



Evaluación intermedia / 2010 – Informe breve

Programa CERCAPAZ „Cooperación entre Estado
y Sociedad Civil para el Desarrollo de Paz”, Colombia

Publicado por:

Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH
Unidad de Evaluación
Postfach 5180
65726 Eschborn
T +49 61 96 79-1408
F +49 61 96 79-801408
E evaluierung@giz.de

Elaborado de parte de:
Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo

Internet:
www.giz.de

Autor: Viola Bölscher, Hernan Dario Correa

El presente peritaje ha sido redactado por expertos/as externos/as independientes.
Por ello, refleja única y exclusivamente su opinión y medición.

Fecha y lugar: Eschborn Julio 2011

Cuadro sinóptico

La misión de la evaluación

Período de evaluación	09/2010 – 06/2011, Fase de campo 03/2011
Institución/Consultoría evaluadora	La evaluación fue otorgada en adjudicación directa. El equipo de evaluación no representa ninguna empresa.
Equipo de evaluación	Viola Boelscher (líder de equipo) Hernán Dario Correa

La medida de desarrollo

Denominación	Promoción de la Paz por apoyo a la Cooperación entre el Estado y la Sociedad Civil en Colombia (CERCAPAZ), Colombia
Número	Fase 1: 2006.2005.4 Fase 2: 2008.2183.5
Duración total	8 años y 3 meses Fase 1: 01/2007 – 06/2009 Fase 2: 07/2009 bis 03/2012 Fase 3: 04/2012 – 03/2015 (planificado)
Costos totales	Contribución alemana: Fase 1: 13.500.000 EUR Fase 2: 10.000.000 EUR No existe una cuantificación de rendimiento de los socios (proporcionar oficinas, etc.) .
Objetivo general según la oferta. En el caso de medidas de desarrollo en curso adicionalmente el objetivo de la fase en curso	Objetivo general a principio de programa CERCAPAZ: Los actores del estado y de la sociedad, relevantes para el fortalecimiento y la ampliación de iniciativas existentes por la paz, aplican activamente sus potenciales a favor del desarrollo de la paz, cada uno en su rol específico Objetivo actual del modulo: Los actores estatales y de la Sociedad Civil interactúan constructivamente para la construcción de procesos de paz y la inclusión social.
Institución política responsable	Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional

Organizaciones ejecutoras	Departamento Nacional de Planeación (DNP), Dirección para el Desarrollo Territorial (DDT), Departamento de Justicia y Seguridad (DJS), Dirección de Desarrollo Urbano y Política Ambiental (DUPA), Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
Otras organizaciones participantes y donantes	La cooperación planificada con la cooperación financiera alemana (KfW) no se llevó a cabo.
Grupos meta	La población en general: Niñas y niños, adolescentes, mujeres, personas desplazados, grupos indígenas y la población afro-colombiana.

La medición

Medición total	2
Medición individual <i>En una escala de 1 (resultados muy buenos, manifiestamente por encima de las expectativas) hasta 6 (el proyecto/programa es infructuoso, y la situación más bien ha empeorado)</i>	Pertinencia y conveniencia: grado 2 Eficacia y grado de cobertura: grado 2 Impacto: grado 3 Eficiencia y coordinación: grado 2 Sostenibilidad: grado 3

Resumen

La Evaluación independiente del Programa GIZ-CERCAPAZ “Desarrollo de la paz por medio de la promoción de la colaboración entre el estado y la sociedad civil”, ha sido desarrollada por Viola Boelscher (líder del equipo) y Hernán Darío Correa en marzo de 2011, después de una evaluación denominada E-Val, y un control posterior de avances del proyecto. El equipo evaluador analizó 12 de los 72 proyectos de cambio del programa de una manera más profunda, para tener los insumos necesarios para valorar los resultados e impactos del programa en su total.

Desde mediados del año 2010, se sucedieron **importantes cambios sociales y políticos** en Colombia, tales como elecciones presidenciales y de las Cortes Supremas, avances en la discusión de los derechos humanos y el desplazamiento interno, la aplicación de la ley de justicia y la paz, el reconocimiento público de la conexión entre algunos dirigentes políticos y

las estructuras paramilitares, así como la aprobación de ley para indemnizar las víctimas de los conflictos armados, incluyendo la devolución de tierras despojadas a las familias desplazadas. Esta evolución positiva empezó al final de la presidencia anterior, que estuvo marcada por una polarización, y una crisis de las instituciones del Estado, inestabilidad diplomática con los Estados vecinos; además de problemas respecto del reconocimiento del conflicto interno, en términos de la situación de los derechos humanos, el desplazamiento interno, que ahora han sido reconocidos en función de una discusión abierta. Paralelamente se mantiene un nivel alto de conflictividad y violencia – aunque de otro indole.

