiras SA.
- Es asesinado el líder y representante legal del Consejo Comunitario Gilbert Genaro García, el 3 de agosto de 2015, en hechos posteriormente reconocidos por la Guerrilla de las FARC – EP. Con el van asesinados 5 miembros de la Junta Directiva del Consejo Comunitario.
- Actualmente el proceso se encuentra en fase de Post Fallo.

Relevance/Valor agregado:

- Entre los años 2012 y 2015 se presentaron en Nariño los picos más altos de desplazamientos forzados masivos, y la costa pacífica nariñense no fue la excepción.
- Otras organizaciones Humanitarias y el mismo Estado no llega a las zonas rurales donde están las comunidades étnicas, por falta de garantías originadas por la presencia de actores armados al margen de la ley y por la dificultad en el acceso geográfico a las comunidades.
- La implementación del enfoque de pertinencia cultural, permitió a NRC trabajar con estas comunidades, a diferencia de otras organizaciones humanitarias y del propio Estado.
- En materia de R2, la comunidad y el Consejo Comunitario como organización, necesitaban de los servicios del programa ICLA especialmente en la fase administrativa del proceso de restitución.
- La difícil situación de seguridad en la zona, las amenazas sobre los líderes, las presiones y los procesos judiciales interpuestos por los segundos ocupantes (empresas explotadoras de palma en su gran mayoría) , y la tensión generada por los Actores armados al margen de la ley, colocaban a estas víctimas en una grave condición de vulnerabilidad.

Eficacia

- Identificación del estado actual de la resolución defensorial no.059 de 2010, determinación de la incidencia de las acciones entabladas en cumplimiento de la misma y su percepción y conocimiento de la comunidad del alto mira y frontera, lo cual implicó:
 - Participación en talleres de información y orientación a líderes del consejo comunitario y miembros del mismo.
 - Apoyo a la comunidad para el inicio de las acciones de exigibilidad de sus derechos y agotamiento de la vía gubernativa.
 - Participación en espacios interinstitucionales para la coordinación de las labores de apoyo a la comunidad del Alto Mira y Frontera.
 - Construcción de un formato de seguimiento a las recomendaciones defensoriales y a compromisos adquiridos por las instituciones exhortadas.
 - Revisión bibliográfica y análisis de documentación existente en cuanto a la acción judicial entablada en el tribunal administrativo de Cundinamarca.
- Trabajo de fortalecimiento comunitario: En territorios étnicos se desarrollaron las 5 fases del plan de fortalecimiento diseñado por el equipo ICLA, consistentes en encuentros de formación en derechos sobre las víctimas, y el último módulo tiene que ver con la formulación de medidas de auto protección, ampliado incluso a otras fuentes de riesgo adicionales al conflicto tales como desastres naturales o el

propio confinamiento que se genera por el miedo a declarar o la imposibilidad física de llegar a las instituciones a declarar y/o denunciar.

- Apoyo al Consejo Comunitario en la construcción del documento de caracterización para contrarrestar el ejercicio realizado por el Ministerio del Interior y la firma Cifras y Conceptos en el año 2013.
- Asistencia legal al Consejo Comunitario frente a la solicitud de medidas cautelares en el marco del proceso de restitución. Documento de análisis y recomendaciones entregado al Consejo Comunitario y la URT en el año 2014.
- En la Fase de post fallo se está acompañado a la comunidad y al Consejo Comunitario, más desde la intervención de otros programas de NRC como el de Educación, debido a la presión y los riesgos originados por el homicidio del representante legal del Consejo Comunitario.

Impacto

- El Consejo Comunitario de Ato Mira y Frontera cuenta con un fallo de restitución de tierras que ordena la protección de sus derechos territoriales, gracias, entre otros factores al apoyo, el acompañamiento, la asistencia legal y la incidencia de NRC, y del equipo ICLA en específico.
- La implementación de las acciones tendientes al fortalecimiento comunitario, la formación de líderes y la apropiación de los derechos, ha permitido que la comunidad y el Consejo Comunitario como forma asociativa, resistan los ataques de los actores armados, de la guerra y del narcotráfico, y persistan en su proceso de exigibilidad de derechos y recuperación del territorio.

