Informe Final de Evaluación de la

“Misión de apoyo al proceso de paz en Colombia”

Presentado por

Just Governance Group Ltd.

a

Organización de Estados Americanos

Departamento de Planificación y Evaluación

Septiembre de 2021

TABLA DE CONTENIDO

TABLA DE CONTENIDO i
Abreviaciones y Acrónimos iii
Agradecimientos v
Resumen Ejecutivo vi
PARTE 1. Introducción 2
1. Antecedentes 2
1.1 La misión de la Misión 2
1.2 Objetivos de la evaluación 3
1.3 Alcances de la evaluación 4
2. Metodología 5
2.1 Aspectos metodológicos 5
2.2 Teoría de cambio 6
2.3 Muestras 8
2.4 Recopilación de datos 9
2.5 Sistematización y análisis de datos 11
3. Contexto 12
3.1 Protocolos, mandatos y fases de la Misión 12
3.2 DDR de las AUC y Restitución de Tierras 12
3.3 Participación y Reparación de Víctimas del Conflicto Armado 13
3.4 Tercera Fase – Acuerdo FARC-EP y negociaciones con el ELN 14
PARTE 2. Hallazgos 16
4. Pertinencia 16
4.1 Alineación entre mandatos y objetivos de la MAPP con el contexto del conflicto armado colombiano 16
4.2 Estrategias de intervención ante cambios sustanciales en el contexto del conflicto armado 18
5. Coherencia 19
5.1 Concordancia de las líneas de acción de la MAPP con los mandatos de la OEA 19
5.2 Valor agregado de la MAPP 19
6. Eficacia 26
6.1 Dinámicas Territoriales 26
6.2 Justicia Transicional y DDR 29
6.3 Construcción de Paz 36
6.4 Acción sin daño 42
6.5 Estrategias de apoyo técnico 43
6.6 Factores que facilitan u obstaculizan los aportes de la Misión 48
6.7 Adopción de las recomendaciones estratégicas y operativas que fueron implementadas 51
7. Eficiencia 51
7.1 Análisis de costos, estructura y gestión interna 51
7.2 Contribuciones y obstáculos de las iniciativas de la MAPP 57
8. Sostenibilidad 59
8.1 Toma de decisiones con base a las recomendaciones de la MAPP 60
8.2 Capacidad técnica y organizacional de las organizaciones sociales 64
8.3 Contribución a la sostenibilidad financiera para avanzar en la construcción de paz 65
PARTE 3. Conclusiones, lecciones aprendidas y recomendaciones 67
9. Conclusiones 67
9.1 Monitoreo en los territorios 67
9.2 Enfoques diferenciales 67
9.3 Gestión de apoyo 68
9.4 Métodos misionales con el enfoque de derechos y enfoques diferenciales 69
9.5 Temas priorizados 70
9.6 Sujetos de Incidencia 70
9.7 Efectos e Incidencia de la MAPP/OEA 71
10. Lecciones aprendidas y recomendaciones 74

Índice de Tablas

Tabla 1. Preguntas de Evaluación 5
Tabla 2. Procesos seleccionados.....9
Tabla 3. Instituciones y número de personas entrevistadas.....9
Tabla 4. Tratamiento de retos en la fase de recopilación de datos 11
Tabla 5. Actual estructura y funcionamiento de la Misión OEA y de la Misión ONU 20
Tabla 6. Diferencias entre actividades de la Misión y otras organizaciones 22
Tabla 7. Valor agregado de la MAPP/OEA 23
Tabla 8. Valor acumulado de la Misión 24
Tabla 9. Valor agregado por integrar los enfoques diferenciales 24
Tabla 10. Cinco factores que facilitan la labor de la Misión 49
Tabla 11. Factores que obstaculizan la labor de la Misión.....50
Tabla 12. Costo aproximado por población beneficiada (muestra, USD).....53
Tabla 13. Recursos humanos desglosados por género 54
Tabla 14. Nivel de ejecución presupuestaria (todas las fuentes USD)..... **Error! Bookmark not defined.**
Tabla 15. Ejecución del Fondo Canasta (USD)..... **Error! Bookmark not defined.**
Tabla 16. Porcentaje de gastos 'misionales' (USD) ..... **Error! Bookmark not defined.**
Tabla 17. Ejecución presupuesto por área de apoyo (USD) ..... **Error! Bookmark not defined.**
Tabla 18. Ejecución presupuestal agregada áreas de apoyo y misionales (USD)..... **Error! Bookmark not defined.**
Tabla 19. Costos de personal con relación a presupuesto ejecutado (Fondo Canasta, USD)**Error! Bookmark not defined.**
Tabla 20. Ejecución presupuestal gestión estratégica y administrativa (USD)..... **Error! Bookmark not defined.**
Tabla 21. Ejecución presupuesto por área de apoyo (USD) ..... **Error! Bookmark not defined.**
Tabla 22. Planeación y coordinación de Regionales..... **Error! Bookmark not defined.**
Tabla 23. Relaciones Externas ..... **Error! Bookmark not defined.**
Tabla 24. Área de Género y Enfoques Diferenciales ..... **Error! Bookmark not defined.**
Tabla 25. Área de Comunicaciones ..... **Error! Bookmark not defined.**
Tabla 26. Gestión Política ..... **Error! Bookmark not defined.**
Tabla 27. Gestión del Conocimiento ..... **Error! Bookmark not defined.**
Tabla 28. Porcentaje de gastos 'misionales' (USD) ..... **Error! Bookmark not defined.**
Tabla 29. Ejecución presupuesto por área de apoyo (USD) ..... **Error! Bookmark not defined.**
Tabla 30. Ejecución presupuestal agregada áreas de apoyo y misionales (USD)..... **Error! Bookmark not defined.**
Tabla 31. Costos de personal con relación a presupuesto ejecutado (Fondo Canasta, USD)**Error! Bookmark not defined.**
Tabla 32. Ejecución presupuestal gestión estratégica y administrativa (USD)..... **Error! Bookmark not defined.**

Índice de Figuras

Figura 1. La MAPP/OEA en breve 2
Figura 2. Teoría de Cambio de la Fase Preparatoria.....7
Figura 3. Esquema de relacionamiento entre áreas misionales y de apoyo 47
Figura 4. Teoría de cambio ajustada.....73

Índice de procesos

La contribución de la MAPP/OEA en Caso 05 33
Contribución de la Misión a un caso de Reparación Simbólica.....39

Abreviaciones y Acrónimos

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ARN	Agencia para la Reincorporación y la Normalización
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia
CEV	Comisión de Esclarecimiento de la Verdad
CIM	Comisión Interamericana de Mujeres
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
COVID-19	Enfermedad del coronavirus 2019
CSJ	Corte Suprema de Justicia
DC	Distrito de Columbia
DDR	Desarme, Desmovilización y Reintegración
DPMO	Department of Procurement and Management Oversight
DSDME	Departamento de Sustentabilidad Democrática y Misiones Especiales
ELN	Ejército de Liberación Nacional
EEUU	Los Estados Unidos de las Américas
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo
GpR	Gestión por Resultados
INPEC	Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario
JAC	Juntas de Acción Comunal
JEI	Jurisdicción Especial Indígena
JEP	Jurisdicción Especial para la Paz
JGG	Grupo de Gobernanza y Justicia
LGBTI	Lesbianas, Gays, Bisexual, Transgénero, Intersexual
MAPP/OEA	Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la Organización de Estados Americanos
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas de Derechos Humanos
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
OEA	Organización de Estados Americanos
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil

OR	Oficinas regionales
PDET	Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial
PE	Plan Estratégico
PNIS	Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos
POA	Plan Operativo Anual
NNA	Niños, niñas y adolescentes
TdR	Términos de referencia
SIVJRNR	Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición
SIIGES	Sistema Integral de Información de Gestión
SIIMAPP	Sistema Integral de Información de la MAPP/OEA
UARIV	Unidad de Atención y Reparación Integral de Víctimas

AGRADECIMIENTOS

El Just Governance Group y, en particular, el equipo evaluador, agradecen a la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de Estados Americanos (MAPP/OEA), toda la colaboración prestada para que esta evaluación fuera posible. Agradecemos la facilitación de contactos para que pudiéramos entrevistar a personas vinculadas a instituciones estatales, embajadas, entidades multilaterales, agencias de cooperación y organizaciones de la sociedad civil. Reconocemos la actitud sincera y transparente que tuvieron los funcionarios de la Misión para compartir con nosotros la información que se les solicitó. Asimismo, reconocemos su disposición para profundizar, aclarar dudas y aprender del proceso de evaluación.

Agradecemos también a las otras personas que entrevistamos por su generosidad en el manejo del tiempo y en la amplitud y claridad de sus respuestas.

A todas y a todos les agradecemos por superar con nosotros los obstáculos que se crearon debido a la pandemia y por mantener una actitud reflexiva y dispuesta al aprendizaje, aun en medio de la situación cambiante que hubo durante el periodo en que se realizó esta evaluación.

RESUMEN EJECUTIVO

Resumen de Principales Hallazgos

1. *Pertinencia.* Los mandatos definidos y acordados con el Gobierno de Colombia son coherentes con el contexto cambiante del conflicto armado y orientan todo el trabajo de la MAPP, incluyendo los objetivos y acciones establecidos en el Plan Estratégico 2016-2021. Además, los mandatos (protocolos) y acciones de la Misión adoptan enfoques diferenciales que están relacionados con la promoción de los derechos de las víctimas del conflicto armado.

2. *Pertinencia*. El monitoreo y acompañamiento continuo en los territorios y su relacionamiento con el gobierno, aun cambiando cada cuatro años, permite una lectura comprensiva del contexto político y del conflicto armado y una planificación anticipada para responder a nuevas dinámicas en el contexto.

3. *Coherencia.* Hay plena correspondencia entre los objetivos que se propone obtener la MAPP/OEA mediante el desarrollo de sus actividades, y los mandatos institucionales de la OEA sobre paz, seguridad, democracia y derechos humanos.

4. *Valor agregado.* El valor que agrega la MAPP/OEA al proceso de paz en Colombia es algo que ninguna otra organización multilateral puede hacer en el país: con base en el mandato institucional y en su presencia territorial, la Misión monitorea las dinámicas sociales y de conflictividad en distintos lugares, de una manera tal que genera confianza y credibilidad entre todos los actores. Esto le permite a la MAPP/OEA promover y/o apoyar la protección de individuos y comunidades en riesgo, y fomentar la participación ciudadana en diálogos y procesos de construcción de paz, teniendo en cuenta los enfoques diferenciales.

5. *Eficacia – dinámicas territoriales.* El monitoreo del conflicto armado y de la conflictividad social, así como el análisis y la presentación que se hace del mismo, brinda información que incide en la toma de agencias nacionales y territoriales para responder a situaciones precarias de inseguridad, incluyendo la prevención de reclutamiento forzado, en decisiones de algunas contrapartes de la comunidad internacional que apoyan a la Misión por medio del Fondo Canasta y en estrategias y actividades interna de la Misión.

6. *Eficacia – Justicia y DDR.* Se encuentra una alta incidencia de la Misión en los operadores de justicia (transicional, ordinaria e indígena), logrando una mejor coordinación interjurisdiccional y nuevos niveles de relacionamiento; en mejor participación de grupos de víctimas en mecanismos de justicia transicional; en los procesos de reintegración de desmovilizados y en la búsqueda de mejoras a las condiciones carcelarias que tienen las personas privadas de la libertad por los delitos cometidos en el marco del conflicto armado; y en los procesos judiciales en los que participan todos los anteriores.

7. *Eficacia – "Construcción de paz."* La gestión realizada por el área de construcción de paz de la Misión incide positivamente en la cualificación de organizaciones sociales y de víctimas

para que ellas asuman un mayor protagonismo en los procesos de verdad, reparación integral y diálogo; incidencia en las instituciones estatales para el mejoramiento de sus capacidades de interlocución con organizaciones sociales y comunitarias y de víctimas. Todo esto contribuye a mejorar las condiciones de convivencia teniendo en cuenta los enfoques diferenciales. El nombre que se le da al área se presta para confusiones conceptuales y no designa con precisión las labores y objetivos de esta.

8. *Eficacia – Acción sin daño.* Ninguna de las actividades realizadas o apoyadas por la MAPP/OEA ha generado nuevos conflictos o empeorado la situación. Esto se debe a que la Misión hace análisis de riesgo antes de hacer presencia en cada comunidad y siempre contempla un plan de contingencia.

9. *Eficacia - Apoyo técnico interno y externo, áreas de gestión de apoyo.* Las estrategias de gestión de apoyo técnico facilitan la incidencia de la Misión en contrapartes gubernamentales y de la sociedad civil, mediante actividades de socialización de información, de coordinación de actividades y de capacitación. Al interior de la organización, el apoyo técnico ha contribuido a crear una sinergia que involucra a la Secretaria General y órganos de la OEA, áreas temáticas y oficinas regionales de la MAPP/OEA. Sin el concurso de las áreas que constituyen el apoyo técnico, muy probablemente surgirían dificultades en el manejo de la información y en la gestión de resultados. Al mismo tiempo, la experiencia de la MAPP contribuye institucionalmente a la OEA.

10. *Eficacia – factores de éxito y obstáculos.* Los factores que facilitan el trabajo de la Misión tienen que ver con la confianza que genera su presencia permanente en el terreno, en las zonas de mayor conflictividad: el conocimiento del país en general y de cada territorio en particular, la neutralidad e imparcialidad de su presencia y de las actividades que desarrolla o apoya y la prudencia en el manejo de relaciones e informaciones. Además de las dificultades causadas por la insuficiencia de recursos humanos y financieros que padece la Misión, buena parte de los obstáculos que enfrenta la MAPP/OEA son factores externos a ella (polarización, inseguridad, violencia, preeminencia de intereses individuales o partidistas, sobre el interés general y el bienestar colectivo).

11. *Eficacia – anterior evaluación.* Las recomendaciones hechas en la evaluación realizada en 2013 fueron asumidas e implementadas por la MAPP/OEA. Se adoptaron las medidas sugeridas y se desarrollaron procesos para obtener los resultados propuestos por dicha evaluación.

12. *Eficiencia – estructura, gestión de recursos.* La estructura organizativa, la gestión administrativa y financiera, el nivel de financiamiento, la capacidad del personal y los recursos físicos disponibles, permitieron a la Misión progresar en la lógica de intervención. Se observa, sin embargo, que hay un déficit de participación de mujeres en los cargos de dirección de la MAPP/OEA; que es necesario consolidar el enfoque diferencial etario en la totalidad de las actividades que realiza la Misión, y que el sistema de monitoreo y reportes sobre resultados no visibiliza los efectos e impactos que logra la MAPP/OEA en la construcción de la paz en Colombia.

13. *Eficiencia – relaciones externas.* Los donantes facilitan las iniciativas de la Misión dando soporte económico a las mismas y mostrando, más o menos abiertamente, su apoyo político; el Estado colombiano hace lo propio mediante la renovación y ampliación del mandato y permitiendo o coordinando con la MAPP/OEA las actividades que esta realiza para acompañar el proceso de paz; la Secretaría General de la OEA, por su parte, facilita las iniciativas de la Misión manteniendo una comunicación productiva con ella y consolidando la relación de la Organización con el Estado. No se encontró que alguno de ellos hubiera obstaculizado alguna iniciativa de la Misión.

14. *Sostenibilidad.* Aunque no se puede precisar con exactitud la incidencia de la MAPP/OEA en el diseño o en los cambios de las políticas y programas de las entidades estatales, existe información que demuestra la participación de la MAPP/OEA en la formulación y/o implementación de iniciativas, programas, políticas y leyes. La MAPP/OEA contribuye al aumento de capacidad de algunas organizaciones sociales e impulsa la creación de espacios de coordinación y participación en los territorios, que, a su vez, facilitan la incidencia de las organizaciones sociales para el beneficio de las comunidades. La sostenibilidad financiera y técnica de las iniciativas del Estado colombiano apoyadas por la Misión, es un asunto pendiente de resolver: su implementación es costosa en términos económicos y requiere un esfuerzo sostenido durante un largo periodo de tiempo. La falta de recursos, económicos y humanos, en algunos programas disminuye el ritmo de la consolidación de una paz duradera.

Principales Conclusiones

Las conclusiones están organizadas siguiendo la teoría de cambio presentada en el informe de inicio, la cual guio la recopilación y análisis de datos. Estas conclusiones permitieron el ajuste de la teoría de cambio y la preparación de las lecciones aprendidas y recomendaciones.

Monitoreo en los territorios. El monitoreo permanente en los territorios permite que la Misión logre un conocimiento profundo de las dinámicas territoriales, lo cual tiene un efecto clave en al menos cuatro sentidos: i. Es una de las bases de su credibilidad y legitimidad; ii. Fundamenta sus acciones de acompañamiento y apoyo técnico en materia de justicia transicional, DDR y construcción de paz y le permite tener impactos directos en la protección de individuos y comunidades; iii. Genera información y recomendaciones que inciden en las decisiones de entidades del nivel nacional y territorial y contrapartes de la comunidad internacional; y iv. Le permite actuar sin generar daño.

En atención a estos efectos el equipo de evaluación modificó la teoría de cambio y ubicó el monitoreo en la base de todas las acciones de la Misión.

Enfoques diferenciales. Por el mandato (quinto protocolo) hay 3 enfoques prioritarios: género, étnico y etario. Los tres enfoques han sido aplicados y permiten entender cómo la edad, el género y la pertenencia étnica fueron factores que implicaron un impacto diferencial y desproporcionado del conflicto armado y se han considerado las barreras de acceso a las víctimas que se presentan como efecto del traslape o intersección de estas variables. Se concluye que la Misión integra de

manera clara y efectiva los enfoques étnico y de género en sus acciones de monitoreo, acompañamiento y la mayoría de su apoyo técnico, aunque no aparece en el resumen de los cursos realizados por el área de fortalecimiento de capacidades, específicamente en capacitaciones sobre diálogo social, análisis y transformación de conflictos. El enfoque etario es menos visible, no se lo identifica claramente en iniciativas distintas a la participación juvenil o reclutamiento forzado de niños y niñas. La integración de los enfoques diferenciales mencionados es un aspecto distintivo de la Misión y ha tenido impacto en su apropiación por parte de las entidades estatales y las organizaciones de la sociedad civil.

Gestión de Apoyo. Las áreas de apoyo de instancias de la OEA en general, y de la Secretaría General en particular, brindan contribuciones sustantivas a la labor misional. Por ejemplo, la CIM ha jugado un papel muy importante en la apropiación y profundización del enfoque de género por parte de la Misión.

Las áreas de apoyo de la MAPP/OEA aportan a las áreas temáticas y a las Oficinas Regionales en distintos grados de contribución según el grado de relacionamiento con actores externos. En particular, las áreas de apoyo son importantes para coordinar espacios interinstitucionales, fortalecer capacidades de actores de gobierno y sociedad civil y lograr una relación fluida con el Gobierno colombiano para la permanencia de la Misión, comunicar acciones clave y lograr incidencia en la construcción de paz. Se destaca también el aporte clave del área de planificación y enlace regional como un esfuerzo central en la coordinación, registro de datos y gestión de actividades. Se evidenció que puede haber una mejor integración del área de fortalecimiento de capacidades con las áreas temáticas y misionales.

La Misión contribuye a la gestión de la OEA por medio de procesos estratégicos coordinados desde la sede. Este es el caso de los aportes de la MAPP/OEA en gestión de conocimiento, reflexiones sobre buenas prácticas en la gestión de misiones especiales y elaboración de informes temáticos.

La Misión no está logrando evidenciar de manera eficiente la incidencia y contribuciones de la MAPP/OEA en los informes de gestión preparados para el Fondo Canasta. Estos informes no registran la incidencia que ha logrado la MAPP/OEA por no contar con una estrategia de medición de incidencia.

Efectos por acciones misionales. Por las acciones de monitoreo, acompañamiento y apoyo técnico, la Misión ha logrado incidir en entidades de gobierno a nivel nacional y territorial. Para la sostenibilidad de los aportes de la Misión sería importante aplicar mayores esfuerzos en la transferencia de capacidades a la institucionalidad en temas como análisis de conflicto y riesgos con enfoques diferenciales incorporados, entre otras capacidades técnicas.

También la Misión acompaña y apoya a las víctimas y sus organizaciones para acceder a sus derechos a la verdad, la justicia, la reparación y garantías de no repetición y aumentar su participación en instancias de coordinación con la institucionalidad. La Misión ha apoyado a personas que, por su origen étnico, por su género y su ubicación en zonas remotas, han sufrido los mayores impactos del conflicto armado y son las víctimas más vulnerables.

Temas priorizados. La teoría de cambio identificó los temas priorizados por la Misión para contribuir a la "construcción de la paz" en Colombia. La evaluación percibió un desencuentro conceptual en la denominación del área de construcción de paz y la división de temas misionales entre esta área y el área de justicia. Primero, porque las dos áreas trabajan en componentes o elementos del SIVJRNR y por tanto no siempre hay distintos sujetos de incidencia o contrapartes que separen las iniciativas de justicia transicional de las iniciativas de la verdad, reparaciones y no repetición. Segundo, porque todas las áreas de la Misión aportan a la construcción de paz.

Sujetos de incidencia. La teoría de cambio original identificó a actores como sujetos de incidencia por línea temática. En general la evaluación confirmó estos sujetos de incidencia con algunas precisiones.

En el área de dinámicas territoriales, la evaluación encontró que hay incidencia en actores que no fueron contemplados inicialmente. La Misión ha logrado posicionarse y mantener su mandato a través de varias administraciones del gobierno y ha logrado incidir en la toma de decisiones en varios niveles de la institucionalidad. La Misión también ha logrado incidir en comunidades, organizaciones sociales, víctimas y sus organizaciones, por medio de una relación respetuosa y fluida que le otorga legitimidad y credibilidad. Además, la MAPP/OEA también incide en algunas decisiones de los donantes.

La MAPP/OEA parece no haber incidido o interactuado con las OSC con trayectoria nacional como fue supuesto en la teoría de cambio original en la línea relacionada con el área de construcción de paz. Según los hallazgos, la Misión incide en las organizaciones sociales, incluyendo organizaciones de mujeres, de indígenas y de jóvenes al nivel territorial más que en el ámbito nacional.

Efectos Inmediatos logrados*.* Se concluye que los efectos inmediatos han sido logrados como fueron concebidos en la teoría de cambio formulada en la fase preparatoria.

- Dinámicas territoriales. La MAPP/OEA ha logrado aportar a una narrativa común sobre el conflicto armado y la situación de seguridad en los territorios gracias al monitoreo y los informes producidos.
- Justicia. Se ha logrado mejorar las capacidades de entidades estatales para aplicar herramientas de justicia transicional y se ha cualificado la participación de las víctimas y sus organizaciones en los escenarios correspondientes. La Misión mejoró las capacidades de articulación entre las tres jurisdicciones y el acceso de las víctimas a la justicia.
- DDR. La MAPP/OEA ha logrado mejorar la situación de las personas que participan en los procesos de desmovilización y reintegración y ha fortalecido las capacidades de las instituciones implicadas.
- Construcción de Paz. En el área de construcción de paz la teoría de cambio original señalaba únicamente el aumento de capacidades de incidencia de víctimas y OSC y las capacidades en la institucionalidad (con un énfasis en la reparación colectiva, según la

priorización del tema en los objetivos para el área). Se concluye que la Misión mejoró las capacidades de incidencia de las víctimas y las organizaciones sociales en los territorios por medio de la creación o fortalecimiento de espacios de interlocución con el Estado para acceder a sus derechos de participación en el desarrollo local, la verdad y la reparación (la oportunidad de participación cualificada). También ha mejorado las condiciones y capacidades de diálogo entre las organizaciones y la institucionalidad y, en general, sus habilidades para resolver tensiones en los territorios.

Efectos Intermedios. La teoría de cambio original identificaba efectos intermedios relacionados a la incidencia de la MAPP/OEA en el Estado colombiano con relación a la toma de decisiones, políticas públicas y la implementación de programas priorizados como justicia transicional, reintegración y reparación colectiva. Se confirma que la mayoría de los efectos intermedios contemplados en la teoría de cambio original fueron alcanzados. Específicamente, la MAPP/OEA ha incidido en que las entidades estatales:

- Tomen decisiones oportunas para mitigar riesgos y prevenir violencias en los territorios.
- Mejoren las condiciones carcelarias, aunque no fue confirmada la incidencia en políticas carcelarias.
- Ajusten las normas que orientan la reintegración de los excombatientes de las Autodefensas Unidas de Colombia y realicen cambios en las leyes que se usan para juzgar a los paramilitares desmovilizados.
- Mejoren el acceso de víctimas a los mecanismos de justicia transicional, particularmente macro casos tramitados por la JEP apoyados por la Misión.
- Mejoren la coordinación interjurisdiccional, lo cual ha tenido efecto en evitar futuros conflictos pues existen instituciones fuertes con capacidad de administrar justicia.
- Mejoren el acceso de víctimas a los mecanismos de esclarecimiento de la verdad y de reparación individual y colectiva. Esto ha representado su acceso a los derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición, sin garantizar su pleno ejercicio.
- Consideren las recomendaciones de la MAPP/OEA en políticas públicas sobre garantías de no repetición, y en la participación ciudadana, incluyendo los organismos de acción comunal.

También la evaluación confirmó que la Misión incide en un sinnúmero de decisiones programáticas de oficiales gubernamentales a nivel territorial y nacional que no es posible cuantificar. Concluyendo, la MAPP/OEA, con las contribuciones al Fondo Canasta, ha sumado a los esfuerzos del Gobierno, la sociedad civil y organismos internacionales para lograr la construcción de una paz estable y duradera en Colombia.

Lecciones aprendidas y recomendaciones

Lección aprendida 1: Estar presente en los territorios durante un tiempo prolongado y con personal altamente calificado y sensible crea confianza y credibilidad en la población y la institucionalidad. Este despliegue territorial, el amplio mandato y la información recopilada aumentan la posibilidad de incidir positivamente en la prevención de violencia, la protección de grupos en riesgo, y a la vez aprovechar la información para incidir en programas y políticas públicas a nivel nacional en favor de la paz. La presencia amplia en el territorio colombiano con un mandato es un acierto y una buena práctica para una misión de construcción de paz en un país extenso marcado por dinámicas conflictivas diversas según el territorio.

> **Recomendación 1.1**: Continuar sus esfuerzos para mantener el mandato amplio y recaudar fondos para poder sostener el despliegue territorial para el futuro próximo.
>
> **Recomendación 1.2**: Continuar con los procesos de gestión de recursos humanos que han permitido a la Misión contar con personal sensible y cualificado, avanzando en mejorar la participación de mujeres en los cargos de toma de decisiones.

Lección aprendida 2: El monitoreo permite que la MAPP/OEA provea información recopilada *in situ*, con datos desagregados, que sus contrapartes gubernamentales no logran obtener de sus propios sistemas ni de otras organizaciones. Esta información es procesada, analizada y convertida en productos especialmente dirigidos a programas gubernamentales que, de esta manera, reciben un servicio de información que ninguna otra organización puede generar.

Para optimizar el uso y eventual transferencia de estos productos analíticos y para promover la sostenibilidad del monitoreo de dinámicas territoriales, se necesita que el Estado cuente con funcionarios capaces de reconocer la utilidad de esta información y suficientemente formados para usarla. Además, en la medida en que esos conocimientos y habilidades sean efectivamente transferidos se fortalecerá también la posibilidad de que contar con sistemas eficientes de información aumentará la posibilidad de que esas entidades (y por tanto la propia MAPP OEA) cuenten con datos acumulados sobre resultados e incidencia de su trabajo.

Así mismo el apoyo técnico de parte de la MAPP/OEA con contrapartes clave, incluyendo capacitación con actores estratégicos del gobierno (nacional y territorial) y con organizaciones sociales en los territorios, es una estrategia acertada que aumenta las posibilidades de participación cualificada, atención y protección de víctimas y grupos en situación de riesgo, y diálogo constructivo entre la institucionalidad y la comunidad.

> **Recomendación 2.1**: Fortalecer el área de desarrollo de capacidades para que pueda desarrollar un programa, conjuntamente con el área temática Dinámicas Territoriales, dirigido a entidades del Estado para que estas aprendan a hacer monitoreo, atención y protección de víctimas y grupos en situación de riesgo.
>
> **Recomendación 2.2:** Que las áreas de dinámicas territoriales y fortalecimiento de capacidades diseñen y ejecuten un plan de formación y acompañamiento que permita compartir el conocimiento y la experiencia de la MAPP/OEA en la creación y/o uso de

sistemas de registro y análisis de dinámicas territoriales con las entidades estatales que tienen responsabilidad misional en la construcción de paz y cuentan con dependencias desconcentradas en los territorios. Los contenidos de capacitación deben sensibilizar a las entidades sobre las ventajas de fortalecer sus capacidades en este sentido. También deben incluir insumos técnicos específicos sobre cómo las entidades pueden avanzar en este sentido desde recursos humanos y tecnológicos (software) requeridos.

