

productivos de pequeños actores comunitarios, en un contexto de profundas desigualdades en el desarrollo regional.

Empero, hay algunas experiencias con potencialidad para la superación de esos vacíos, tales como el Proyecto estratégico “Política Pública en Seguridad Alimentaria” en el Huila, que al parecer incluye articulaciones con el Distrito Capital; los conversatorios con el objeto de conocer y analizar con mayor profundidad el problema de la tenencia de la tierra en Colombia y estudiar posibles soluciones ante esta situación, y sobre los megaproyectos en palma y su impacto en la sociedad; los seguimientos a los planes municipales y departamental de desarrollo en Oriente Antioqueño; y la redefinición del plan estratégico institucional de la ADEL en Nariño.

En síntesis, el programa ha concurrido al apoyo de cooperación a proyectos locales productivos, dentro de la filosofía general de los PDP relacionada con una estrategia de recuperación hacia el desarrollo humano, buscando una doble función de los mismos: encontrar ejemplos de aplicaciones productivas contra la pobreza rural y la exclusión social, y avanzar en paliativos contra la crisis humanitaria, y en tal sentido han sido importantes aunque reducidas las experiencias en todos los departamentos de intervención incluidos los más nuevos. Pero **las magnitudes del avance de modelo de desarrollo exportador basado en monocultivos y minería impuesto desde el nivel central, relativizan estos avances, y convocan a evaluaciones de fondo sobre el tema del desarrollo regional, que es uno de los grandes vacíos del enfoque de REDES.** En tal sentido han coincidido la mayor parte de los entrevistados en todos los niveles (nacional, regional y local), y espacios y liderazgos del programas (expertos, agentes eclesiásticos y de ONG, y líderes sociales).

En cualquier caso, REDES puede contribuir a que la orientación de los PDP que es adecuada en cuanto a lo territorial pero, en ocasiones, limitada en sus alcances, adquiera mayor contenido político de paz.

#### *4.1.3 Reconciliación y Cultura de Paz*

Frente al contexto de conflicto armado en Colombia y conforme a una **lógica transformadora**, REDES busca promover escenarios de reconciliación y cultura de paz. En su segunda fase, el programa se ha planteado los **objetivos** siguientes: contribuir a preservar la memoria y dignidad de las víctimas del conflicto armado, promover el acceso de las víctimas a los derechos a la verdad, justicia y reparación y al fomento de una cultura de respeto mutuo y observancia de los Derechos Humanos, como base para la reconciliación y la cultura de paz. Para conseguir estos objetivos, REDES ha diseñado **líneas de acción** que incluyen: el acompañamiento a la formulación, difusión y descentralización del Plan de Acción Nacional en Derechos Humanos (PNADH), con la participación de organizaciones de derechos humanos presentes en los territorios del Programa; el acompañamiento político y la asistencia técnica a los procesos de verdad, justicia y reparación (Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR), Comisión de búsqueda de Desaparecidos, organizaciones de víctimas); el apoyo a manejo de conflictos hacia la construcción de nuevas formas de convivencia; la promoción de iniciativas de desarrollo comunitario contribuyendo a procesos de reintegración y/o reconciliación; y la promoción de una cultura de paz través del fomento de las nuevas pedagogías de paz, así como a través de estrategias de comunicación para la paz, las alianzas de medios y las iniciativas territoriales de comunicación. Entre los resultados conseguidos en 2007-2008 a nivel regional, y en cierta medida a nivel nacional, con la contribución de recursos financieros, técnicos y políticos de PNUD/REDES, la evaluación observó lo siguiente.

REDES ha brindado apoyo a la **consolidación de espacios de articulación** de ONG, instituciones públicas y delegados de **sectores de víctimas**, por ejemplo con la Mesa Departamental de Víctimas del Oriente antioqueño. En Montes de María, REDES ha realizado un acompañamiento técnico a tres espacios de encuentro del comité operativo de la Mesa Regional de Derechos Humanos, un encuentro con 35 organizaciones de derechos humanos en las que se debatió el rol y la agenda de este espacio, y a redes poblacionales en la formulación de una propuesta de la sociedad civil para el PNADH. En Meta, REDES ha apostado por el apoyo a la Mesa Humanitaria que está en el proceso de conformar un Mesa departamental de Víctimas. Según los interesados mismos en Meta, *"uno de los logros más importantes de REDES es la articulación de las iniciativas entre el Gobierno [regional], la institucionalidad y las organizaciones de la sociedad civil: a pesar de los problemas de corrupción que existen, REDES hace un trabajo de articulación y de fortalecimiento de las capacidades locales de paz, por ejemplo con su apoyo a la Mesa Humanitaria"*<sup>12</sup>.

REDES ha brindado un acompañamiento político y asistencia técnica tanto a entidades públicas como a organizaciones de la sociedad civil para lograr la incorporación de temas relacionados con víctimas en las agendas públicas, a nivel regional y nacional. A nivel regional, se han visibilizado en algunos planes de desarrollo municipales y departamentales el tema de los derechos humanos. En Meta, REDES apoyó en la formulación de los planes de desarrollo y la construcción de políticas públicas de derechos humanos: la presencia y experticia de REDES contribuyó a incrementar la interlocución de las organizaciones de víctimas con la Oficina Promotora de Paz de la Gobernación del Meta, y se incorporaron en el Plan de Desarrollo Departamental para 2008-2011 programas y acciones en derechos humanos y DIH (por ejemplo el programa Redes de Vida y el programa Cultura Ciudadana para la Paz y la Convivencia). REDES apoyó todo el proceso de preparación del proceso de Audiencia en el Congreso sobre la Ley de Víctimas, y facilitó la organización de audiencias públicas regionales: en Nariño, y en coordinación con diversas organizaciones internacionales, facilitó la conformación de espacios para la construcción colectiva nacional de una propuesta de proyecto de Ley de Víctimas, planteada desde la visión de las víctimas.

REDES ha contribuido a generar **conciencia y conocimiento** sobre el reconocimiento de los derechos de las víctimas, mediante esfuerzos de coordinación interinstitucional, como la realización de un taller con la OACNUDH sobre Derechos Humanos y DIH para los personeros municipales de Huila. También se asocia a iniciativas de búsqueda de la verdad: por ejemplo, en Meta, el programa acompaña una alianza de la sociedad civil y la iglesia (Mesa Humanitaria del Meta, Secretariado Regional de Pastoral Social-Cáritas Sur Oriente, Corporación Retoños, CINEP y PNUD) que busca, a través de un comité de impulso, constituir el Banco Regional de datos de violaciones a los derechos humanos (contribuyendo a documentar hechos históricos y actuales). En el Oriente antioqueño, mediante una alianza entre la Gobernación de Antioquia, ASPOA, Acción Social, el Programa Promoción de la Convivencia y el PNUD, se realizaron las jornadas de la Unidad Móvil de Atención a Víctimas: después de la ejecución de la experiencia piloto, la Gobernación de Antioquia incluyó estas Unidades Móviles como parte de su plan de acción y les destinó recursos para su funcionamiento. También PNUD/REDES apoyó los encuentros subregionales de la Unidad Móvil de Derechos Humanos, espacios no sólo de denuncia, sino también de formación en derechos humanos y prevención de posibles violaciones.

Como en los otros cuatro ejes, demostrar las **evidencias de los cambios** (por ejemplo de actitud) hacia una cultura de paz, sobre todo en la ausencia de líneas de base, es una tarea

---

<sup>12</sup> Comentario registrado en la vista en Meta.

compleja. Sin embargo, la evaluación coincide con las recomendaciones de John Paul Lederach, quien subraya el hecho de que en la evaluación "*sensible y estratégica*" de las iniciativas para la construcción de paz, "*no se trata exclusiva ni principalmente de sostener unos resultados*" y que lo que se intenta medir "*no es un resultado estático sino un proceso dinámico [procesos de cambios y nuevas formas de relacionarse]*"<sup>13</sup>, y ello se hace fundamentalmente desde la transformación de los conflictos sociales y ambientales asociados en Colombia por vías diversas al conflicto armado, desde los cuales se puede y debe construir cultura de paz.

Si bien los resultados y las actividades específicamente dirigidas a la **reconciliación** no son tan obvios, cabe mirar al conjunto del Programa y los pasos, o el proceso que REDES apoya para avanzar hacia la cultura de paz y la reconciliación. No hace falta recordar que en Colombia el tema de la reconciliación es muy controvertido: ¿Cómo pensar la reconciliación en medio del conflicto? Así, pese a estar inscrito en la sigla misma del programa, el tema de la reconciliación en REDES es difícilmente evaluable con resultados tangibles y puede ser sujeto a muchas interpretaciones: como proceso de reconstrucción del tejido social (conforme con el planteamiento teórico de Lederach) o como proceso basado sobre los derechos humanos (y la Justicia Transicional). Para REDES, la reconciliación significa la "*restauración de relaciones y lazos sociales y políticos rotos que permitan al menos la coexistencia pacífica entre personas en un determinado territorio afectado por situaciones de conflicto armado.*"<sup>14</sup> A modo de ejemplo de actividades que representan pasos hacia la reconciliación, en el 2008 REDES abordó el **tema de la reintegración comunitaria de los excombatientes**. Una misión de BCPR en febrero-marzo del 2009 evaluó la viabilidad y el alcance de la posibilidad de asistencia del PNUD en este ámbito<sup>15</sup>.