Aprendizaje

- Luego del apoyo dado por el equipo ICLA en la fase administrativa y judicial del proceso de restitución, lo que sigue ahora es delimitar el alcance de la intervención en la fase de Post fallo, dado que la complejidad social, política, económica y jurídica de este caso (y de la implementación del fallo judicial propiamente dicho) requieren del diseño de una estrategia eficiente, que garantice la consecución de resultados a corto, mediano y largo plazo. Y por esta vía definir el límite de la intervención de NRC.
- Continuar con el seguimiento a la implementación del fallo, el acompañamiento al Consejo Comunitario y la interlocución con las instituciones competentes en la materialización de las órdenes judiciales contempladas en el fallo de restitución.
- El equipo ICLA del área Sur Occidente tiene claro que para el caso del Consejo Comunitario Alto mira y frontera la conciliación o lo que NRC ha denominado a nivel global la “resolución colaborativa de conflictos” es improcedente, porque expone en términos de seguridad al equipo, compromete la relación con el consejo comunitario y podría configurar acción con daño.
- En HLP el seguimiento termina cuando termina el acompañamiento de las comunidades en la fase post fallo. Esto igual requiere una estrategia de salida que NRC no tiene estandarizada.
- La implementación de acciones entre los diferentes programas de NRC en las comunidades que componen el Consejo Comunitario, han permitido fortalecer la confianza institucional y mantener un canal de comunicación abierto para apoyar y rendir cuentas sobre los resultados de las acciones desarrolladas.

“En el Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera, NRC nos ha orientado y apoyado en el pleito con Palmeiras SA en materia de restitución de tierras. Aquí hemos visto, que una ONG internacional tiene que terminar haciendo lo que debe hacer el Estado, por eso no se ha podido avanzar más, pero bueno NRC no está obligado a reemplazar al Estado”

Grupo focal de hombres (Tumaco, Colombia, 2016)

CASO 2: ASOCIACIÓN DE MUJERES CAMPESINAS, NEGRAS E INDÍGENAS DE EL ZULIA (ANMUCI EL ZULIA)

Contexto:

- La Asociación de Mujeres Campesinas e Indígenas de El Zulia – ANMUCI EL ZULIA, se crea en 1985. El 17 de diciembre de 1992, recibe la Personería Jurídica mediante Resolución 01110 entregada por el Ministerio de Agricultura. Nació como una asociación gremial de género, cuyo objetivo era que las mujeres campesinas de las veredas y del casco urbano del municipio de El Zulia se unieran para gestionar programas sociales y proyectos productivos que garantizaran la subsistencia de sus integrantes y la de su familia. La asociación llegó a contar con más de 300 asociadas, distribuidas en aproximadamente 17 veredas.
- Caracterización demográfica de la organización: En la actualidad, ANMUCI EL ZULIA está compuesta por 81 personas. Se calcula que hacia el año 2000 estaba compuesta por 300 asociados, entre hombres y mujeres. La distribución de acuerdo con el género de sus asociados, actualmente es la siguiente: 4 hombres y 77 mujeres.
- En el año 2000 La presidenta de ANMUCI EL ZULIA, Martha Cecilia Hernández Duque y Elizabeth Pinto (asociada) se habían lanzado como candidatas al Concejo Municipal por ANMUCI EL ZULIA, en esa época los paramilitares habían ingresado al municipio, y ejercían presiones y amenazas sobre los y las candidatas.
- El 19 de agosto del 2000 asesinan a su principal lideresa Martha Cecilia Hernández Duque y a su esposo.
- El 21 de agosto de 2000, dejaron un panfleto amenazante por debajo de la puerta de la casa de la Señora Delmira Montes Ortiz, quien era la tesorera de la asociación, el impreso indicaba que debía desaparecer todo rastro de la Junta Directiva de ANMUCI EL ZULIA, que venían muchos problemas para las asociadas y que ya había empezado, aduciendo a la muerte de Martha y su esposo.
- En esa época existía un gran temor en las asociadas a ANMUCI EL ZULIA, pues se comentaba que existía la orden de asesinar a toda asociadas por ser guerrilleras.
- Los paramilitares las expropiaron y les robaron los animales y los enseres que tenían en su predio.
- En el 2001 se encontraron en el predio tres cadáveres, los medios de comunicación dieron cubrimiento a los hechos. Después de eso, la señora Lucila siguió subiendo al predio sin ningún problema hasta el año 2006, cuando empezaron los problemas con el señor Carlos Suárez, concejal del municipio, el señor Suárez empezó a socavar los terrenos por la orilla de la carretera, situación que se denunció ante el INCODER y la Alcaldía, sin obtener ninguna respuesta, hoy en día el Señor Suárez sigue explotando el terreno. La señora Lucila siguió en proceso de reconstrucción de la asociación que se había desarticulado por el conflicto.
- A mediados del 2008, con las asociadas que quedaron en el casco urbano se convocó nuevamente a la asociación y fue elegida la señora Lucila como presidenta, para esa época la invasiones al predio seguían avanzando, por tal razón se decidió denunciar ante INCODER y la Alcaldía, pero ellos nunca verificaron.
- En el 2008, el nuevo alcalde del municipio, Mario Becerra, ordenó el desalojo del predio, como la señora Lucila no accedió a la petición, mandó a la inspectora de policía a desalojar y en la diligencia tumbaron la cerca eléctrica matando parte de los camuros y gran parte fue robada (150 Camuros).
- Todo lo anterior condujo a que las mujeres de esta asociación fueran víctimas de:

Amenazas
Señalamientos y estigmatización
Homicidio
Desplazamiento forzado
Reclutamiento forzado
Hurto de bienes y enseres
Despojo y abandono forzado de tierras

Lesiones personales
Delitos contra la libertad y la integridad sexual

- El 30 de julio de 2012 se llevó a cabo una actividad de acercamiento entre ANMUCI EL ZULIA y la Unidad para las Víctimas, de manera tal que se iniciara la ruta de reparación colectiva.
- El 12 de octubre de 2012 se suscribió formalmente el acta de voluntariedad y se inició la etapa de alistamiento, la cual arrojó como resultado la Resolución No. 2013-49173, mediante la cual la Dirección de Registro y Gestión de la Información de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas resuelve en su numeral primero: “Incluir en el Registro Único de Víctimas a la Asociación de Mujeres Campesinas e indígenas de El Zulia con fundamento en las razones señaladas en la parte motiva de [dicha] resolución”.
- A partir de esta resolución se inició el proceso de construcción del Plan Integral de Reparación Colectiva - PIRC, con apoyo de NRC.

Relevancia/Valor agregado

- Los hechos arriba descritos, generaron la vulneración de los siguientes derechos :
 - Derecho a la reunión
 - Derechos civiles y políticos a elegir y ser elegidos
 - Derecho a la educación
 - Derecho a la integridad física
 - Derechos a la salud mental y física
 - Derecho a la Seguridad
 - Derecho a vivir una vida libre de violencia
 - Derecho al trabajo
 - Derecho a la propiedad individual y colectiva
 - Derecho al buen nombre
- Este caso, configura un caso colectivo de reparación, con pluralidad de vulneraciones y que afecta particularmente a un colectivo de mujeres. Por todas estas razones, el caso resultó relevante para contar con el apoyo del equipo ICLA.

Eficacia

- NRC desarrollo acciones de formación y capacitación en materia de los derechos de las víctimas y la restitución de tierras.
- El Consejo Noruego apoyo la realización del diagnóstico del daño por parte de la UNARIV. Para ello, entregó la información en relación con un taller de diagnóstico de daño y construcción de medidas, realizado por el equipo ICLA con participación de las mujeres de ANMUCI EL ZULIA.
- Posteriormente, en el año 2015, se realizó una jornada de revisión de los daños y recolección de insumos que permitieran profundizar y dar alcance al documento de diagnóstico del daño elaborado y aprobado en 2013, insumos fundamentales para la elaboración del PIRC.
- NRC apoyo la gestión de protección a líderes, frente a las amenazas en el caso de la señora Lucila Paez, quien gracias al apoyo y la gestión del equipo ICLA, hoy cuenta con medidas de protección asignado por la UNP.
- En este caso, el equipo ICLA, implementó la interacción de acciones en Registro y HLP en un mismo caso, logrando acciones en materia de registro y atención humanitaria a nivel individual y logrando la restitución de tierras a nivel colectivo y consiguiendo la adjudicación de proyectos productivos en favor de 50 mujeres (microempresas de productos cárnicos entre otros) de cara a la materialización de soluciones duraderas.

Impacto

- NRC logró incidir en la protección de las lideresas, a través de la UNP y en especial en el caso de su presidenta.
- ANMUCI EL ZULIA cuenta con el reconocimiento como sujeto colectivo de reparación por parte de la UNARIV, ha definido y tasado el daño originado y cuenta con un PIRC en implementación.
- Las mujeres de ANMUCIC cuentan con sentencias de restitución de tierras, donde están pendientes de la compensación en tierras similares a las despojadas y la materialización de 14 proyectos productivos agrícolas, que beneficiarían a 450 mujeres adicionales.
- Este colectivo ha realizado ejercicios reparación material (restitución de la sede de la Organización), ejercicios de memoria histórica y reivindicación simbólica como parte de su proceso de reparación integral.
- La labor de NRC ha contribuido con la renovación de la confianza, la integración y la legitimidad de las mujeres campesinas entorno a ANMUCI EL ZULIA.
- Las líderes de ANMUCI forman parte de la mesa municipal de participación de víctimas de El Zulia.