Recomendación 2.3: Así mismo, es necesario que las áreas de desarrollo de capacidades y "construcción de paz" promuevan y/o realicen procesos formativos en los valores democráticos de la OEA para el diálogo constructivo con sus contrapartes de gobierno y sociedad civil.

Lección aprendida 3: Al enfocar y priorizar el monitoreo, acompañamiento y apoyo técnico a nivel territorial, el relacionamiento con actores estratégicos a nivel nacional podría verse afectado. Dado que las organizaciones de la sociedad civil con trayectoria nacional también esperan incidir en programas, políticas y leyes relacionados a la construcción de paz, representan un aliado estratégico en la incidencia y la sostenibilidad de los cambios alcanzados. También existen espacios estratégicos para generar incidencia en el nivel nacional en los que la Misión puede fortalecer su presencia y aportes.

Recomendación 3.1: Dinamizar y consolidar la relación de la Misión con plataformas nacionales que agrupen OSC que trabajen en el campo de construcción de paz para identificar temas en los que la MAPP/OEA puede contribuir compartiendo análisis técnicos y recomendaciones sobre políticas públicas, leyes y programas de construcción de paz.

Lección aprendida 4: La coordinación entre la MAPP/OEA, Secretaría General y agencias de derechos humanos y mujeres, fortalece unidades internas de la Misión y la OEA y promueve la sistematización de experiencias. Al reflexionar y sistematizar experiencias sobre la construcción de paz y la gestión de una misión especial, se vinculan y fortalecen distintas iniciativas de la OEA. Por tanto, representa una buena práctica que debe continuar y replicar.

Recomendación 4.1: Continuar y consolidar la articulación entre la Misión, la Secretaría General y unos órganos de la OEA. Esto permite el fortalecimiento de la MAPP y el aporte sistematizado de esta experiencia para apoyar la mejora de sistemas y de próximas misiones de la OEA en el hemisferio, en armonía con los principios y valores de la organización.

Lección aprendida 5: A pesar de que hay clara evidencia del impacto de la Misión en programas, políticas y leyes, esta incidencia no ha sido registrada, estudiada, ni divulgada adecuadamente con actores clave. La brecha entre los logros de la Misión, identificados por esta evaluación, y la información recopilada y reportada en los informes anuales de gestión, constituye una debilidad de planificación, monitoreo y comunicación y se explica por la falta de aplicación rigurosa de una serie de indicadores cualitativos en el plan estratégico. Al contrario, se prioriza la aplicación de indicadores mayormente cuantitativos sobre actividades y productos.

Recomendación 5.1: Revisar el marco estratégico para poder registrar e informar datos específicos sobre la incidencia de la MAPP/OEA en programas y políticas gubernamentales y espacios de coordinación entre la sociedad y el Estado.

Lección aprendida 6: La MAPP/OEA sostendrá su incidencia con la continuidad de la calidad del monitoreo y análisis en los informes y recomendaciones sustanciadas que se entrega al Estado. Se introdujo una buena práctica de compartir informes semestrales borradores al gobierno para su pronta consideración o para ajustar su contenido. Esta estrategia de trabajo coordinado con el Estado facilita la confianza y resulta en ajustes prontos de políticas o programas en favor de la paz. Además, en los territorios las recomendaciones verbales son un acierto para generar cambios positivos del comportamiento de los funcionarios públicos en terreno con las comunidades. Como se mencionó arriba esta incidencia en las políticas y programas de paz no es suficientemente registrada por la Misión.

Recomendación 6.1: Mantener los niveles, características y formas discretas de relacionamiento con el Estado y crear un sistema de seguimiento a las recomendaciones, o una muestra de recomendaciones, presentadas por la MAPP/OEA.

Lección aprendida 7: Es acertada la estrategia adoptada por la Misión de aumentar sus capacidades internas sobre los enfoques diferenciales, con el apoyo de la CIM y oficiales nacionales con experticia. Esta estrategia, que combina medidas de reclutamiento de personal, capacitación y asesoramiento interno, ha producido resultados visibles en la integración de los enfoques de género y étnico en la mayoría de las áreas temáticas y de apoyo en la Misión y en una visión de la Misión como actor relevante en la promoción de los derechos de los pueblos étnicos y de las mujeres.

Recomendación 7.1: Asumir y visibilizar más claramente el enfoque diferencial etario de manera transversal identificando las discriminaciones y barreras de acceso relacionadas con el ciclo vital en las iniciativas que se implementarán a futuro.

Recomendación 7.2: Considerar la contratación de una persona experta para asesorar a las áreas temáticas y las Oficinas Regionales.

PARTE 1. Introducción

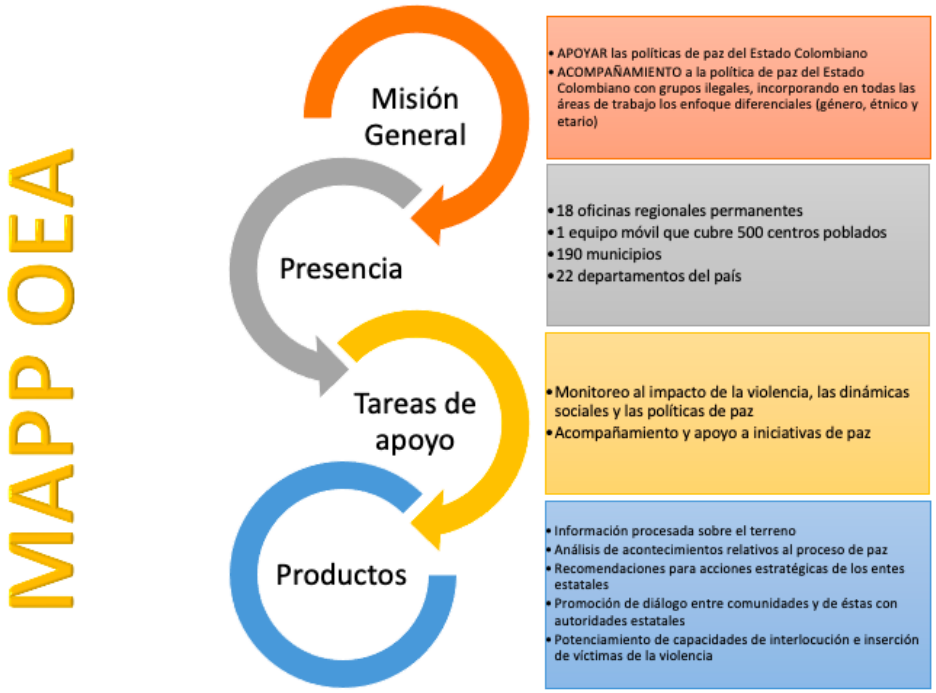
1. ANTECEDENTES

1.1 La misión de la Misión

La Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la Organización de Estados Americanos (MAPP/OEA), fue creada en 2004 a solicitud del Estado colombiano para apoyar el proceso de paz que, en ese entonces, se negociaba con los grupos paramilitares agrupados en las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). La Misión inició sus labores verificando el cese de fuego, la desmovilización y el desarme de dicho proceso. El mandato que recibió en un convenio inicial se ha ratificado y ampliado a través de una adenda y 7 protocolos –acordados entre la OEA y el gobierno de Colombia– que han aumentado el tiempo de la MAPP/OEA en el país y han incrementado los temas y asuntos de los que se ocupa. En Anexo A se describe los mandatos otorgados por el convenio inicial y los subsiguientes protocolos.

El mandato actual, desde 2014, es más amplio y flexible que el original y comprende el "acompañamiento a la política de paz del Estado colombiano con grupos ilegales en todas las áreas de trabajo con un enfoque diferencial de género, étnico y etario." La descripción de la MAPP/OEA en la siguiente grafica esta derivada "la MAPP/OEA en una hoja" (ver Anexo B).

Figura 1. La MAPP/OEA en breve



En sus 17 años de existencia, la Misión ha desarrollado distintas actividades de *apoyo a los procesos de paz que el Estado colombiano ha adelantado*, tanto con las ya mencionadas AUC, como las que realizó con el Ejército Revolucionario Guevarista, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN). Esas actividades tienen un común denominador: se hacen a partir del despliegue de la Misión en distintos territorios muy afectados por el conflicto armado. Allí entra en contacto con todos los actores sociales y políticos, recibe información de primera mano y puede verificarla en el sitio mismo de los acontecimientos.

La presente evaluación es la tercera que se hace a la Misión. Las anteriores se hicieron en 2009 y 2013, esta última buscó "(…) determinar la pertinencia, eficacia y eficiencia del trabajo de la MAPP/OEA".[1] Con la evaluación actual (2021) se busca determinar los mismos factores y, además, la sostenibilidad de los beneficios logrados en la construcción de paz en Colombia. Se trata de establecer, también, en qué medida la Misión ha implementado las recomendaciones formuladas en la evaluación de 2013.

La MAPP/OEA cuenta con un mecanismo de apoyo financiero y político donde varias embajadas y agencias de cooperación de ocho países[2] conforman un Fondo Canasta. Aunque existen algunos proyectos concretos apoyados por agencias de otros países, alrededor del 90% del trabajo de la MAPP-OEA se financia mediante el Fondo Canasta.

Los usuarios de esta evaluación son los países que actualmente participan en el Fondo Canasta, la Secretaría General de la OEA, los países miembros de la OEA, y las personas interesadas en los aportes que brinda la MAPP/OEA en la construcción de paz en Colombia.

1.2 Objetivos de la evaluación

La OEA contrató los servicios del Grupo de Gobernanza y Justicia (JGG por sus siglas en inglés) para llevar a cabo una evaluación sumativa de la "Misión de apoyo al proceso de paz en Colombia". De acuerdo con los Términos de Referencia (TdR), la presente evaluación tiene como objetivo general valorar el desempeño de la MAPP/OEA en Colombia considerando la aportación de la OEA al proceso de paz durante el período 2013-2019.

Los objetivos específicos que esta evaluación se plantea son los siguientes:

i. identificar en qué medida las recomendaciones de la evaluación externa de 2013 fueron tomadas en cuenta y llevadas a cabo;

---

[1] *Evaluación Externa a la Misión de Apoyo al Proceso de Paz (MAPP/OEA) en Colombia para el periodo 2010-2013*. UNIVERSALIA, noviembre de 2013.

[2] Alemania, Canadá, España, Estados Unidos, Italia, Países Bajos, Reino Unido, Suecia.

ii. identificar los principales resultados a nivel de efectos directos y productos a los que ha contribuido la MAPP/OEA, distinguiendo entre previstos y no previstos, explícitos e implícitos;
iii. analizar el funcionamiento de la MAPP/OEA prestando especial atención a la formulación de estrategias por parte de la Misión y sistematizando las lecciones aprendidas; y
iv. analizar el desempeño de la Misión para determinar las fortalezas y debilidades operacionales, así como las necesidades de fortalecimiento de la capacidad institucional.

Los TdR también mencionan que la evaluación deberá hacer recomendaciones e identificar lecciones aprendidas relacionadas con la formulación, diseño, implementación, gestión y sostenibilidad de la Misión para mejorar su implementación, así como futuras formulaciones de iniciativas similares.

1.3 Alcances de la evaluación

La evaluación fue sumativa y formativa para alcanzar los TdR y garantizar el cumplimento de los criterios estándares de evaluación: la pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad de la intervención de la MAPP/OEA en favor de la construcción de paz en Colombia. Adicionalmente, el JGG añadió el criterio de coherencia para captar adecuadamente algunos aspectos señalados en los TdR. Finalmente, se buscó estimar el valor agregado de la MAPP/OEA y su grado de respuesta a las recomendaciones de la evaluación de noviembre de 2013.

La presente evaluación se centró en el periodo comprendido entre enero de 2013 y diciembre de 2019.[3]

Las preguntas de evaluación formuladas con base en los TdR fueron organizadas según los criterios de evaluación. Las preguntas 8 y 10 fueron replanteadas después de las primeras reuniones con la MAPP/OEA y de la realización de entrevistas piloto con representantes de las agencias que forman parte del Fondo Canasta. Estos ajustes fueron necesarios para mejorar la coherencia entre los instrumentos y la lógica de la MAPP/OEA como una misión de apoyo a la construcción de paz y no como un proyecto. A continuación se presentan las preguntas de evaluación, la matriz de evaluación final se encuentra en el Anexo C.

[3] Cabe mencionar que existe una contradicción en los TdR sobre el periodo que cubre la evaluación. En un lugar se menciona que la evaluación cubre el periodo 2013-2019 mientras que en otro (página 5) se dice: 'Así, la presente evaluación se centrará en el periodo comprendido entre enero de 2013 y la fecha de comienzo de esta evaluación' (es decir, noviembre de 2020).

Tabla 1. Preguntas de Evaluación

Número	Criterio OCDE	Preguntas de evaluación
1	Pertinencia	¿Los objetivos y acciones de las iniciativas de la MAPP/OEA corresponden al contexto del conflicto armado y la conflictividad en Colombia?
2	Pertinencia	¿Ha ajustado la MAPP/OEA sus estrategias de intervención ante cambios sustanciales en el contexto?
3	Coherencia	¿Los objetivos de las iniciativas de la MAPP/OEA corresponden a los mandatos y prioridades institucionales de la OEA?
4	Coherencia/ Eficacia	¿Cuál es el valor agregado de la MAPP/OEA para el proceso de paz de Colombia con respecto a otras instituciones colombianas u organizaciones internacionales?
5	Eficacia	¿La gestión temática y territorial de dinámicas territoriales (monitoreo del conflicto armado/conflictividad social) ha incidido en la institucionalidad nacional en su tarea de mejorar condiciones de seguridad?
6	Eficacia	¿La gestión temática y territorial de justicia transicional ha incidido en procesos de justicia transicional y operadores de justicias?
7	Eficacia	¿La gestión temática y territorial de construcción de paz ha incidido positivamente en las víctimas del conflicto armado y ha avanzado la convivencia?
8	Eficacia	¿Cuáles acciones han generado efectos no esperados (positivos o negativos)?
9	Eficacia	¿Cómo las estrategias de gestión de apoyo técnico han facilitado la incidencia en las áreas temáticas?
10	Eficacia	¿Cuáles factores facilitan u obstaculizan los aportes de la MAPP a la construcción de paz en Colombia?
11	Eficacia	¿En qué medida fueron implementadas las recomendaciones de la evaluación externa de 2013?
12	Eficiencia	¿Fueron adecuados la estructura organizativa, gestión administrativa y financiera, el nivel de financiamiento, la capacidad del personal y los recursos físicos para progresar en la lógica de intervención? (Análisis de costo/beneficio).
13	Eficiencia	¿Cómo los donantes de la MAPP, el Estado colombiano y la Secretaría General de la OEA facilitaron u obstaculizaron las iniciativas implementadas por la MAPP/OEA?
14	Sostenibilidad	¿Hasta qué punto la institucionalidad colombiana, las organizaciones sociales y las comunidades beneficiarias podrán sostener los resultados logrados?

2. METODOLOGÍA

2.1 Aspectos metodológicos

El proceso ha pasado tres fases estándares de evaluación:

- Fase preparatoria, que ocurrió entre noviembre y diciembre 2020;

- Fase de recopilación de datos, entre diciembre 2020 y principios de mayo 2021. Esta fase se prolongó por el esfuerzo administrativo adicional para confirmar entrevistas en plataformas virtuales con actores afectados por las restricciones asociadas a la pandemia de Covid-19 y a la vez preocupados por la conflictividad en el país. De hecho, las últimas entrevistas fueron realizadas en los primeros días del paro nacional.
- Fase de análisis de datos y preparación del informe de evaluación (mayo - julio 2021). Esta fase se extendió más de lo esperado debido a la cantidad de datos y el tiempo necesario para su sistematización y análisis.

El equipo evaluador facilitó un proceso de aprendizaje y de mutuo respeto con la MAPP/OEA durante la fase de recopilación de datos. También se realizaron reflexiones participativas para validar y asegurar una interpretación sensible al contexto en Colombia. Con las actividades de aprendizaje y de participación se espera responder al concepto de evaluación centrada en el uso.

Asimismo, el equipo de evaluación incorporó enfoques basados en derechos humanos y perspectivas diferenciales con relación a género, edad y etnicidad. Estos enfoques diferenciales corresponden a la priorización que la MAPP/OEA da a estos elementos de análisis y poblaciones afectadas por el conflicto armado.

2.2 Teoría de cambio

Al no tener un marco lógico aplicado a nivel de la Misión para todo el periodo de evaluación, durante la fase preparatoria de la evaluación el equipo revisó los protocolos entre Colombia y la OEA, el Plan Estratégico (PE) 2016-2021, y los planes anuales e informes de gestión por resultados del periodo 2013-2019. A partir de esta revisión documental y la reunión bilateral sostenida el 30 de noviembre de 2020 entre el equipo de la MAPP y el equipo del JGG, se percibió una cadena lógica de la MAPP con los elementos expresados en la figura 2.

La teoría de cambio propone efectos inmediatos e intermedios en las principales áreas temáticas: dinámicas territoriales, justicia y el desarme, desmovilización y reintegración (DDR), y “construcción de paz,” por medio de acciones de monitoreo, acompañamiento y apoyo técnico. Se toma en cuenta la integración de los enfoques diferenciales (género, étnico y etario) y contribuciones de las áreas de apoyo para lograr los efectos. Con base en esta teoría de cambio el equipo preparó los indicadores en la matriz de evaluación para poder responder a las preguntas de evaluación. Es importante acordar que, por la naturaleza de la MAPP/OEA como una misión política de acompañamiento al Estado colombiano, los efectos esperados tratan la contribución de la Misión a los procesos, políticas y programas de paz avanzados por el Estado y no resultados de la implementación de estos.

Figura 2. Teoría de Cambio de la Fase Preparatoria

Objetivo estratégico o efecto último	**Una paz estable y duradera construida en Colombia**				
	Suman los esfuerzos de la MAPP a otros esfuerzos del gobierno, la sociedad civil y organismos internacionales				
Efectos intermedios	Toma de decisiones para mitigar riesgos o prevenir violencia	Políticas carcelarias Aplicación de mecanismos de justicia transicional	Políticas publica sobre reintegración social y económica	Implementación de políticas públicas mejoradas	Reparación Integral y colectiva implementada
Efectos inmediatos	Conocimiento	Capacidades sobre herramientas de justicia transicional Capacidades en articulación interjurisdiccional Conocimiento sobre barreras de acceso y justicias paralelas	Sensibilización	Capacidades de incidencia de víctimas y OSC Capacidades en la institucionalidad	
Sujetos de incidencia	*Institucionalidad nacional*	*Operadores de jurisdicciones ordinarias, especiales de paz y la jurisdicción indígena en los territorios* *Sistema carcelario*	*Actores en territorios* *Institucionalidad (ACR)*	*Víctimas* *Sociedad Civil, Organizaciones de mujeres* *Gobiernos territoriales* *Institucionalidad nacional*	
Temas	**Monitoreo de conflicto, conflictividad (dinámicas territoriales)**	**Justicia Transicional**	**DDR**	**Construcción de Paz**	
Métodos misionales	**Monitoreo**	**Acompañamiento**		**Apoyo técnico**	
Apoyo a las áreas misionales	Comunicaciones, Gestión Política, Desarrollo de Capacidades, Gestión del Conocimiento				
Enfoques diferenciales	***Género**, edad, pertenencia étnica, discapacidad, orientación sexual e identidad de género no hegemónica* - Interseccionalidad -				

2.3 Muestras

Dada la amplitud de las líneas de acción de la Misión, desde la fase preparatoria el equipo de evaluación tomó decisiones de manera conjunta con un equipo referente de algunos coordinadores de la MAPP/OEA y el coordinador de misiones especiales del departamento de Democracia Sustentable y Misiones Especiales en la Secretaría para el Fortalecimiento de Democracia de la Secretaría General de la OEA. Las muestras seleccionadas se relacionan con temas prioritarios, oficinas regionales y procesos seleccionados.

En el diseño de la teoría de cambio, formulada como el marco implícito de la labor de la MAPP/OEA, para orientar la evaluación fue necesario captar los temas prioritarios y los cambios esperados con relación a estos. Por tanto, en la línea temática que corresponde al área de "construcción de paz" los temas de reparaciones para víctimas y la promoción de espacios de concertación entre la institucionalidad y la sociedad civil fueron priorizados.

En la fase preparatoria el equipo de evaluación propuso cuatro oficinas regionales (OR) con base en ocho criterios de selección: ubicación geográfica, temáticas priorizadas en la zona, procesos realizados con poblaciones vulnerables, grado de conflictividad incluyendo la presencia de grupos armados, procesos participativos clave acompañados por la Misión, políticas estatales implementadas en la zona, tiempo de permanencia de la OR en el territorio, y su capacidad (número de recursos humanos). Inicialmente el JGG propuso cuatro OR, luego de conversar con el equipo referente de la MAPP/OEA se cambió una de las OR para asegurar la inclusión de una oficina que había acompañado procesos de reintegración de las excombatientes de las AUC. Al final, las cuatro OR muestra son las siguientes:

- Oficina Regional de Popayán
- Oficina Regional de Montería
- Oficinal Regional de Valledupar
- Oficina Regional de San José del Guaviare

Dos procesos por cada una de las cuatro OR muestra fueron seleccionados para asegurar que la evaluación cubra temas y poblaciones afectadas durante la fase de recopilación de datos, dentro las líneas verticales (temáticas) del marco de la teoría de cambio. Después de más de una conversación con los equipos de estas cuatro oficinas se seleccionaron los procesos a ser revisados por el equipo de evaluación. Dichos procesos permitieron que las entrevistas con oficiales gubernamentales y organizaciones sociales aborden distintas perspectivas de los mismos.

Tabla 2. Procesos seleccionados

Oficina Regional	Proceso seleccionado
San José de Guaviare	Acceso a instancias y mecanismos de justicia transicional en un caso de desaparición forzada (reparación simbólica)
	Acompañamiento al pueblo Nukak (medidas cautelares)
Valledupar	Acceso a instancias y mecanismos de verdad y justicia por parte de víctimas de violencia sexual
	Coordinación entre la justicia indígena Wayuu y la jurisdicción ordinaria
Montería	Reintegración de excombatientes de los grupos paramilitares unificados en las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC)
	Prevención y juzgamiento de reclutamiento forzado con énfasis en el enfoque diferencial étnico
Popayán	Coordinación interjurisdiccional entre la Jurisdicción Especial de la Paz (JEP) y la Jurisdicción Especial Indígena (JEI)
	Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) con enfoque diferencial de género

2.4 Recopilación de datos

2.4.1 Técnicas de recolección de datos y fuentes de información

El equipo de evaluación aplicó técnicas de recolección de información, mayormente cualitativa, por medio de revisión documental (aplicando formatos orientados a los indicadores en la matriz de evaluación), entrevistas semi-estructuradas individuales o grupales, y encuestas (ver Anexo D: Documentos revisados). Entre el 20 de diciembre de 2020 y el 3 de mayo de 2021 el equipo de evaluación consultó a **141 personas** en 84 entrevistas (grupales o individuales), según el siguiente detalle:

Tabla 3. Instituciones y número de personas entrevistadas

Categoría de informantes	N° de entrevistas (grupales e individuales)	N° de hombres participantes	N° de mujeres participantes
Agencias de la ONU	4	3	1
Embajadas y agencias de cooperación	10	10	9
Gobierno nacional	23[4]	14	13

[4] El universo para contrapartes institucionales a nivel nacional fue de 27 agencias, jurisdicciones u oficinas según el listado preparado por la MAPP/OEA. El JGG realizó entrevistas con unidades de 18 agencias o 66% del universo. De las instancias nacionales de la institucionalidad no se logró entrevistas con la Presidencia, la Vicepresidencia, la Consejería Presidencial para la seguridad nacional, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, la Consejería para la gestión y el cumplimiento, la Jurisdicción de Justicia y Paz, el Ministerio de Defensa, la Fiscalía General de la Nacional, la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas y la Defensoría del Pueblo. Dos de estas instituciones (Defensoría del Pueblo y la Fiscalía) fueron tratadas en entrevistas a nivel territorial. Hubo más de una entrevista con oficiales de la misma institución quienes se desempeñan en distintas unidades.

Gobierno territorial	13	4	10
MAPP/OEA	15	21	33
OEA sede	7	3	6
OSC nacional	1	0	1
OSC territorial e individuos	11	8	5
Total	**84**	**63**	**78**
		141	

Es importante señalar que el periodo de recopilación de datos se extendió hasta el paro nacional que convulsionó el país después de la propuesta de reforma tributaria del gobierno. Las últimas entrevistas se realizaron en ese contexto y las respuestas reflejaban de alguna manera dicha coyuntura. En el Anexo E se presenta el cronograma de entrevistas.

Se aplicaron dos encuestas en línea (por Lime Survey). La primera estuvo dirigida a las 18 OR las cuales respondieron a preguntas similares a las formuladas en las entrevistas para recopilar datos que permiten un análisis cualitativo y comparativo. La segunda, una encuesta que contenía opciones múltiples, fue dirigida –mediante una invitación a responderla– a 20 OSC con trayectoria nacional (16 identificadas por la MAPP/OEA y cuatro identificadas por el JGG). Después de dos llamados a participar tanto por parte de la MAPP/OEA como del JGG solo se recibieron cuatro respuestas. Se hizo una entrevista más con una red nacional de organizaciones de mujeres, sin embargo, el equipo de evaluación no insistió con otras OSC con trayectoria nacional cuando sus representantes decían que tenían que estudiar el trabajo de la MAPP y prepararse para ser entrevistados. Esta situación será analizada en la próxima sección sobre limitaciones.

2.4.2 Limitaciones en la recopilación de datos y su mitigación

La fase prolongada para recopilar información concuerda con otras experiencias del JGG de realizar evaluaciones externas durante la pandemia. Se sabe que este trabajo realizado a distancia mediante tecnología digital o teléfono toma más tiempo que una visita al terreno. Las invitaciones, cruce de comunicación y confirmación de la disponibilidad de las partes requieren de más días de espera para las respuestas. Sin embargo, durante las conversaciones por teleconferencia fue posible establecer suficiente confianza con las personas ya entrevistadas para discutir los tópicos de la evaluación, el trabajo que realiza la institución y su relación con la Misión. Esta confianza también se logró en las conversaciones con víctimas y representantes de la sociedad civil.

Las escasas respuestas de OSC con trayectoria nacional podrían ser un resultado de la pandemia. También puede ser que algunas OSC mantengan distancia con la MAPP/OEA debido a las valoraciones que en su momento se hicieron del papel de la Misión en el proceso de paz con las AUC y, quizá, otras organizaciones siguen distanciadas de la MAPP/OEA por algunos

pronunciamientos de la OEA en materia de política hemisférica (las tres razones fueron mencionadas por algunos entrevistados).

A continuación se presenta un resumen de los retos encontrados durante el proceso de evaluación externa y la manera como fueron resueltos. También se señala el efecto que estos problemas pueden tener sobre la fiabilidad o alcance de los datos.