Uno de los procesos o cambios a lo cual ha contribuido REDES es la **visibilización y el reconocimiento de los derechos de las víctimas**, en el proceso de deliberación de la Ley de Víctimas. Se trata de una apuesta estratégica de REDES, como eje articulador de la reconciliación. Los representantes de las organizaciones de defensa de los derechos humanos concuerdan en que REDES ha contribuido a fortalecer las organizaciones de base en su capacidad de incidir y de **presentar una propuesta** sobre todo para una ley de esta magnitud. El rol de mediador y facilitador de REDES es reconocido entre los actores involucrados: ayuda a superar las tensiones y los conflictos que se hacen evidentes en escenarios como las deliberaciones para la ley. Una de las lecciones aprendidas es que la construcción de la política pública tiene que pasar por un consenso nacional, que a veces va más allá del ámbito de trabajo de un programa como REDES. **La articulación de las iniciativas a nivel local y regional es un tema clave para el futuro de REDES.**

La **recuperación de la palabra** es un tema recurrente cuando uno pregunta sobre los logros de REDES y los aportes que puede brindar. Dada la importancia de la cultura oral en los territorios donde REDES se hace presente, esta apuesta del Programa es esencial. REDES da un **apoyo financiero y logístico para eventos puntuales**, por ejemplo para las jornadas de recuperación de la memoria organizadas por las asociaciones locales de víctimas en los municipios de Argelia, Granada, San Francisco y la Unión en el Oriente antioqueño. Más allá del apoyo puntual, el rol político de REDES es esencial: la presencia de las Naciones Unidas en estos territorios es una de las claves. Como lo comentaron muchos entrevistados, es más importante el **apoyo político** de PNUD/REDES que su contribución financiera (sin embargo necesaria): "*el acompañamiento de*

<sup>13</sup> Lederach, John Paul, *Reconciliación sostenible en sociedades divididas*. Bakeaz-Gernika Gogoratuz-Justa Paz-PNUD, 2007. pp 172-173

<sup>14</sup> PNUD (2009). Programa REDES: Informe general – Informe preliminar, versión borrador, p 35.

<sup>15</sup> La evaluación no dispone al momento de la redacción del informe de los resultados de este estudio.

REDES es muy positivo en las comunidades donde hay muchas amenazas, pues genera respeto<sup>16</sup>. Uno de los retos en el apoyo a estos procesos, es la **continuidad de la presencia** de REDES. Otro es que REDES tenga un **posicionamiento institucional** y que no dependa de personas (ver la sección sobre la identidad del programa, y la percepción sobre que REDES actúa a veces como una ONG).

¿Se han perdido oportunidades para maximizar los impactos positivos del programa REDES en el tema de la cultura de paz? Un ejemplo mencionado por los entrevistados es la recuperación del equilibrio entre la perspectiva de derechos humanos (que superó) y las iniciativas de construcción de paz. Punto de Encuentro (Iniciativas Nacionales de Paz) hubiera podido representar una oportunidad para consolidar un espacio común para el dialogo, la reflexión y propuestas conjuntas de incidencia sobre la solución política al conflicto. Sin embargo, no se llegó a una agenda común y a una estrategia para el 2009. Por otra parte, es poco tangible el apoyo de REDES en el tema de la **pedagogía de paz y en general el componente educativo del programa es muy bajo**. El Banco de Buenas Prácticas para superar el conflicto armado representaría un soporte valioso para promover experiencias en éste tema y brindar materia.

#### 4.1.4 Lucha contra la vulnerabilidad y la exclusión

En este eje el programa se propuso la disminución de riesgos y mitigación de impactos de la violencia propia del conflicto armado, y el empoderamiento social, político y cultural de los grupos étnicos (afrocolombianos e indígenas), desplazados, mujeres y jóvenes, construyendo política pública y marco normativo de prevención, protección y atención integral a las víctimas de minas antipersonales, en un claro enfoque de reparación; y la consolidación de temas de interés de estos grupos en la agenda pública territorial (derechos colectivos en perspectiva de recuperación de la paz, y articulación de sus planes de vida en los de desarrollo locales y departamentales).

También se propuso apoyar la construcción de estrategias integrales para jóvenes de estímulo a emprendimientos locales, y la valoración de sus activos físicos, culturales y sociales como mecanismo de prevención de la vinculación juvenil al conflicto armado, inserción social y de construcción de sus planes de vida, así como estrategias de atención a niños, niñas y jóvenes desvinculados. Finalmente, el reconocimiento de los derechos de la población en situación de desplazamiento a través del impulso a procesos de organización; y el tema de género.

En la **mitigación de riesgos** se ha venido trabajando en varios sentidos, los más importantes de los cuales por sus logros son la constitución y trabajo de las mesas humanitarias en todas las regiones, el seguimiento de la situación de DDHH y DIH en algunas (Oriente antioqueño, Meta – Caquetá, y Nariño), y las mesas departamental y municipales de minas antipersonal en el Oriente antioqueño.

El apoyo a los **grupos étnicos** hacia la paz, y en los planes de desarrollo, se ha expresado en su participación en las mesas humanitarias regionales, así como en el acompañamiento y apoyo de diverso tipo (técnico, financiero y político) a asociaciones de cabildos indígenas y organizaciones afrocolombianas en Huila, Nariño, Montes de María y Meta, el cual ha incluido aportes especiales como mapeo regional de organizaciones, o fortalecimientos de organización interna para su articulación a las dinámicas sociales, políticas (constituyentes y planes de desarrollo municipales), e institucionales de desarrollo y paz (Montes de María, Nariño, Meta, Huila).

---

<sup>16</sup> Comentario registrado en una reunión grupal con integrantes de la Mesa Humanitaria de Meta.

Han sido relevantes las mesas, los encuentros y las cumbres regionales indígenas como espacios de dialogo interétnico entre las diferentes organizaciones y comunidades indígenas hacia la unidad, el fortalecimiento y la articulación y concertación con iniciativas y procesos de desarrollo regional, en el Meta, Montes de María y Huila, los cuales han redundado en el reconocimiento de y desde organismos internacionales e instituciones locales y departamentales, y en la capacitación de líderes en temas como planeación participativa y políticas públicas, DDHH y DIH, Legislación Indígena y responsabilidad social empresarial. Algunas comunidades indígenas desplazadas han logrado un mayor reconocimiento y apoyos en el mantenimiento de su cultura dentro de algunas ciudades, en las cuales también se ha promovido las culturas afrodescendientes.

Los **afrodescendientes**, por su parte, participaron activamente en la formulación de los planes de desarrollo departamentales del Meta y Nariño especialmente, donde ambos sectores étnicos han avanzado en la elaboración de sus planes de vida. Es importante el tema de la política pública afrodescendiente del Meta, y el inicio de la elaboración del Plan de Vida de 33 Consejos Comunitarios de la costa pacífica nariñense.

Con **jóvenes** se encontraron relevantes procesos de formación y acompañamiento a redes en la construcción y socialización de agendas juveniles y diagnósticos locales en el Huila, Meta y Montes de María, jornadas culturales y pactos de compromiso entre las organizaciones juveniles y las instituciones para la inclusión de sus temáticas en los planes de desarrollo local, así como apoyo en un proceso piloto de una mesa de negociación de control de armas y desarme de la población juvenil, en el Huila.

Son de signo negativo la reproducción del modelo de violencia paramilitar en las prácticas sociales de jóvenes en Montes de María, la renovación del reclutamiento forzado de jóvenes en Montes de María y Nariño, así como el involucramiento de mujeres jóvenes en actividades cotidianas de los grupos armados o del ejército nacional en zonas de operaciones bélicas en Meta, en procesos que al parecen rebasan las posibilidades de acción del Programa. En la primera región citada, se fomentan un conjunto de iniciativas que sumadas estarían apuntando a configurar una estrategia de acción, tales como una mesa interinstitucional de las y los jóvenes en la que se suscribe un pacto de fomento de los derechos de la juventud, talleres de formación en competencias de comunicación, en salud sexual y reproductiva e incidencia política en Planes de Desarrollo municipal con una agenda de jóvenes, más un encuentro regional de seguimiento a las agendas municipales de juventud y el inicio de un Diplomado sobre Estrategias de Formación Humana, Sociopolítica y Liderazgo Juvenil, más el apoyo a microproyectos productivos.