Aprendizaje

- Desde que NRC decidió acompañar esta organización en el año 2012 ha definido una ruta jurídica y de incidencia institucional, de acompañamiento que logró la articulación de acciones en materia de Registro y HLP.
- En el marco de esta estrategia, el equipo ICLA ha logrado fortalecer los liderazgos de estas mujeres, ha conseguido la implementación de medidas de protección, ha logrado la integración de las mujeres en torno al proyecto colectivo.
- Gracias al acompañamiento de NRC esta organización logró la negociación y la definición del PIRC y a través de esta herramienta materializar la reparación integral y la reconstrucción de su proyecto de vida, en términos individuales y colectivos.
- El equipo ICLA no cuenta con claridades frente a la estrategia de salida y finalización de la intervención en este caso, pese a la sumatoria de resultados que se han generado hasta el momento.

Anexo D: Bibliografía

Planeación estratégica, NRC Colombia

NRC Country strategy 2014-16 (NRC, 2014)
 NRC Colombia Country Strategy 2015-2017 (NRC, 2015)
 NRC Country Strategy Colombia And Region 2014 – 2016 (NRC, 2013)
 NRC Country Strategy Colombia And Region 2015– 2017 (NRC, 2015)

Estrategias y guías de ICLA

ICLA Handbook (NRC)
 2014 ICLA Mandatory Global Indicators
 Colombia ICLA Program Macrologframe matrix (NRC, 2015)
 Colombia ICLA Program Macrologframe Narrative Analysis (NRC, 2015)
 Colombia ICLA IDPs CC Strategy Logframe matrix revision (NRC, 2015)
 Colombia ICLA IDPs Macro LFA review and approval process (NRC, 2015)
 Protection Policy (NRC, 2015)

Guías y formatos para el monitoreo y la evaluación (NRC global y Programa Colombia)

Encuesta Satisfaccion Talleres ICLA (NRC, 2015)
 Monitoring and Evaluation Matrix Template MEC (NRC, 2015)
 Colombia M+E Allocation Table MEC (NRC, 2015)
 Core Performance Indicators MEC (NRC, 2015)
 Macro LFA Template MEC (NRC, 2015)
 Planning Calendar Template MEC (NRC, 2015)
 2015 Monitoring and Evaluation Initiatives (NRC, 2015)
 Data Management System Pilot 2015 (NRC, 2015)
 NRC Evaluation Policy
 Template Colombia GOORS 2015 (NRC, 2015)
 RACI Matrix Roles and Responsibilities (NRC, 2015)
 Baseline Guidance Note (NRC, 2015)
 Lessons Learned Analysis (NRC, 2015)
 Planning, Monitoring and Evaluation Framework, Colombia Office (NRC, 2015)
 Theory of Change Guidance Note (NRC, 2014)
 Theory of Change, ICLA Colombia (NRC, 2015)
 Consolidated Monitoring and Evaluation Matrixes (NRC, 2015)
 Vulnerability Criteria (NRC, 2015)

Insumos para el monitoreo del programa ICLA en Colombia

GOORS ICLA S O Trim II 2015 (NRC, 2015)
 Colombia GORS 2015 Q2 Report Final ICLA (NRC, 2015)
 Colombia GORS 2015 Q4 Consolidated report (NRC 2016)
 Report of the Evaluation of the NRC Colombia Program 2008-2010 (CASA Consulting, 2011)
 Informe a Diciembre 2014 4Q Magdalena (NRC, 2015)
 Informe ICLA Cuarto Trimestre Regional Magdalena (NRC, 2014)
 Informe MFA Regional Magdalena (NRC, 2014)