Tabla 4. Tratamiento de retos en la fase de recopilación de datos

Reto	Tratamiento	Efecto
Interacción por medios virtuales con entidades públicas, víctimas y organizaciones de la sociedad civil en los territorios.	Los evaluadores nacionales realizaron entrevistas vía telefónica cuando no hubo acceso a videoconferencia. El JGG extendió la fase de recopilación de datos hasta que consideró que había logrado obtener suficiente información sobre los temas prioritarios de la Misión y los procesos seleccionados a nivel territorial.	No hubo un efecto negativo en los datos recopilados a distancia dado que se aplicaron diversos modos de comunicación y se extendió la fase de recopilación. En el futuro sería importante planificar esta fase en un periodo más largo y presupuestar para un mayor esfuerzo administrativo.
Dificultades en indagar procesos de 2013 - 2015 sobre acciones de la MAPP/OEA en materia carcelaria y reintegración de paramilitares.	Con el apoyo de la Misión, en abril y mayo, el equipo de evaluación realizó entrevistas con oficiales nacionales quienes conocieron el trabajo de la MAPP/OEA con relación al proceso de Justicia y Paz. Después de dos intentos, el equipo no entrevistó a un juez de Justicia y Paz por problemas logísticos.	El equipo logró recopilar suficientes datos a partir de: las entrevistas adicionales con personal de la MAPP/OEA, del INPEC y de la ARN, la aclaración de datos de algunas personas en los territorios seleccionados, y una revisión documental detallada.
Bajo nivel de respuesta de las OSC con trayectoria nacional.	La Misión y el equipo de evaluación intentaron comunicarse dos o tres veces con representantes de las OSC identificadas por la MAPP/OEA y otras OSC con trayectoria nacional, sin embargo, no se pudo lograr mayor participación en la encuesta. Dos representantes mostraron predisposición para ser entrevistados, pero manifestaron que tenían que estudiar el trabajo de la MAPP/OEA para poder responder.	Se considera la falta de respuestas una brecha en la información para la evaluación y una indicación de que algunas OSC nacionales con oficina en Bogotá no necesariamente tienen el mismo nivel de interlocución con la Misión que las organizaciones sociales tienen en los territorios; el nivel de interlocución bajó durante la pandemia; y/o sigue un distanciamiento por una posición política sobre el proceso de Justicia y Paz y el acompañamiento de la MAPP/OEA (mencionado por algunos entrevistados).

2.5 Sistematización y análisis de datos

El equipo de evaluación revisó las notas de las entrevistas para luego cargarlas y codificarlas en el programa *NVivo*. El trabajo de codificación con relación a indicadores y preguntas de evaluación tomó más tiempo del previsto, sin embargo, al final facilitó el análisis de la información. El análisis cualitativo fue realizado de la siguiente manera:

- Se organizaron las respuestas a las preguntas por categoría de actor.
- Se identificaron (y contaron) respuestas con una idea o sentido consistente (aunque podría estar expresado en términos distintos) dentro de cada categoría de actor. Se resumieron las respuestas y dio prioridad a los temas correspondientes al mayor número de respuestas, aunque se tomaba nota de la información contraria cuando fuera señalada por más de una persona.
- Se cruzaron los datos de entrevistas con la información documental resumida anteriormente en tablas preparadas por la lideresa del equipo.
- Analizando la información primaria y secundaria se preparó una síntesis de datos que respondiese al indicador.
- Analizando los datos de los indicadores, el equipo de evaluación pudo responder a la pregunta de evaluación dando como resultado en el hallazgo principal relacionado a la pregunta de evaluación.
- Durante la redacción del informe borrador el equipo mantuvo comunicación con el equipo referente de la MAPP/OEA para aclarar algunos puntos.

3. CONTEXTO

3.1 Protocolos, mandatos y fases de la Misión

Según los protocolos y mandatos descritos en la primera sección del informe (Antecedentes), se puede concebir la labor de la MAPP/OEA en tres principales fases por la temática priorizada en sus mandatos, aunque algunos temas continúan en alguna medida en las siguientes fases:

i) Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) y justicia transicional con relación a las autodefensas, justicia y paz (justicia transicional con integrantes de las AUC) y la restitución de tierras (desde 2004 hasta 2016/2017);
ii) Reparación y participación de víctimas (desde 2010 con el Segundo Protocolo y la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras en 2011);
iii) Negociaciones y Acuerdos de Paz con otros grupos armados (desde 2014).

3.2 DDR de las AUC y Restitución de Tierras

La implementación del proceso de paz con los paramilitares agrupados bajo el nombre de Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), empezó con una tregua en diciembre de 2003. El proceso fue regulado por varias leyes y decretos correspondientes, la Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005) fue la más importante. Por tanto, al iniciar la MAPP/OEA en 2004 su labor estuvo dedicada a monitorear y acompañar el DDR –lo cual incluyó muchas veces el encarcelamiento y el desarme de integrantes de las AUC, por un lado, y asegurar la participación y reparación a

víctimas del conflicto armado, por otro. En el marco de la adenda sobre la restitución de tierras la Misión empezó una línea de trabajo importante y de larga trayectoria en esta materia.

Si bien el periodo de esta evaluación se cruza principalmente con la segunda y tercera fase, el trabajo de monitoreo carcelario, reintegración y justicia transicional se extendió por casi una década y fue finalizando a partir del año 2014 con el inicio del cierre de los patios carcelarios en los que estaban las personas que habían pertenecido a las AUC. Es cierto también que, aún hoy, existen excombatientes paramilitares que están privados de libertad porque llegaron tardíamente al proceso y aún no se les resuelve su situación jurídica.

3.3 Participación y Reparación de Víctimas del Conflicto Armado

En la segunda fase, que la evaluación concibe que se inició en 2011, la Misión profundizó su enfoque en las víctimas a partir de la promulgación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras; a la vez, se continuó con el monitoreo y acompañamiento al proceso vinculado a la Ley de Justicia y Paz de los desmovilizados pertenecientes a las AUC. A pesar de dicha desmovilización que sacó de la guerra a 31.671 personas,[5] el nivel de conflictividad permanecía alto especialmente en zonas estratégicas. Las FARC u otros grupos tomaban control de los territorios ocupados por las AUC y aparecían nuevos grupos paramilitares conformados por personas que habían hecho parte del proceso de desmovilización de AUC, según lo informaban los medios de comunicación y, especialmente, el portal antes citado. A estos grupos se los denominó “bandas criminales” (BACRIM) y para el 2011, según cifras de INDEPAZ cuya fuente es la Dirección de Carabineros y Seguridad Rural, estas bandas tenían 4.154 integrantes.

Por lo tanto, después 50 años de conflicto armado las afectaciones resultaron en graves violaciones de los derechos humanos de colombianos y colombianas, especialmente las personas más vulnerables que habitan zonas de alto conflicto violento. Según el Centro de Memoria Histórica, para el año 2014 se habían registrado 6.739.978 víctimas y se estableció que habían 5.368.138 personas desplazadas por la violencia.[6]

La Ley 1592 de 2012, que reformó el sistema de Justicia y Paz, cambió el objetivo de dicha jurisdicción. No se buscaba ya “facilitar los procesos de paz y la reincorporación individual o colectiva a la vida civil de miembros de grupos armados al margen de la ley (…)”[7] como lo quería la Ley 975 de 2005, sino que pretendía regular “lo concerniente a la investigación, procesamiento, sanción y beneficios judiciales de las personas vinculadas a grupos armados organizados al margen de la ley, como autores o partícipes de hechos delictivos cometidos durante y con

---

5 verdadabierta.com: https://verdadabierta.com/periodo4/

6 http://centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/CatedraBY/presentaciones/Sesion-3/Desplazamiento-forzado.pdf

7 Artículo 1 de la Ley 975 de 2005.

ocasión de la pertenencia a esos grupos, que hubieren decidido desmovilizarse y contribuir decisivamente a la reconciliación nacional…".[8]

A partir del 19 de noviembre de 2012 se inician las negociaciones con las FARC en La Habana, dichas negociaciones duraron casi 4 años. En ese lapso de tiempo la MAPP compartió lecciones aprendidas y promovió –juntamente con otras agencias internacionales y organizaciones colombianas– la participación de las víctimas del conflicto armado y organizaciones de mujeres en las mesas de diálogo. La diferencia fundamental entre el proceso de paz con las AUC y el proceso con las FARC-EP es que en este último se asignó un papel protagónico a las víctimas: "Desde la negociación en La Habana hasta lo implementado, las víctimas han estado en el centro de lo acordado (…)".[9]

El Quinto Protocolo actualizó y amplió aún más el mandato de la MAPP/OEA. Este protocolo, firmado el 1 de diciembre de 2014, otorgaba un rol importante en la construcción de paz por hacer "un acompañamiento amplio y flexible a la política de paz del Estado colombiano con los grupos armados ilegales, incorporando en todas las áreas de trabajo un enfoque diferencial de género, étnico y etario" con relación a la política de DDR y la prevención de reclutamiento; monitoreo del conflicto armado, conflictividad, entre otros temas específicos (incluyendo la formulación de recomendaciones para prevenir y mitigar riesgos); acompañar el proceso de Justicia y Paz y otros mecanismos de justicia transicional, incluyendo la restitución de tierras y la reparación integral; acompañar iniciativas que desarrollan una cultura de democracia, paz y resolución de conflictos, reintegración de personas desmovilizadas; y aportar a las negociaciones e implantación de acuerdos.

En 2014 se dio inicio al cierre de patios carcelarios en los que estaban las personas que habían pertenecido a las AUC. Sin embargo, no todas ellas recuperaron la libertad especialmente aquellas que llegaron tardíamente al proceso y solo ahora pueden empezar el respectivo proceso penal. A partir de 2015, la MAPP desacelera el acompañamiento a estas personas y realiza una reflexión comprensiva sobre el proceso de Justicia y Paz para poder transferir lecciones aprendidas a otros procesos con las FARC-EP y el ELN.

3.4 Tercera Fase – Acuerdo FARC-EP y negociaciones con el ELN

El 26 de septiembre de 2016, después de casi 4 años de negociación, se firmó el Acuerdo de paz en Cartagena; dicho acuerdo se sometió a referendo y, por un margen menor al 1% de votos, ganó la opción de no respaldar el acuerdo alcanzado. De esta manera, Colombia se quedaba sin acuerdo de paz entre el Estado y las FARC. Se decidió entonces desarrollar un diálogo intenso con los partidos y grupos que se opusieron al acuerdo y ganaron el referendo; así, se detectaron y reformularon con mayor exactitud los puntos en los cuales habían discrepancias y se los

---

[8] Artículo 2 de la Ley 1592 de 2012.

[9] En https://www.france24.com/es/20200927-colombia-poder-víctimas-implementacion-acuerdo-de-paz-jep-comision-verdad visto el 14/06/2021.

sometió a la mesa de negociación Estado-FARC. Se llegó a un nuevo acuerdo y, finalmente, el 24 de noviembre de 2016 se firmó el “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una PAZ estable y duradera” el cual entra en vigencia el 1 de diciembre del mismo año.

Durante los primeros días de febrero de 2017, casi 7.000 guerrilleras y guerrilleros “…ingresan y se registran en las 26 zonas y puntos de transición y normalización, con apoyo del Mecanismo de Monitoreo y Verificación.”[10]

De acuerdo con el segundo informe trimestral "Cómo va la Paz", elaborado por la Fundación Paz y Reconciliación, las FARC desarrollaron sus actividades político-militares en 242 municipios del país. Con la firma del acuerdo entre estas y el Estado colombiano, se esperaba que la institucionalidad estatal tomara pleno control de esos municipios. " (...) sin embargo, hacia estos territorios se han estado desplazando otras estructuras ilegales. Estas regiones han sido llamadas zonas postfarc, y se clasifican en cinco tipos de territorios; i) Zonas con ocupación o expansión del ELN, en doce municipios ii) Zonas con ocupación o expansión de Grupos Armados Organizados (en adelante GAO), 74 municipios, 18 de ellos han sido producto de expansión debido al repliegue de las Farc; iii) zonas de presencia de expresiones de “disidencias” de las FARC, 16 municipios; iv) Zonas de anarquía criminal; v) Zonas en proceso de consolidación estatal."[11]

Casi al mismo tiempo se iniciaron diálogos con el ELN. Dado que las condiciones de esas conversaciones exigían la participación de la sociedad civil como un requisito imprescindible, la MAPP apoyó la reunión de 3 de las plataformas más importantes y reconocidas en el área de construcción de paz, para que ellas elaboraran una propuesta metodológica sobre participación ciudadana en la mesa de negociaciones. En esas reuniones participaron más de 100 organizaciones y casi 200 personas. La Misión también apoyó a 10 organizaciones de la sociedad civil del Chocó para que elaboraran e hicieran llegar recomendaciones a la mesa de negociación con esa organización insurgente.

Además, se hizo monitoreo y seguimiento a la situación carcelaria de hombres y mujeres del ELN privados de libertad. Producto de ello se elaboraron documentos y recomendaciones. En 2019, la Misión apoyó a las plataformas y organizaciones de mujeres para que incidieran en los diálogos con una agenda de “género y derechos de las mujeres". Los diálogos con el ELN quedaron suspendidos indefinidamente a partir del 19 de enero de 2019.

---

[10] Ibíd.

[11] https://pares.com.co/2017/07/18/ii-informe-como-va-la-paz/

PARTE 2. Hallazgos

4. PERTINENCIA

4.1 Alineación entre mandatos y objetivos de la MAPP con el contexto del conflicto armado colombiano

Pregunta 1: ¿Los objetivos y acciones de las iniciativas de la MAPP/OEA corresponden al contexto del conflicto armado y la conflictividad en Colombia?

Hallazgo 1: Los mandatos definidos y acordados con el Gobierno de Colombia son coherentes con el contexto cambiante del conflicto armado y orientan todo el trabajo de la MAPP/OEA, incluyendo los objetivos y acciones establecidos en el Plan Estratégico 2016-2021. Además, los mandatos (protocolos) y acciones de la Misión adoptan enfoques diferenciales que están relacionados con la promoción de los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, de las víctimas del conflicto armado.

4.1.1 Alineación de mandato, líneas de acción con el contexto cambiante

Durante el periodo que cubre esta evaluación, la característica más sobresaliente del contexto es el cambio. Son 7 años en los que no paran de ocurrir transformaciones que obligan a todas las personas, entidades, organizaciones e instituciones que trabajan en procesos de construcción de paz, a desarrollar una enorme capacidad de lectura del contexto y de adaptación a los cambios que este sufre.

En las próximas secciones se reporta cómo la Misión ha ajustado sus estrategias para responder al contexto y a las necesidades de las víctimas del conflicto armado. Aquí, basta señalar que los mandatos que el gobierno de Colombia ha acordado con la OEA en los protocolos arriba detallados, alinean con el contexto cambiante en el transcurso de los 7 años que cubre esta evaluación y los informes semestrales.

En los tres períodos identificados el equipo de evaluación encontró alineación entre los acontecimientos clave en el conflicto armado, el mandato descrito en los protocolos entre la OEA y el Estado colombiano, y las líneas de acción priorizadas por la MAPP/OEA en sus informes semestrales al Consejo Permanente; y, desde 2016, el Plan Estratégico de la Misión (ver Anexo F).

4.1.2 Alineación de iniciativas de la MAPP con necesidades diferenciadas de víctimas

El equipo de evaluación consultó a **38** personas de entidades externas (sociedad civil nacional, organizaciones sociales de nivel territorial, gobierno territorial y gobierno nacional) para conocer sus percepciones y opiniones acerca de la alineación de iniciativas de la MAPP y las necesidades diferenciales de víctimas del conflicto armado.

A nivel nacional 4 de las 14 entrevistas corresponden a oficiales gubernamentales que trabajan en instituciones que prestan atención directa a víctimas, dichos oficiales confirmaron una alineación del trabajo de acompañamiento de la MAPP/OEA con las necesidades de las víctimas; asimismo, la mayoría de los oficiales se refieren a la incorporación de los enfoques de género y étnico en los informes semestrales e informes de monitoreo. No hubo referencia al enfoque etario entre los oficiales gubernamentales (y judicial) a nivel nacional.

Las OSC con trayectoria nacional (5/5)[12] están de acuerdo en que la MAPP acompañe y promueva la participación de víctimas, aunque 2/5 no pudieron comentar sobre mandatos y líneas de acción. Como se explicaba en la primera parte del informe, se percibe un distanciamiento entre la Misión y OSC con trayectoria nacional que puede ser resultado de la percepción negativa de las OSC sobre el acompañamiento de la MAPP/OEA al proceso de Justicia y Paz y/o que se haya dado menor interlocución durante la pandemia. Un ejemplo dado por una de las lideresas entrevistadas fue que la MAPP promovió la participación de mujeres víctimas en las negociaciones en La Habana. En el Anexo G se pueden ver las respuestas de las OSC a la encuesta.

A nivel territorial hay un fuerte reconocimiento por oficiales de gobiernos territoriales (6) y organizaciones sociales o individuos (6) del papel de la MAPP en el acompañamiento a víctimas del conflicto armado y a líderes sociales (p.ej. defensores de derechos humanos, o líderes indígenas) con atención diferencial para avanzar sus derechos en dos sentidos: derecho a la verdad, justicia y reparación y derecho a la participación. En las 6 entrevistas con organizaciones sociales o individuos (incluyendo víctimas o sus familiares) a nivel territorial, el 100% afirmó que el apoyo o capacitación de la Misión responde a las necesidades de las víctimas del conflicto armado y su lucha para acceder a mecanismos de justicia o reparación, y facilita la participación efectiva de líderes sociales en procesos de diálogo y construcción de paz.

Una revisión documental afirma que la Misión ha acompañado iniciativas que privilegian la participación de víctimas y facilita su acceso a derechos de verdad, justicia, reparación y no repetición.

[12] Cuatro respuestas en la encuesta y una entrevista.

4.2 Estrategias de intervención ante cambios sustanciales en el contexto del conflicto armado

Pregunta 2: ¿Ha ajustado la MAPP sus estrategias de intervención ante cambios sustanciales en el contexto?

Hallazgo 2: El monitoreo y acompañamiento continuo en los territorios y su relacionamiento con el gobierno, aun cambiando cada 4 años, permite una lectura comprensiva del contexto político y del conflicto armado y una planificación anticipada para responder a nuevas dinámicas en el contexto.

4.2.1 Ajustes de intervención de la MAPP en respuesta ante cambios en el contexto del conflicto armado

El equipo de evaluación revisó planes operativos anuales (POA) y respuestas de entrevistas para valorar los posibles ajustes realizados por la MAPP/OEA según los cambios que ocurrieron en el contexto. Se hizo esta pregunta de evaluación únicamente a oficiales de entidades gubernamentales a nivel nacional y territorial. El 100% de las respuestas afirman que la Misión ajustó sus estrategias de monitoreo y acompañamiento. Las respuestas confirman de que efectivamente la Misión:

- "Es una organización dinámica adaptable que cambia según el contexto nacional y regional y se ajusta a las condiciones para cumplir su mandato".
- Hizo una transición eficaz, adaptando su trabajo a los ajustes de su mandato por el contexto cambiante.
- El monitoreo de dinámicas del conflicto en los territorios permite que la MAPP/OEA ajuste sus acciones de apoyo. Es decir, que las decisiones de ajustar sus actividades se toman tomando en cuenta los hallazgos que hacen en su labor de monitoreo.
- Asumió todas sus tareas en la perspectiva de apoyo a la construcción de "una paz estable y duradera" desde y en los territorios.

La revisión documental confirma la opinión de los entrevistados y también que la MAPP/OEA anticipa cambios en el contexto al incluir acciones pertinentes en sus planes operativos anuales (POA). Ver la tabla con la evidencia de estos ajustes estratégicos hechos por la Misión en el Anexo H.

El equipo de evaluación entiende que el monitoreo y acompañamiento a espacios de coordinación en los territorios y el seguimiento a las dinámicas de conflictividad en territorios

afectados por el conflicto armado y alta incidencia de conflictividad, han sido acciones fundamentales que permiten ajustar las estrategias de intervención. Por tanto, la Misión ha podido transitar entre las tres fases arribas mencionadas de DDR AUC a la Participación y Reparación de Víctimas, y por último, a la fase del Acuerdo FARC-EP y negociaciones con el ELN.

5. COHERENCIA

5.1 Concordancia de las líneas de acción de la MAPP con los mandatos de la OEA

Pregunta 3: ¿Los objetivos de las iniciativas de la MAPP corresponden a los mandatos y prioridades institucionales de la OEA/?

Hallazgo 3: Hay una plena concordancia entre las líneas de acción señaladas en el mandato actual de la MAPP/OEA y el marco normativo de paz, seguridad, democracia y derechos humanos de la OEA.

Desde el origen mismo de la Misión, que es un acuerdo suscrito entre el país y la organización hemisférica, hay completa concordancia entre las líneas de acción de la Misión y las políticas y prioridades de la OEA. Esta concordancia no es meramente formal ni sólo está en los documentos suscritos, sino que, como se verá en la tabla anexa (Anexo I) cada línea de acción de la Misión se corresponde con uno o varios elementos de las normas y prioridades de la OEA como un organismo intergubernamental hemisférico.

5.2 Valor agregado de la MAPP

Pregunta 4: ¿Cuál es el valor agregado de la MAPP para el proceso de paz de Colombia con respecto a otras instituciones colombianas u organizaciones internacionales?

Hallazgo 4: La Misión se distingue de otras organizaciones internacionales y de la institucionalidad colombiana por su amplio mandato y presencia territorial. Estas diferencias permiten acciones continuas de monitoreo y acompañamiento en distintos lugares del país (que integran enfoques diferenciales). Esto le permite a la Misión tener mucho conocimiento de las distintas realidades y generar confianza y credibilidad entre actores en los territorios y

a nivel nacional, lo cual resulta en la protección de individuos y comunidades en alto riesgo y la participación de actores diversos en diálogos y espacios de construcción de paz. La Misión contribuye a la construcción de paz en el país, pero visibiliza más sus actividades que el impacto de las mismas.

5.2.1 Diferencias entre la MAPP/OEA y la Misión Especial de Verificación

Además de buscar la opinión de actores externos de la MAPP/OEA y también la perspectiva del personal de la Misión, el equipo de evaluación realizó una comparación de funciones entre la MAPP/OEA y la Misión de Verificación de la ONU en Colombia, dado que esta agencia del Sistema de las Naciones Unidas fue el punto de referencia para la mayoría de los entrevistados externos.

Sin embargo, es importante enfatizar que los mandatos y las poblaciones metas[13] de las dos misiones son distintos y sus acciones en los mismos territorios[14] no se traslapan.

Tabla 5. Actual estructura y funcionamiento de la Misión OEA y de la Misión ONU

MAPP/OEA	Misión de Verificación de la ONU
Líneas de acción, por mandato	
Mandato de acompañamiento amplio y flexible, DDR, condiciones de seguridad, justicia transicional, construcción de paz y reconciliación, implementación de acuerdos.	Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil - en lo económico, lo social y lo político. Garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales.
Estrategias de intervención (como hace)	
Monitoreo, Acompañamiento Incidencia , Desarrollo de capacidades	Verificar y monitorear la implementación por el Gobierno de Colombia y las FARC-EP de los puntos 3.2 y 3.4 del Acuerdo Final.

[13] La población meta de la Misión de Verificación de la ONU está constituida por ex-combatientes de las extintas FARC-EP. La población con la cual trabaja la MAPP/OEA está constituida por comunidades ubicadas en territorios de alta conflictividad y funcionarios de agencias estatales cuyo trabajo tiene que ver con desarrollo de las acciones definidas para esta Misión en esos territorios. La MV/ONU no trabaja con comunidades, la MAPP/OEA no trabaja con ex-combatientes de las FARC-EP.

[14] Existe una coincidencia geográfica entre la MAPP/OEA y la Misión de Verificación de la ONU:
- Las oficinas centrales de ambas organizaciones están en Bogotá.
- Las 10 oficinas regionales de la Misión de Verificación están ubicadas en ciudades en las que también hay oficinas regionales de la MAPP (Medellín, Quibdó, Popayán, Florencia, Villavicencio, Valledupar, San José del Guaviare, Cúcuta, Pasto y Cali).
- Cuatro de las siete sub-oficinas de la Misión de Verificación están en ciudades en las que hay oficina regional de la MAPP/OEA (Apartadó, Arauca, Barrancabermeja y Montería).
- 21 de los 24 Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación en los que hace presencia la Misión de Verificación, están ubicados en departamentos en los que también la MAPP desarrolla su trabajo (Antioquia, Arauca, Caquetá, Cauca, Cesar, Chocó, Guaviare, Meta, Nariño, Norte de Santander y Putumayo).

Enfoques diferenciales	
Género, étnico, etario son los enfoques diferenciales identificados en inciso 2.1 del Quinto Protocolo. La recopilación de datos revela la incorporación integral de los enfoques diferenciales, especialmente con relación a diferencias por etnicidad y género. Informes analíticos y publicaciones tratan temas relacionados a mujeres, comunidades afrocolombianas, pueblos indígenas y menores reclutados por grupos armados.	El punto 3.4 del Acuerdo Final incluye principios orientadores, incluyendo "enfoque territorial y diferencial" y "enfoque de género: se pondrá especial énfasis en la protección de mujeres, niñas, niños y adolescentes, quienes han sido afectados por las organizaciones criminales objeto de este acuerdo." (p. 79-80). Punto 3.2: "El proceso de reincorporación tendrá en todos sus componentes un enfoque diferencial, con énfasis en los derechos de las mujeres" (p. 68). No hay un campo dedicado a enfoques diferenciales en la página web.
Actual Cobertura geográfica	
1 Oficina principal en Bogotá 18 oficinas regionales 1 equipo móvil Que cubren: 500 centros poblados, 190 municipios (de 1123) y 22 (de 32) departamentos.[15]	1 Oficina principal en Bogotá 10 oficinas regionales 7 sub-oficinas Presencia en 24 Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación
Recursos humanos	
26 internacionales (12 mujeres; 14 hombres)	150 oficiales internacional 150 observadores militares/policiales
142 nacionales (74 mujeres; 68 hombres)	150 nacionales
3 personas (2 mujeres; 1 hombre) Vinculación Secondment[16]	n/a

Según los entrevistados de agencias de la ONU distintas a la Misión de Verificación, hay coincidencia con la MAPP/OEA en algunos espacios y temas. Cuando eso ocurre se hace intercambio de información entre la respectiva agencia y la MAPP/OEA. Por ejemplo, con ACNUR sobre desplazamiento interno, o con ONU mujeres sobre liderazgo y participación política y mujeres paz y seguridad; o, finalmente, con OACNUDH sobre derechos de las víctimas, condiciones de encarcelamiento de integrantes o colaboradores de grupos armados ilegales y cumplimiento de las sanciones impuestas por el nuevo mecanismo de justicia transicional.

[15] https://www.colombia.co/pais-colombia/estructura-del-estado-colombiano/como-es-la-organizacion-politico-administrativa-de-colombia/

[16] Este término en inglés refiere a un profesional que ha sido "prestado" a otra institución, en este caso, a la MAPP/OEA.

El equipo de evaluación indagó sobre diferencias en actividades de la MAPP/OEA en la construcción de paz comparadas con otras entidades; esta pregunta se incluyó en 49 entrevistas con actores externos, 5 funcionarios de la Misión y Secretaría General, y en las 18 encuestas con las OR obteniendo así un total de 72 posibilidades de respuestas.

En 49 entrevistas con actores externos de la Misión (donantes, gobierno nacional, operadores de justicia, gobierno territorial, organizaciones sociales e individuos) se dieron 61 respuestas[17] que relevaron tres principales diferencias. Estas diferencias se condicen de cierta manera con la apreciación del personal de la MAPP-OEA sede, revelada en sus respuestas (23). Ello puede apreciarse de la siguiente manera:

Tabla 6. Diferencias entre actividades de la Misión y otras organizaciones

Diferencias entre las actividades de la MAPP/OEA y otras organizaciones en el proceso de paz	*% de respuestas según los 3 respuestas sobresalientes*	
	Actores externos (61)	MAPP/OEA (23)
Mandato amplio y forma de trabajo	39,4%	47,82%
Presencia en el territorio	34,4%	52,1%
Monitoreo y análisis de la conflictividad en el país	26,2%	47,82%

El equipo de evaluación percibe que las diferencias clave de la MAPP/OEA son el mandato amplio, que permite el monitoreo y acompañamiento en varios temas clave para la construcción de paz y la presencia territorial.

Aplicando la misma pregunta a oficiales de la Secretaría General en Washington, las respuestas comparan la MAPP/OEA con otras misiones de la OEA, especialmente la misión acabada en Honduras (MACCIH), la misión en la frontera entre Belice y Guatemala, y la misión en El Salvador. Además, está presente que la MAPP/OEA es distinta de estas misiones especiales por la solicitud original de miembros de la OEA al Secretario General y el Estado de Colombia, la duración de la misión, el tamaño en términos de recursos financieros y humanos, y la amplitud del mandato. Es importante señalar que la Misión ha realizado una sistematización de su experiencia acumulada para esbozar las bases de un modelo de Misión Especial que pueda ser replicado por la Organización cuando el contexto y las necesidades de cualquier Estado miembro así lo requieran.[18]

[17] En varias entrevistas hubo más de una persona participando y las personas podían identificar más de una respuesta.

[18] *Un Modelo de Misión Especial: Un aporte de la MAPP a la OEA*, 2020.