En el Meta, por su parte, se ha constituido la Mesa de **Infancia**, constituida por organizaciones sociales comprometidas en contribuir con la protección de la infancia en el departamento, dentro de la cual se empieza a hacer seguimiento a la política pública de infancia en el departamento, y se busca trabajar en prevención del trabajo infantil, la vinculación de niños, niñas y adolescentes a grupos armados ilegales, y la explotación sexual infantil

De otro lado, el acompañamiento para fortalecer organizaciones de población en situación de desplazamiento respecto de formación, capacitación y fortalecimiento organizativo ha sido significativo en Meta, Montes de María, Nariño y Huila, donde se destacan comités y mesas departamentales y municipales de atención integral, convenios y/o acuerdos con entidades como UNIFEM, OCHA, ACNUR, OACNUDH, Acción Social y algunas gobernaciones (Huila y Nariño especialmente), u organizaciones y observatorios locales y regionales de paz. Es relevante la elección pública de los integrantes de la Mesa Municipal de Villavicencio de organizaciones de población desplazada parecer la primera experiencia en el país, en la cual representantes de

mujeres, indígenas, afros, jóvenes, adultos mayores, personas con discapacidad procuran de hecho un enfoque diferencia de derechos y políticas.

En general, en el tema de apoyo a grupos vulnerables, los hallazgos versan sobre el enlace del tema de recuperaciones tempranas con los problemas de desarrollo y paz, dentro de lo expresado para el eje de desarrollo.

### *Mujer y equidad de género*

Aplicando la recomendación de la evaluación de 2006 sobre la necesidad de re-enfocar su estrategia en términos de **igualdad de género**, y poner más énfasis en los derechos de las mujeres, REDES incluyó en su estrategia para 2007-2010 un resultado específico en el eje 4 sobre la lucha contra la vulnerabilidad y la exclusión. Así, el resultado 4.2 propone lo siguiente:

*" En 2010 en las regiones en las cuales trabaja el Programa, entidades estatales y portadores de obligaciones han institucionalizado el enfoque de género en sus instrumentos de planeación, presupuesto y planes de acción para lograr promover la igualdad entre hombres y mujeres en un marco de mayor participación, de superación de la vulnerabilidad al conflicto, de un proceso de emancipación política y ampliación de oportunidades de acceso a educación, salud y empleo, con atención particular a los temas de violencia contra la mujer y derechos sexuales y reproductivos.*

*Hipótesis: Existen varios grupos en los territorios que abogan por los derechos de las mujeres.*

*Riesgo: Que algunos funcionarios de la institucionalidad local no se apropien de la importancia de transversalizar el enfoque de género en los diferentes ámbitos de la política pública."*

En noviembre del 2007, el PNUD y UNIFEM firmaron un memorando de entendimiento que define los compromisos de cada uno para compartir en el marco de la estrategia REDES recursos financieros y humanos, conocimientos y redes de contactos relevantes. Hasta finales del 2008, cuando se clarificó el mecanismo de cofinanciación de las actividades desarrolladas en el marco del convenio, PNUD y UNIFEM propiciaban recursos financieros de manera *Ad hoc*, es decir en función de las necesidades y de la capacidad de cada uno en el momento para agilizar los desembolsos. El valor agregado que confiere REDES a UNIFEM es su presencia territorial (UNIFEM no dispone de oficinas territoriales) y la experiencia en los procesos de diálogo con la institucionalidad y con los espacios de concertación como la Mesa humanitaria en Meta; en contrapartida, REDES valora la experticia de UNIFEM en el tema de género y sus vínculos con los movimientos sociales de mujeres<sup>17</sup>.

Desde el 2008, el programa cuenta con la experticia de una consultora contratada<sup>18</sup> tiempo completo para apoyar a las iniciativas de género en las cinco regiones donde REDES está presente. Dada la magnitud de la tarea y la amplitud del territorio de intervención, y a pesar del desempeño de la consultora permanente, el hecho de sólo tener a una sola persona dedicada a realizar el seguimiento en todos los territorios (visita una vez al mes o cada dos meses en cada región, "en función de las necesidades") puede limitar la capacidad de REDES para asegurar un acompañamiento más sostenido, sobre todo a los procesos más frágiles, como en Huila. Cabe precisar que las actividades dirigidas a fortalecer las redes de mujeres también han sufrido la lentitud y las dificultades administrativas del programa REDES. En Huila por ejemplo, algunas actividades tuvieron que ser canceladas y aplazadas por falta de recursos debida a la demora en los desembolsos (por el PNUD y por Huipaz).

---

<sup>17</sup> Entrevistas con los responsables de los programas REDES y UNIFEM.

<sup>18</sup> Su sueldo ha sido hasta la fecha compartido entre PNUD (quien lo asumió en 2008) y UNIFEM (en 2009).

La estrategia de género y construcción de paz de REDES, principalmente ejecutada a través del convenio UNIFEM – PNUD/REDES, se concentra en tres ejes:

- *el apoyo al fortalecimiento organizativo de las redes de mujeres;*
- *el acompañamiento para reforzar las capacidades de interlocución entre las organizaciones de mujeres y la institucionalidad;*
- *el apoyo para mayor incidencia en las políticas públicas, es decir la inclusión de los temas de género y construcción de paz en las agendas municipales y departamentales.*

El rol de REDES en estos ejes se ha ido ajustando en función de los procesos endógenos existentes en cada región y de la voluntad de los actores locales (en Huila el reconocimiento de las organizaciones de mujeres y la inclusión del enfoque de género en la agenda departamental se enfrenta a muchas resistencias por parte de la Gobernación). En los cinco territorios, REDES ha brindado aportes financieros (para eventos puntuales), técnicos (por ejemplo sobre el tema de los derechos de las mujeres y víctimas) y políticos (para el reconocimiento de las organizaciones de mujeres en las autoridades locales y departamentales). Se presentan a continuación ejemplos de actividades, resultados y efectos logrados.

En cada región, REDES ha organizado y facilitado **jornadas sub-regionales y departamentales** con el objetivo de promover los procesos organizativos de mujeres, sensibilizar en el tema de género y construcción de paz, generar conciencia de la necesidad de incidir en las políticas públicas así como difundir información y facilitar la apropiación de los instrumentos internacionales en temas de género como la Resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y la Agenda de 8 Puntos para el Empoderamiento de las Mujeres y la Equidad de Género. Participaron más de 12000 mujeres en 98 municipios (13 en el Oriente antioqueño, 9 en Huila, 37 en Meta, 13 en Montes de María y 26 en Nariño)<sup>19</sup>.

En algunos departamentos, REDES contribuyó a la **construcción participativa de los planes de desarrollo municipales y departamentales**. En Nariño por ejemplo, PNUD/ART-REDES participó activamente en consolidar y poner en marcha una estrategia interinstitucional con la Gobernación, UNFPA y UNIFEM para el diseño participativo de la política pública de género departamental. Se concretaron en el 2008 dos de las propuestas incluidas en el Plan de Desarrollo Departamental (PDD):

- La **escuela itinerante de formación en género** capacitó en el 2008 a 423 mujeres en 14 municipios. El respaldo del PNUD, como agencia de Naciones Unidas, procuró credibilidad y seguridad a la propuesta, lo cual permitió respectivamente conseguir la alianza con la Gobernación y la implementación de las actividades en zonas de difícil acceso. Con el fin de favorecer la sostenibilidad del proceso, se han formado facilitadores locales que podrán replicar la experiencia en otros municipios: por ejemplo, en Tumaco, un grupo de mujeres elaboró un plan para replicar la formación con otras mujeres.
- Iniciado en septiembre del 2008, la **constitución de la Mesa Departamental de Mujeres** se concretó en marzo del 2009, como resultado de una serie de encuentros facilitados por PNUD/ART-REDES donde se conformaron las mesas sub-regionales (135 mujeres). El proceso confirmó la necesidad de tomar en cuenta las necesidades y demandas diferenciadas de las mujeres indígenas, afros, campesinas, de las zonas urbanas y rurales y de diferentes sectores (representados en el Consejo Ciudadano de Mujeres de Nariño).

---

<sup>19</sup> PNUD, "La incidencia de las mujeres participantes en las jornadas subregionales y departamentales de los territorios redes, a nivel de sus organizaciones de base y del municipio como el espacio local.", documento interno de trabajo.

¿En qué medida y que evidencias sostienen que estas actividades apoyadas por REDES han contribuido a potenciar el fortalecimiento de las organizaciones de mujeres, a facilitar mayor interacción con las autoridades locales y departamentales y a generar mayor incidencia en la inclusión del género en las agendas de políticas públicas?