La presencia de organizaciones criminales integradas por algunos antiguos miembros y desmovilizados de los grupos paramilitares, y por parte nacido del narcotráfico producen un nuevo aumento de la violencia y de la inseguridad en muchas zonas de Colombia. **En el caso de las dos regiones prioritarias de CERCAPAZ, Nororiente y Oriente de Caldas, a la situación descrita se añaden aspectos geopolíticos particulares:** La Región Nororiente se encuentra en la frontera con Venezuela, y la del Oriente de Caldas ha sido importante para la economía nacional debido a las exportaciones de café; y ambas incluyen áreas ecológicas con recursos naturales económicamente interesantes. A la presencia guerrillera en el Nororiente, se suman nuevos grupos armados ilegales, una situación que produce problemas relacionados con la seguridad. En tal sentido, se registró un aumento de los conflictos derivados de grandes proyectos de inversión, por ejemplo, centrales hidroeléctricas; y además, en ambas áreas se ven afectados los derechos de los pueblos indígenas y de las reservas naturales, a causa de la violencia de grupos armados y el uso ilegal de los recursos naturales.

La falta de confianza entre la sociedad civil y el Estado ha creado un bloqueo para la gestión constructiva de conflictos y el desarrollo del diálogo entre la población civil y las instituciones del Estado. **La construcción de confianza es una condición previa necesaria para el desarrollo de la paz,** y el movimiento de paz en Colombia sigue estando fragmentado en virtud de su polarización, y hay carencia hasta el momento de una política nacional de paz, que podría unificar las iniciativas existentes y que por lo tanto podría ser más eficaz.

Los puntos de partida para el planteamiento estratégico de CERCAPAZ - que fue planeado originalmente como un proyecto de colaboración con KfW fueron las Necesidades para la Construcción de la Paz identificadas en el año 2006. La primera fase de CERCAPAZ comenzó en enero de 2007 y finalizó anticipadamente en 06/2009 ya que no era posible implementar el programa de cooperación con KfW porque la contraparte colombiana deseaba implementarlo también en zonas rojas (zonas con una conflictividad mas alta), lo que no era posible. La ampliamente modificada segunda fase con el **objetivo**

(también válido para como objetivo de la tercera fase), **"Los actores estatales y de la Sociedad Civil interactúan constructivamente para la construcción de procesos de paz y la inclusión social"**, terminará en marzo de 2012. Y la siguiente, denominada como tercera fase, tendrá probablemente una duración hasta marzo de 2015.

El programa en su segunda fase está basado en **cuatro bloques temáticos**: Componente 1 "Gobernabilidad democrática y Legitimidad"; Componente 2 "Fortalecimiento de Capacidades de la Sociedad Civil para la Construcción de la paz". El componente 3 "Capacidades para la gestión constructiva y sostenible de Recursos Naturales y Medioambiente" se centra en temas como el manejo de las cuencas hidrográficas y la gestión sostenible de los bosques. Las empresas privadas se incluyen en los componentes 2 y 3, incluso mediante proyectos público-privadas (PPP) en temas de derechos humanos y sociales, relevantes para las estrategias de educación para la paz. Componente 4 "Culturas de Paz" promueve propuestas innovadoras para el desarrollo conjunto de culturas de paz con ciudadanos y ciudadanas, la sociedad civil e instituciones estatales.

La hipótesis del impacto de esta estrategia y estructura es: La formación, construcción y promoción de la confianza entre los actores de la sociedad civil y entre la sociedad civil y el Estado, forma la base para un diálogo constructivo, basado en la colaboración que constituye soluciones sostenibles para los conflictos. En este sentido, el término "conflicto" no se entiende principalmente como el conflicto armado, sino que incluye una variedad de líneas de conflictos, que en última instancia son atribuibles al conflicto armado o alimentan el conflicto armado, tales como la violencia en el contexto de las elecciones y sus implicaciones para los procesos democráticos.