5.2.2 Valor Agregado de la MAPP/OEA

Una pregunta específica sobre el valor agregado de la Misión fue aplicada en 49 entrevistas con actores externos y en 26 consultas (4 con la Secretaría General, 4 con la MAPP/OEA Bogotá, y en las encuestas a las 18 OR). Se obtuvieron en total 95 respuestas. Se pueden agrupar los aspectos ventajosos de la MAPP/OEA, según actores externos, en tres puntos aun interconectados en la tabla abajo. Otra vez, hay elementos similares en las respuestas de actores externos y las de la OEA (ver la última columna de la tabla).

Tabla 7. Valor agregado de la MAPP/OEA

Valor agregado de MAPP/OEA en la construcción de la paz	*% respuestas sobre el valor agregado*	
	Actores externos	Actores Internos
El monitoreo, posible hacer por la presencia territorial, genera confianza y los productos informativos generan credibilidad. Las instancias estatales y Embajadas toman en cuenta la información de la MAPP para sus propias decisiones.	46,3%	36%
Información confiable por estar recopilada en el sitio de los hechos y la interlocución con las/os protagonistas de estos	24,2%	36%
La confianza y credibilidad generada entre los actores involucrado en los procesos que acompaña la MAPP, tanto en las comunidades como oficiales de gobierno, lo cual permite hacer incidencia y aumentar participación.	26,3%	28%

En la encuesta con OSC con trayectoria nacional se aplicó una escala sobre aspectos de valor agregado, sin embargo, el equipo de evaluación cuestiona la validez de las respuestas dado que solamente una persona valoró la presencia territorial como un elemento importante (ver Anexo G). El equipo observa que algunas de las organizaciones, supuestamente con trayectoria nacional, actualmente enfocan sus labores en la población bogotana y no cuentan con información de primera mano de las acciones de la Misión en los territorios.

Analizando las respuestas detalladas sobre diferencias y valor agregado, el equipo de evaluación percibió una cadena lógica fundamentada en las diferencias, las cuales al final generan no solamente confianza y credibilidad en la población y en el gobierno, sino permiten incidencia y participación en espacios y procesos a favor de la paz. Las diferencias de la MAPP/OEA y sus líneas de acción central, el monitoreo y el acompañamiento, generan valor agregado y luego resultados, según los entrevistados externos. El equipo de evaluación ilustra esta cadena lógica en la siguiente tabla, que se lee desde abajo hacia arriba.

Tabla 8. Valor acumulado de la Misión

Efectos	Aumento de participación de organizaciones sociales, víctimas mujeres e indígenas en espacios de articulación, diálogo y concertación con instancias estatales	
	Incidencia en las decisiones de la institucionalidad, incluyendo de aumentar su interlocución con la población	
Valor agregado según entrevistados	Análisis profundo de la situación territorial	Informes de monitoreo incorporando análisis diferencial
	Monitoreo y Acompañamiento integrado con enfoque diferencial	Cercanía y confianza
Diferencias Clave según entrevistados	Mandato amplio	Presencia y permanencia territorial

5.2.3 Valor agregado por el abordaje en los enfoques diferenciales

Hay una coincidencia parcial entre lo que perciben las personas externas a la OEA y lo que a este respecto perciben desde dentro de la organización. Desde la OEA, se entiende que el uso de los enfoques diferenciales y su interseccionalidad aún no han sido totalmente apropiados por la Misión, pero que está en el proceso incluso cambiando de forma organizativa para abordarlos. Desde los otros actores entrevistados, la mayoría percibe que la misión usa y promueve el uso de esos enfoques, especialmente el enfoque diferencial de género.

En la siguiente tabla se incluyen las respuestas de actores externos con relación al valor agregado de la Misión en términos de su integración de enfoques diferenciales. La mitad de los entrevistados externos señalan el valor agregado de la aplicación del enfoque de género. El enfoque etario es lo menos reconocido como un valor agregado de la Misión.

Tabla 9. Valor agregado por integrar los enfoques diferenciales

Enfoques diferenciales de la MAPP/OEA en el proceso de paz	Actores externos (50)
Usa y promueve enfoque de género y permite entender las necesidades de las mujeres durante las distintas actividades que acompaña la Misión	50%
Usa y promueve enfoques diferenciales desde la interseccionalidad en los territorios	26%
Usa y promueve enfoques diferenciales étnicos en donde quiera que sea necesario	16%
No conocen o no creen que se estén usando estos enfoques, especialmente el enfoque de género	8%
No es una de las improntas del trabajo de MAPP/OEA, perspectiva que se ha ido construyendo	6%
Usa y promueve enfoque etario	1%

La aplicación de enfoques diferenciales en el trabajo de monitoreo y acompañamiento por áreas temáticas y el área de recursos humanos está mencionada en las próximas secciones.

5.2.4 Contribución de la MAPP para la Construcción de Paz en Colombia

La opinión de actores externos sobre la contribución de la MAPP/OEA a la construcción de paz refleja los aspectos de valor agregado. Algunos oficiales del gobierno nacional consideran que todas las actividades de la Misión contribuyen a la construcción de paz en el país. El equipo de evaluación percibe esta sinergia entre el monitoreo y acompañamiento adaptado al contexto territorial para contribuir a la seguridad y la construcción de paz. Por tanto, vale la pena señalar algunos ejemplos de los logros percibidos por oficiales de gobierno nacional y territorial, operadores de justicia y algunos donantes:

- El apoyo humanitario fue destacado en las respuestas a esta pregunta (no fue un punto sobresaliente en respuestas sobre valor agregado). El acompañamiento de líderes y desmovilizados en comunidades en alto riesgo da protección: "La Misión ha salvado vidas." Además, la MAPP/OEA facilita el ingreso de funcionarios estatales a regiones alejadas y de difíciles condiciones de seguridad y alto riesgo.
- Su acompañamiento, incluyendo en que tiene relación con la justicia ordinaria, previene conflictos.
- Su cercanía a las comunidades y el acompañamiento promueven participación de la población en iniciativas de construcción de paz, incluyendo espacios de diálogo con el gobierno.
- Su acompañamiento en procesos de verdad, justicia y reparación facilitan el trabajo de la institucionalidad y acceso a la justicia de las víctimas.

Las OSC respondieron a la siguiente pregunta en la encuesta, acordaron que la Misión ha ayudado a la construcción de paz en estos temas:

- Divulgación de información veraz y confiable acerca del conflicto armado, conflictividad social y dinámicas territoriales.
- Seguimiento a políticas públicas de paz para poder generar recomendaciones al Estado colombiano.
- Desarrollo de capacidades de las organizaciones sociales sobre construcción de paz y justicia transicional.
- Acompañamiento a las víctimas en procesos de reparación y casos de justicia transicional.

En resumen, no hubo actor externo colombiano que niegue una contribución importante de la MAPP/OEA. Curiosamente, a pesar de respuestas de esta naturaleza, algunos donantes al Fondo Canasta no pudieron dar ejemplos del impacto de la Misión o reconocen que existen impactos que la Misión no muestra en informes de gestión (3/8).

6. EFICACIA

6.1 Dinámicas Territoriales

Pregunta 5: ¿La gestión temática y territorial de dinámicas territoriales (monitoreo del conflicto armado/conflictividad social) ha incidido en la institucionalidad nacional en su tarea de mejorar condiciones de seguridad?

Hallazgo 5: El análisis de los datos desagregados y la utilidad de distintos productos del monitoreo, incluyendo recomendaciones precisas dirigidas a instituciones especificas inciden en las decisiones singulares y articuladas de agencias nacionales y territoriales de responder a situaciones precarias de inseguridad. También influyen en las decisiones de algunas contrapartes de la comunidad internacional que apoya la Misión por medio del Fondo Canasta o proyectos. La búsqueda y recolección de información, el procesamiento y análisis de la misma, y la presentación que se hace de ella ante distintos públicos, también sirve para que la Misión tome decisiones estratégicas. Es decir que la actividad y los productos de esta área, sirven tanto interna, como externamente. Queda claro que el conjunto del trabajo que realiza la MAPP/OEA se hace con base en el monitoreo desarrollado por la misma Misión en el terreno.

El área de dinámicas territoriales analiza la información recopilada por el monitoreo en los territorios para preparar información útil y detallada sobre actores armados y la conflictividad en una zona. Entre 2015 y 2019 la Misión ha realizado más de 9.000 acciones de monitoreo y acompañamiento en los territorios (ver Anexo J para las cifras de cobertura). El efecto inmediato en la teoría de cambio aplicado para la evaluación es el conocimiento mejorado entre la institucionalidad nacional y, al nivel intermedio el efecto es la toma de decisiones sustanciadas para mitigar riesgos o prevenir violencia. Una descripción del monitoreo y los productos de análisis que se comparte con la institucionalidad se encuentra en Anexo K.

6.1.1 Efecto inmediato: Contribución de la MAPP/OEA al conocimiento sobre dinámicas de conflicto con aplicación de enfoques diferenciales

El área se ocupa de hacer monitoreo y seguimiento permanente a las dinámicas del conflicto armado en todas y cada una de las regiones, y a las dinámicas sociales, es decir, a las movilizaciones y protestas sociales. En estos dos aspectos del monitoreo se focaliza la atención, haciendo énfasis en lo siguiente:

- Afectaciones de los grupos ilegales a individuos que hacen parte de una población vulnerable, y/o afectaciones o riesgos colectivos producto de la presencia o el accionar de dichos grupos.
- Estrategia de reducción de cultivos ilícitos, bien sea por sustitución voluntaria o por erradicación forzosa.
- Dinámicas fronterizas.
- Implementación de Zonas Especiales de Intervención Integral.
- Dinámica social en el entorno rural.
- Dinámica criminal.

La revisión de un ejemplo de cada tipo de producto del monitoreo y análisis confirma una integración de enfoques diferenciales y la recopilación de datos relacionados a la seguridad de la población civil y desmovilizada por la presencia de grupos armados al margen de la ley. El análisis diferenciado está fundamentado en la recopilación de datos según protocolos preparados por área temática para orientar al personal de las OR sobre los temas y enfoque diferencial. Las personas entrevistadas del gobierno nacional confirmaban la integración de datos y análisis sobre género y enfoque étnico.

Por la naturaleza de las entrevistas semi estructuradas no fue posible precisar en qué grado los productos de monitoreo aumentan el conocimiento, sin embargo, el próximo indicador sobre utilidad de la información corrobora que la información producida por la MAPP/OEA es una fuente de información que llena un vacío en instancias gubernamentales. Se anotan observaciones de 11 entrevistados del gobierno nacional sobre cómo reciben información de la Misión: en reuniones mensuales o periódicas (5); por informes trimestrales (2); o por informes semestrales (2). Dos entrevistados decían que no reciben informes con regularidad, y ningún informe durante la pandemia (2). Sin embargo, otras dos personas mencionaron que la información que reciben es muy útil sobre todo en momentos de pandemia en los que casi no pueden desplazarse al territorio.

Es importante mencionar que los productos de monitoreo, por contener información sensible sobre actores armados, víctimas, menores reclutados y comunidades en riesgo de violencia), están siendo entregados a los altos niveles del gobierno y compartidos con embajadas. Las OR no circulan estos productos a los oficiales del gobierno territorial.

6.1.2 Efecto intermedio: El uso de la información de la Misión para tomar decisiones

Los oficiales del gobierno nacional, especialmente agencias responsables de programas de prevención de violencia, protección de la población en zonas conflictivas, y los relacionados al sistema nacional de verdad, justicia, reparación y no repetición, encontraron muy útil la información compilada y analizada por la Misión. Algunos oficiales del gobierno nacional opinaron sobre cómo la usan para tomar decisiones:

- La información es útil para diseñar la estrategia de hacer presencia institucional en el respectivo territorio y/o mejorar las actividades que se desarrollan en la respectiva región y para atender mejor a la gente (2). Por ejemplo, “Nos sentamos con nuestro equipo para analizar la información y diseñar nuestra estrategia para el territorio; y organizamos con otras agencias cómo poder llegar a un territorio (quién y qué entra primero).”
- Es útil para preparar planes de prevención en el territorio (2). “Nosotros hacemos un prediagnóstico, usamos los insumos de la MAPP para preparar un plan de prevención en el departamento y validamos indicadores de riesgos con los actores sociales.”

Además, sobre reclutamiento forzado de menores, dos oficiales locales dijeron que la MAPP/OEA ayudó a posicionar el tema en la comunidad y crear un proceso de alerta temprana. También desde la perspectiva de organizaciones sociales, un entrevistado señalaba que hubo fortalecimiento comunitario por el acompañamiento de la Misión medida nivel local sobre prevención del reclutamiento forzado a menores.

Aunque el equipo de evaluación no hizo preguntas directas sobre los productos del monitoreo y análisis a las embajadas y agencias de cooperación, 6 de ellas (de 10 en total) mencionaron la información recibida por la MAPP/OEA. Consideraron que la información es muy útil, mientras que tres ofrecieron ejemplos concretos de cómo toman decisiones fundamentadas en los datos y análisis de la Misión; por ejemplo, qué proyectos apoyar o sobre movimientos de su propio personal en los territorios.

Las OR no entregan productos de análisis a las agencias gubernamentales a nivel territorial; sin embargo, dos oficiales de entidades descentralizadas mencionan que, durante visitas de monitoreo, hay reuniones para dialogar sobre la situación en el territorio y por tanto reciben información verbalmente que facilita una mejor articulación en el territorio. Las OR (18) respondieron a la pregunta ¿Cómo las autoridades usan la información compartida? Sus respuestas evidencian la incidencia tanto de la información como de las recomendaciones en los informes de monitoreo en las decisiones de las agencias gubernamentales, dependiendo del flujo de información desde la institucionalidad central hacia sus dependencias o contrapartes en los territorios. Por ejemplo:

- Hay ejemplos concretos del uso de la información por instancias judiciales y del sistema integral VJRNR (SIVJRNR).
- Las recomendaciones asumidas en los territorios incluyen las relacionadas al aumento de participación de miembros de las comunidades y mayor articulación entre el Estado y la población, incluyendo participación en los PDET y coordinación con la jurisdicción especial indígena. Instancias gubernamentales y organizaciones sociales confirman este hallazgo (ver pregunta 6 y 7 de evaluación).
- Siete OR compartieron ejemplos de medidas de seguridad y acción preventiva realizadas con base en la información de monitoreo de la MAPP/OEA: medidas de protección a personas en proceso de

reincorporación (1); articulación entre agencias estatales (5) para disminuir tensiones en una zona o responder a una emergencia humanitaria (por ejemplo, una situación de desplazamiento); y destrucción de municiones (1).

- También la evaluación confirma la utilidad del monitoreo para decisiones internas de la Misión.

6.2 Justicia Transicional y DDR

Pregunta 6: ¿La gestión temática y territorial de justicia transicional ha incidido en procesos de justicia transicional y operadores de justicias?

Hallazgo 6: Se encuentra una alta incidencia de la Misión en los operadores de justicia, en grupos de víctimas, en los procesos de reintegración de desmovilizados y en la búsqueda de mejoras a las condiciones carcelarias que tienen las personas privadas de la libertad por los delitos cometidos en el marco del conflicto armado y en los procesos judiciales en los que participan todos los anteriores. En términos de operadores de justicia y comunidades, la Misión influyó en que cada jurisdicción involucrada (Ordinaria, Jurisdicción Especial para la Paz y la Jurisdicción Especial Indígena) obtuviera nuevos conocimientos sobre las otras dos jurisdicciones y se establecieran nuevos niveles de relacionamiento y coordinación entre ellas. La MAPP/OEA ha promovido que las víctimas mejoren su capacidad y sus posibilidades de acceso a la justicia, teniendo en cuenta los enfoques diferenciales étnico y de género; así ha fomentado la convivencia pacífica y contribuye a cerrar las brechas de desigualdad creadas por razones de identidad étnica o de género. Se encontró también que hubo una incidencia muy alta en el diseño de ajustes a las normas que orientaban la reintegración de los excombatientes de las AUC, y una incidencia en el mejoramiento de las políticas y condiciones carcelarias en las que se encuentran algunas de las personas en proceso de reintegración. Se incidió en los cambios de las leyes que se usan para juzgar a los paramilitares desmovilizados. Eso incide directamente en los procesos judiciales.

Igualmente se resalta que, mientras los delegados del Estado y de las FARC desarrollaban las conversaciones de paz en La Habana, la Misión participó en la construcción e impulso de iniciativas orientadas a mejorar las condiciones de privación de libertad de prisioneros vinculados a esa organización insurgente. Hasta el presente, se reconoce que la Misión continúa su labor de monitoreo carcelario incluyendo el seguimiento a la situación en que se encuentran personas vinculadas al ELN.

En la teoría de cambio original se identificaba una línea consistente entre 2013 y 2019 en términos de justicia transicional. Sin embargo, el área temática ahora se llama área de justicia y está encargada de monitorear y acompañar las distintas jurisdicciones, incluyendo la Jurisdicción

Especial de Paz, la Jurisdicción Ordinaria y la Jurisdicción Especial Indígena. En esta sección también se aborda la labor de monitoreo y acompañamiento de las condiciones y políticas carcelarias y la reintegración de excombatientes paramilitares.

6.2.1 Efectos inmediatos: Contribución de la MAPP/OEA en la mejora de conocimiento y capacidades de operadores de justicia

Contribución al conocimiento sobre barreras de acceso en la Jurisdicción Ordinaria

A los operadores de la justicia ordinaria la MAPP/OEA les aporta conocimientos acerca de las prácticas de Justicia Indígena y Afro y de los modos de operar de la Justicia Transicional y cómo coordinarse con ellas. La evaluación encontró dos áreas de mayor conocimiento y capacidad entre la justicia ordinaria debido a la labor de la Misión:

- La MAPP/OEA contribuye al aumento de conocimiento entre funcionarios de justicia ordinaria sobre los usos y costumbres de los pueblos indígenas por medio de espacios de capacitación y sensibilización. El proceso seleccionado sobre la coordinación facilitada por la Misión entre la justicia ordinaria y el Pueblo Wayuu se encuentra descrito en el Anexo L. Otro ejemplo es la entrega de información triangulada sobre el cumplimiento de las Medidas Cautelares sobre los Derechos Territoriales del Pueblo Nukak.
- La Misión presta atención a la administración de justicia en los territorios y advierte a la jurisdicción ordinaria sobre brechas de acceso y tensiones que surgen en su ámbito, incluyendo la alta incidencia de violencia contra las mujeres en un territorio. Esta labor está enfocada en la prevención de mayor violencia en las zonas de conflicto.

Contribución al conocimiento y capacidades en articulación interjurisdiccional

La actividad que desarrolla el área de justicia de la MAPP/OEA con los operadores de justicia, influyó en que las jurisdicciones Ordinaria, Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y Jurisdicción Especial indígena (JEI) obtuvieran nuevos conocimientos sobre las otras dos y se establecieran nuevos niveles de relacionamiento y coordinación entre ellas; esto les posibilitó el intercambio de información y últimamente la participación de comunidades indígenas y grupos de víctimas en mecanismos de justicia transicional. No fue aclarado si la jurisdicción de Justicia y Paz hubiera logrado algún nivel de coordinación con la JEI, JEP y Ordinaria.

Los operadores de justicia estatal (1 ordinaria y 2 JEP) señalaron que, gracias a las actividades de capacitación promovidas o facilitadas por la MAPP/OEA, ellos mejoraron la comprensión de la JEI. Conocieron más y mejor conceptos y prácticas tales como *Derecho Propio*, *costumbres ancestrales para la resolución de conflictos* y manejo de las escenas de crimen, y ahora tienen más capacidad para desarrollar actividades de coordinación interjurisdiccional, incluyendo los

macrocasos en la JEP.[19] Esta auto percepción de mayor conocimiento por los operadores de justicia en las jurisdicciones Ordinaria y Especial para la Paz fue confirmada por autoridades indígenas entrevistadas.

Conocimiento y capacidades sobre herramientas de justicia transicional

La Misión influye en la adecuación del procedimiento mediante el cual los funcionarios dan cabida a las víctimas en las operaciones de justicia transicional, y en el fortalecimiento de las víctimas y sus organizaciones para participar de los distintos componentes del SIVJRNR.

Sobre este aspecto, el equipo obtuvo 31 respuestas: 3 de operadores de justicia, 5 de organizaciones nacionales y territoriales de la sociedad civil y 12 OR de la MAPP/OEA (12/18 respondieron con especificidad a las preguntas relacionadas a justicia en la encuesta). Según ellas y de acuerdo con los documentos consultados,[20] la Misión adoptó cuatro principales actividades para aportar a la justicia transicional bajo este esquema:

- Compartir información y análisis para la toma de decisiones. Por ejemplo, la Misión incidió en la reforma a la Ley de Justicia y Paz y su posterior socialización entre postulados, víctimas e instituciones estatales.
- Facilitar el acercamiento entre magistrados de Justicia y Paz con víctimas y entre magistrados y postulados.[21] La MAPP/OEA acompañó actos de solicitud de perdón por parte de la fuerza pública a comunidades victimizadas y a diligencias judiciales de la jurisdicción de Justicia y Paz.
- Promover la colaboración de alto nivel con entidades del Estado (Alta Consejería de Seguridad Nacional, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Fiscalía General y Unidad Nacional de Protección) para mejorar su desempeño y coordinación en la implementación de la norma.
- Organizar capacitaciones (p.ej., sobre la Ley 1424/2010) para operadores de justicia en algunos departamentos del país.[22]

---

[19] Se trata de los casos 02, 04 y 05, pero el emblemático es el 05. También se trata del llamado "Protocolo Étnico" que es un grupo de documentos que fueron escritos después de un proceso de consulta previa que se hizo a grupos indígenas para establecer cómo se articulaban las etnias con el SIVJRNR.

[20] Ver, por ejemplo*, Logros y aportes de la MAPP/OEA en la construcción de paz (*2020), p. 6 (la Misión informó a la Corte Suprema de Justicia (CSJ) sobre condiciones de acceso a la justicia en Nariño pacifico; CSJ estudió la posibilidad de abrir un circuito judicial en una municipalidad sin presencia judicial); p. 16 (la "Misión compartió información estratégica y útil que contribuyó en la aprobación y el fortalecimiento de medidas cautelares para la protección de víctimas y comparecientes ante la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). En particular, debido al incremento de violencia contra las autoridades propias y los comuneros del pueblo Awá, se emitieron alertas e informes especiales para la solicitud de medidas cautelares por parte de la JEP al pueblo Awá, información que también fue incorporada a la solicitud realizada por las organizaciones UNIPA y Camawari."

[21] Informe de Gestión 2013, p. 18.

[22] Ibíd.; Informe de Gestión 2014, p. 12; Informe de Gestión 2015, p. 30.

Es importante señalar que la MAPP/OEA presentó 58 recomendaciones generadas por su experiencia y lecciones aprendidas en el marco de Justicia y Paz como parte del conversatorio de cierre de Justicia y Paz.[23]

6.2.2 Efectos intermedios: Contribución a la administración de justicia al favor de las víctimas del conflicto armado

Se compararon respuestas de operadores de justicia y organizaciones sociales (victimas) con documentos oficiales y se encuentra que el trabajo de la Misión ha contribuido a una administración de justicia que respeta la participación de víctimas del conflicto armado.

Los oficiales (actuales y anteriores) del gobierno nacional afirmaron que el trabajo de la MAPP/OEA ayudó a que las víctimas tuvieran más y mejor acceso a la JEP. Los funcionarios y operadores de justicia manifestaron que la Misión, por sus informes y acompañamiento, les ayudó a adecuar sus decisiones y comportamientos a las necesidades específicas de las víctimas, según su rango de edad, su identificación de sexo-género y su pertenencia étnica.

- Fuentes de la MAPP/OEA y organizaciones de víctimas confirman la contribución de la Misión a su acceso a la JEP. La MAPP/OEA ayudó con la preparación de un grupo de mujeres víctimas de violencia sexual para declarar a la JEP (donde tenían que enfrentar al agresor): “nos ayudó a navegar en la institucionalidad.” Una OR de la Misión señala que acompañó la presentación del informe oral de la organización de mujeres ante la JEP en el contexto del macrocaso 004. Tres OR destacan su apoyo a comunidades indígenas en la redacción de sus informes a la JEP sobre afectaciones del conflicto armado.

Víctimas del conflicto armado, incluyendo pueblos indígenas tal como el Pueblo Nukak (un pueblo en peligro de extinción), también son acompañadas por la Misión bajo la Ley de Justicia y Paz, la cual otorgó derechos a la restitución de tierras. También se acompañó las “jornadas de acopio de información y atención a víctimas por parte de la fiscalía de Justicia y Paz (como ejemplo las celebradas en zonas de influencia de la guerrilla en el Cauca).”[24]

Abajo se describe la contribución de la MAPP en caso 05, un proceso seleccionado por la evaluación.

[23] Informe de Gestión 2017, p. 28.
[24] Informe de Gestión 2014, p. 11.

Proceso seleccionado 1. Macro caso 05 en la JEP

La contribución de la MAPP/OEA en Caso 05

La JEP abrió el macrocaso 05 (https://www.jep.gov.co/especiales1/macrocasos/05.html) el 16 de noviembre de 2018. Este caso prioriza las violaciones a los derechos humanos y las graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario en el marco del conflicto armado interno en varios municipios en el Sur del Valle del Cauca y es uno de los referentes a nivel nacional al presentar logros del diálogo intercultural y de la coordinación interjurisdiccional entre la JEP y la JEI.

En este caso se han acreditado 83 sujetos colectivos que reúnen a 34 pueblos indígenas, 47 consejos comunitarios y 2 organizaciones de víctimas. Estas organizaciones reúnen a más de 180.000 víctimas. También se ha acreditado al territorio ancestral y colectivo, e individualmente a 62 personas.

La Misión ha desarrollado trabajo en tres líneas en este caso particular: i) Hacia las organizaciones indígenas; ii) Hacia la JEP y iii) La promoción del diálogo entre ambas.

Con relación a las organizaciones indígenas ha hecho trabajo de formación (capacitación sobre los alcances, enfoques metodologías e instrumentos de la JEP); fortalecimiento interno mediante el apoyo técnico y logístico a procesos de recuperación de sus costumbres y tradiciones de resolución de conflictos y acerca de las operaciones interjurisdiccionales que ellas desarrollan; y acompañamiento en la elaboración de los informes que las organizaciones indígenas presentaron a la JEP que permitieron abrir el caso 05.

Con la JEP ha hecho trabajo de intercambio de información sobre conflictividad, seguridad y posibilidades de contacto productivo con las organizaciones y autoridades indígenas; suministrar información que la JEP puede tener en cuenta, sobre todo, en la parte motiva de los autos proferidos por este tribunal.

Según los indicadores sobre aumento de capacidades, incidencia y la incorporación de los enfoques diferenciales, la evaluación encontró que gracias a los esfuerzos de la MAPP/OEA se alcanzó lo siguiente:

- ✓ Las organizaciones, autoridades y líderes indígenas han mejorado su capacidad de interactuar con la JEP porque conocen los instrumentos de dicha jurisdicción y las vías para presentar sus informes.
- ✓ La capacitación de operadores que permitió la creación y realización de espacios de notificación con pertenencia étnica (notificación al CRIC por el caso 005 que "prioriza situación territorial en la región del norte del Cauca y el sur del Valle del Cauca").
- ✓ Promovió y facilitó el diálogo interjurisdiccional entre la JEP y el Consejo Regional Indígena del Cauca y apoyó la creación del Protocolo de Relacionamiento interjurisdiccional.
- ✓ El Ministerio de Justicia y la Fiscalía asumieron recomendaciones de la MAPP/OEA. Por ejemplo, la Fiscalía emitió la directiva 012 sobre el respeto a las autoridades indígenas y a la jurisdicción especial indígena tomando en cuenta las recomendaciones y sugerencias de la MAPP/OEA.
- ✓ En el marco del enfoque étnico, que es el centro del acompañamiento que la MAPP OEA hizo a este proceso, la misión propuso y apoyó que se tuvieran en cuenta los enfoques de género y etarios. Así se logró que aumentara la participación de las mujeres en los procesos de capacitación y en la elaboración de informes hacía la JEP.

6.2.3 Contribución de la MAPP a la reintegración de paramilitares desmovilizados

El proceso examinado dentro de esta evaluación se refiere únicamente al DDR que se hizo con grupos paramilitares, orientado por la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración (que luego se llamó Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas -ACR-)[25] que fue acompañado por la MAPP OEA. Es necesario tener en cuenta que, como

[25] En el Acuerdo Final entre el gobierno y las FARC-EP, la ACR cambia de nombre y, "(…) mediante el Decreto Ley 897 del 29 de mayo de 2017, la Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR) pasa a llamarse Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN).

dice el Plan estratégico 2016-2021 "(…) para las fases de Desarme y de Desmovilización, es necesaria la solicitud expresa del Gobierno colombiano y en el caso del proceso de paz con las FARC-EP no fue acordada por las partes."[26] De manera que las actividades que se estudian en este punto están orientadas por el convenio inicial y el segundo protocolo suscritos entre el Gobierno de Colombia y la OEA.