En el Oriente antioqueño, la capacidad organizativa de las mujeres preexiste a la presencia de REDES en el territorio: la Asociación de Mujeres del Oriente Antioqueño (AMOR)<sup>20</sup> es una organización reconocida, sostenible y replicada (y convertida en un ejemplo de buenas prácticas para superar el conflicto armado)<sup>21</sup> que se ha beneficiado de alianzas –cambiantes– con varios actores regionales y nacionales<sup>22</sup>. En esta configuración, REDES contribuye con unos aportes puntuales, mayormente financieros (para la organización de foros y eventos como el Día de No Violencia a la Mujer) y en algunos casos, técnicos (por ejemplo sobre el tema de víctimas en el marco de la preparación de talleres sobre derechos humanos en los municipios de Granada y la Unión), y pone más énfasis en la **facilitación del diálogo con la institucionalidad**: "*REDES actúa como un puente entre AMOR y la Secretaría de Equidad y Género*"<sup>23</sup>. Si bien se han observado algunos avances concretos con algunas autoridades locales, en los cuales REDES ha contribuido –tales como el acuerdo de noviembre del 2008 entre AMOR y la Asociación de Personeros (ASPOA) y con la Asociación de Concejales–, en el Oriente antioqueño la interlocución de las mujeres organizadas con la institucionalidad queda débil.

En Meta y en Montes de María, las mujeres organizadas presentaron al Laboratorio de Paz proyectos diseñados con el apoyo técnico de REDES y UNIFEM, y ambos fueron aprobados: "*sin el apoyo de REDES, no habiéríamos podido ganar la convocatoria del Laboratorio de Paz*"<sup>24</sup> (la experiencia con REDES ayudó también a las mujeres a demostrar su capacidad de gestión y a obtener el reconocimiento bancario). En Nariño, las mujeres comentan: "*sin el apoyo de PNUD/UNIFEM, no habiéríamos logrado este grado de participación [en los Planes de Desarrollo Municipales]. Se veían los efectos de PNUD/REDES a través de la capacidad propositiva de las mujeres y de la participación calificada. Nos hicieron replantear algunas cosas: por ejemplo, la necesidad de tener una política pública de género.*"<sup>25</sup>

A nivel nacional, es aún más complejo determinar la atribución del impacto como incidencia en políticas públicas. REDES ha facilitado y apoyado la participación de las mujeres víctimas en las audiencias del Congreso para la deliberación del Proyecto de Ley de Víctimas, brindando un apoyo técnico y logístico. Ya el hecho de permitir a las mujeres participar en esos espacios es un resultado valioso innegable, asociado con efectos en términos de generación de conocimientos, con un efecto multiplicador; pero el posicionamiento de las mujeres, con una propuesta, fue otro logro aún más valioso. Se puede afirmar que REDES ha contribuido, es cierto, en medio de un conjunto de fuerzas endógenas y de otras iniciativas, a expresar la visibilidad del tema de víctimas:

---

<sup>20</sup> Creada en 1994, AMOR tiene una amplia experiencia en el fortalecimiento de las capacidades de las mujeres y la coordinación de acciones para lograr un mayor grado de participación ciudadana y política<sup>20</sup>. AMOR impulsó también iniciativas de reconciliación y atención afectiva a las víctimas por la recuperación de la palabra y la memoria y el duelo colectivo.

<sup>21</sup> Bonilla Vélez, 2008.

<sup>22</sup> La Corporación para la Participación Ciudadana (Conciudadanía), el Programa por la Paz, la Pontificia Universidad Javeriana, el Laboratorio de Paz del Oriente antioqueño y CORDEPAZ, el gobierno departamental, las alcaldías municipales y las autoridades locales (personerías, defensorías, etc).

<sup>23</sup> Entrevista con personal de UNIFEM y /PNUD/REDES.

<sup>24</sup> Comentario registrado en una reunión con organizaciones de mujeres en Meta.

<sup>25</sup> Comentario registrado en una reunión con organizaciones de mujeres y representantes de la Gobernación de Nariño (Política social).



*"Es esencial que las víctimas tengan mayor audiencia, y sin el apoyo de REDES, no se hubiera podido dar."*<sup>26</sup>

Una fortaleza de REDES, a menudo mencionada por los entrevistados de diferentes horizontes, es su poder de convocatoria plural y diversa y su poder para juntar esfuerzos y coordinación con otras agencias (con OCHA por ejemplo en este caso). Sin embargo, en el escenario de deliberación de la ley, también aparecieron las diferencias entre las organizaciones alrededor de la construcción de una propuesta. Uno de los desafíos para REDES es cómo contribuir a capitalizar y consolidar esas experiencias.

Tanto la asociación AMOR como la Red de Mujeres y Organizaciones del Meta (Meta con mirada de Mujer) han tenido o tienen conflictos internos que se pueden convertir en frenos para sus avances. Integrantes de ambas organizaciones han subrayado el **rol unificador** que REDES ha tenido (Meta) o podría tener, por ejemplo para superar las tensiones que los partidos políticos tienden a generar entre mujeres candidatas en el periodo electoral (en el Oriente antioqueño).

Como se señaló antes, se resaltó mucho en las entrevistas el valor agregado de REDES en términos de **credibilidad y seguridad**. REDES ha permitido que mujeres y grupos vulnerables puedan expresar en los espacios de coordinación su visión del desarrollo y puedan hablar de temas como las violaciones de los derechos humanos. Esta fortaleza se da más por ser agencia de Naciones Unidas, que programa REDES, pero tiene un valor inmenso en los contextos de violencia y conflictos que se hallan en los territorios donde REDES está presente.

#### *4.1.5 Dimensión estratégica, política y operativa del programa*

Este quinto eje pretende promover la transversalización del enfoque de prevención y recuperación de crisis, así como la coordinación entre las agencias del sistema ONU y otros cooperantes, convirtiéndose en una estrategia política del Coordinador Residente en temas de desarrollo y construcción de paz en medio del conflicto. Tanto en los trabajos iniciales de REDES en el año 2003, como en la evaluación de 2006 y en las visitas del BCPR había sido puesto de manifiesto este tema que algunos llegaron a presentar como una "minireforma" en el seno de la ONU. En los documentos de planificación, este eje se descompone en 7 resultados de muy diverso alcance que analizamos a continuación.

#### *El rol de REDES en el conjunto del sistema de NU*

Desde una perspectiva general, la presencia de REDES ha contribuido a "posicionar" los temas de crisis, conflicto y recuperación en el seno del sistema de Naciones Unidas y ha sido, sin duda, una influencia en esta materia para otros donantes. La incorporación de nuevos cooperantes al programa y el cómo éstos han ido incluyendo en sus acciones en Colombia temas de construcción de paz, es, en alguna medida, mérito de REDES. No obstante, dentro de esta mayor inclusión de temas vinculados al conflicto en las agendas y prácticas de los actores de cooperación y la propia ONU, ha habido desigualdades. Así, los aspectos de prevención y sensibilidad al conflicto han sido menos interiorizados que los más genéricos, y a veces retóricos, de construcción de paz en general.

La creación del Área de Desarrollo, Paz y Reconciliación en el proceso de reforma del PNUD en Colombia, incorporando en su seno algunos programas y proyectos de otras áreas como el Banco de Buenas Prácticas para Superar el Conflicto, o la Unidad de Análisis sobre el conflicto, entre otros, debe ser interpretado en esta línea de aumento de peso y mayor transversalización de los temas de interés de REDES al conjunto del sistema. Del mismo modo, el peso que estas

---

<sup>26</sup> Comentario registrado en una reunión grupal con representantes de asociaciones de víctimas.

cuestiones tienen en el UNDAF (Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Colombia 2008-2012) y en otros documentos del sistema, han sido alentadas por REDES. Bien puede decirse que el trabajo de REDES ha sido inspirador de toda el área de paz del PNUD y de los apartados de paz, seguridad y reconciliación del UNDAF. Creemos, sin embargo, que esta ampliación de los temas de paz en un área del PNUD ha planteado cierta confusión sobre la identidad y los límites de REDES en relación con otros programas o proyectos del área (Programa de promoción de la convivencia, Programa de promoción de la justicia o el propio componente ART) pero, sobre todo, con las otras dos áreas de trabajo del PNUD: Gobernabilidad democrática y Superación de la Pobreza, ODM y Desarrollo Sostenible, con las que las sinergias e influencias cruzadas han sido menores y, evidentemente, podrían haber sido más amplias.

Uno de los temas menos claros en este apartado es la articulación con la iniciativa ART y el cómo ha ido evolucionando esta aparente inclusión de REDES dentro de ella. En algunos documentos de este periodo se presenta a REDES como ART GOLD REDES y con carácter nacional, mientras que de hecho la sinergia entre ambas iniciativas solo ha afectado de un modo perceptible a las acciones en Nariño.