El concepto básico del programa y su aplicación, es razonable y comprensible con respecto a la reprogramación entre la fase 1 y la fase 2, en la cual los actores institucionales del programa Acción Social, y la Oficina Nacional de Planificación, han actuado de manera adecuada y eficaz. El conflicto armado en Colombia llevó a una mayor polarización y desconfianza entre la gente, y con el Estado, y por ello hay rigideces en la comunicación y el diálogo, y no se pueden aprovechar las potencialidades de paz. En relación con ello, el programa CERCAPAZ trata de disminuir este dilema y promueve el fortalecimiento de las instituciones del Estado para crear oportunidades de participación política de la población; así como promueve la transparencia y la rendición de cuentas, y la mejora de los espacios de participación política. Por tanto, se enfoca en la reducción de las principales causas de conflicto, y se dirige a un grupo heterogéneo, en tanto está trabajando con varias organizaciones asociadas, e integra actores en el proceso de consolidación de la paz, cuya participación en estos procesos no sería posible sin el programa mismo. El programa

también cuenta con una estrategia de género, una persona encargada del tema, y algunos indicadores diferenciados sobre el tema. Los componentes individuales, sin embargo, siguen diferentes estrategias de género, lo que ocasiona el riesgo de no hacer una aplicación común de aquella estrategia. **Los aspectos de adecuación y pertinencia del programa, se valoran con el nivel 2: "Buen resultado - sin deficiencias significativas".**

El objetivo de la medida de desarrollo evaluado constituye un elemento orientado a un proceso de "cooperación entre los agentes estatales y no estatales", así como una definición orientada a los resultados de los objetivos "Promover la paz y la inclusión social". Los cuatro componentes contribuyen al logro de esta meta, a través de la implementación de proyectos de cambio. Los componentes 1 (Gobernabilidad democrática y Legitimidad), 2 (Fortalecimiento de Capacidades de la Sociedad Civil para la Construcción de la Paz) y 4 (Cultura de Paz) no han alcanzado sus objetivos hasta el momento, aunque parezca posible que los componentes 1 y 4 lleguen a conseguir sus objetivos al final de la fase. El componente 2 se enfrenta al problema de falta de organización y falta de capacidades de la sociedad civil. El componente 3 (Manejo de conflictos ambientales) ha logrado, a pesar de algunas limitaciones, los objetivos cualitativos de la meta, y su objetivo se puede lograr al final del plazo previsto. El programa trabaja principalmente en dos regiones del país y el ámbito nacional, y en este sentido, la ampliación y la multiplicación de los proyectos no se han realizado por completo. El programa todavía no integra todos los individuos y grupos sociales, que son parte de la integración social, incluyendo los pueblos indígenas. De tal modo, se valora el programa con el resultado del **nivel 2: "Buen resultado - sin deficiencias significativas", para los criterios de evaluación de eficacia y cobertura.**

El impacto previsto del programa se refiere a reducir el riesgo de conflictos violentos y aumentar las posibilidades de personas anteriormente desfavorecidas respecto de la integración social y económica. Actualmente, surgen nuevas dinámicas de conflictos, nuevos grupos armados y nuevos conflictos violentos, y por lo tanto es difícil medir si el programa ha contribuido a reducir la violencia. Todavía se puede suponer, especialmente en relación con los conflictos ambientales, que a causa de los diálogos logrados se ha reducido la dinámica conflictiva en este sector. A pesar de la promoción de la dinámica local de la paz, no se logró mucha incidencia sobre las estructuras locales de violencia y los actores armados respectivos. Candidatas/-os en las elecciones locales todavía deben rendirles cuentas a los grupos ilegales. Al mismo tiempo, otras comunidades se sienten fortalecidas, debido a la cooperación con CERCAPAZ, y creen que en el futuro se podrá evitar el regreso de grupos ilegales a su región. El efecto amplio de la medida es hasta ahora limitado; sin embargo, se puede avanzar dentro del plazo de vencimiento del programa, pues el éxito y la

aplicación de enfoques innovadores a menudo han quedado en el nivel micro-local. **Así, el impacto del programa está valorado con el nivel 3: "Resultado satisfactorio, en su mayoría resultados positivos".**