Sobre la reintegración de ex miembros de las AUC la evaluación realizó 5 entrevistas con actores externos de la Misión: 1 funcionario del gobierno nacional, 3 de gobierno territorial –uno de ellos desmovilizado de AUC– y un investigador académico.

Según los datos recopilados, la MAPP/OEA contribuyó a la reintegración de ex paramilitares dado que:

- Fue la única organización multilateral que acompañó desde el principio el proceso de paz que se firmó entre el Estado colombiano y los paramilitares agrupados en las AUC. El monitoreo y acompañamiento posibilitó los llamamientos al gobierno nacional para "…fortalecer los procesos de reintegración en el país, especialmente con el apoyo a la reintegración socioeconómica de los excombatientes insertos en el programa y de los post graduados que culminaron su proceso…"[27]
- Acompañó las negociaciones entre el gobierno y las AUC y después de la entrega de armas y la desmovilización, cuando era tan difícil saber la ubicación exacta de las personas desmovilizadas; apoyó a los funcionarios encargados de buscar a los desmovilizados y a mostrarles a estos las posibilidades y la obligatoriedad de los planes de reintegración.
- Ayudó a solucionar algunos problemas de seguridad en los que estaban comprometidos personas en proceso de reintegración y dio sus aportes para revisar la estrategia y la política de reintegración. Por ejemplo, la Misión puso "(…) en marcha un protocolo de monitoreo integral tomando en cuenta aspectos jurídicos y de seguridad (de las comunidades y de los postulados), pero también elementos como la resocialización, la reintegración y las iniciativas de reconciliación desde los territorios."
- Jugó un papel importante hablando con empleadores y con la comunidad para superar el rechazo social hacia los hombres y mujeres desmovilizadas y, al final, algunas de esas personas lograban conseguir un puesto de trabajo e irse a vivir sin armas en alguna comunidad donde los aceptaron.

Uno de los entrevistados resumió la situación así: "*La MAPP/OEA hizo todo lo que pudo en ese proceso: acompañó, asesoró, hizo capacitaciones, colaboró con la Agencia, dio sugerencias, presentó propuestas para que se pudieran hacer mejor las cosas en el terreno (se dice que también presentaban ideas al gobierno para que se cambiaran las leyes, de acuerdo a lo que la Misión veía en el territorio).*"

---

[26] Plan Estratégico 2016-2021, página 20.

[27] Por ejemplo, XIX Informe semestral del Secretario General al Consejo Permanente sobre la MAPP (OEA).

Específicamente acerca de la participación de la MAPP/OEA en la elaboración de leyes sobre este tema, una persona que forma parte de la Misión informó que la MAPP participó en la reforma de la ley y que fueron aceptadas más de la mitad de sus sugerencias: *"La MAPP/OEA participó en la elaboración de la Ley 1592 de 2012 que es la norma que modificó sustancialmente la 975 del 2005.*[28] *La comisión que elaboró esa Ley aceptó el 60% de las recomendaciones que hizo MAPP, sobre todo durante dos semanas de trabajo continuo, literalmente escribiendo el texto de la Ley."*

6.2.4 Contribución de la Misión a políticas carcelarias

Según el observatorio de política criminal del Ministerio de Justicia, la Corte Constitucional dos veces ha declarado que existe un ***Estado de Cosas Inconstitucional en el Sistema penitenciario y carcelario.*** La primera vez, en 1998 y la segunda en 2013. Esta última fue reiterada en 2015.[29] Superar el estado de cosas señalado por la Corte requeriría una política pública que apalanque unas transformaciones estructurales que van más allá de lo que se puede lograr con las actividades que desarrolla la MAPP/OEA a ese respecto.

El trabajo de la Misión ayuda a construir una política carcelaria que mejore dichas circunstancias para quienes están privados de la libertad por delitos cometidos en el marco del conflicto armado. Sobre este aspecto, con base en 4 entrevistas (1 funcionario gubernamental y 3 personas vinculadas a la MAPP/OEA) y la revisión documental, se observa que la Misión:

- Monitorea permanentemente las condiciones de privación de libertad en las que se encuentran personas vinculadas a las AUC, FARC y ELN. Dicho monitoreo se hace mediante visitas a establecimientos carcelarios, y su cantidad y hallazgos se reportan en los informes semestrales del Secretario General a la OEA. Entrevistas e informes semestrales, tal como el XX Informe del Secretario General en las cárceles afirman que "…se ha evidenciado una mejora gradual en aspectos como seguridad, hacinamiento y salubridad…"[30]
- Ha hecho aportes a la expedición de leyes y resoluciones tendientes a mejorar las condiciones de privación de libertad para los combatientes o excombatientes a través del Comité Técnico Carcelario. De hecho, en el XVII informe semestral se planteó que: "La Secretaría General ha sido enfática en indicar que las normas en Justicia y Paz deben responder a una lógica de Justicia

---

[28] La 1592 " …regula lo concerniente a la investigación, procesamiento, sanción y beneficios judiciales de las personas vinculadas a grupos armados organizados al margen de la ley(…) que hubieren decidido desmovilizarse y contribuir decisivamente a la reconciliación nacional, aplicando criterios de priorización en la investigación y el juzgamiento de esas conductas.

[29] "Para dimensionar la magnitud que representa el estado de cosas inconstitucional en el sistema penitenciario y carcelario, debe resaltarse que ha sido el único en Colombia declarado en dos oportunidades, en las sentencias T-153 de 19982 y T-388 de 20133 , y reiterado, a través de la sentencia T-762 de 20154"
En: http://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/documento/cosas%20institucional.pdf Visto el 10-05-2021.

[30] Informe semestral XX, p. 9.

Transicional, tanto en lo que se refiere a las condiciones de reclusión, como en el tratamiento penitenciario diferenciado."[31]

- Promovió el uso de los enfoques diferenciales en la elaboración y expedición de la Ley 1592 de 2012 con la cual se reformó la Ley 975 de 2005, conocida como Ley de Justicia y Paz, contra la cual había muchas críticas provenientes de personas y organizaciones pertenecientes a las redes y movimientos de Derechos Humanos.
- Promovió lo que uno de los entrevistados denominó "la humanización de las condiciones de encarcelamiento de las personas vinculadas a las FARC-EP", durante el proceso de negociación con esa guerrilla.

6.3 Construcción de Paz

Pregunta 7: ¿La gestión temática y territorial de construcción de paz ha incidido positivamente en las víctimas del conflicto armado y ha avanzado la convivencia?

Hallazgo 7: La gestión realizada en el área de construcción de paz, promueve y apoya a las organizaciones sociales y de víctimas para que cualificaran su participación en los procesos de verdad, reparación integral, prevención del reclutamiento forzado y en los espacios de coordinación con la Institucionalidad estatal. La cualificación incluye la capacidad de incidencia con una apropiación cada vez mayor de los enfoques diferenciales por parte de dichas organizaciones. El hecho de que las instituciones también mejoraran sus capacidades para interlocutar y construir junto con las organizaciones sociales y comunitarias y con las víctimas, teniendo en cuenta los enfoques diferenciales, incidió positivamente en las posibilidades que tuvieron las víctimas para participar en los procesos objeto de trabajo del área. Así, el área de construcción de paz ha ayudado a que organizaciones y víctimas, tanto como algunas instituciones estatales, mejoren sus capacidades de diálogo y resolución de conflictos. El equipo de evaluación observa que el área trabaja en múltiples iniciativas y que es difícil ubicarlas en un único objetivo en los planes de la Misión. También se observa que la labor misional, en su totalidad y en cada una de las áreas que la componen, promueve y apoya la construcción de paz en Colombia; de manera que usar el término para identificar una de las áreas temáticas puede causar confusión conceptual.

La teoría de cambio elaborada en la primera fase de evaluación priorizaba dos temáticas que el equipo identificaba como fundamentales en los objetivos u efectos relacionados al área de

[31] Informe semestral XVII, p. 13.

construcción de paz: i) la reparación integral de víctimas y particularmente en la reparación colectiva, y ii) el diálogo y articulación en espacios comunidad-institucionalidad para construir la convivencia pacífica como un segundo tema prioritario.

Sin embargo, la evaluación no logró conocer procesos de reparación colectiva por no contar con un proceso seleccionado sobre el tema y se dio cuenta que el área de construcción de paz cuenta con varias líneas de trabajo, incluyendo componentes del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR),[32] liderazgo de las mujeres y políticas de género para la paz, transformación rural, restitución de tierras y territorios, participación ciudadana y diálogo social. Por este abanico de actividades asignado a esa área temática, el equipo de evaluación ha tenido que revisar los indicadores originalmente formulados en la matriz de evaluación y enfocar el análisis en los datos recopilados sobre procesos seleccionados con las cuatro oficinas de muestra: reparación simbólica, participación de víctimas en espacios para el esclarecimiento, participación en el Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), y medidas cautelares del Pueblo Nukak.

La evaluación aplicó la teoría de cambio con relación a estos efectos inmediatos sobre el aumento de capacidades de incidencia de las víctimas y OSC y aumento de capacidades en la institucionalidad en los varios temas tratados por el área "construcción de paz."[33] El efecto intermedio se centra en la contribución de la Misión en la mejora de la implementación de políticas públicas y la reparación Integral y colectiva.

6.3.1 Efecto inmediato: Contribución a la mejora en la capacidad de organizaciones sociales y víctimas para incidir

Tomando en cuenta las respuestas de las organizaciones sociales y víctimas en los territorios (7 entrevistas) y 4 respuestas de la encuesta de OSC del orden nacional, se aprecia que las organizaciones sociales y víctimas con las que ha trabajado la Misión han mejorado su capacidad para participar efectivamente en procesos de verdad, reparación integral, e iniciativas de coordinación comunidad-institucionalidad. Las capacidades mejoradas pueden agruparse en dos líneas:

- Aumento en el conocimiento sobre los derechos asociados a la VJRNR, derechos de pueblos indígenas y derechos de defensoras de derechos humanos.
- Aumento de capacidad para desarrollar propuestas con enfoques diferenciales integrados para presentar mesas de víctimas de desaparición forzada o los PDET.

---

[32] https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/manual-estado/sistema-verdad.php

[33] Dado que toda la labor de la Mision contribuye a la construcción de paz, los evaluadores percibe que el nombre del área no capta adecuadamente su enfoque en participación ciudadana y valores democráticos.

Además, la institucionalidad a nivel nacional (5 entrevistas) y nivel territorial (11 entrevistas) confirman el aumento de capacidades de las organizaciones sociales en los territorios por el acompañamiento de la MAPP/OEA. Percibieron la mejora de las siguientes capacidades:

- Aumento de conocimiento sobre los derechos de las víctimas, incluyendo sujetos de reparación colectiva. Las acciones de la Misión relacionadas al Pueblo Nukak en el Guaviare consistieron en facilitar el acercamiento con la institucionalidad, incluyendo un juez de tierras y la UARIV y con el movimiento indígena nacional, lo cual ha contribuido al fortalecimiento de su propia organización interna.
- Aumento de la capacidad de organizaciones para declarar sobre afectaciones del conflicto armado. Por ejemplo, se apoyó a mujeres víctimas de violencia sexual para que tuvieran la fuerza para participar en un evento (regional /nacional) con la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad y entregar su declaración.
- Aumento en la participación "cualificada" en espacios de coordinación. Por ejemplo, en un PDET la incidencia de las organizaciones sociales fue evidente: "quedaron incluidas muchas de las propuestas presentadas por los grupos de mujeres y grupos étnicos que habían tenido el apoyo de la MAPP/OEA para detectar necesidades y elaborar propuestas desde lo local hasta lo regional. Así en el PDET se logó poner énfasis en beneficios específicos para estos grupos."

6.3.2 Efecto inmediato: Contribución a la mejora en la capacidad de la institucionalidad

Con base en las entrevistas con oficiales gubernamentales responsables de la implementación de políticas y programas (6 nacional y 11 territorial) y la revisión documental, se recopilaron afirmaciones de mejora en la capacidad de la institucionalidad sobre procesos relacionados con la verdad, reparación y no repetición, y participación ciudadana en el desarrollo rural territorial y el enfoque de género en estos procesos. Gran parte de este fortalecimiento de la institucionalidad está relacionado con la información detallada y real del territorio y el acompañamiento de la Misión en los procesos llevados a cabo por el gobierno a nivel territorial. Algunos ejemplos de mejora de capacidad institucional por los entrevistados gubernamentales incluyen su propia recolección, análisis y manejo de información (Incluyendo información sensible) sobre temas específicos, incluyendo reclutamiento forzado, y por medio de trabajo conjunto con la Misión las instancias gubernamentales avanzan medidas de protección para lideresas y defensoras de derechos humanos.

La MAPP/OEA aportó a la ruta para reparaciones individuales y colectivas, para que se visibilicen y legitimen estas reparaciones, incluyendo la reparación simbólica.[34] Los funcionarios de la

[34] Informe de Gestión 2014 p. 11 – medidas de reparación simbólica: "Al respecto, la Misión en algunos casos, como en el proceso de sentencia de Arnubio Triana Mahecha, lideró la construcción de un documento sobre recomendaciones para las medidas simbólicas de reparación que fue tomado en

institución en los territorios "aprendieron mucho del personal de la MAPP en terreno – como manejar información sensible, enfoques diferenciales;[35] como comunicar con organizaciones sociales." Ejemplos de la contribución de la MAPP/OEA a mejorar capacidades entre programas gubernamentales incluyen:

- La información de la Misión les permite tomar decisiones adecuadas y fortalece su capacidad para articularse con la comunidad y las víctimas. Este punto está afirmado por las OR en sus respuestas a la encuesta.
- La MAPP/OEA permitió a agencias descentralizadas llegar a zonas rurales, caracterizadas por la inseguridad, con información y preparación previa (p.ej., con relación a los PDET).
- La Misión mejoró el enfoque diferencial y la participación de grupos de mujeres, comunidades étnicas, y grupos de jóvenes en procesos de coordinación. También las OR observan este mejoramiento de la incorporación de enfoques diferenciales por su acompañamiento en los procesos seleccionados.
- En la siguiente caja de texto se describe la contribución de la MAPP/OEA en el caso de reparación simbólica que se estudió como proceso seleccionado en esta evaluación.

Proceso seleccionado 2. Reparación Simbólica

Contribución de la Misión a un caso de Reparación Simbólica

El caso de María Cristina Cobo, una mujer enfermera secuestrada, desmembrada y desaparecida por parte de los paramilitares fue conocido por la Misión en 2012 por su madre. El papel de la MAPP/OEA en este caso fue apoyar a las víctimas para que pudieran acceder a las instituciones y mecanismos de reparación, particularmente la reparación simbólica individual, que en ese momento no existía en Colombia.

La reparación simbólica consistió principalmente en un evento público en 2013 en el que el Hospital del municipio de Calamar fue nombrado en su homenaje y se instaló una placa. Esta reparación estuvo profundamente ligada a la necesidad de preservar y proteger a las instituciones de salud en el marco del conflicto armado. La madre se ha involucrado en una serie de gestiones y actividades con las que pretende dignificar la memoria de su hija y ha fortalecido su liderazgo en el movimiento de víctimas.

---

cuenta por el magistrado ponente de dicha macro sentencia, en este proceso participaron la Universidad del Externado y el Centro Nacional de Memoria Histórica."

[35] Informe de Gestión 2018, p. 27. También la Comisión de Seguimiento de la Ley 1448 de 2011 en su informe al Congreso de agosto 2014, p. 79, cita a la MAPP/OEA por su apoyo a mujeres víctimas en el marco de la reparación: "Con respecto al componente de fortalecimiento a la participación de las mujeres en la implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, la UARIV… adicionalmente, se conoció que la UARIV adelanta dos proyectos de participación con el apoyo de varias organizaciones sin ánimo de lucro (OIM, AECID, CHECHI, Fundación Círculos de Apoyo, Corporación Sigue Mis Pasos y MAPP/OEA) denominados "Fortalecimiento de Mujeres Víctimas del Conflicto Armado, con énfasis en Mujeres Víctimas de Violencia Sexual" y "Fortalecimiento de la participación de las mujeres representantes de las mesas de participación de los Departamentos del Valle del Cauca y Antioquia".

Un aspecto fundamental para el empoderamiento de la madre en este caso fue el acompañamiento desde una perspectiva integral: "También me hicieron acompañamiento integral, psicosocial en todos los aspectos. Como si fuera mi familia. La familia de nosotras las mujeres. Un equipo muy humano. Llegamos con el corazón roto y podemos hablar con las personas de la MAPP/OEA". Tanto la Misión como la víctima identifican que el proceso tuvo un impacto más general: "Mi satisfacción es que también hubo memoria para otras víctimas (...) Con la placa quería mostrar la historia de mi hija y mostrar la historia de las otras enfermeras".

Aunque los entrevistados en la comunidad no enfatizaron el enfoque de género, la Misión comprende la importancia de la reparación para mujeres. "Era común la idea de que las personas habían sido asesinadas era porque lo merecían o habían hecho algo. En su caso se inventaron una relación sentimental con un miembro de las FARC y les prestaba ayuda médica. La reparación permitió dignificar su memoria. Después de la dignificación las mujeres empezaron a hablar y a contar sus propias experiencias."

6.3.3 Efecto inmediato: Contribución de la MAPP a las capacidades para negociación, diálogo y transformación de conflictos

El diálogo social facilitado por la Misión entre entidades institucionales y la población en varias situaciones está mencionado con relación a temas tratados por el área de construcción de paz y también el área de justicia transicional en entrevistas con oficiales gubernamentales (nacional y territorial) y con organizaciones sociales. Aquí se mencionan algunos ejemplos señalados por entrevistados del gobierno sobre la facilitación de diálogo por la MAPP/OEA en temas relacionados al área de construcción de paz:

- Personal de la Misión ha facilitado el diálogo entre reclamantes por tierra y entre la población y cuerpos de seguridad en un sitio.
- Se generaron espacios de diálogo, involucrando a todos los actores sin excluir ningún grupo, y con un enfoque diferencial. Una plataforma de jóvenes se siente apoyada por la MAPP/OEA y escuchada en espacios de diálogo por entidades estatales, ahora que están comprendo la importancia de escuchar a la población joven.

El grado de aumento de capacidades de diálogo, negociación y transformación de conflictos sería conocido por las iniciativas del área de fortalecimiento de capacidades una vez que se implemente una estrategia de medición pre y post o en el seguimiento sobre la aplicación de técnicas de facilitación de diálogo y transformación de conflicto por los oficiales capacitados. Lamentablemente el equipo de evaluación no logró entrevistas con oficiales del Alto Comisionado para la Paz quienes participaban en un proceso de formación. El área propone buscar las opiniones de organizaciones sociales sobre la mejora en la capacidad de entidades territoriales del gobierno quienes están dialogando con las organizaciones sociales en espacios de coordinación. Sin embargo, tres organizaciones sociales entrevistadas manifestaron que sus propias capacidades de dialogar y construir acuerdos con entidades estatales han mejorado por el acompañamiento de la Misión. Una red también dice que se ha mejorado la resolución de conflictos internos a su red de organizaciones.

6.3.4 Efectos intermedio: contribución a políticas públicas y la implementación de reparación integral

La Misión ha enfocado sus esfuerzos en la reparación colectiva de juntas comunales por el número de beneficiarios potenciales una vez el caso está resuelto. Sobre reparación individual y colectiva administrativa del gobierno, la información revela la lentitud con que estos procesos avanzan. En una oficina descentralizada de la UARIV el oficial reportaba que "18% de las víctimas en procesos individuales han obtenido indemnización administrativa. También ha habido avances en las otras medidas de atención, por ejemplo, el apoyo psicosocial." Según la Misión, hay entre 200 y 240 casos de reparación colectiva en la fase de elaboración de plan de reparación, la mayoría de los grupos étnicos y alrededor de 600 sujetos han sido reparados en 12 procesos colectivos cerrados, aunque las víctimas no siempre se sienten reparadas cuando se cierra el proceso. Por los retrasos en los procesos colectivos la Ley de Víctimas fue prorrogada para 10 años más hasta 2031.[36] Los datos recopilados muestran una contribución importante de la Misión en:

- El caso de la mesa LGBTI de comuna 8 de Medellín, un caso emblemático que trataba el primer plan de integración colectiva y en el que la MAPP/OEA recopilaba información diferenciada con la mesa y su trabajo fue reconocido por la UARIV.37 En la implementación del plan hay una alerta sobre garantías de no repetición.
- El proceso colectivo de Acción Comunal, donde la Misión ha apoyado el diagnóstico de afectaciones diferenciadas entre mujeres y hombres. La UARIV reconoce el apoyo de la MAPP/OEA en el diagnóstico publicado.38
- Acompañamiento de comunidades y pueblos indígenas en sus diagnósticos de afectaciones del conflicto armado para avanzar casos de reparación colectiva.
- Un proceso novedoso de reparación simbólica de una víctima desaparecida,39 arriba descrita.

Documentos y personal de la MAPP/OEA añaden algunos puntos relevantes sobre el trabajo de incidencia en la reforma de la Ley 1448 de 2011, en la promoción de protocolos de articulación entre las agencias en los territorios y facilitación de diálogo entre víctimas y organizaciones con la UARIV, y la incidencia en políticas sobre las juntas de acción comunal (ver más datos en la sección 8, sostenibilidad). Se nota que hay mejor interlocución entre la Misión y oficiales gubernamentales a nivel nacional cuando hay menos cambios de autoridades (que pueden cambiar anualmente en algunas agencias).

---

[36] Durante la preparación del informe de evaluación la Ley de Víctimas cumplió 10 años de vigencia. Se ha indemnizado 1.1 M víctimas, pero falta reparar casi 8M. https://caracol.com.co/radio/2021/06/10/judicial/1623335372_659150.html

[37] https://www.unidadvictimas.gov.co/fr/node/42749

[38] Documento Oficial: Diagnostico de Daño para Sujeto de Reparación Colectiva no Étnico. Organismos De Acción Comunal- Código 430.08.15-34. Mayo 2018. Unidad para las Víctimas, ver páginas 66 y 101.

[39] https://movimientodevictimas.org/jornada-dignificando-la-memoria-de-maria-cristina-cobo-mahecha-9-anos-rescatando-sus-suenos-y-esclareciendo-la-verdad/

6.4 Acción sin daño

Pregunta 8: ¿Cuáles acciones han generado efectos no esperados?

Hallazgo 8: Los funcionarios de la Misión se han apropiado del Enfoque de Acción sin Daño. Antes de iniciar contactos con una comunidad hacen análisis de seguridad y riesgos. La planeación de todas sus actividades contempla un plan de contingencia. Durante el tiempo que están en terreno, toman decisiones con base en los resultados que obtienen de sus labores de monitoreo de la conflictividad en cada una de las oficinas. Toda la información y las fuentes de la misma son manejadas con estricta confidencialidad. Por todo lo anterior, ninguna de las actividades realizadas o apoyadas por la MAPP/OEA ha generado nuevos conflictos ni empeorado la situación. Teniendo en cuenta que siempre existe el riesgo de que la información se comparta indebidamente o que la llegada de una misión internacional a un territorio pueda complicar la situación para la población civil, la MAPP/OEA realiza el análisis de riesgos antes de presentarse en una zona.

Después de las primeras dos entrevistas con donantes, el equipo de evaluación ajustó la pregunta original que tenía un enfoque de proyecto (resultados no planificados) y aplicó dos preguntas más relevantes para una Misión de la naturaleza de la MAPP/OEA: ¿La MAPP toma en cuenta las dinámicas de conflicto sugerido por el enfoque de "Acción sin Daño" para el desarrollo de sus acciones? Y ¿Usted considera que alguna acción realizada o apoyada por la MAPP empeoró la situación o generó más conflicto?

6.4.1 Aplicación del enfoque acción sin daño

Sobre la pregunta, ¿la MAPP toma en cuenta las dinámicas de conflicto sugerido por el enfoque de "Acción sin Daño" para el desarrollo de sus acciones? se obtuvieron 42 respuestas de distintas categorías de actores.[40]

Los entrevistados acordaron que el monitoreo de conflictividad y seguridad en los territorios facilita la acción sin daño. Las personas de organizaciones sociales y comunitarias destacaron que la MAPP/OEA sólo actúa en sus territorios después de hacer un análisis de seguridad y riesgos y actúa allá con el aval de dichas organizaciones. Las repuestas de las OR de la Misión confirman con ejemplos el manejo cuidadoso que hacen de la información y el cuidado que tienen de sí mismos y de sus contrapartes en terreno. La MAPP/OEA se preocupa por la seguridad y

[40] 10 personas que trabajan en organismos internacionales (embajadas y organizaciones internacionales), 2 de funcionarios del Gobierno Nacional, 7 de organizaciones sociales y 23 respuestas de la MAPP/OEA (5 entrevistas en la Secretaría General y 18 respuestas de la encuesta de las OR).

bienestar de líderes y víctimas antes de realizar misiones de monitoreo, pero también el acompañamiento. Como ejemplo, “en estos escenarios se iban a tocar temas como afectaciones en el marco del conflicto, acceso a la justicia de las víctimas o familiares y personas desaparecidas; se acordó previamente con las instituciones que las personas que tuvieran formación psicosocial pudieran atender y acompañar a las víctimas en caso de que el escenario de socialización generara susceptibilidades que pudieran afectar, y generar un daño, en las personas participantes.”

Además, la Misión, desde Bogotá, aplica protocolos estrictos sobre la confidencialidad de datos y recuerda a nuevos funcionarios del gobierno que no deben circular los informes confidenciales de la MAPP/OEA. Aunque algunas de las respondientes que trabajan en organismos internacionales, manifestaron que no conocen con exactitud el trabajo de la Misión en el terreno, todos estuvieron de acuerdo en señalar que los contactos y el trabajo de monitoreo y análisis de conflictividad que hace la MAPP/OEA le da acceso a información sobre condiciones de seguridad que no tiene ninguna otra organización o institución. Esto permite que la Misión realice su trabajo teniendo en cuenta el enfoque de acción sin daño.

6.4.2 Acciones con daño

Sobre la pregunta, ¿Usted considera que alguna acción realizada o apoyada por la MAPP empeoró la situación o generó más conflicto? se obtuvieron 32 respuestas: 10 de personas que trabajan en organismos internacionales (embajadas, organizaciones y agencias de cooperación), 2 de funcionarios del Gobierno Nacional, 7 de organizaciones sociales y 13 consultas vinculadas a la MAPP/OEA (5 entrevistas y 8 respuestas de la encuesta de las OR).

Ningún entrevistado o encuestado identificó una acción de la MAPP/OEA que generara una situación de inseguridad. Clave es la percepción de las personas de organizaciones sociales y comunitarias quienes dijeron que las actividades que desarrolla la Misión “no generan nuevas fragilidades.” Sin embargo, es importante señalar que algunos organismos internacionales y los entrevistados del gobierno nacional, señalaron que la MAPP/OEA toma en cuenta el enfoque de acción sin daño, pero que el uso de dicho enfoque no garantiza *per se* que no se cause daño a las personas o a las comunidades. Uno de los entrevistados internacionales advirtió que, en general, “*realizar monitoreo en un territorio puede generar riesgos para la población civil si un grupo armado no respeta las reglas del derecho internacional humanitario y esta situación ha ocurrido.”*

6.5 Estrategias de apoyo técnico

Pregunta 9: ¿Como las estrategias de gestión de apoyo técnico han facilitado la incidencia en las áreas temáticas?