Con respecto a otras agencias del sistema, los avances han sido evidentes y la firma de acuerdos o convenios con UNIFEM, OACNUDH, UNFPA y ACNUR ha facilitado el trabajo común que, como analizamos en otras partes del informe, ha dado buenos resultados. Una de las cuestiones más relevantes de la última época de REDES en este apartado de relación interagencial e incidencia sobre otros organismos, ha sido la presencia en el IASC y el liderazgo en el tema de recuperación temprana (RT). Aunque este liderazgo del PNUD emana de decisiones de nivel más global dentro de la llamada reforma humanitaria, en el caso de Colombia ha permitido a REDES un papel muy activo, tanto a nivel territorial como nacional, en el seno del IASC que se han traducido en avances conceptuales y algunos de tipo práctico. El enfoque de RT que se ha asumido hasta ahora sigue siendo, en nuestro criterio, algo limitado y muy centrado en componentes humanitarios. Para PNUD/REDES el reto sería avanzar más en aspectos de vinculación ayuda, rehabilitación, desarrollo (la conocida como VARD en ciertos foros) y, por tanto, en aspectos de medio largo plazo no tan tempranos.

#### *REDES en un enfoque multidonante*

Desde su inicio REDES ha ido ampliando su red de socios, tanto directos como indirectos, y eso en un programa de este tipo es un logro a señalar. La incorporación, junto a Asdi como socio inicial, de las agencias estatales de cooperación española, holandesa o italiana, de la cooperación catalana y el propio apoyo del PNUD a través de BCPR son aspectos destacables. A ello hay que añadir la relación, en muchos casos como catalizador, con la Comisión Europea a través de los Laboratorios de Paz. Y por último, en un nivel diferente, con el Banco Mundial o la GTZ alemana y sus iniciativas de desarrollo y paz.

#### *Sistematización, gestión del conocimiento, planificación y comunicación*

Los resultados 4, 5 y 6 del eje quinto que estamos analizando, establecen una serie de retos en materia de gestión del conocimiento, planificación, comunicación etc. En la evaluación de 2006 algunos de estos temas, especialmente la falta de sistemas de monitoreo y la debilidad de la gestión del conocimiento, ya habían sido puestos de manifiesto como debilidades de REDES. Y hay que decir, de entrada, que nuestra evaluación ha comprobado que en algunos se han

experimentado cambios positivos, mientras que en otros el margen de mejora sigue siendo muy grande al haber sido los avances muy escasos.

El proceso de planeación participativa fue sin duda un logro y el hecho de haber incorporado al mismo casi 200 personas representativas de los diversos territorios y de organizaciones nacionales e internacionales, lo es. De hecho, creemos que lo fue más en términos de proceso, de creación de espacios de diálogo, de promoción de alianzas que en cuanto al resultado que, como analizamos en otro apartado, nos parece excesivamente amplio y general para servir como guía concreta de acción, seguimiento y evaluación. De igual modo, el ejercicio de planificación de los POA territoriales fue un interesante esfuerzo de planificación participativa.

El monitoreo, pese a la elaboración de algunos documentos de carácter teórico muy interesantes, no ha estado a la altura de lo previsto y las carencias al día de hoy siguen siendo muy grandes. Los cambios de personal en esta área, la inexistencia de una batería de indicadores claros, asumibles en el terreno, la fuerte orientación hacia actividades más que hacia resultados que tiene el programa, entre otras variables, han condicionado este aspecto y limitado la puesta en marcha de un verdadero sistema de monitoreo útil para el conjunto de REDES.

En materia de gestión del conocimiento y sistematización la valoración sería muy similar. El último día de la misión se entregaron materiales de sistematización de la experiencia REDES, de gran interés, pero que no cubren la laguna detectada durante el proceso evaluativo. Hay que decir que la experiencia de REDES tanto en lo territorial como a nivel central es de una enorme riqueza y que hay numerosos componentes y acciones del programa verdaderamente originales y merecedoras de ser sistematizadas, difundidas y, en su caso, replicadas, y que la ausencia de mecanismos adecuados para ello ha limitado el propio impacto y la imagen y credibilidad del programa. La incorporación al área de Paz, Desarrollo y Reconciliación del Banco de Buenas Prácticas para superar el conflicto, o la Unidad de Análisis sobre el conflicto debería haber contribuido a esta sistematización de experiencias pero, hasta ahora, no ha sido todavía así. Recientemente se ha avanzado en una propuesta de Unidad para la Gestión del conocimiento que aproveche la memoria institucional y sea capaz de generar lecciones aprendidas. Al menos, al día de hoy, se es consciente de la existencia de fallos de comunicación entre territorios, fallos de coordinación, islas de conocimiento, pérdidas de conocimiento por rotación del personal, entre otros.

En el apartado de comunicación se han realizado numerosas actividades pero sigue sin existir una estrategia de comunicación tal como se planteaba en el Marco lógico 2007-2009 del programa. Ello, pese a la calidad de algunos de los soportes y publicaciones del programa como “Hechos del callejón” por ejemplo, ha condicionado el impacto en ciertos sectores de población y la incidencia real de REDES. La Iniciativa Medios y Construcción de Desarrollo y Paz de REDES ha ido trabajando en los territorios y con carácter nacional con actividades de muy diverso tipo pero sin la coherencia necesaria que debería dar una estrategia global y omnicomprensiva. Mención especial debe hacerse a la baja visibilidad del programa en Internet y al escaso desarrollo de la página web de REDES o de las páginas del PNUD o Naciones Unidas relacionadas con el mismo. La visibilidad del conjunto del programa es media y, dentro de ella, la de los socios puede considerarse baja.

#### *Dimensión estratégica territorial*

En el nivel territorial este eje quinto se ha plasmado sobre todo en el trabajo en los IASC territoriales y en la articulación con las agencias que tengan cierta presencia en esos escenarios.

De ese modo, aparte de las agencias con las que se ha suscrito convenio, se ha trabajado coordinadamente en algunos casos con el PMA, con la OPS, o con UNICEF entre otros. En algunos casos ese trabajo se ha plasmado en la participación conjunta en diversas Mesas de trabajo, procesos de intercambio de experiencias y otros foros.

En el caso de Nariño conviene citar que ambos componentes, recuperación temprana y aumento de las relaciones interinstitucionales para avanzar en procesos conjuntos, han tenido una plasmación clara. De este modo, el componente RT del IASC se ha puesto en marcha para responder a la crisis del pueblo Awá, y en colaboración con otros donantes y gracias a la sinergia con ART, se han conseguido otros proyectos como el programa “Fortalecimiento de las capacidades locales de paz en Nariño” de la ventana de paz del Fondo PNUD/ODM, entre otros.

## **4.2 A nivel estratégico**

### *4.2.1 La identidad de REDES*

Al tratarse de un programa complejo que desarrolla acciones muy diversas con diferentes socios en los distintos territorios en los que trabaja, y otras con alcance nacional, un tema que ha preocupado a la evaluación es el de la identidad de REDES, su valor agregado respecto de otras iniciativas de desarrollo y paz, y la percepción y expectativas que suscita en las entidades y personas implicadas. El programa es un mosaico de acciones de apoyo a iniciativas de muy diverso tipo y eso ha hecho que se afecte su identidad. La misión de BCPR de 2007 valoraba como una de las fortalezas del programa su “marca” y el fuerte conocimiento que de REDES se tenía en todo el país y, nuestras conclusiones a este respecto son algo más modestas.

Como punto fuerte REDES es visto como la principal apuesta del sistema de Naciones Unidas y de PNUD en temas de paz. Ese aspecto no suscita dudas y es unánimemente bien valorado por lo que supone de apoyo de la ONU a la paz en momentos de dificultad para trabajar en agendas de reconciliación o negociación. El hecho de que la lógica del programa sea el apoyo a iniciativas sociales y no la imposición, y que su estrategia de trabajo consista en el acompañamiento a procesos es también muy bien valorado. Ahora bien, ¿en qué debe consistir el acompañamiento? ¿Cuál debiera ser el rol específico de REDES? ¿Cuál su valor añadido? ¿Cuales sus diferencias y al mismo tiempo su complementariedad con el resto de iniciativas? ¿Qué puede hacer REDES que no pueden hacer otros? ¿Cuál es, en definitiva, su identidad?

REDES ha brindado y permitido consolidar espacios de diálogo, de cierta seguridad, de cobertura, de interacción entre diferentes actores sociales en contextos donde esto era muy difícil. Y eso es lo que la mayor parte de entidades que colaboran en el programa esperan y valoran más del trabajo con REDES. Este aspecto que toca cuestiones de los ejes 1, 3 y 4 del programa y que tiene que ver con fortalecimiento de capacidades y construcción de alianzas es una de las cuestiones más valoradas del programa.

El trabajo de REDES es además tan variado que en algunos contextos es casi percibida como una ONG (así salió en varias entrevistas), mientras que en otros se enfatiza su rol más institucional y se espera del programa más soporte político institucional.