El programa ha bajado la cantidad de subvenciones locales para organizaciones locales e implementa una parte más grande que anteriormente directamente con el propio personal de CERCAPAZ. Este cambio ha conducido a una mayor eficiencia del programa, a pesar de haberse incurrido en gastos extraordinarios relacionados con medidas de seguridad, y de haberse cancelado algunas de las actividades programadas, por razones de seguridad. En comparación, estos costos son todavía muy bajos para producir serias dudas en relación con la eficiencia. Las actividades en las regiones generan un aumento en los gastos de viaje, y en el cronograma, lo cual es inevitable, según el enfoque de implementación regional. La coordinación externa con otras instituciones donantes internacionales va bien; y la interna, entre los componentes y entre estos y los coordinadores regionales, pueden mejorar, para aumentar la eficacia. **A pesar de los problemas en la coordinación interna, este punto es valorado con el nivel 2: "Buen resultado - sin deficiencias significativas".**

La aplicación de E-Val llegó a la conclusión de que el componente 3 (Manejo de conflictos ambientales), tenía el resultado más positivo en términos de sostenibilidad. El equipo de evaluación está de acuerdo con ésta valoración, en el sentido de que logró un cambio cultural en el Ministerio de Medioambiente, que significa que valoran la relación entre medioambiente y conflictos como importante. La capacidad de implementar diálogos y medidas de mediación, sin embargo, requiere más esfuerzo, y en tal sentido la sostenibilidad del componente 3 se considera crítica. El componente 1 (Gobernabilidad democrática y Legitimidad) puede verse afectado por las elecciones locales en octubre de 2011, ya que se producirán cambios en las instituciones públicas, y además, no se ha logrado un anclaje sistemático de los resultados, por ejemplo en los presupuestos participativos. Una situación similar existe respecto del componente 2 (Fortalecimiento de la capacidad de la sociedad civil para la Consolidación de la Paz), y del componente 4 (Cultura de Paz), cuya experiencia y trabajo positivo aún no están institucionalizados. Por lo tanto, **la sostenibilidad se valora con el nivel 3: "Resultado satisfactorio, en su mayoría resultados positivos".**

Por consiguiente, la evaluación general del programa CERCAPAZ se valora con el nivel 2: "Buen resultado - sin deficiencias significativas".

Recomendaciones, dirigidas a la GIZ / CERCAPAZ

- Las **estrategias regionales** deben ser desarrolladas sobre la base del análisis del entorno de cada región, los cuatro componentes del programa, y el análisis y aprovechamiento de las oportunidades de la situación política actual, con el fin de tematizar los puntos críticos y gestionar los conflictos.
- La **puesta en marcha de los cuatro componentes dentro de las regiones** debería ser más coordinada y armonizada. La *scaling-up* debe ser promovida mediante la construcción de alianzas estratégicas con organizaciones e instituciones nacionales.
- El **control del programa** debería reforzar las jerarquías y responsabilidades entre los componentes y las regiones.
- La persona responsable de **género** debe estar representada en el comité de dirección del programa, para facilitar el desarrollo de estrategias complementarias de género en cada uno de los componentes.
- La **selección de los proyectos de cambio** debe centrarse en su contribución concreta a la promoción de la paz, pues no todos los proyectos exitosos contribuyen automáticamente a la misma.
- Los **espacios para diálogos** deben ser promovidos con más fuerza y deben complementar la promoción de actores individuales.
- Al **transformar el componente 3** en un programa independiente, deben continuar las colaboraciones existentes o, los cambios que se asuman, deben que ser comunicados con claridad y brevedad a las organizaciones y contrapartes actuales,
- El actual **sistema de monitoreo de sensibilidad al conflicto** de CERCAPAZ, se valora como una buena base para el aprendizaje interno; es convincente y debe ser continuado como tal.

Anexo: Comparación entre el objetivo de los indicadores y el estatus actual de su cumplimiento.