Hallazgo 9: Las estrategias de apoyo técnico hacia contrapartes e internamente entre áreas temáticas, áreas de apoyo y las OR contribuyen al cumplimiento de la labor misional de las OR. La evaluación identificó algunas estrategias relevantes con contrapartes que generaron los resultados anteriormente descritos: la socialización de rutas de atención, la coordinación de participación en espacios interinstitucionales, y la capacitación para aumentar capacidades entre oficiales gubernamentales y en la sociedad civil. Internamente hay una sinergia entre instancias de la OEA (la CIM, unidades en la Secretaría General), áreas temáticas, oficinas regionales (los puntos de implementación) y áreas de apoyo para avanzar la construcción de paz desde la perspectiva de derechos humanos y los enfoques diferenciales. Aunque todas las áreas de apoyo de la MAPP/OEA aportan en alguna medida a la labor misional, hay distintos grados de contribución según el nivel de relacionamiento del área con las contrapartes externas. La evaluación encontró que las áreas de fortalecimiento de capacidades, gestión política y comunicación se relacionan directamente con sujetos externos en temas sustantivos. Este relacionamiento posibilita la permanencia de la Misión, su relacionamiento con actores clave y su incidencia en la construcción de paz en Colombia. Sin embargo, sin áreas tales como Planeación y Enlace Regional, Relaciones Externas y Gestión de Conocimiento el trabajo misional sería menos eficiente porque habría menor disponibilidad de recursos y aparecerían dificultades añadidas en la coordinación, en el manejo de la Información y en la gestión de resultados.

En esta sección se analizan estrategias de apoyo técnico aplicadas por la MAPP/OEA entre sus contrapartes en el gobierno y la sociedad civil, principalmente por las áreas temáticas. Además, se analiza el apoyo ofrecido internamente por las áreas de gestión de apoyo de la Misión y la Secretaría General a las áreas temáticas.

6.5.1 Apoyo técnico hacia el gobierno y la sociedad

El equipo de evaluación preguntó a interlocutores del gobierno (7 nacional y 8 territorial) y 6 organizaciones sociales en los territorios sobre el tipo de apoyo técnico recibido por la Misión. Con la evidencia descrita anteriormente sobre el aumento de conocimiento, percepción de los aportes de la Misión, aplicación de los enfoques diferenciales y los beneficios entre víctimas y desmovilizados basta analizar la eficacia de las estrategias de apoyo técnico en esta sección.

Las respuestas muestran estos tipos de apoyo técnico:

- *Acompañamiento "sutil" a actividades a favor de la paz*. Con este acompañamiento se afirma que aprenden haciendo (3/6 organizaciones, 4/8 funcionarios en los territorios) y los funcionarios en los territorios afirman que la MAPP/OEA concentra en mejoras técnicas para aplicar una política y en como adecuar un programa a las condiciones en las comunidades e interactuar respetuosamente con la población.

- *Asistencia técnica directa*. Se hace en dos sentidos. A organizaciones sociales, incluyendo comunidades indígenas, se apoya en cómo elaborar informes para presentar a la JEP, jueces de tierra, o el diagnóstico o caracterización del daño en reparaciones colectivas.[41] Por medio del fortalecimiento de capacidades para la resolución de conflictos, la MAPP/OEA aumenta capacidades en el manejo de técnicas de diálogo social entre fuerzas de seguridad y comunidades o entre facciones de comunidades (con ejemplos en distintos departamentos).[42]
- *Entrega de información para incidir en la toma de decisiones.*[43] El análisis en informes de monitoreo y también el análisis técnico de decisiones judiciales u otros informes especializados (3/7 de funcionarios nacionales). Por medio de informes semestrales o especializados, la Misión recopiló datos de la situación territorial e hizo sugerencias concretas sobre reintegración hacia la institucionalidad nacional para incidir en políticas y planes (rutas) de reintegración (3 oficiales).
- Apoyo de coordinación y logística para mejorar programas e iniciativas a favor de la paz. Este apoyo ocurre en dos sentidos. Para lograr articulación y participación de organizaciones sociales en espacios con la institucionalidad, dado que, según los entrevistados, el apoyo de la MAPP es garantía de participación y acceso a sus derechos. Además, la Misión difunde y socializa rutas de atención de víctimas en la reparación integral individual o colectiva, de integración de desmovilizados, entre otras rutas en comunidades para que la institución pueda acercar a la población (3/7 funcionarios nacionales).

Vale añadir que el equipo de evaluación anotó el equilibro delicado que personal de la MAPP/OEA mantiene al describir sus actividades. Se cuida la objetividad e imparcialidad de la Misión al mismo tiempo que se adelantan iniciativas a favor de la paz con sugerencias y recomendaciones bien fundamentadas en el conocimiento del contexto y la preparación técnica.

6.5.2 Contribución de áreas de apoyo y la Secretaría General a la labor misional

El equipo de evaluación averiguó directamente sobre la incidencia de las áreas de apoyo en el trabajo misional con algunos actores internos de la OEA (4 de la Secretaría General y 5 de la MAPP/OEA) y las 10 embajadas y agencias de cooperación que colaboran con la MAPP/OEA. Además, el equipo de evaluación consideró la totalidad de los datos recopilados para poder contribuir con una perspectiva integral sobre la contribución de las áreas de apoyo y la Secretaría General a la labor misional.

Con base en las entrevistas con personal de la Secretaría General de la OEA y áreas temáticas y de apoyo en la Misión se percibió un relacionamiento de mutuo beneficio en el cual la MAPP/OEA aprende de algunas instancias para profundizar su conocimiento e iniciativas sobre

---

[41] https://www.MAPP/OEA.org/wp-content/uploads/2019/10/2016-La-Prueba-Social-y-de-Contexto.pdf

[42] Es importante señalar que el área de fortalecimiento de capacidades empezó cursos de formación sobre manejo de conflictos y el diálogo con dependencias del Alto Comisionado para la Paz en 2018.

[43] Entre 2013 y 2019 la MAPP ha entregado casi 1200 documentos a instancias del gobierno nacional para proveer información y análisis para la toma de decisiones. Ver Anexo J.

un tema y a la vez las experiencias de la Misión aportan a actividades lideradas por la Secretaría General. Como decía un oficial de la sede, "un éxito de la MAPP es un éxito de la OEA." Algunos ejemplos compartidos en entrevistas con oficiales de la Secretaría General y sus contrapartes de la Misión incluyeron:

- La colaboración entre la MAPP/OEA y la Comisión Interamericana de Mujeres retroalimenta el trabajo de cada entidad44.
- La Secretaría General difunde información sobre la situación en Colombia y la labor de la OEA por medio de la Misión con misiones permanentes y cancilleres de los países miembros. Esta comunicación, combinada con los esfuerzos del área de relaciones externas de la Misión, genera apoyo político y económico para la Misión. Además, los mensajes de la Misión son ampliados por sus aliados internacionales.[45]
- En el marco de las reformas organizacionales,[46] la Misión contribuye la a gestión de conocimiento e innovación con experiencias prácticas de Colombia: "aprendimos mucho de cada otro."
- Modelo de Misiones Especiales. La OEA realiza varios tipos de misiones especiales como resultado de su mandato. Como se mencionó en páginas anteriores, la MAPP/OEA reflexiona continuamente sobre su experiencia para generar una "herramienta estratégica" que propone la planificación estratégica, la implementación del mandato (el enfoque misional) y los procesos de apoyo que facilitan el trabajo misional.[47]

6.5.3 Áreas de apoyo y su contribución al trabajo misional

Cuando se considera cuales áreas de apoyo de la Misión contribuyen a la labor misional según el mandato, los datos revelan distintos grados de contribución de las actividades de estas áreas. Sin embargo, no se puede omitir la contribución indirecta de ninguna de ellas. En seguida el equipo de JGG ilustra cómo se entendieron los datos recopilados.

---

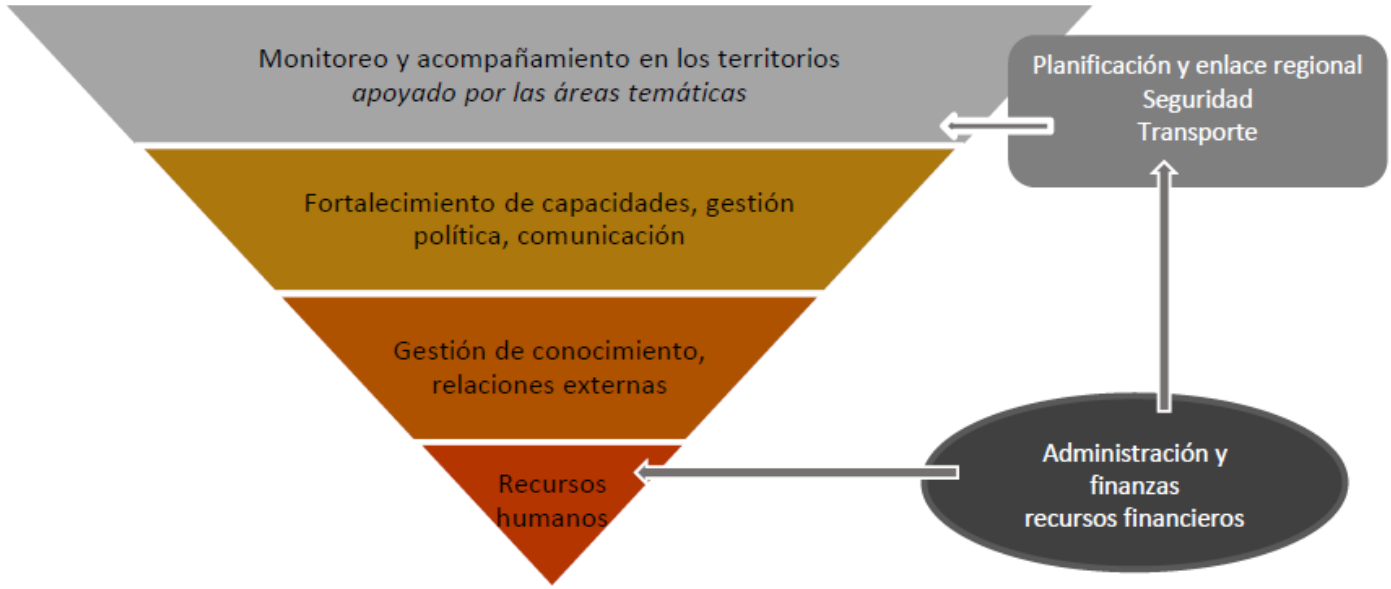
[44] En 2019, la MAPP y la CIM desarrollaron un curso sobre participación política de mujeres a candidatas en las elecciones municipales. También la Misión aporta a los informes sobre la Resolución 1325 (mujeres, paz y seguridad) de la ONU que prepara la CIM. Dos oficiales de la sede (ajenos a la Secretaría de Fortalecimiento de Democracia) señalaron que la Misión avanzaba el enfoque diferencial de género, la interseccionalidad de derechos y la inclusión de poblaciones vulnerables antes que otras dependencias de la OEA. Desde 2013, la MAPP también ha aprovechado los recursos de la CIM para fortalecer las capacidades de sus equipos de trabajo para transversalizar el enfoque de género.

[45] El informe anual 2016 (p. 58) explica que "Se han creado alianzas con los responsables de prensa de las Embajadas y Agencias de Cooperación, quienes nos ayudan a visibilizar nuestros mensajes en sus redes sociales y páginas web, potencializando los esfuerzos de información y comunicación de la Misión."

[46] Reformas que informa la Consejería Estratégica para el Desarrollo Organizacional y la Gestión por Resultados.

[47] Modelo de Misiones Especiales, OEA, p. 27-47; ver el resumen gráfico de la herramienta estratégica en p. 28. Los principales procesos de apoyo identificados son relaciones externas, gestión de recursos y gestión de información. El documento también presenta una "herramienta pedagógica" (ver pp. 47-49) que consiste en información técnica y política para orientar otras misiones especiales de la OEA. Finalmente, se propone la certificación de sistemas de gestión según varios estándares del ISO (ver pp. 52-54).

Figura 3. Esquema de relacionamiento entre áreas misionales y de apoyo



La figura representa el análisis triangulado de los evaluadores y no necesariamente el de los entrevistados o el de la Misión y los donantes. Por ejemplo, en el primer nivel arriba (monitoreo y acompañamiento en los territorios) o contribución más cercana al trabajo misional, ningún entrevistado identificó el área de gestión política.[48] Sin embargo, dada su "relación con las personas que están operacionalizando las políticas públicas," esta área orienta el trabajo temático y facilita relaciones entre instituciones, espacios interinstitucionales, OR y áreas temáticas. El equipo de evaluación también percibió que el trabajo del área de planificación y enlace regional es clave para las actividades misionales de las OR[49] y para registrar datos de las misiones de monitoreo y acompañamiento en el Sistema Integral de Información de Gestión (SIIGES), creado en 2018, aunque no exista una proximidad con actores de gobierno o la sociedad civil. El Anexo M muestra datos recopilados sobre las áreas de apoyo de la Misión y cómo se corresponden al trabajo misional.

[48] En el Informe de gestión 2016: "La Misión fortaleció los equipos del nivel central y regional; creó el Área de Apoyo a la Gestión Política" (p. 2); "Se creó con el objetivo de apoyar a la MAPP/OEA en la gestión del relacionamiento con las organizaciones e instituciones relevantes para favorecer el desarrollo de su Mandato" (p. 54).

[49] El Área de Planificación y Enlace regional se encarga de la consecución de los objetivos estratégicos de la Misión a partir de una intervención coordinada que atienda los principios de oportunidad, transparencia, eficiencia y eficacia en la ejecución de las actividades por parte de las diferentes áreas y las oficinas regionales. Así mismo, se encarga de apoyar, asesorar, impulsar, promover y garantizar que en los espacios de decisión estratégica de la Misión, así como en las actividades llevadas a cabo se incorpore un enfoque diferencial de género, étnico y etario (Informe de Gestión 2016, p. 60).

6.6 Factores que facilitan u obstaculizan los aportes de la Misión

Pregunta 10: ¿Cuáles factores facilitan u obstaculizan los aportes de la MAPP a la construcción de paz en Colombia?

Hallazgo 10: Los factores que facilitan los aportes de la MAPP/OEA están relacionados a su rendimiento en los territorios: la permanencia, la continuidad, y la neutralidad/imparcialidad de su presencia y de sus actividades; la confianza y la aceptación que ha logrado de las partes, y el conocimiento que tiene del país y de los territorios.

Los factores que obstaculizan los aportes de la MAPP/OEA son principalmente factores externos tales como la polarización, la inseguridad, la violencia y los intereses políticos individuales o partidistas que hay en el país y en los territorios. Un factor interno que restringe la labor de la Misión es la insuficiencia de recursos humanos y financieros que tiene la Misión.

6.6.1 Identificación de factores de éxito que facilitaron los aportes de la MAPP al proceso de paz en Colombia

El equipo de evaluación formuló esta pregunta a cinco grupos de personas externas a la Misión (organismos internacionales/multilaterales (4), embajadas y agencias de cooperación (10), entidades del gobierno nacional (13), entidades del gobierno territorial (11) y operadores de justicia (2)). También se la formuló a personas vinculadas a la MAPP/OEA (Secretaría General (4), Bogotá (1) y las 18 OR que respondieron a la encuesta). En total, 40 actores externos y 23 actores internos respondieron a la pregunta.

Las respuestas dadas por las fuentes consultadas e informes de gestión, muestran que los factores que más facilitaron que la Misión hiciera sus aportes al proceso de paz son consistentes con los factores de valor agregado y se concentran en el desempeño de la Misión y no en factores externos.

Los factores favorables que facilitan la labor de la Misión más reconocidos por los actores externos e internos coinciden en 4 de 5 respuestas, tal como se evidencia en la siguiente tabla.

Tabla 10. Cinco factores que facilitan la labor de la Misión

Factores identificados por actores externos	% de las respuestas	Factores identificados por actores internos	% de respuestas
La percepción de neutralidad que hay acerca de la MAPP/OEA.	32,5%	La MAPP/OEA es imparcial, es decir, que no tiene interés en mediar en favor de uno u otro actor, sino en favor de la paz.	26%
La confianza que ha construido con los diferentes actores y sectores de la vida política y social. Sobre la base de dicha confianza hay una relación sólida con el gobierno[50] y con las organizaciones sociales y comunitarias en los territorios.	37,5%	La confianza de las comunidades y de los gobiernos gracias a los diálogos continuos y directos que la Misión mantiene con unas y otros.	69,5%
El conocimiento del contexto, tanto nacional, como regional que le permite hacer análisis más objetivos de los hechos.	35%	La MAPP es una fuente de información creíble porque su mandato garantiza la imparcialidad y le atribuye funciones específicas y claras.	30,4%
La presencia permanente y durante largo tiempo en terreno que ayuda a generar la confianza antes mencionada.	40%	Permanencia: la renovación sucesiva del mandato ha permitido que la Misión esté en Colombia desde hace casi 18 años.[51]	30,4%
Su papel de "puente" en los diálogos entre comunidades y el Estado	20%	Reconocimiento a su labor por parte de los diversos actores (comunidades, gobierno, OSC).	21,7%

Además de estos factores, la MAPP/OEA reconoce los aportes de los donantes al Fondo Canasta que posibilitan la labor misional en los territorios.[52]

6.6.2 Identificación de factores que obstaculizaron los aportes de la MAPP al proceso de paz en Colombia

Las respuestas dadas por las mismas fuentes consultadas muestran que hay coincidencia en señalar que los factores que más obstaculizaron que la Misión hiciera mayores aportes al proceso de paz son, en primer término, factores de contexto, y, en segundo lugar, factores de recursos disponibles para su labor. Otra vez, hay coincidencia en 4 de 5 puntos. Los actores internos

[50] En el Informe de Gestión 2013, se reconoce que el Gobierno colombiano, para garantizar la continuidad de la Misión, otorgó recursos financieros para el desarrollo de las funciones misionales incorporándose al grupo de donantes (p. 2).

[51] Se puede ver, por ejemplo, en el Informe de Gestión de 2014. Allí se muestra que el Gobierno Nacional amplió la vigencia del mandato de la Misión por solo un año más (hasta febrero 2015), dejando en libertad al futuro presidente para considerar la conveniencia de una ampliación mayor. Luego se aprueba el Quinto Protocolo Adicional que amplía y precisa el mandato, y se renueva sucesivamente asegurando la continuidad de la Misión en Colombia.

[52] En el Informe de Gestión 2016, se hace un reconocimiento especial a los donantes quienes aumentaron sus contribuciones (p. 56).

señalan la lentitud que imponen los trámites administrativos de la organización que de alguna manera obstaculizan la eficacia de los aportes de la MAPP/OEA. Los Actores externos mencionaron las limitaciones del mandato de la MAPP/OEA que prohíbe que pueda apoyar económicamente proyectos del gobierno.

Tabla 11. Factores que obstaculizan la labor de la Misión

Factores que obstaculizan la labor de la Misión según actores externos	% del total de respuestas	Factores que obstaculizan la labor de la Misión según actores internos	% del total de respuestas
La inseguridad y presencia de actores armados en los territorios	32,5%	La violencia y la inseguridad creadas, tanto por la presencia de actores armados en algunos territorios, como por la conflictividad social que no se tramita a través del diálogo.	26%
Polarización política de país puede provocar incertidumbre en el mandato de la MAPP, algunos de los actores que hoy los apoyan pueden ponerse en su contra, especialmente por la buena relación que se tiene con el gobierno.	15%	Cuestiones políticas que no dependen de la MAPP (polarización, diálogos entre gobierno y otros actores, la renovación del mandato, el triunfo de uno u otro programa político en las elecciones, etc.).[53]	26%
Dificultad de acceso a algunos territorios debido a su ubicación geográfica.	22,5%	Dificultades para acceder a algunos territorios, debido a la ubicación geográfica de los mismos.	26%
Recursos financieros y de personal que no son suficientes para desarrollar las actividades en los territorios.	15%	Insuficiencia de recursos humanos y financieros para desarrollar adecuadamente el trabajo en diferentes territorios.	21,7%
Restricciones en el mandato que impiden el apoyo directo a instituciones organizaciones.	20%	Trámites internos de la Misión que no apoyan adecuadamente la rapidez con la que se debe actuar en un contexto tan cambiante como el del país. Esto afecta principalmente a quienes trabajan en terreno, pero también afecta la pertinencia y validez de algunas tareas (especialmente publicaciones).[54]	17,3%

[53] Informes de Gestión 2014 (p. 2), 2018 (p. 5) y 2019 (p. 13).
[54] Informes de Gestión 2013 (p. 16).

6.7 Adopción de las recomendaciones estratégicas y operativas que fueron implementadas

Pregunta 11: ¿En qué medida fueron implementadas las recomendaciones de la evaluación externa de 2013?

Hallazgo 11: La Misión dio cumplimiento a las recomendaciones de la evaluación realizada el año 2013 lo cual se evidencia en la adopción de las siguientes medidas: i. Dio continuidad a su trabajo estratégico con víctimas y aseguró la continuidad de su mandato ajustándolo al contexto, ii. Acordó metas claras y alcanzables con el gobierno de Colombia, iii. Garantizó la transversalización del enfoque de derechos humanos, iv. Diseñó y puso en marcha una estrategia de comunicación con objetivos claros y diferenciada de acuerdo con los actores externos, v. Amplió su presupuesto e implementó una política de recursos humanos con condiciones competitivas, y vi. Estableció una comunicación fluida y de mutuo provecho con la sede.

Esta pregunta fue respondida por el equipo de evaluación tomando en cuenta la totalidad de la información recopilada durante el proceso. Muy pocos donantes que son parte del Fondo Canasta pudieron reflexionar sobre las recomendaciones de la anterior evaluación. Ver una tabla detallada en el Anexo N.

7. EFICIENCIA

7.1 Análisis de costos, estructura y gestión interna

Pregunta 12: ¿Fueron adecuados la estructura organizativa, gestión administrativa y financiera, el nivel de financiamiento, la capacidad del personal y los recursos físicos para progresar en la lógica de intervención?

Hallazgo 12: Los datos disponibles y percepciones expresadas en las entrevistas muestran una coherencia entre recursos financieros, recursos humanos y los beneficios logrados, que se han mostrado en este documento en las secciones 6.1, 6.2 y 6.3. El número de personal es consistente con la labor y los logros de la Misión, aunque se nota una división de labores según conceptos tradicionales de género y un déficit de participación femenina en cargos de

coordinación. La gestión interna está caracterizada por las OR como estratégico, flexible y ágil para responder al contexto en los territorios, aunque algunos oficiales en Bogotá y Washington mencionan que hay trámites muy burocráticos en algunos de los procedimientos que ellos tienen que manejar. En términos de estructura y líneas de trabajo se observa la necesidad de profundizar el enfoque diferencial etario y el fortalecimiento de capacidades. Por último, no hay un modelo permanente de informes de gestión por resultados ni de informes financieros, lo cual dificulta visibilizar adecuadamente los efectos e impactos que evidentemente logra la Misión con un alto grado de eficiencia.

7.1.1 Análisis de ejecución y costo-beneficio

Datos financieros anuales detallados y desglosados por rubros operacionales para el periodo contemplado por la evaluación no estuvieron disponibles, sin embargo, en tres periodos la información financiera se encuentra completa o casi completa. Por tanto, el equipo de evaluación seleccionó las gestiones 2013, 2016 y 2019 para su revisión. Aunque los datos están incompletos en 2016 (informes internos detallados están disponibles solo para 11 meses) y los rubros y montos pueden variar cada año, el equipo de evaluación cree que las cifras disponibles (USD) son suficientes para analizar la eficiencia en términos del nivel de ejecución presupuestal y de coherencia entre la ejecución "misional" y los beneficios.

La ejecución presupuestal del fondo canasta es muy eficiente, es decir alta, a 97% en 2013, 96% en 2016 (11 meses considerados) y 94% en 2019. Varias tablas y datos sobre ejecución presupuestal se encuentran en Anexo O.

En el Anexo P y en el Anexo Q se puede revisar los datos preparados por JGG con base en los informes financieros internos. Aquí basta señalar que los gastos atribuido al "trabajo misional"[55] que involucra contacto directo con contrapartes sobre temas substantivos fue razonable.[56]

Análisis de costos con relación a los beneficios

Realizar el análisis costo: beneficio es difícil cuando se trata una misión política y no un proyecto que ejecuta iniciativas directamente. En el contexto de la MAPP/OEA los beneficiarios más directos son los funcionarios públicos y la población en las comunidades en los territorios donde realizan sus acciones (es decir en de 500 centros poblados, 190 municipios y 22 departamentos del país). Una vez determinado este universo de beneficiarios más directos sería posible calcular el costo/beneficio con mayor precisión, si es un cálculo necesario. Con relacion de la incidencia

[55] Las tres áreas temáticas, el área de fortalecimiento de capacidades y las oficinas regionales están consideradas en esta categoría.

[56] El porcentaje de gastos dedicados directamente al trabajo misional con relación a gastos totales anuales fue razonable en 2013 (55%) y 2016 (62%, 11 meses). En 2019 menos gastos fueron atribuidos al trabajo misional (38%).

de la MAPP/OEA en políticas de la paz, se puede considerar que la población total de Colombia representa el total de beneficiarios, o sea más de 48 millones de habitantes.[57]

Para mostrar los costos comparados con los beneficios, el equipo de evaluación tomó en cuenta las cifras de beneficiarios de *algunas de las entidades de gobierno* apoyadas por la MAPP/OEA. El análisis resta en la evidencia de la evaluación de que la Misión apoyó a las entidades de gobierno en el cubrimiento a estos grupos poblacionales. En la siguiente tabla se usa los montos totales de las contribuciones del Fondo Canasta para cada año entre 2013 y 2019.

Tabla 12. Costo aproximado por población beneficiada (muestra, USD)

Población beneficiada	Monto
Víctimas, sujetos de atención reconocidas por la Ley 1448/2011[58]	7.351.894
Solicitantes Unidad Restitución de Tierras 2011 - 2019[59]	98.352
Solicitantes de apoyo a la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas[60]	1.000
Participantes en encuentros CEV[61] 2019	20.455
Víctimas en 7 macrocasos en la JEP[62]	326.703
Desmovilizados reintegrados 2014 - 2019[63]	107.105
Sub total población beneficiada (proxy/muestra)	7.905.509
Suma de gastos anuales (canasta, USD)	41.094.896
Monto por individuo (USD)	**$5,20**

Este cálculo por individuo no capta la incidencia de la MAPP/OEA en otras áreas de trabajo, tales como el número de participantes y beneficiarios en la elaboración y ejecución de los PDET ni en el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), y la prevención de reclutamiento forzado, entre otros temas. También es importante tener en cuenta que las alertas

57 https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018/cuantos-somos

58 https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394

59 Datos abiertos Restitución de Tierra https://www.datos.gov.co/Agricultura-y-Desarrollo-Rural/N-mero-de-solicitudes-de-restituci-n/nqqh-cmwq?category=Agricultura-y-Desarrollo-Rural&view_name=N-mero-de-solicitudes-de-restituci-n

60 https://www.ubpdbusquedadesaparecidos.co/wp-content/uploads/2019/04/Publicacion1.pdf

61 https://comisiondelaverdad.co/images/Informe_de_gestion_Institucional_2019VF.pdf

62 https://www.jep.gov.co/Planeacion1/Informes%20de%20gesti%C3%B3n/20210213%20SRVR_Macrocasos.pdf?csf=1&e=AEbOsx

63 http://www.reincorporacion.gov.co/es/agencia/Documentos%20de%20ARN%20en%20Cifras/ARN_en_Cifras_corte_mayo_2021.pdf

de la Misión salvan vidas por acciones preventivas de la institucionalidad y no es posible asignar un precio a esta función.

7.1.2 Factores de estructura organizativa y/o de gestión administrativa y financiera

Este indicador de la pregunta 12 tenía el objetivo de mostrar eficiencias e ineficiencias en la estructura o gestión administrativa y financiera (factores que facilitaron u obstaculizaron la implementación de las iniciativas de la MAPP/OEA).

Personal

El personal de la MAPP/OEA representa un factor favorable y clave para la implementación del mandato, como fue mencionado en las respuestas a la pregunta anterior sobre valor agregado. En las entrevistas internas (de la Misión y de la Secretaría General) también se enfatizan los siguientes factores favorables con relación a los recursos humanos de la Misión:

- El proceso de contratación del personal es riguroso y, por lo tanto, la Misión cuenta con un equipo muy especializado que asume los valores, habilidades y destrezas que se requieren para hacer el trabajo que realiza la Misión.
- El compromiso y capacidad del personal que se encuentra permanentemente en los territorios.
- El programa de "secondments" ha sido importante para captar recursos humanos especializados.