En nuestra opinión, acompañar procesos es compatible, debe serlo, con hacerlo de una manera coherente en todos los territorios y con líneas claras de actuación homogéneas en todos ellos. Si no, sería un acompañamiento oportunista. El valor añadido de REDES, o al menos uno de los

valores, emana de la confianza que da a los diversos actores en términos de seguridad y credibilidad, al proceder de una instancia internacional como el PNUD y al contar con el apoyo de otros cooperantes. REDES puede hacer algunas cuestiones diferenciales que otros actores no suelen abordar, sobre todo en materia de articulación de alianzas y en incidencia en políticas públicas. Por ejemplo el que REDES trabaje por la armonización en torno a estándares internacionales en materia de derechos humanos, derechos de víctimas u otros, otorga un valor añadido que solo una institución como el PNUD, en tanto que parte del sistema de NU, puede dar.

Por ello, caminar hacia una mayor identidad de REDES pasa, entre otras cuestiones, por una mayor homogeneidad en las actuaciones en los diversos territorios, y por un mayor peso a lo que supone presencia internacional que acompaña y confiere cierta legitimidad a iniciativas del territorio. A ello habría que sumar un mayor esfuerzo en la proyección de una imagen armónica en todo el territorio.

#### 4.2.2 *Sensibilidad al conflicto*

Evaluar la sensibilidad al conflicto del programa REDES implica explorar las dimensiones siguientes:

- La capacidad de entender y analizar el **contexto** donde REDES implementa su estrategia. Para examinar la sensibilidad al conflicto de REDES, la evaluación se refiere *al contexto*, y no *al conflicto*, porque se considera que todos los factores sociales, económicos, ambientales, culturales, políticos y estructurales son pertinentes (la pregunta es "¿sensible a qué conflicto(s)");
- La capacidad de entender y analizar la **interacción** entre el programa REDES y este contexto;
- La **capacidad para actuar y responder** en todo el ciclo del programa en función al contexto y a la interacción de REDES con éste, con el fin, por lo menos, de minimizar los impactos negativos, y en la medida de lo posible de maximizar los impactos positivos;
- La capacidad para **transversalizar** el enfoque sensible al conflicto en distintos niveles: en todos los ejes del programa REDES, en el área de Desarrollo, Paz y Reconciliación, en el PNUD Colombia y hacia otras agencias del Sistema de Naciones Unidas (SNU), otros actores de la cooperación internacional y entidades y organizaciones colombianas.

La perspectiva sensible al conflicto del programa REDES toma como marco de referencia la reflexión impulsada y las buenas prácticas promovidas por varios autores e instituciones tales como Mary B. Anderson y el Centro *Collaborative for Development Action* (Acción sin Daño - *Do No Harm*), Jonathan Goodhand, Internacional Alert, Berhof *Center for Conflict Transformation*, el CAD/OCDE y PNUD/BCPR. Conforme a la esencia y los fundamentos del programa, PNUD/REDES ha implementado este enfoque no sólo como herramienta técnica, sino también como estrategia. Es más, REDES lo utiliza más como estrategia (tema recurrente en el discurso y en los documentos estratégicos y teóricos) que como instrumento técnico.

Muchos documentos de REDES incluyen un análisis del contexto y de conflicto, como por ejemplo el documento estratégico para su segunda fase (2007-2010) que ubica REDES en el contexto de la coyuntura nacional y de las problemáticas regionales. Sin embargo, REDES **no utiliza herramientas de análisis de contexto/conflicto de manera sistemática** en las fases de planeación, implementación y monitoreo, sobre todo a nivel territorial. REDES no dispone de herramientas o metodologías propias para este tipo de análisis y tampoco utiliza (con alguna excepción, como en Nariño por ejemplo) las herramientas existentes y desarrolladas por los autores e instituciones mencionados en el párrafo anterior.

Como se ha dicho, PNUD involucró a los implicados (*stakeholders*) en el diseño de la segunda fase del programa REDES, mediante talleres de socialización y retroalimentación de la visión estratégica de REDES. Estos espacios permitieron a los participantes visualizar los retos, según su percepción, de la interacción del programa con los escenarios regionales y el contexto nacional. No se utilizaron, no obstante, metodologías participativas de análisis de conflicto/contexto, cuyos hallazgos hubieran podido nutrir el análisis de coyuntura de la estrategia REDES, a partir de las percepciones de los participantes sobre las realidades regionales.

Como se señaló antes, REDES no aprovecha suficientemente su potencial de análisis y sistematización de información y experiencias para la construcción de la paz. El Banco de Buenas Prácticas para superar el conflicto se focaliza casi exclusivamente sobre las experiencias e iniciativas realizadas en los territorios donde REDES está presente, pero son pocas las buenas prácticas de REDES sistematizadas (este proceso de armonización está en camino). Asimismo, la mayor articulación de la Unidad de Análisis dentro del programa debería cubrir esta laguna. Estos son ejemplos de oportunidades para maximizar los impactos positivos del programa que merecerían ser más aprovechadas, pues permitirían generar y difundir conocimientos sumamente valiosos sobre la construcción de la paz en Colombia.

En su documento estratégico para la segunda fase (en el anexo), el análisis del contexto/conflicto está muy **marcado por el tema del conflicto armado** y de sus impactos, pero se hacen pocas referencias a los conflictos de otra índole, como los conflictos sociales y ambientales (en este caso ninguna referencia), indirectamente vinculados con el conflicto armado y generadores de violencia. Como se señaló en la sección de contexto del presente informe, todo programa que busca contribuir a la construcción de la paz en Colombia tiene que considerar no sólo las causas y los impactos diferenciados del conflicto armado, sino también de los conflictos sociales, económicos, culturales y ambientales. Se destacaron en los talleres de análisis de los contextos regionales, por ejemplo, conflictos latentes o expresados en torno a los megaproyectos y el uso de las regalías (Huila, Meta y Montes de María), el deterioro ambiental (todos los territorios) y la falta de oportunidades económicas (todos los territorios). Sería necesario ampliar más este enfoque pues a la fecha es un punto débil del programa. El análisis profundizado de esos conflictos reforzaría además la capacidad de REDES para minimizar los efectos no deseados negativos y maximizar los impactos positivos.

En cuanto a la transversalización (*mainstreaming*) del enfoque de sensibilidad al conflicto se han observado varios avances, tal como la reflexión conducida en el marco del IASC en Nariño. PNUD juega por ejemplo un papel importante en las discusiones sobre la Recuperación Temprana. Por otro lado, la interacción entre los enfoques transversales de género y sensibilidad al conflicto podrían ser potenciados. La contratación prevista de un Asesor de Paz o similar en Bogotá debería reforzar la capacidad de REDES para diseñar, implementar y difundir el enfoque de sensibilidad al conflicto.

#### 4.2.3 *El enfoque territorial*

Las articulaciones local-regional vs. nacional, y rural-urbana en los avances del Programa, no parecen estar referenciando claramente en los análisis progresivos del conflicto, y mucho menos en la coordinación temática o territorial del programa.

Como ya se mencionó, hay algunos **problemas de enfoque territorial** significativos, tales como un uso que tiende a confundir los escenarios de intervención y el horizonte de región desde y hacia el que se interviene o apoya a los sectores sociales, más una casi total ausencia del conflicto

social y sus dinámicas de los escenarios de intervención; ello al parecer crea vacío de análisis y caracterización de actores sociales estratégicos para la paz o cuando menos para la transformación de los conflictos sociales (que generalmente concurren a la reproducción del conflicto armado), y por ende un vacío en el seguimiento a los procesos de reconciliación y desarrollo.

Las diferencias de enfoque aluden al modo como se articula la transformación de conflictos locales o regionales en las iniciativas de paz, con los cinco componentes del programa, lo cual está relacionado con la visión sobre el desarrollo como horizonte nacional, y de modo particular con la mirada sobre las perspectivas y posibilidades del desarrollo regional. Ello se plasma en cuanto a la visión sobre: a) el modelo de ciudad, el tipo de ruralidad, y las articulaciones de complementariedad entre lo urbano y lo rural, existentes y deseables; b) el concepto de desarrollo humano (PNUD); y c) el significado de la democracia como gobierno legítimo en cuanto a su formación electoral, pero también al control ciudadano de la gestión pública, al equilibrio de los poderes públicos, y al funcionamiento real de la descentralización.

Derivado de lo anterior, se encuentran en los procesos regionales apoyados por el Programa tres tipos de énfasis, algunos de ellos al parecer derivados de la historia misma de los procesos regionales, y/o de la ausencia de horizontes claros de integralidad regional de desarrollo: a) acentos en lo político o en lo económico en la construcción de alternativas de desarrollo y paz; b) énfasis en aplicar o articularse a los componentes del plan de desarrollo nacional en cuanto a actividades exportadoras basadas en una idea de ruralidad no agraria (minera, forestal, turística, etc.), las cuales tienden a ser vistas en algunas regiones como oportunidades para la generación de ingresos locales ; y c) incipiente búsqueda de modelos productivos locales sustentables, generalmente aislados.