<p>Objetivo general: Los actores estatales y de la Sociedad Civil interactúan constructivamente para la construcción de procesos de paz y la inclusión social.</p>		<p>Construcción de Paz en Colombia PN: 2008.2183.5 07/2009 – 03/2012 Indicadores:</p>		<p>Indicador cumplido (Verde) Indicador en camino (Amarillo) Indicador no cumplido (Rojo)</p>	
Ejes transversales					
<p>Objetivo: porcentaje de la población sin confianza en el gobierno baja por debajo de 12%</p> <p>Estatus: no medible en este momento, tendencia positiva</p>	<p>PD/GG 1 Estatus El programa en si promueve buen gobierno, C 1 conleva contenidos específicos e indicadores correspondientes</p>	<p>Reducción de pobreza MSA. Estatus Programa supone que la promoción de paz sea un medio para la reducción de pobreza</p>	<p>UR 1 Estatus: C 3 trabaja con la gestión de conflictos medio ambientales</p>	<p>G 1 Estatus Objetivos e indicadores no siguen un 100% el eje de género, pero existen proyectos específicos de masculinidad.</p>	<p>PPP-1 Estatus Proyectos de la responsabilidad social y derechos humanos forman parte del programa</p>
<p>Objetivo: mínimo 3 conflictos ambientales gestionados conjuntamente entre Estado y SC</p> <p>Estatus: 1 conflicto = plan de acción (Guarinó), 2. conflicto: agenda de agua (NS), 3. conflicto: plan de acción</p>	<p>C 1: Orientación de la administración pública al desarrollo de la paz</p>	<p>C 2: la sociedad civil participa en la capacidad de articulación</p>	<p>C 3 diferentes sectores aplican mecanismos para la gestión de conflictos ambientales</p>	<p>C 4: los actores trabajan conjuntamente para desarrollar las culturas de paz</p>	
<p>Objetivo: mínimo 55 % de las organizaciones asesoradas integran componentes innovadoras del desarrollo de paz.</p> <p>Estatus: 22 % de las organizaciones integran componentes nuevos.</p>	<p>en 12 comunidades se destina mas de 2% para proyectos desarrollados participativamente</p> <p>2 comunidades</p>	<p>La sociedad civil participa en la control social en 15 municipios</p> <p>12 + Cartagena</p>	<p>Mínimo 3 agendas de POMCAS están desarrollados con enfoque de género</p> <p>2 desarrollados, 2 en proceso</p>	<p>Mínimo 60% de las organizaciones aplican sus conocimientos adquiridos</p> <p>20%</p>	
<p>Objetivo: 2 propuestas de paz promovidas y formuladas por redes regionales de organizaciones de mujeres son discutidas en foros a nivel nacional</p> <p>Estatus: 2 propuestas desarrolladas pero no socializadas</p>	<p>Mínimo 18 municipios mejoran su indice de transparencia</p> <p>15 municipios</p>	<p>En las 2 regiones existe 1 estrategia para la promoción de paz</p> <p>cantidad sí, calidad no</p>	<p>NEP y 4 planes forestales están desarrollados participativamente y sensible al conflicto</p> <p>En proceso, listos para junio</p>	<p>Mínimo 15 administraciones públicas integran la cultura ciudadana</p> <p>5 (municipios importantes)</p>	
	<p>Mínimo 3 programas para la integración de los grupos excluidos</p> <p>3 programs</p>	<p>1 propuesta nacional y 4 regionales para la promoción de paz</p> <p>1 nacional</p>	<p>Mínimo 50% de las empresarios emprenden iniciativas sensibles al conflicto y a género</p> <p>68 %</p>	<p>Mínimo 15 administraciones promueven iniciativas de transformación de conflictos</p> <p>6 + football para la paz</p>	
	<p>FCM y DNP socializan experiencias de las agendas de paz en mínimo 2 regiones del país.</p> <p>FCM:12 Regiones; DNP integró agendas regionales.</p>	<p>REDPRODEPAZ y DNP sistematizan conjuntamente sus experiencias</p> <p>5 más la presentación de 7 experiencias de laboratorios de paz</p>	<p>El sector privado presenta una propuesta de sus aportes de la política nacional para la paz.</p> <p>La propuesta existe, el proceso está congelado debido a cambio de la política</p>	<p>Actores estatales y no-estatales discuten conjuntamente en 3 foros y publican 5 publicaciones juntos</p> <p>cumplido</p>	

KNOWING WHAT WORKS
KNOWING WHAT WORKS
KNOWING WHAT WORKS
KNOWING WHAT WORKS
KNOWING WHAT WORKS
KNOWING WHAT WORKS
KNOWING WHAT WORKS
KNOWING WHAT WORKS
KNOWING WHAT WORKS
KNOWING WHAT WORKS

Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
65760 Eschborn/Germany
T +49 61 96 79-1408
F +49 61 96 79-801408
E evaluierung@giz.de
I www.giz.de