En términos de personal, la unidad de recursos humanos de la Misión compartió los siguientes datos desglosados por género y categoría laboral:

Tabla 13. Recursos humanos desglosados por género

Categoría Laboral	% de hombres	% de mujeres
Coordinaciones Bogotá y Jefatura:	64%	36%
Coordinaciones Oficinas Regionales	56%	44%
Profesionales Terreno	44%	56%
Profesionales/Asistentes Bogotá	33%	67%
Conductores	100%	-
Conductores	9%	91%

El 49% del personal son hombres y 51% mujeres. La Misión muestra una distribución de funciones por género en la que se evidencia un déficit de participación femenina en la categoría de "coordinaciones de Bogotá y Jefatura" y, en menor grado, en la categoría de "coordinaciones de oficinas regionales." Las mujeres se concentran en roles tradicionalmente asociados a lo femenino (labores de asistencia) y los hombres en tareas tradicionalmente asociadas a lo masculino (conducción).

Estructura

En términos de la estructura organizativa, el equipo de evaluación observa que la nueva área de fortalecimiento de capacidades ha asumido la tarea de construcción, intercambio y transmisión de conocimientos que se requieren para el avance de la paz en Colombia. Se puede decir también que hay un avance en la integración de esta con las áreas temáticas, aunque estén en un momento inicial de ese proceso de integración. Comparada con la estructura de otras misiones internacionales, especialmente la Misión Especial de Verificación analizada en la sección 5.2.1, la MAPP/OEA cuenta con una estructura flexible y desconcentrada. También la Misión tiene menos recursos humanos y económicos que la Misión de Verificación de la ONU.[64] Las entrevistas no revelaron observaciones sobre la estructura de la MAPP/OEA, pero sí sobre los procesos de gestión (ver abajo).

Enfoques diferenciales

El personal de la Misión describe distintas fases del abordaje de los enfoques diferenciales señalados en su mandato (género, étnico y etario):

- 2006-2012 se inicia una fase de reflexión y apoyo externo, la Misión empieza la aplicación del enfoque diferencial de género en DDR.
- 2013 – la evaluación externa recomienda a la Misión ser más estratégica y concreta en cómo abordar los enfoques diferenciales.[65]
- 2012-2015 se constituye un área de género como área de apoyo, y la especialista a cargo empieza una relación con la CIM.
- 2015-2016 se profundiza la aplicación de los enfoques diferenciales de género, étnico y etario como requiere el Quinto Protocolo, vinculándolos a las temáticas prioritarias en el contexto territorial. Si bien se aumentaban las capacidades internas se hizo evidente que una sola persona experta no puede transversalizar los enfoques diferenciales, y que es necesario un esfuerzo organizacional.

Es importante señalar que la MAPP/OEA pasó de tener un área específica para enfoques diferenciales a incorporar personal con conocimiento de los enfoques diferenciales y una asesora en el área de gestión de conocimiento que orienta a las OR. Esta transición le ha dado buenos resultados:

---

[64] Según un informe del Secretario General, el fondo multidonante de la ONU contó con $32M USD en enero 2019. https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/s_2019_265_espanol.pdf (párrafo 101).

[65] La integración del enfoque de género desde el año 2013: “En cuanto al resultado esperado a nivel interno, es posible afirmar que durante el año 2013 el Área de Género cumplió con el objetivo de incorporar el enfoque diferencial y de género a las labores desarrolladas por las demás áreas temáticas de la Misión, logrando así un mejor abordaje, incorporación y apropiación de este enfoque por parte de la Misión” (Informe de Gestión 2013, p. 12).

- Áreas como comunicaciones y construcción de paz tienen una clara incorporación del enfoque de género.
- El área de justicia incorpora los enfoques de género y étnico.
- El área de dinámicas territoriales capta datos importantes de los tres enfoques diferenciales, especialmente género y étnico (y etario cuando se trata reclutamiento forzado).
- La Misión tiene una relación fluida con el mecanismo nacional de género (Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer).
- Se ha logrado establecer relaciones de mutuo provecho con instancias de la Secretaría General, como la CIM.
- La MAPP/OEA ha jugado un papel importante en la incorporación del enfoque de género en procesos estratégicos como el Acuerdo de Paz con las FARC-EP.

Aunque hay atención de plataformas de juventud y reclutamiento forzado de menores, el enfoque etario no es tan obvio como los enfoques diferenciales de género y étnico. Hay áreas en las que se evidencia en menor grado la transversalización, como en la nueva área de fortalecimiento de capacidades. Como se señaló arriba, la mitad de las oficinas regionales consideran que los recursos destinados a incorporación del enfoque diferencial no son suficientes, lo cual alerta sobre la necesidad de aumentar las capacidades que se han logrado a nivel central hacia las regionales. También, el equipo de evaluación observa que en los informes de gestión falta más información sobre la incorporación de los enfoques diferenciales.

Gestión Interna

Los datos recopilados de entrevistas a actores internos revelan diferencias en las respuestas sobre los factores que facilitan u obstaculizan la gestión interna. Estas respuestas varían desde el contexto o puesto del trabajo:

- **Planificación estratégica y operacional flexible**. Desde la Secretaría General se ve una buena planificación la cual permite una ejecución eficaz. También la oficina de la Misión en Bogotá identifica la planificación estratégica como un factor favorable. Las OR perciben una flexibilidad en la planificación ("priorización de los procesos de acompañamiento que han podido ser planificados participativamente, de acuerdo con las necesidades de las organizaciones sociales en los territorios priorizados.") Una OR atribuye la flexibilidad en la planificación en el reconocimiento que las OR están en mejor situación para "determinar las acciones que el territorio requiere, por lo que no existe burocracia ni lentitud en la toma de decisiones, pero si procedimientos para facilitar el trabajo de las oficinas regionales."
- **Informes de gestión, resultados y beneficiarios**. Las OR observan que hay "mejores" resultados en iniciativas específicas y generalmente falta mostrar las opiniones de los beneficiarios en los informes (presuntamente se refiere a los informes semestrales) que no priorizan el trabajo con organizaciones sociales en los territorios. La perspectiva de seis donantes que son parte del Fondo

Canasta también señala un enfoque débil en los efectos e incidencia de la MAPP/OEA en los informes de gestión. El equipo de evaluación reconoce el reto de evidenciar la contribución de la Misión a la política de paz del Estado en la ausencia de una propuesta metodológica rigurosa y de aplicación sostenida.

- **Sistemas de gestión**. Oficiales en la Secretaría General enfatizan los sistemas creados según estándares internacionales (por ejemplo, ISO 30401). El equipo de evaluación percibe un compromiso en la MAPP/OEA para mejorar y aclarar sistemas y procesos para coordinar y documentar el trabajo de monitoreo y acompañamiento en los territorios para analizar y sintetizar lecciones aprendidas que luego pueden compartir en la OEA. La creación del área de gestión de conocimiento es una muestra del compromiso y avance en la documentación de prácticas y logros.
- **Comunicación**. Es un tema recurrente desde distintas perspectivas. En la Secretaría General se aprecia la comunicación entre departamentos en Washington y también con el gobierno colombiano. Las OR reconocen la comunicación fluida con la oficina de Bogotá, con áreas temáticas para el apoyo técnico, y con áreas administrativas. En Bogotá, los oficiales señalan que las relaciones exteriores con el gobierno y actores internacionales son muy fluidas y han permitido un posicionamiento muy positivo.
- **Administración Financiera**. Las OR acuerdan que los procesos financieros son transparentes, flexibles y claros (un factor que facilita las iniciativas de la MAPP/OEA) y que los FIR permiten que las OR generen confianza en la comunidad. Una sola OR respondió que los procesos administrativos pueden ser más ágiles (rápidos). Las OR destacan la alta capacidad administrativa en sus oficinas, apoyada por la oficina de Bogotá. Otros oficiales de Bogotá y Washington manifestaron que las normas administrativas y financieras de la OEA son rígidas y no siempre puede seguirse (por circunstancias en los territorios, no siempre hay facturas, por ejemplo). Estas respuestas reflejan un esfuerzo desde la Secretaría General y Bogotá para simplificar los procedimientos para las actividades en los territorios.
- **Recursos financieros**. Por la crisis financiera de la OEA y las necesidades para construir la paz en Colombia, la recaudación de fondos ha sido una prioridad. Los actores internos ven el Fondo Canasta y la negociación directa con donantes un factor favorable a la implementación del trabajo misional.

7.2 Contribuciones y obstáculos de las iniciativas de la MAPP

Pregunta 13: ¿Cómo los donantes, el Estado colombiano y la Secretaría General de la OEA facilitaron u obstaculizaron las iniciativas implementadas por la MAPP?

Hallazgo 13: La confianza mutua y la comunicación permanente y fluida han sido las bases sobre las cuales se sustenta la relación entre los donantes y el Estado colombiano con la Misión. Los donantes facilitan iniciativas de la Misión brindando soporte económico y apoyo - tácito o expreso- a las acciones emprendidas por la MAPP/OEA. El Estado colombiano las facilita, convocando, permitiendo o coordinando la participación de la Misión en actividades propias del proceso de paz, contempladas en el Mandato. Por su parte, la Secretaría General ha facilitado el trabajo de la MAPP/OEA manteniendo la comunicación permanente y fluida y sosteniendo una muy importante y consolidada relación con el Estado, lo cual se traduce en apoyo político a la Misión.

No se encontró que los donantes, el Estado o la Secretaría General hubieran obstaculizado alguna iniciativa implementada por la MAPP. Sólo se hizo una referencia a que algunas posturas de la SG sobre política hemisférica pueden influir en las facilidades con las que la Misión desarrolla sus actividades.

7.2.1 Ejemplos de cómo los donantes, la contraparte (Estado colombiano) y la OEA facilitan y/u obstaculizan la implementación de las iniciativas de la MAPP

En los apartados anteriores (ver especialmente 6.5) se ha señalado como donantes, el gobierno y entidades en la Secretaría General (y la CIM) facilitan la implementación de iniciativas de la Misión y no es necesario repetir la información.

Con relación de la articulación entre la Secretaría General (y la CIM) y la Misión hubo datos muy positivos respondiendo a la novena pregunta (véase 6.5.2). Durante el proceso de evaluación, el JGG percibió una alta coordinación y comunicación entre el DSDME de la Secretaría de Fortalecimiento de la Democracia con la MAPP/OEA a tal punto que puede afirmar que la Misión y el DSDME funcionan como una entidad integrada.

También los datos de las respuestas a las preguntas anteriores muestran que los donantes y el Estado colombiano articulan con la Misión para contribuir a su trabajo misional. En ambos casos las relaciones son fluidas y de confianza, las diferencias de opinión no se convierten en obstáculos. Los datos y las respuestas a las preguntas 5 (dinámicas territoriales), 6 (justicia y DDR), y 7 (construcción de paz) ilustran una buena articulación entre programas gubernamentales e instancias jurisdiccionales y la Misión.

La pregunta sobre obstáculos fue más sensible y fue aplicada a las embajadas y agencias de cooperación (9 entrevistas), algunos oficiales del gobierno nacional (5 entrevistas), oficiales gubernamentales en los territorios (11 entrevistas) y solamente dos oficiales de la Misión en Bogotá. Hubo muy pocos ejemplos concretos sobre limitaciones o tensiones y ningún señalamiento de obstáculos causados por donantes, el gobierno o la Secretaría General de la OEA.

En las entrevistas con donantes en 4/9 entrevistas, los representantes que participaron no pudieron responder y en las 5 entrevistas restantes se señaló que la Misión mantiene una buena relación con el gobierno y que no se percibieron obstáculos, aunque en 2 entrevistas se dijo que algunos pronunciamientos del Secretario General pudieron haber generado inconformidad por parte de algunos gobiernos de la región que eran cercanos al proceso de diálogo entre el Estado colombiano y las FARC-EP y, en consecuencia, podrían generar tensión en las relaciones de la Misión con el gobierno.[66] Sin embargo, los entrevistados internos no afirman que hubiera tensiones por esta situación. Dado que el jefe de misión no es representante de la OEA en Colombia, él no asume este papel sin una instrucción específica y más bien, el Secretario General se relaciona directamente con el gobierno colombiano en temas distintos a aquellos de los que trata el mandato de la MAPP/OEA.

Oficiales del gobierno nacional afirmaron que hay trabajo fluido y no obstáculos en la implementación de iniciativas de construcción de paz. Un oficial notaba que a veces el gobierno espera la participación de la Misión en algún escenario y la Misión no lo ve pertinente. Varias entidades refirieron que esperan que la Misión tenga incidencia en más zonas conflictivas, que se adapten a los nuevos liderazgos en la sociedad y se aumenten las capacidades de análisis de contexto en las entidades estatales.

8. SOSTENIBILIDAD

Pregunta 14: ¿Hasta qué punto la institucionalidad colombiana, las organizaciones sociales y las comunidades beneficiarias podrán sostener los resultados logrados?

Hallazgo 14: Aunque la Misión no está registrando o analizando sistemáticamente la adopción o no de sus recomendaciones más importantes y, por lo tanto, no se puede precisar con exactitud la incidencia de la MAPP/OEA en el diseño o en los cambios de las políticas y programas de las entidades estatales, existe información que demuestra la participación de la MAPP/OEA en la formulación y/o implementación de iniciativas, programas, políticas y leyes del Estado colombiano y que duraran más allá de la acción de la MAPP/OEA. Por ejemplo, hay información publicada sobre contribuciones a políticas públicas por el área de construcción de paz. La MAPP/OEA contribuye al aumento de capacidad de algunas organizaciones sociales e impulsa la creación de espacios de coordinación y participación en los territorios, que, a su vez, facilitan la incidencia de las organizaciones sociales para el beneficio de las comunidades. La sostenibilidad financiera y técnica de las iniciativas del Estado colombiano

[66] La revisión de pronunciamientos del Secretario General hecha por el JGG reveló reacciones de algunos gobiernos por distintas interpretaciones de situaciones en la región, la transparencia de procesos electorales y la participación multipartidaria en elecciones nacionales.

apoyadas por la Misión, es un asunto pendiente de resolver: su implementación es costosa en términos económicos y requiere un esfuerzo sostenido durante un largo periodo de tiempo. La falta de recursos, económicos y humanos, en algunos programas disminuye el ritmo de la consolidación de una paz duradera.

La sostenibilidad de las acciones de la MAPP/OEA depende del grado en que el Estado colombiano adopta las recomendaciones en el marco normativo y programas a favor de la paz en el país. Por tanto esta sección examina la incidencia de la Misión en programas, políticas y leyes del Estado, la posibilidad que organizaciones sociales continúen su propia labor de incidencia, y el presupuesto necesario para construir la paz en Colombia.

8.1 Toma de decisiones con base a las recomendaciones de la MAPP

8.1.1 Incidencia en la toma de decisiones relacionadas a programas, políticas y leyes

En la evaluación se supone que la sostenibilidad puede ser evaluada por el grado de adopción de recomendaciones de la MAPP/OEA y/o por el grado de incidencia en iniciativas implementadas dentro el marco normativo de la paz.

Las recomendaciones de la Misión son verbales y contemporáneas con el monitoreo y acompañamiento en los territorios (con alcaldes, mesas municipales, gobernación departamental (22), mesas departamentales) y por escrito en informes semestrales al Consejo Permanente y otros informes dirigidos (casi 1.200 informes en el periodo de evaluación) a 20-30 instituciones nacionales. Por tanto, el seguimiento sistemático de cada recomendación es muy complejo y consume esfuerzos y tiempo. La MAPP/OEA ha empezado a recolectar datos sobre incidencia y el área de gestión de conocimientos ha elaborado una herramienta de seguimiento a las recomendaciones. Sin embargo, por la cantidad de recomendaciones, la Misión no ha dado un seguimiento detallado de largo tiempo.

Quince OR afirmaron que hacen seguimiento a las recomendaciones verbales de la Misión en sus zonas. “En los contextos locales hay un mayor seguimiento, en el contexto nacional es más débil, se realiza desde Bogotá.” Las OR pueden dar seguimiento por medio de la comunicación constante con contrapartes en espacios de participación, especialmente en zonas de atención priorizada, pero no hay una herramienta para el seguimiento y monitoreo del proceso de implementación de dichas recomendaciones. Una OR dice que “muchas de las recomendaciones son anunciadas en el *boletín de incidencia*,” otros entrevistados o encuestados de la Misión también refirieron a estos boletines.[67] La adopción de recomendaciones en el territorio depende de las condiciones del contexto e incluso de la disponibilidad de los recursos para implementarlas. Según las OR algunas recomendaciones logran ajustes a políticas nacionales

[67] El equipo de evaluación no encontró estos boletines entre los documentos compartidos por la Misión.

que tienen consecuencias directas sobre la población afectada por el conflicto armado en los territorios.

Aunque contar con datos precisos sobre incidencia e impacto de la Misión en el más alto nivel del proceso de paz sería de gran utilidad e interés para los países donantes, el Estado colombiano y el Consejo Permanente de la OEA, es importante señalar que 5/10 donantes no pudieron responder sobre la medida en que las recomendaciones de la Misión están consideradas por el gobierno. Esto puede ser porque los informes anuales de gestión describen actividades y no incidencia (es decir efectos o impactos como resultado del acompañamiento y apoyo técnico). Algunos donantes que conocen procesos específicos pudieron describir incidencia en ellos.

Gobierno Territorial

En 10 entrevistas con oficiales gubernamentales en los territorios de las OR muestra hubo un consenso en que sí adoptan las recomendaciones verbales de la MAPP/OEA en la zona (sobre reincorporación, reclutamiento forzado, PDET, verdad y reparación). También coincidieron en que adoptan los análisis de riesgo y las recomendaciones de seguridad que provee la Misión en cada territorio. Por ejemplo, la MAPP/OEA incidió en alcaldías y en la gobernación (según 2 entrevistados y la MAPP/OEA) para que se crearan espacios municipales y departamentales de paz y mesas sobre la juventud. Organizaciones participantes de un PDET afirmaron que el gobierno –y también organizaciones sociales– asumen las recomendaciones de la MAPP/OEA.

Sobre el proceso de reincorporación se identifican tres niveles de incidencia de la MAPP/OEA:

- A nivel regional los funcionarios de terreno se guían por lo que dicen los funcionarios de la MAPP/OEA. Se adoptan las recomendaciones para actividades concretas en sitios determinados.
- A nivel nacional, que es cuando se reúnen en Bogotá, la MAPP promueve o sugiere cambios en las políticas o en las estrategias. Con base en los ajustes aprobados, en las regiones se cambian los planes de trabajo.
- A nivel individual, la participación de la MAPP en el proceso de reintegración ayudó a un desmovilizado a cambiar su autopercepción, mejorar su autoestima, sumarse al proceso de reintegración, y compartir su experiencia.

Otro ejemplo es la contribución de la MAPP/OEA al derecho a la verdad: la OR de Valledupar fue seleccionada para servir como sitio de la ceremonia de entrega de restos de tres personas.[68]

A nivel técnico es importante reconocer que algunos oficiales gubernamentales esperan formación de parte de la MAPP/OEA para que puedan elaborar sus propios sistemas de análisis de riesgos. Un oficial gubernamental en el territorio advirtió que la salida de la MAPP/OEA no sería conveniente en el futuro cercano. Por ejemplo, cuando la Misión no continúa su labor de

[68] https://www.fiscalia.gov.co/colombia/justicia-transicional-2/entrega-de-restos-oseos/entregas-cesar/

monitoreo y acompañamiento en un territorio, otras entidades no asumen el trabajo que hace la Misión porque "las personas no les tienen confianza. Es difícil que otra entidad las haga sentir seguras. La MAPP aparece siempre como una de las entidades en las que más confían. Cuando la MAPP se fue dejó un hueco."

Gobierno Nacional

Trece entrevistas abordaron el tema de consideración y/o adopción de recomendaciones de la Misión. Todos los participantes confirmaron la incidencia de la MAPP/OEA en las decisiones operativas y políticas de sus instituciones. El Embajador Ordóñez de Colombia en el Consejo Permanente de la OEA decía en una reunión en diciembre de 2020: "todas las recomendaciones y observaciones de este informe han sido minuciosamente analizadas y objeto de reflexión por entidades estatales del orden nacional."[69]

Cinco entrevistados confirmaron que los informes de monitoreo y análisis de la MAPP/OEA inciden directamente en decisiones como –por ejemplo– dónde, cómo y con quién se realizan eventos o actividades en una determinada zona. En un informe sobre un programa de coordinación en los territorios, la falta de integración del enfoque de género fue señalada por la MAPP/OEA y la institución nacional pudo trabajar con los oficiales en el territorio para integrar este enfoque. Dos entrevistados resaltaron que las alertas de la Misión (sobre víctimas y sobre la situación carcelaria) les sirvieron para decidir sus respuestas inmediatas.

Algunos métodos y estrategias de la Misión facilitan la adopción de las recomendaciones que hace. Por ejemplo, durante el periodo de la evaluación, la Misión empezó a compartir con anticipación borradores de informes semestrales para discutirlos con el gobierno. De esta manera las entidades estatales pueden agregar información y/o considerar la recomendación inmediatamente. También existen informes específicos o ejecutivos dirigidos directamente a las instituciones. Por último, la MAPP/OEA prepara y discute informes especiales sobre programas, tal como el PDET. Algunos entrevistados que reciben informes especiales dicen:

- "Recibimos informes especiales sobre nuestro programa – siempre escuchamos, adoptamos unas y no otras recomendaciones."
- No siempre es recomendación y acción linear. "Era más un trabajo y una reflexión conjunta. Sí hubo muchos aportes para identificar problemas y situaciones y para asignar recursos. La Misión llamaba la atención sobre los puntos a los que se debería poner atención: casos muy concretos. También ayudaron a agilizar acciones en casos concretos."
- Un operador de justicia explicó que reciben recomendaciones metodológicas y otras muy prácticas/operativas sobre casos concretos: "Las recomendaciones siempre llegan bien justificadas

[69] https://www.youtube.com/watch?v=-vvw8Mo7RvM&list=PLkh9EPEuEx2u3K89bP_SN5zNGdxGgV8iH (2:17:35)

y por eso no es fácil descartarlas; son siempre bien recibidas; siempre hay posibilidad de dialogar si no entendemos."

Según oficiales de la MAPP/OEA, las tres ramas del poder público han asumido las recomendaciones de la Misión, aunque no han preparado documentos de análisis para mostrar la incidencia con especificidad. Por ejemplo, según oficiales internos, de las 105 recomendaciones realizadas por la Misión sobre la Ley 975 sobre Justicia y Paz, más o menos 60 fueron adoptadas. En un comunicado de prensa, la OEA señala que "un 80 por ciento de las recomendaciones de la MAPP/OEA en materia de justicia transicional, por ejemplo, se vieron plasmadas en leyes, decretos y otros instrumentos jurídicos."[70] También en la publicación "Logros y Aportes de la MAPP/OEA a la construcción de paz en Colombia," se indica que la Comisión de Paz y Posconflicto del Senado consideró las recomendaciones de la Misión sobre la Ley 1448 de Víctimas y la prorrogó para 10 años más.[71] La Misión no ha mostrado con especificidad la integración de sus recomendaciones en las leyes citadas.

Si bien hay reconocimiento del acompañamiento de la MAPP/OEA o se cita a la Misión como un punto de referencia en varios informes de la institucionalidad, la incidencia en decisiones no está reportada con precisión.[72] Sin embargo, el equipo de evaluación encontró ejemplos concretos e ilustrativos de la incidencia de la MAPP/OEA en programas y procesos:

- Según el Manual de Participación para las Víctimas ante la JEP, publicado por la JEP, la MAPP/OEA brindó apoyo técnico para la elaboración del manual y, de hecho, se cita la ruta metodológica para la construcción de informes a la JEP en dos ocasiones.[73] La ruta es una guía preparada por la Misión.
- La MAPP/OEA con USAID, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Ministerio del Interior, líderes y lideresas sociales y defensores de derechos humanos discutieron los

[70] https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=D-017/16

[71] Logros y Aportes de la MAPP/OEA a la construcción de paz en Colombia (2020), p. 14.

[72] Varios informes hacen mención de la MAPP/OEA como aliado o acompañante: Comisión de Monitoreo y Seguimiento, "Cuarto Informe al Congreso de la República sobre la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras" (2017), p. 97; Comisión de la Verdad, "Informe de Gestión Institucional 2019", reconoce a la MAPP/OEA como aliado (p. 87) y aliado a organizaciones sociales en varios territorios (p. 111, 113, y 115); un proyecto sobre la restitución de tierras para mujeres ha sido identificado en el banco de éxitos y en este se reconoce a la Misión como aliado en el proyecto que aportaba a encuentros con mujeres para el conocimiento de sus derechos y las rutas para acercarse a las instituciones competentes (https://www.funcionpublica.gov.co/web/buenas-practicas-de-gestion-publica-colombiana/la-restitucion-de-tierras-empodera-a-las-mujeres-víctimas);

[73] JEP, Manual de Participación de las Víctimas ante la Jurisdicción Especial para la Paz (2020), p. 16, 66, y 70. https://www.jep.gov.co/Infografas/participacion/manualparticipacion.pdf

"Desafíos de la Política Pública Integral de Garantías para la promoción y defensa de los derechos humanos" con el fin de aportar al documento CONPES,[74] es decir una política formal.[75]

- La Misión está incidiendo en casos de reparación colectiva. Por ejemplo, la Misión facilitó la implementación del plan de reparación en la reparación colectiva de Redepaz articulando una mesa de cooperación para apoyo a Redepaz.[76] También existe mención de la Misión en su acompañamiento al sujeto de reparación colectiva de la mesa LGBT de la Comuna 8 de Medellín.[77] En el caso de reparación colectiva de organismos de Acción Comunal, un caso priorizado por la Misión, la MAPP/OEA es reconocida en el Documento de Diagnóstico de Daño Colectivo como "el más grande aliado"[78] por ayudar a visibilizar las denuncias de violaciones de derechos humanos de miembros de las Juntas de Acción Comunal (JAC).
- La Misión sigue apoyando el caso en reuniones con el Ministerio del Interior para avanzar un CONPES de las JAC: "se reunieron para concretar acciones conjuntas respecto a la construcción de un CONPES Comunal y temas de Participación Ciudadana (…) El encuentro fue producto de la reunión entre la Ministra del Interior, Nancy Patricia Gutiérrez y el jefe de la MAPP OEA, Roberto Menéndez, donde se recibieron recomendaciones al Plan de Acción Inmediata para la elaboración de una Política Pública de Protección de Líderes."[79]

8.2 Capacidad técnica y organizacional de las organizaciones sociales

Como se evidencia en secciones anteriores, la MAPP/OEA abre espacios de participación para víctimas, comunidades indígenas, y organizaciones sociales de los territorios en mecanismos de coordinación e interlocución con entidades estatales. En procesos de Justicia y Paz y luego en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, la Misión ha priorizado la participación de víctimas del conflicto armado en procesos de verdad, justicia y reparación y cuenta con este reconocimiento por el Estado y organizaciones de víctimas.[80]

---

[74] "El Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) fue creado por la Ley 19 de 1958. Es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Para lograrlo, coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el Gobierno, a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales que son presentados en sesión." Se puede ver en: https://www.dnp.gov.co/CONPES/Paginas/conpes.aspx

[75] https://colombia.iom.int/news/min-interior-avanza-en-garant%C3%ADas-para-la-defensa-de-los-ddhh

[76] Cuarto Informe al Congreso sobre la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, p. 175.

[77] https://www.unidadvictimas.gov.co/fr/node/42749

[78] Unidad para las Víctimas, Diagnóstico de Daño para sujeto de Reparación Colectiva no Étnico. Organismos de Acción Comunal, Código 430.08.15-34. Mayo 2018, p. 101.

[79] https://www.mininterior.gov.co/sala-de-prensa/noticias/mininterior-y-MAPP/OEA-trabajan-en-torno-la-participacion-ciudadana-y-conpes-comunal

[80] "…las víctimas hacen un reconocimiento especial al proceso de interlocución con el nivel nacional y territorial de la UARIV, así como al acompañamiento permanente que han recibido de parte de la MAPP/OEA." Segundo Informe al Congreso de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, (agosto, 2013), p. 587.