En el primer sentido, son evidentes los énfasis en la búsqueda de construcción de proyectos productivos locales en Oriente antioqueño, Montes de María o Meta (en distintos grados e intensidades), determinados con fuerza por la visión hegemónica de desarrollo regional exportador y el ordenamiento territorial impuesto por los avances de la inversión nacional; mientras que en Huila y Nariño se podría hablar de énfasis en la búsqueda de construcción de agendas directamente políticas (agendas de constituyentes municipales, por ejemplo, en el primer caso), y de planes de vida territorial de grupos étnicos, los cuales se debaten entre ser alternativas locales de los territorios comunitarios en sí mismos, o caminos de desarrollo regional o del departamento.

No sobra aclarar que el sentido del concepto énfasis aquí utilizado, no implica que no estén presentes en cada región las otras dimensiones descritas, o que los acentos se deriven de intencionalidades preestablecidas, pues son fuertes las implicaciones de hecho de algunos factores de fuerza (violencia) dentro de los procesos vividos o en curso en las regiones. La mayor antigüedad de algunos de ellos (Montes de María y en Meta, por ejemplo), en el contexto de avance del modelo de desarrollo propuesto por el gobierno nacional, marcan límites a las iniciativas de paz, que quizá tienden a convertirse en perspectivas suyas, como podría suceder con los énfasis económicos descritos en el Oriente antioqueño, en el Meta o en Montes de María. De ambos aspectos no están ausente el tipo de hegemonía que impone o que ayuda a consolidar el paramilitarismo, ligado a las visiones dominantes del desarrollo regional, y los acentos particulares que las dinámicas de Acción Social ponen a la situación regional, según lo dicho en otros puntos del informe.

En relación con lo anterior, la necesaria construcción de agendas sectoriales de desarrollo no alcanza aún una complementación de agendas intersectoriales, ni mucho menos de agendas territoriales integrales de desarrollo y paz, más allá de la sumatoria de las intervenciones en un departamento dado. A este respecto, un problema general parece ser la forma como se ha abordado el concepto de réplica de las experiencias de PDP, y especialmente de la interpretación del primero en el Magdalena Medio, cuya reciente sistematización arroja luces importantes que pueden ser consideradas por el Programa en sus próximas etapas.

Hay tres aspectos relevantes:

a) La **visión de región**, y la tendencia a confundirla con el escenario de intervención del Programa; b) el rol que en la estrategia de construcción de desarrollo y paz, se le atribuye al debate sobre **desarrollo regional**; y c) el **sentido de lo productivo** en dicha construcción.

a) La tendencia a confundir la región con el escenario de intervención del Programa, puede tener un referente de origen: en el caso del PDPMM, ambos (región y escenario) coincidieron como búsquedas construidas desde lo local por fuerzas sociales diversas (Barrancabermeja, sur de Bolívar, etc.), hacia un ámbito “regional” que las articulara en un idea de desarrollo propio y diferenciado de otras regiones. Pero en algunas de las experiencias apoyadas por REDES, esta identificación ha sido llevada al extremo en casos como Montes de María, donde la idea de región original (8 municipios de Sucre), se proyectó por determinaciones políticas institucionales a 15 municipios (7 más del sur de Bolívar); o al parecer en el Huila, donde la intervención ha ido avanzando sobre Caquetá y Putumayo, desde el Huila, sin una base de articulación socio-económica regional que pueda potenciar los procesos locales de búsqueda de espacios para la paz.

A ese respecto, es importante diferenciar entre una región “deseada”, no siempre viable como construcción política o socio-económica, y la región existente de hecho, como articulación urbano-rural de cierta duración histórica, que determina el curso y los límites, pero también las potencialidades de las construcciones de desarrollo y paz “alternativos” a los dominantes, en tanto estos retroalimentan el conflicto armado al dar nuevas vueltas de tuerca a sus causas complejas.<sup>27</sup>

Aún en el caso del Magdalena Medio, este es un tema complejo, según lo revela uno de sus gestores: “Así, los diversos conflictos que se analizan parecen moverse en ámbitos territoriales diversos y con lógicas diferentes, según las características específicas de cada subregión o territorio, que hacen muy difícil su interacción en un conjunto que cubra la totalidad de territorios englobados bajo la llamada región del Magdalena Medio”<sup>28</sup>.

b) El segundo aspecto, es el rol que en la estrategia de construcción de desarrollo y paz, se le atribuye al debate sobre desarrollo regional, y en ese contexto a los proyectos locales como proyectos demostrativos, dentro de aquel debate como eje de la construcción regional de desarrollo y paz<sup>29</sup>. En las experiencias en marcha dentro del Programa, en cambio, bajo un lenguaje que remite a esa experiencia del Magdalena Medio, las fuertes determinaciones de la

---

<sup>27</sup> Conviene recordar lo analizado en el Informe del PNUD, *El Conflicto, callejón con salida*. 2003.

<sup>28</sup> Fernán González, “Conflicto armado, movilización social y construcción de región en el Magdalena Medio”, en Varios autores, *Conflictos, poderes e identidades en el Magdalena Medio, 1990-2001*, Bogotá, Cinep-Colciencias, 2006, p. 570.

<sup>29</sup> PNUD, “Rutas, caminos y experiencias de nuestra gente del Magdalena Medio. Sistematización de los procesos de desarrollo económico, social, político y cultural adelantados en el Programa de desarrollo y Paz del Magdalena Medio entre 1995 y 2008”. Bogotá, diciembre 2008. p. 23.



violencia y la pobreza han ido forzando a un realismo que va dejando de lado el debate general sobre desarrollo regional, y produciendo una descontextualización de los proyectos locales en sus perspectivas de desarrollo y paz.

c) Ligado a lo anterior, el tercer aspecto, la reducción del sentido de lo productivo a la efectividad económica dentro de una especialización o encadenamiento o productivo para la exportación, que tiende a ser común a todas las regiones, aunque con expresiones más palpables en algunas (Oriente antioqueño, Meta...). Al contrario, en la propuesta inicial del PDPMM era central el concepto de “desarrollo integral” (o “humano”), “como un proceso productivo, (según el cual) se trata de producir –de construir juntos- el conjunto sustentable de las condiciones necesarias y suficientes para que los participantes puedan vivir con dignidad (...). Proceso productivo (que) moviliza la capacidad humana que hay en la región, (el cual) no se dirige a conseguir ganancia para los inversionistas, sino a producir lo que la gente de la región necesita y quiere tener para expresar la totalidad de su valor humano de una manera propia...”. “Este proceso productivo colectivo no es un proceso autárquico y autosuficiente que prescindiera de la economía del resto del mundo. En este proceso la producción de las condiciones de dignidad espera generar excedentes para lograr los bienes finales requeridos. Esta propuesta pretende evidenciar que si el proceso productivo tiene como finalidad la grandeza de la gente sin exclusiones en su hábitat natural regional, los mismos pobladores con las instituciones crean las condiciones necesarias para subordinar la tecnología, la información y finalmente los mercados –de una manera sostenible y eficaz- a la dignidad humana”<sup>30</sup>.

Las inquietudes expresadas en muchas entrevistas sobre cooptaciones de las iniciativas de desarrollo y paz por parte del modelo dominante, ligado a la guerra, parecen apuntar a la crítica de esta reducción.

#### 4.2.3 *Enfoque de género*

En el contexto de conflicto, en el cual suelen ocurrir profundas alteraciones sociales, políticas y económicas, las intervenciones externas y el apoyo a procesos e iniciativas como lo hace REDES, no son neutras en término de género: los recursos económicos brindados, las capacitaciones o la facilitación y/o apoyo técnico y financiero a conformación de redes sociales (que sean de mujeres, pero también de cualquier otro "grupo" o "sector" –jóvenes, campesinos, indígenas y afros) tienen efectos e impactos sobre las relaciones de género. Para REDES el enfoque de género no sólo es una cuestión técnica sino también política. Sin embargo, el programa carece de análisis sobre construcción de paz y género, que permitiría visibilizar más cuáles son los impactos diferenciados del conflicto armado –y de los conflictos sociales– sobre las mujeres y sobre los hombres, y en qué medida y de qué manera participan, o podrían participar unas y otros en la construcción de la paz. La falta de sistematización de las experiencias va de la mano con esta observación.

La transversalización (*mainstreaming*) del enfoque de género en el ciclo del programa REDES tiene ciertas limitaciones. Se han logrado muchos avances, como por ejemplo la revisión completa del programa REDES y de su Plan estratégico por UNIFEM y el grupo técnico interagencial de género. No obstante, en general, las herramientas de género son principalmente utilizadas por los expertos en el tema.