Acuerdos e informes para donantes

Global Agreement MFA 2013-2015 (NRC, 2013)
 Global Agreement Sida 2013 (NRC, 2013)
 Sida Global Framework Annual Plan (NRC, 2013)
 START Global Peace and Security Fund Program Original Agreement (NRC, 2013)
 MFA Proposal Colombia 2013 - Annual Plan March 2013 Revision (NRC, 2014)
 NRC Colombia NMFA Norad 2014 Annual Plan Colombia - Final (NRC, 2014)
 COSUDE Grant Agreement COFEI5012 (NRC, 2015)
 ECHO COFM1505 Revised Proposal (NRC, 2015)
 MFA COFM1501 COFEI501 GPA Annual Plan Colombia 2015 (NRC, 2014)
 GPSF Final Report (NRC, 2013)
 Finalised Program Monitoring Framework GPSF (NRC, 2014)
 Global Partnership Agreement with Norwegian Ministry for Foreign Affairs (NRC, 2013)
 Annual Report on Colombia Program to MFA (NRC, 2013)
 Summary of Beneficiaries Norad (NRC, 2013)
 Budgets for PATs in Sampled Municipalities (NRC, 2014)
 Overview of Support to Municipalities (NRC, 2014)
 Final Global Humanitarian Report to Sida (NRC, 2013)
 MFA GPA Colombia ICLA Request Modification of targets ICLA (NRC, 2014)
 MFA Amendment: Revision of ICLA Beneficiaries (NRC, 2014)
 MFA GPA Annual Report (NRC, 2015)
 RAF MFA ICLA (NRC, 2014)
 Colombia QI Report to PRM (NRC, 2016)
 MFA GPA Annual Report (NRC, 2016)
 RAF MFA ICLA (NRC, 2015)

Documentos del equipo ICLA de Magdalena

Estrategia de Protección (NRC, 2015)
 Ruta De Protección Encaminada a la Reducción del Riesgo de Líderes de Restitución de Tierras Amenazados (NRC, 2015)
 Documento Descriptivo de Las Jornadas de Capacitación de la Ley 1448 de 2011 (NRC)
 Protocolo Generalidades de la Ley 1448 de 2011 – Ley de Víctimas (NRC)
 Taller Generalidades de la Ley De Víctimas: Primera Jornada (NRC)
 Procedimiento para Acceder a la Restitución de Tierras Conforme a la Ley 1448 de 2011 y Decreto Reglamentario 4829
 Protocolo del Procedimiento para el Acceso a la Restitución de Tierras (NRC)
 Taller sobre Mecanismos de Exigibilidad de Derechos (NRC)
 Protocolo Mecanismos de Exigibilidad de Derechos (NRC)
 Documento de Análisis de la Pertinencia de las Medidas de Protección a la Población Víctima (NRC, 2014)
 Amicus Curiae – Salaminita
 Análisis de Barreras, Magdalena (NRC, 2014)
 Documento de Intervención en Procesos de Atención, Asesoría y Acompañamiento a Víctimas del Conflicto Armado Programa ICLA, Regional Magdalena (NRC, 2014)
 Escuelas de Derechos (NRC, 2014)
 Caracterización de Organizaciones Focalizadas, Ciénaga (NRC)
 Compilado - Vereda La Secreta (NRC)
 Obstáculos Ayuda Humanitaria y Registro (NRC, 2013)

Compilado: El Chimborazo
Medidas de Protección a Líderes Amenazados (NRC)
Registro y Ayuda Humanitaria: Protocolo (NRC)
Resumen de Informe de Gestión URT, Magdalena (NRC)
Sentencia T-666-15_Salaminita
Taller de Registro y AHE (NRC)
Monitoreo Presupuesto y Mesas, Julio 2014 (NRC, 2014)
Monitoreo Regionales UV, Julio 2014 (NRC, 2014)

Documentos del equipo ICLA de Norte de Santander

Alcalce al Documento de Diagnóstico del Daño, Asociación de Mujeres Campesinas e Indígenas de El Zulia
I Encuentro para la Articulación de los Consultorios Jurídicos y el Ministerio Público frente a las Barreras de Acceso a Derechos de la Población Víctima de Desplazamiento
Ocaña 22 De Octubre, Cúcuta 11 De Noviembre de 2014
Informe Barreras de Acceso a Derechos, Segundo Semestre, ICLA, Oficina Ocaña, Regional Norte De Santander (NRC)
Barreras de Acceso a los Derechos de la Población Víctima (NRC, 2015)
Barreras de Acceso al Registro Único de Víctimas y a la Ayuda Humanitaria en Cúcuta y Ocaña (NRC, 2013)
Barreras de Acceso a Derechos (NRC, 2014)
Gráficas de Conocimientos de las Mujeres de ANMUCIC sobre sus Derechos (NRC, 2012)
Plan de Reparación Colectiva ANMUCIC El Zulia
Transcripción Línea de Tiempo ANMUCIC El Zulia 1985-2012

Publicaciones externas

Humanitarian Needs Overview, Colombia (OCHA, 2016)
Plan de Respuesta Humanitaria (EU ECHO, 2016)
Implementación de la Ley de Víctimas en las Entidades Territoriales (Fundación Social, 2011)