En las secciones 6.2 y 6.3 se presentaron ejemplos de mejoramiento de capacidades de las organizaciones y de las víctimas. Aquí se puntualizan respuestas de 7 organizaciones sociales a la pregunta, ¿Cree que su organización tiene la capacidad técnica y organizacional para sostener y ampliar su capacidad de incidencia de manera autónoma después de haber recibido el apoyo de la MAPP/OEA? Organizaciones indígenas afirmaron que la MAPP/OEA les ayudaba a:

- Ampliar la capacidad de incidencia "y podemos hacer y seguir haciendo incidencia de manera autónoma."
- Hacer que las autoridades estatales comprendan su perspectiva y costumbres para luego avanzar con el desarrollo de protocolos con la gobernación y ministerios.
- Si, después de elaborar un protocolo de relacionamiento con la JEP, "nos queda elementos importantes sobre interlocución y diálogo. Sin embargo, la presencia de la MAPP/OEA sigue siendo importante porque sus recomendaciones crean rutas para la solución pacífica de los conflictos."
- Otras organizaciones opinaron que ya tenían la capacidad instalada pero que la MAPP/OEA abre espacios y posibilita la incidencia con entidades estatales que no hubieran podido hacer sin los esfuerzos de la MAPP/OEA. Además, dos organizaciones reconocieron que el acompañamiento de la Misión protege a sus líderes y lideresas dada la inseguridad en las zonas.
- Tres representantes de comunidades indígenas afirmaron que la JEP mejoró sus niveles y estrategias de coordinación con las autoridades y la jurisdicción especial indígena y que el gobierno asumió algunas recomendaciones de la Misión sobre acciones de construcción de paz en la zona.

8.3 Contribución a la sostenibilidad financiera para avanzar en la construcción de paz

La sostenibilidad de las iniciativas que promuevan la paz duradera en Colombia depende de las decisiones políticas que tome el Estado colombiano en las próximas décadas y no solo de las que decida el actual gobierno. Obviamente, la comunidad internacional está aportando a la implementación del Acuerdo de Paz entre el Estado y las FARC-EP, sin embargo las decisiones políticas y financieras restan con el gobierno de turno. La MAPP-OEA, en sus informes, analiza el presupuesto público asignado al proceso de paz.

En el periodo 2013 - 2019 la Misión, en sus informes semestrales, ha advertido al Estado de Colombia y al Consejo Permanente sobre la falta de presupuesto para cumplir con algunas políticas públicas de paz. Sin embargo, desde el informe XXIV (2017) el análisis de asignaciones presupuestales del gobierno para instituciones públicas responsables de las reparaciones colectivas, la restitución de tierra, el esclarecimiento de la verdad, los PDET, entre otros programas, ha aumentado. Este análisis que hace la MAPP/OEA, coincide con el costeo presentado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de los puntos del Acuerdo de Paz, el

cual estimó el monto de $129.5 billones de pesos (COP) para 15 años de implementación.[81] La Procuraduría General de la Nación observaba que el monto contempla solamente los 170 municipios priorizados y considera contribuciones de varias fuentes, incluyendo la comunidad internacional y el Sistema General de Participaciones, el cual no cuenta con la flexibilidad normativa para cubrir los gastos contemplados.[82]

Donantes entrevistados concuerdan en que las necesidades en los territorios sobrepasan los recursos financieros disponibles y que la pandemia ha empeorado la situación económica. Según la perspectiva de agencias de cooperación internacional hay insuficiente asignación presupuestal en áreas tales como la justicia transicional y monitoreo de conflicto, mientras que hay mayores recursos asignados a la reinserción de desmovilizados y los PDET. Las entrevistas con oficiales gubernamentales en los territorios coinciden que estos dos últimos programas cuentan con mayor presupuesto. Además, el informe semestral XXVII observa que hay una presupuesto establecido para los PDET en el Plan Nacional de Desarrollo y un cronograma de ejecución,[83] y en el informe XXVIII la MAPP/OEA reconoce que hay avances significativos en los PDET por la asignación de más recursos (247 mil millones) para 42 proyectos.[84] Sobre justicia, dos oficiales de gobierno señalaron que justicia requiere más recursos financieros, especialmente para medidas de protección y medidas cautelares.

Es importante mencionar que la MAPP/OEA, en su informe XXVII, señalaba la disminución de recursos para reparación administrativa y una débil incorporación de la atención diferenciada a víctimas en el Plan Nacional de Desarrollo. La lentitud de procesos de reparación integral individual y colectiva también fue una preocupación de varios entrevistados.

Los entrevistados del gobierno y donantes destacan que la sostenibilidad de las contribuciones de la MAPP/OEA a la construcción de paz no es solamente una cuestión de recursos financieros sino de falta de talento humano para implementar los programas en algunas instancias gubernamentales en los territorios.

La sostenibilidad de la Misión misma depende de la renovación del mandato por el Estado de Colombia y el apoyo financiero de la comunidad internacional.

---

[81] Procuraduría General de la Nación, Primer Informe al Congreso sobre el estado de avance de la Implementación del Acuerdo de Paz 2016 - 2019 (agosto, 2019), p. 299.
[82] Ibíd., p. 300.
[83] Informe XXVII, p. 31.
[84] Informe XXVIII, p. 20, pie de página 59.

PARTE 3. Conclusiones, lecciones aprendidas y recomendaciones

9. CONCLUSIONES

Las conclusiones están organizadas siguiendo la teoría de cambio, presentada en el informe de inicio, la cual guio la recopilación y análisis de datos. Estas conclusiones permitieron el ajuste de la teoría de cambio y la preparación de las lecciones aprendidas y recomendaciones.

9.1 Monitoreo en los territorios

La presencia en territorio de la MAPP/OEA le permite desarrollar un monitoreo continuo que da cuenta de las afectaciones y necesidades particulares de mujeres y grupos étnicos. Gracias al monitoreo permanente la Misión logra un conocimiento profundo de las dinámicas territoriales, lo cual tiene un efecto clave en al menos cuatro sentidos: i. Es una de las bases de su credibilidad y legitimidad; ii. Fundamenta sus acciones de acompañamiento y apoyo técnico en materia de justicia transicional, DDR y construcción de paz y le permite tener impactos directos en la protección de individuos y comunidades; iii. Genera información y recomendaciones que inciden en las decisiones de entidades del nivel nacional y territorial y contrapartes de la comunidad internacional; y iv. Le permite actuar sin generar daño.

En atención a estos efectos el equipo de evaluación modificó la teoría de cambio y ubicó el monitoreo en la base de todas las acciones de la Misión.

(*Hallazgos 1, 2, 4, 5*)

9.2 Enfoques diferenciales

Con base en la revisión documental preliminar, la teoría de cambio original señalaba varios enfoques diferenciales en la labor misional de la MAPP/OEA: Género, edad, pertenencia étnica, discapacidad, orientación sexual e identidad de género no hegemónica (asumiendo el enfoque de género como prioridad).

Por el mandato (quinto protocolo) hay 3 enfoques prioritarios: género, étnico y etario. Se concluye que la Misión integra de manera clara y efectiva los enfoques étnico y de género en sus acciones de monitoreo, acompañamiento y la mayoría de su apoyo técnico; el enfoque etario es menos visible. Esto le permite a la MAPP/OEA identificar de manera adecuada las afectaciones diferenciales del conflicto sobre las mujeres y los grupos étnicos y disminuir las barreras de acceso de estas poblaciones a los escenarios de participación de víctimas y a sus derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición. Los tres enfoques han sido aplicados y

permiten entender cómo la edad, el género y la pertinencia étnica fueron factores que implicaron un impacto diferencial y desproporcionado del conflicto armado y se han considerado las barreras de acceso a las víctimas que se presentan como efecto del traslape o intersección de estas variables.

Aunque el área de fortalecimiento de capacidades ha apoyado iniciativas con comunidades indígenas y afrodescendientes, la integración de estos dos enfoques diferenciales aún no es visible en el resumen de los cursos realizados por el área de fortalecimiento de capacidades, específicamente en capacitaciones sobre diálogo social, análisis y transformación de conflictos.

La integración de los enfoques diferenciales mencionados es un aspecto distintivo de la Misión en sus acciones de monitoreo, apoyo técnico y acompañamiento y ha tenido impacto en la apropiación de estas perspectivas en las entidades estatales y las organizaciones de la sociedad civil. La Misión es hoy un actor relevante frente a la institucionalidad encargada de la igualdad de género y los derechos de los pueblos indígenas y cuenta con legitimidad en ambas expresiones organizadas de la sociedad civil. No obstante, no se visibilizan claramente otros enfoques como el etario o en iniciativas distintas a la participación juvenil o reclutamiento forzado de niños y niñas.

Con relación a los recursos humanos, se evidenciaron oportunidades de mejora en avanzar hacia una mayor igualdad de género en los cargos de coordinación y en verificar trámites burocráticos que pueden restar a la eficiencia de la Misión.

En consecuencia, en la teoría de cambio ajustada se enfatizaron los enfoques de género y étnico, y el enfoque etario en menor grado.

(*Hallazgos: 1, 4, 5, 6, 7, 12*)

9.3 Gestión de apoyo

En la teoría de cambio original se identificaban las áreas de Comunicaciones, Gestión Política, Fortalecimiento de Capacidades y Gestión del Conocimiento como las áreas que apoyan directamente el trabajo misional.

Las áreas de apoyo de instancias de la OEA en general, y de la Secretaría General en particular, brindan contribuciones sustantivas a la labor misional. Por ejemplo, la CIM ha jugado un papel muy importante en la apropiación y profundización del enfoque de género por parte de la MAPP.

Las áreas de apoyo de la MAPP aportan a las áreas temáticas y a las Oficinas Regionales en distintos grados de contribución según el grado de relacionamiento con actores externos. En particular, las áreas de apoyo son importantes para coordinar espacios interinstitucionales, fortalecer capacidades de actores de gobierno y sociedad civil y lograr una relación fluida con el Gobierno colombiano para la permanencia de la Misión, comunicar acciones clave y lograr

incidencia en la construcción de paz. Se destaca también el aporte clave del área de planificación y enlace regional como un esfuerzo central en la coordinación, registro de datos, y gestión de actividades. Se evidenció que puede haber una mejor integración del área de fortalecimiento de capacidades con las áreas temáticas y misionales.

El monitoreo, como base de las acciones de la Misión, se logra gracias a niveles importantes de coordinación interna. También se evidencia coherencia entre los recursos financieros y humanos invertidos y los beneficios logrados. La gestión de recursos humanos es adecuada y eficiente y el modelo interno se caracteriza por ser flexible, ágil y estratégico.

Además, la Misión aporta a la gestión de la OEA por medio de procesos estratégicos coordinados desde la sede. Este es el caso de los aportes de la MAPP/OEA en gestión de conocimiento, reflexiones sobre buenas prácticas en la gestión de misiones especiales y elaboración de informes temáticos.

Aunque las áreas de apoyo captan un buen número de datos en el sistema de gestión, el equipo evaluador concluye que no se está logrando evidenciar de manera eficiente la incidencia y contribuciones de la Misión en los informes de gestión preparados para el Fondo Canasta. Estos informes no registran la incidencia que ha logrado la MAPP/OEA por no contar con una estrategia de medición de incidencia.

(Hallazgo 3, 9, 12, 14)

9.4 Métodos misionales con el enfoque de derechos y enfoques diferenciales

La Misión realiza acciones de monitoreo, acompañamiento y apoyo técnico que se caracterizan por estar fundamentadas en un conocimiento profundo de las dinámicas territoriales, por incorporar los enfoques diferenciales de género y étnico y por no generar daño. La Misión ha logrado una lectura comprensiva del contexto y ha sabido responder de manera estratégica manteniendo su relacionamiento con el Gobierno y la vigencia de su mandato.

La MAPP/OEA ha logrado incidir en entidades de gobierno a nivel nacional y territorial. Para la sostenibilidad de los aportes de la Misión sería importante aplicar mayores esfuerzos en la transferencia de capacidades a la institucionalidad en temas como análisis de conflicto y riesgos con enfoques diferenciales incorporados, entre otras capacidades técnicas.

También la Misión acompaña y apoya a las víctimas y sus organizaciones para acceder a sus derechos a la verdad, la justicia, la reparación y garantías de no repetición y aumentar su participación en instancias de coordinación con la institucionalidad. La Misión ha apoyado a personas que, por su origen étnico, por su género y su ubicación en zonas remotas, han sufrido los mayores impactos del conflicto armado y son las víctimas más vulnerables. A su vez, ha logrado identificar sus necesidades específicas y ha incidido en su empoderamiento en escenarios de participación de víctimas y diálogo con el Estado colombiano.

(Hallazgos 1, 2, 5, 6, 7, 8)

9.5 Temas priorizados

La teoría de cambio identificaba los temas priorizados por la Misión para contribuir a la "construcción de la paz" en Colombia.

Se encontró, en primer lugar, que la MAPP/OEA desarrolla sus acciones en plena coherencia con su plan estratégico, su mandato y el marco normativo de la OEA.

La evaluación percibió un desencuentro conceptual en la denominación del área de construcción de paz y la división de temas misionales entre esta área y el área de justicia transicional. Primero, porque las dos áreas trabajan en componentes o elementos del SIVJRNR y por tanto no siempre hay distintos sujetos de incidencia o contrapartes que separen las iniciativas de justicia transicional de las iniciativas de la verdad, reparaciones y no repetición. Segundo, porque todas las áreas de la Misión aportan a la construcción de paz.

(Hallazgos: 5, 6, 7)

9.6 Sujetos de Incidencia

La teoría de cambio original identificaba actores como sujetos de incidencia por línea temática. En general la evaluación confirmó estos sujetos de incidencia con algunas precisiones.

En el área de dinámicas territoriales, la evaluación encontró que hay incidencia en actores que no fueron contemplados inicialmente. Es cierto que la Misión ha logrado posicionarse y mantener su mandato a través de varias administraciones del gobierno y ha logrado incidir en la toma de decisiones en varios niveles de la institucionalidad, principalmente a través de las recomendaciones que surgen de sus acciones de monitoreo. La Misión también ha logrado incidir en comunidades, organizaciones sociales, víctimas y sus organizaciones, por medio de una relación respetuosa y fluida que le otorga legitimidad y credibilidad. Además, la MAPP/OEA también incide en algunas decisiones de los donantes, incluyendo qué iniciativas complementarias son importantes de apoyar.

La MAPP/OEA parece no haber incidido o interactuado con las OSC con trayectoria nacional como fue supuesto en la teoría de cambio original en la línea relacionada con el área de construcción de paz. Según los hallazgos, la Misión incide en las organizaciones sociales, incluyendo organizaciones de mujeres, de indígenas y de jóvenes al nivel territorial más que en el ámbito nacional.

En línea con lo anterior, la evaluación evidenció que el reconocimiento de la MAPP/OEA como actor relevante para la construcción de la paz en Colombia es sustancialmente mayor a nivel territorial. En el nivel nacional su reconocimiento por parte de OSC y de otras entidades

internacionales fue más discreto y se llamó la atención sobre la expectativa de un mayor protagonismo de la Misión en escenarios de articulación como la Mesa de Género de la Cooperación Internacional.

(Hallazgos 1, 4, 5, 6, 7, 14)

9.7 Efectos e Incidencia de la MAPP/OEA

Para formular la teoría de cambio el equipo de evaluación revisó los informes de gestión entre 2013 y 2019 y con base en los objetivos del Plan Estratégico y los planes anuales se identificaron los efectos inmediatos e intermedios por tema: dinámicas territoriales, justicia, DDR y "construcción de paz."

Efectos Inmediatos

Se concluye que los efectos inmediatos han sido logrados como fueron concebidos.

- La MAPP/OEA ha logrado aportar a una narrativa común sobre el conflicto armado y la situación de seguridad en los territorios gracias al monitoreo y los informes producidos.
- También ha logrado mejorar las capacidades de entidades estatales para aplicar herramientas de justicia transicional y ha cualificado la participación de las víctimas y sus organizaciones en los escenarios correspondientes. La Misión ha mejorado las capacidades de articulación entre las tres jurisdicciones y ha mejorado el acceso a la justicia de las víctimas.
- La MAPP/OEA ha logrado mejorar la situación de las personas que participan en los procesos de desmovilización y reintegración y ha fortalecido las capacidades de las instituciones implicadas.
- Por último, en el área de construcción de paz la teoría de cambio original señalaba únicamente el aumento de capacidades de incidencia de víctimas y OSC y las capacidades en la institucionalidad (con un énfasis en la reparación colectiva, según la priorización del tema en los objetivos para el área). Se concluye que la Misión ha mejorado las capacidades de incidencia de las víctimas y las organizaciones sociales en los territorios por medio de la creación o fortalecimiento de espacios de interlocución con el Estado para acceder a sus derechos de participación en el desarrollo local, la verdad y la reparación (la oportunidad de participación cualificada). También ha mejorado las condiciones y capacidades de diálogo entre las organizaciones y la institucionalidad y, en general, sus habilidades para resolver tensiones en los territorios.

Efectos Intermedios

La teoría de cambio original identificaba efectos intermedios relacionados a la incidencia de la MAPP/OEA en el Estado colombiano con relación a la toma de decisiones, políticas públicas y la implementación de programas priorizados como justicia transicional, reintegración y reparación colectiva.

Se confirma que la mayoría de los efectos intermedios contemplados en la teoría de cambio original fueron alcanzados.

Específicamente, la MAPP/OEA ha incidido en que las entidades estatales:

- Tomen decisiones oportunas para mitigar riesgos y prevenir violencias en los territorios.
- Mejoren las condiciones carcelarias, aunque no fue confirmada la incidencia en políticas carcelarias.
- Ajusten las normas que orientan la reintegración de los excombatientes de las Autodefensas Unidas de Colombia y realicen cambios en las leyes que se usan para juzgar a los paramilitares desmovilizados.
- Mejoren el acceso de víctimas a los mecanismos de justicia transicional, particularmente macro casos tramitados por la JEP apoyados por la Misión.
- Mejoren la coordinación interjurisdiccional, lo cual ha tenido efecto en evitar futuros conflictos pues existen instituciones fuertes con capacidad de administrar justicia.
- Mejoren el acceso de víctimas a los mecanismos de esclarecimiento de la verdad y de reparación individual y colectiva. Esto ha representado su acceso a los derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición, sin garantizar su pleno ejercicio.
- Consideren las recomendaciones de la MAPP/OEA en políticas públicas sobre garantías de no repetición, y la participación ciudadana, incluyendo los organismos de acción comunal.

También la evaluación confirmó que la Misión incide en un sinnúmero de decisiones programáticas de oficiales gubernamentales a nivel territorial y nacional que no es posible cuantificar. Concluyendo, la MAPP/OEA, con las contribuciones al Fondo Canasta, ha sumado a los esfuerzos del Gobierno, la sociedad civil y organismos internacionales para lograr la construcción de una paz estable y duradera en Colombia.

(Hallazgos 5, 6, 7, 9, 12, 13, 14)

Figura 4. Teoría de cambio ajustada

Objetivo estratégico o efecto último	**Una paz estable y duradera construida en Colombia**				
	Suman los esfuerzos de la MAPP a otros esfuerzos del gobierno, la sociedad civil y organismos internacionales				
Efectos intermedios	Toma de decisiones para mitigar riesgos o prevenir violencia Aumento en capacidades de prevención de reclutamiento forzado de menores	Políticas carcelarias Aplicación de mecanismos de justicia transicional mejorada Coordinación jurisdiccional fortalecida Mayor acceso de las víctimas a los mecanismos de justicia transicional La justicia ordinaria se mejora, evita y resuelve controversias	Incidencia en políticas de reintegración de las AUC y mejor implementación	Mejores políticas públicas al favor de víctimas del conflicto, implementación mejoradas	Víctimas acceden a sus derechos de verdad, reparación individual y colectiva, y participación cualificada en mecanismos de coordinación con el Estado
Efectos inmediatos	Conocimiento *Narrativo común*	Capacidades sobre herramientas de justicia transicional Capacidades en articulación interjurisdiccional Conocimiento sobre barreras de acceso y justicias (alternativas y otros)	Capacidades y conocimientos de funcionarios gubernamentales	***Mejores condiciones y capacidades de organizaciones sociales de participar efectivamente en espacios de coordinación con la institucionalidad;*** ***Mayores capacidades/habilidades para resolver conflictos*** Capacidades en la institucionalidad	
Sujetos de incidencia	*Institucionalidad nacional* ***Comunidad internacional (donantes)***	*Operadores de jurisdicciones ordinarias, especiales de paz y la jurisdicción indígena en los territorios* *Sistema carcelario*	*Actores en territorios* *Institucionalidad (ACR, ARN)*	*Gobiernos territoriales* *Institucionalidad nacional* *Víctimas, organizaciones sociales en los territorios, incluyendo organizaciones de mujeres,* ***indígenas, jóvenes***	
Temas	**Monitoreo de conflicto, conflictividad (dinámicas territoriales)**	**Justicia Transicional**	**DDR**	**"Construcción de Paz"**	
Métodos misionales	**Acompañamiento**			**Apoyo técnico**	
	Monitoreo				
Apoyo a las áreas misionales	**Áreas más vinculado a la labor misional: Comunicaciones, Gestión Política, Fortalecimiento de Capacidades**, Aportes a la labor misional: Gestión del Conocimiento, Planeación y Enlace Regional, Relaciones Externas				
Enfoques diferenciales	***Género, pertenencia étnica***, y etario Interseccionalidad -				

10. LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES

Lección aprendida 1: Estar presente en los territorios durante un tiempo prolongado y con personal altamente calificado y sensible crea confianza y credibilidad en la población y la institucionalidad. Este despliegue territorial, el amplio mandato y la información recopilada aumentan la posibilidad de incidir positivamente en la prevención de violencia, la protección de grupos en riesgo, y a la vez aprovechar la información para incidir en programas y políticas públicas a nivel nacional al favor de la paz. La presencia amplia en el territorio colombiano con un mandato es un acierto y una buena práctica para una misión de construcción de paz en un país extenso marcado por dinámicas conflictivas diversas según el territorio.

> **Recomendación 1.1**: Continuar sus esfuerzos para mantener el mandato amplio y recaudar fondos para poder sostener el despliegue territorial para el futuro próximo.
>
> **Recomendación 1.2**: Continuar con los procesos de gestión de recursos humanos que le han permitido a la Misión contar con personal sensible y cualificado, avanzando en mejorar la participación de mujeres en los cargos de toma de decisiones.

Lección aprendida 2: El monitoreo permite que la MAPP/OEA provea información recopilada *in situ*, con datos desagregados, que sus contrapartes gubernamentales no logran obtener de sus propios sistemas ni de otras organizaciones. Esta información es procesada, analizada y convertida en productos especialmente dirigidos a programas gubernamentales que, de esta manera, reciben un servicio de información que ninguna otra organización puede generar.

Para optimizar el uso y eventual transferencia de estos productos analíticos y para promover la sostenibilidad del monitoreo de dinámicas territoriales, se necesita que el Estado cuente con funcionarios capaces de reconocer la utilidad de esta información y suficientemente formados para usarla. Además, en la medida en que esos conocimientos y habilidades sean efectivamente transferidos se fortalecerá también la posibilidad de que contar con sistemas eficientes de información aumentará la posibilidad de que esas entidades (y por tanto la propia MAPP OEA) cuenten con datos acumulados sobre resultados e incidencia de su trabajo.

Así mismo el apoyo técnico de parte de la MAPP/OEA con contrapartes clave, incluyendo capacitación con actores estratégicos del gobierno (nacional y territorial) y con organizaciones sociales en los territorios, es una estrategia acertada que aumenta las posibilidades de participación cualificada, atención y protección de víctimas y grupos en situación de riesgo, y diálogo constructivo entre la institucionalidad y la comunidad.

> **Recomendación 2.1**: Fortalecer el área de desarrollo de capacidades para que pueda desarrollar un programa, conjuntamente con el área temática Dinámicas Territoriales, dirigido a entidades del Estado para que estas aprendan a hacer monitoreo, atención y protección de víctimas y grupos en situación de riesgo.

Recomendación 2.2: Que las áreas de dinámicas territoriales y fortalecimiento de capacidades diseñen y ejecuten un plan de formación y acompañamiento que permita compartir el conocimiento y la experiencia de la MAPP/OEA en la creación y/o uso de sistemas de registro y análisis de dinámicas territoriales con las entidades estatales que tienen responsabilidad misional en la construcción de paz y cuentan con dependencias desconcentradas en los territorios. Los contenidos de capacitación deben sensibilizar a las entidades sobre las ventajas de fortalecer sus capacidades en este sentido. También deben incluir insumos técnicos específicos sobre cómo las entidades pueden avanzar en este sentido desde recursos humanos y tecnológicos (software) requeridos.

Recomendación 2.3: Así mismo, es necesario que las áreas de desarrollo de capacidades y "construcción de paz" promuevan y/o realicen procesos formativos en los valores democráticos de la OEA para el diálogo constructivo con sus contrapartes de gobierno y sociedad civil.

Lección aprendida 3: Al enfocar y priorizar el monitoreo, acompañamiento y apoyo técnico a nivel territorial, el relacionamiento con actores estratégicos a nivel nacional podría verse afectado. Dado que las organizaciones de la sociedad civil con trayectoria nacional también esperan incidir en programas, políticas y leyes relacionados a la construcción de paz, estas representan un aliado estratégico en la incidencia y la sostenibilidad de los cambios alcanzados. También existen espacios estratégicos para generar incidencia en el nivel nacional en los que la Misión puede fortalecer su presencia y aportes.

Recomendación 3.1: Dinamizar y consolidar la relación de la Misión con plataformas nacionales que agrupen OSC que trabajen en el campo de construcción de paz para identificar temas en los que la MAPP/OEA puede contribuir compartiendo análisis técnicos y recomendaciones sobre políticas públicas, leyes y programas de construcción de paz.

Lección aprendida 4: La coordinación entre la MAPP/OEA, Secretaría General y agencias de derechos humanos y mujeres, fortalece unidades internas de la Misión y la OEA y promueve la sistematización de experiencias. Al reflexionar y sistematizar experiencias sobre la construcción de paz y la gestión de una misión especial, se vinculan y fortalecen distintas iniciativas de la OEA. Por tanto, representa una buena práctica que debe continuar y replicar.

Recomendación 4.1: Continuar y consolidar la articulación entre la Misión, la Secretaría General y unos órganos de la OEA. Esto permite el fortalecimiento de la MAPP y el aporte sistematizado de esta experiencia para apoyar la mejora de sistemas y de próximas misiones de la OEA en el hemisferio, en armonía con los principios y valores de la organización.

Lección aprendida 5: A pesar de que hay clara evidencia del impacto de la Misión en programas, políticas y leyes, esta incidencia no ha sido registrada, estudiada, ni divulgada adecuadamente

con actores clave. La brecha entre los logros de la Misión, identificados por esta evaluación, y la información recopilada y reportada en los informes anuales de gestión, constituye una debilidad de planificación, monitoreo y comunicación y se explica por la falta de aplicación rigurosa de una serie de indicadores cualitativos en el plan estratégico. Al contrario, la aplicación de indicadores mayormente cuantitativos sobre actividades y productos.

> **Recomendación 5.1**: Revisar el marco estratégico para poder registrar e informar datos específicos sobre la incidencia de la MAPP/OEA en programas y políticas gubernamentales y espacios de coordinación entre la sociedad y el Estado.

Lección aprendida 6: La MAPP/OEA sostendrá su incidencia con la continuidad de la calidad del monitoreo y análisis en los informes y recomendaciones sustanciadas que se entrega al Estado. Se introdujo una buena práctica de compartir informes semestrales borradores al gobierno para su pronta consideración o para ajustar su contenido. Esta estrategia de trabajo coordinado con el Estado facilita la confianza y resulta en ajustes prontos de políticas o programas al favor de la paz. Además, en los territorios las recomendaciones verbales son un acierto para generar cambios positivos del comportamiento de los funcionarios públicos en terreno con las comunidades. Como se mencionaba arriba esta incidencia en las políticas y programas de paz no es suficientemente registrada por la Misión.

> **Recomendación 6.1:** Mantener los niveles, características y formas discretas de relacionamiento con el Estado.

> **Recomendación 6.2**: Crear un sistema de seguimiento a las recomendaciones, o una muestra de recomendaciones, presentada por la MAPP/OEA a instancias estatales.

Lección aprendida 7: La estrategia adoptada por la Misión de aumentar sus capacidades internas sobre los enfoques diferenciales, con el apoyo de la Comisión Interamericana de Mujeres y oficiales nacionales con experticia, es una estrategia acertada. Esta estrategia, que combina medidas de reclutamiento de personal, capacitación interna y asesoramiento interno, ha producido resultados visibles en la integración de los enfoques de género y étnico en la mayoría de las áreas temáticas y de apoyo en la Misión y en una visión de la Misión como actor relevante en la promoción de los derechos de los pueblos étnicos y las mujeres.

> **Recomendación 7.1:** Asumir y visibilizar más claramente el enfoque diferencial etario de manera transversal identificando las discriminaciones y barreras de acceso relacionadas con el ciclo vital en las iniciativas que se implementarán a futuro.

> **Recomendación 7.2**: Considerar la contratación de una persona experta para asesorar a las áreas temáticas y las Oficinas Regionales.