---

<sup>30</sup> Op. Cit. pp. 23 y 24

### 4.3 Una mirada a la organización del programa

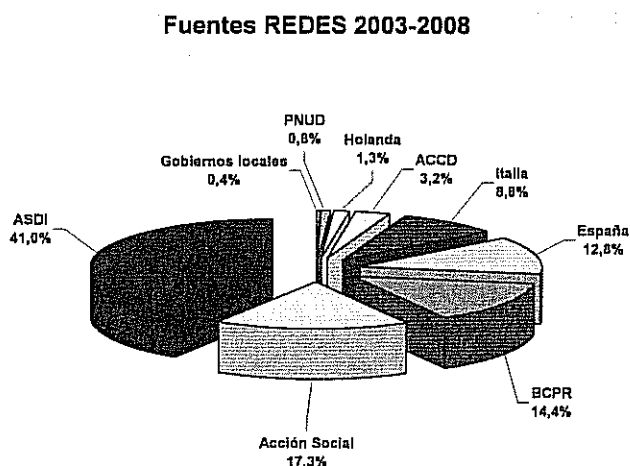
Desde su puesta en marcha en el año 2003 REDES ha experimentado un notable avance, plasmado, entre otros aspectos, en un gran crecimiento presupuestario, la incorporación de nuevos financiadores, la ampliación de su presencia territorial, el peso ganado en la estructura del PNUD y la incorporación de un elevado número de personas, con diversos tipos de vinculación, que rondan las 30 personas. La decisión de descentralizar la presencia en el terreno fue un hito fundamental y, coincidiendo en el tiempo con el cambio de responsable del programa, se abordaron ciertos cambios organizativos. Pero no al nivel de lo necesario en un proceso de descentralización real de REDES. Dos años y medio más tarde y con la experiencia de este tiempo y con modificaciones también en el contexto de trabajo, parecen convenientes nuevas adaptaciones en la estructura orgánica y en la gestión financiera y administrativa del programa que le permitan abordar con éxito los nuevos retos.

Queremos dejar claro que los TdR de la evaluación no plantean el tratar con profundidad los elementos orgánicos y, mucho menos, los financieros del programa. Pero resulta inevitable, al analizar la eficacia, eficiencia y la sostenibilidad de REDES, no entrar, aunque sea con prudencia, en consideraciones de tipo organizativo y de gestión.

#### 4.3.1 Presupuesto y fuentes de financiación

El incremento del presupuesto de REDES ha sido importante pasando de USD 4.244.410 en la primera fase, a USD 5.872.328 en la segunda y a USD 10.150.000 en la tercera, lo que supone un 139% de incremento. Actualmente REDES se encontraría en un periodo “puente” con financiación básicamente de Asdi con el compromiso de una aportación de BCPR de USD 8.500.000. La diversificación de contribuyentes también ha sido notoria pasando de 5 de la primera fase a los 8 del año 2008. En cualquier caso, el porcentaje de fondos de Asdi es elevado, 41% en el conjunto del programa, alcanzando el 56,9% en el periodo 2007-2008.

Figura 2. Fuentes de financiación de REDES (2003-2008)



Fuente: Programa REDES. Informe de seguimiento preliminar. Febrero 2009.

La ejecución presupuestaria ha sido en el periodo 2007-2008 del 73% lo que puede calificarse de mediana – alta, teniendo en cuenta las circunstancias contextuales. A lo largo de su historia,

REDES ha pasado por ciertos altibajos, lo que ha sido percibido como discontinuidad por algunos de los socios. Las cuentas son auditadas desde la sede del PNUD en Nueva York y los fondos de ejecución con socio nacional tienen auditoría con auditor colombiano. En el periodo analizado los efectos en la cotización del dólar fueron importantes en algunas ocasiones para los proyectos financiados.

#### 4.3.2 *Gestión económica y financiera*

Uno de los temas más recurrentes en las entrevistas con los diversos tipos de socios del programa han sido las quejas por los retrasos en los pagos y, en general, por la lentitud administrativa en temas de contratos, tramitaciones, legalización de gastos, etc. Los responsables de REDES y del PNUD en general son conscientes de ello, pero las medidas tomadas no han tenido todavía un efecto real en la mejora de la agilidad administrativa. De hecho, la descentralización y la presencia de responsables territoriales ha introducido, en algunos casos, un eslabón más en los procedimientos que ha afectado negativamente la eficiencia de la gestión, en tanto no han sustituido y más han duplicado funciones del nivel central. El sistema de gestión y de decisión final sobre el gasto está muy centralizado por lo que los eslabones intermedios lo ralentizan. A ello hay que añadir que los perfiles profesionales de los responsables territoriales y la formación que han recibido, no se ajusta a este tipo de tareas de control de gestión económica.

Los acuerdos con las entidades que gestionan fondos de REDES son de varios tipos, y con nueve entidades se tienen convenios como “socio implementador” que teóricamente, mediante un mecanismo de anticipo de fondos previa legalización del gasto anterior y comprobación del POA, deberían permitir mayor agilidad, pero subsisten los retrasos. En tres de los territorios, Huila, Meta y Montes de María, REDES tiene este tipo de acuerdos que movilizan en el terreno un elevado porcentaje de los fondos del programa.

#### 4.3.3 *Gestión general del programa y administración*

REDES se ejecuta directamente por el PNUD a través de la modalidad de ejecución directa (Direct Execution – DEX) bajo la responsabilidad de un Coordinador del Programa en dependencia del Representante Residente. Tras los cambios habidos en el seno del PNUD, el Coordinador de REDES es al mismo tiempo el responsable del área de Paz, Desarrollo y Reconciliación a la que se incorporaron otros programas, proyectos y estrategias bajo el enfoque metodológico y conductor de REDES. Por debajo suyo, el organigrama prevé tres tipos de función: Responsables territoriales, Responsables temáticos y Responsables de temas transversales. Adicionalmente, dependerían del Coordinador las áreas de Planeación, monitoreo y evaluación y la Unidad administrativa. Por último, una Asociada de Programa con carácter de staff se encargaría de la gestión financiera.

La distribución de las áreas temáticas y transversales ha ido cambiando a lo largo del tiempo, desapareciendo algunas de las previstas inicialmente (minas antipersonal, incentivos socioeconómicos,...) y creándose otras como recuperación temprana (aún sin cubrir) lo que parece una buena capacidad de adaptación y flexibilidad.

Para la gestión cotidiana de REDES se creó un “*Management Team*” que debería reunirse semanalmente y en el que están algunos de los responsables de área, pero *de facto*, su funcionamiento es bastante esporádico y falto de continuidad. Una vez puesto en marcha el proceso de territorialización se incorporó la figura de un Supervisor territorial que despacha y

hace un cierto seguimiento del trabajo en los territorios, pero que no tiene delegadas competencias reales de gestión, ni puede tomar decisiones económicas, lo que crea dobles circuitos, duplicaciones y afecta la eficiencia

Como instancias de acompañamiento político y técnico, el programa preveía un Comité Nacional de Coordinación (CNC) con representantes de diversas instancias públicas y privadas entre los que estarían los donantes y Grupos de Trabajo Regionales con una composición similar en su nivel territorial. Al CNC se le atribuyen funciones de orientación, evaluación y coordinación, pero apenas ha tenido vida en estos años. Pero incluso al margen de la existencia y mayor o menor vida de este foro, se echa en falta mayor participación y debate con Asdi y otros financiadores en su condición de socios del programa.

En la gestión cotidiana, también el equipo de REDES es consciente de algunos fallos y cuellos de botella e incluso se han elaborado documentos para ponerlos en común y ver la mejor vía de abordarlos.

#### *4.3.4 Recursos humanos y equipo de trabajo*

En su desarrollo REDES ha ido incorporando personal de otras áreas del PNUD y nuevas personas provenientes del exterior con diferentes visiones, modos de trabajo, nivel de conocimiento, etc.. Los cambios y la rotación del personal han requerido de dedicación a tareas de explicación, formación y homogeneización, pero son perceptibles diversas visiones sobre las prioridades del programa. Así, en temas como el alcance político global del programa o el liderazgo, mayor o menor, de REDES respecto a los PDP, o el contenido específico de lo que debe suponer el acompañamiento, entre otras variables estratégicas, la evaluación ha constatado diferencias relevantes. Los cambios en el personal de algunas áreas por la salida de sus responsables, han sido, como en el caso de monitoreo y evaluación, traumáticos para el equipo, perdiéndose un tiempo y una memoria histórica difícilmente recuperables.

Desde el área de talentos humanos del PNUD se realiza la descripción de los TdR de los diversos puestos y existe la percepción de que estas descripciones no reflejan fehacientemente el contenido real de las funciones y de la carga de trabajo de cada puesto. Del mismo modo, las tipologías de relación contractual, las retribuciones y el resto de beneficios son muy diversas en el personal del programa.

#### *4.3.5 Planificación, seguimiento, evaluación y gestión del conocimiento*

Junto a las referencias que hicimos en el punto 4.1.5 debemos constatar la debilidad de los procedimientos puestos en marcha para abordar coherentemente estas tareas hasta ahora. Lo relacionado con la planificación ha sido abordado con seriedad tanto en los territorios como en el nivel central, pero el resto de funciones no ha permitido hasta ahora un seguimiento preciso ni ha generado o implantado sistemas de gestión del conocimiento sólidos y, sobre todo, útiles.