DYGYCTDIAYTEO/TOO BYE TERGYOR COVER OF BESTELL OF

1. FICHA TÉCNICA

País: COLOMBIA

Efectos Directos MANUD:

Las instituciones del Estado a nivel nacional y territorial registran un fortalecimiento de su funcionamiento efectivo y democrático, y de acuerdo con las normas y principios de derechos humanos con enfoque diferencial y de género.

Se habrá fortalecido la capacidad del Estado y la sociedad civil para garantizar la participación de las mujeres en los procesos de fortalecimiento de la institucionalidad democrática, la construcción de la paz, la promoción de la convivencia y la reconciliación, y en la definición de acciones y políticas para la eliminación de los delitos basados en género.

Efectos Directos del Programa:

Se ha contribuido a la prevención, detección y monitoreo de las VBG, especialmente contra las mujeres.

Mejorada la calidad de los servicios de atención a las VBG a nivel nacional y local.

Se ha contribuido al desarrollo de un marco jurídico y de políticas públicas de VBG acorde con los instrumentos internacionales.

<u>Titulo Proyecto:</u> Estrategia Integral para la Prevención, Atención y Erradicación de todas las formas de Violencia de Género en Colombia.

<u>Duración</u>: Tres Años, a partir de la fecha de aprobación

Modalidad de Gestión: pass-through

Agente Administrativo: PNUD

PRESUPUESTO TOTAL: US \$ 7.200.000

Recursos Planificados:

1. Financiación:

• Fondo PNUD España: US \$ 7.200.000

2. Presupuesto no financiado: Por determinar

	Nombres y firmas de las contrapartes y Agencias del SNU participantes.
	AGENCIAS DELISNE SOCIOS NACIONALES
\	
`	
٠	
٠	
1	

2. RESUMEN EJECUTIVO

El Programa Conjunto Estrategia Integral para la prevención, atención y erradicación de todas las formas de Violencia de Género en Colombia busca contribuir a la erradicación de todas las formas de violencia de género (VBG), con especial énfasis en aquellas de mayor prevalencia y gravedad en el contexto nacional y regional: violencia de pareja, violencia sexual, trata de personas, violencia producida por actores armados ilegales y prácticas tradicionales que atentan contra los derechos de las mujeres indígenas. Partiendo de la evidencia de que, en los casos de VBG, las víctimas son mayoritariamente mujeres, y los agresores hombres, el Programa se centrará en la VBG dirigida contra las mujeres. Adicionalmente, y reconociendo que el cruce de diversas formas de discriminación sitúa a algunos grupos de mujeres en una situación de mayor vulnerabilidad frente a la violencia, el Programa prestará especial atención a la VBG que afecta a las mujeres en situación de desplazamiento, mujeres indígenas y mujeres afrocolombianas.

El Programa reconoce el carácter multidimensional de las VBG, por lo cual plantea una estrategia de intervención multisectorial e interinstitucional desde los enfoque de derechos y de sensibilidad cultural, basada en el Modelo de la Ruta Crítica de la Organización Panamericana de la Salud. Así, el Programa se plantea como estrategia de intervención el fortalecimiento de las capacidades internas y de los mecanismos de coordinación de los actores estatales y sociales competentes en materia de: (i) prevención, detección y monitoreo de la VBG; (ii) atención a las víctimas/sobrevivientes de VBG; y (iii) desarrollo de un marco jurídico y de políticas públicas sobre VBG acorde con los instrumentos internacionales. En este sentido, el Programa plantea como principales líneas de trabajo: el desarrollo de estrategias de comunicación educativa dirigidas a reducir la tolerancia social frente a la VBG¹; el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones competentes en materia de prevención, detección y atención de la VBG, para cubrir a cabalidad sus responsabilidades, prestar una atención de calidad a las víctimas de la VBG y garantizar la restitución de sus derechos; la mejora y armonización de los actuales sistemas de registro e información sobre los casos de VBG; el fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones sociales, especialmente de las organizaciones de mujeres, para la exigibilidad de derechos e incidencia política; el desarrollo del marco jurídico acorde a los instrumentos internacionales; y la integración sistemática de la problemática de la VBG en el diseño, ejecución y seguimiento de las políticas, planes y presupuestos nacionales y locales.

El Programa desarrollará acciones tanto en el nivel nacional como en zonas focalizadas en el nivel local. Específicamente, se desarrollarán 4 experiencias piloto en las ciudades de Pasto, Cartagena, Buenaventura y los Resguardos indígenas de Pueblo Rico y Mistrató (Risaralda), en donde se focalizarán todos los componentes del Programa. Ello permitirá validar las estrategias propuestas, realizar los ajustes oportunos y extraer aprendizajes que permitan ampliar y contextualizar las intervenciones a las distintas realidades nacionales.

El Programa será ejecutado conjuntamente por UNFPA, OIM y UNIFEM, bajo la coordinación general de esta última. Las actividades planificadas se desarrollarán con la participación activa de los siguientes socios nacionales: Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM), instituciones públicas competentes en temas de VBG, medios de comunicación, universidades y organizaciones sociales, especialmente organizaciones y colectivos de mujeres.

¹ Conviene hacer una puntualización sobre el uso del término "tolerancia social frente a la VBG". En las reuniones de construcción del Programa se dio un debate sobre la pertinencia del término, pues algunas personas planteaban que la doble lectura que se puede hacer del mismo -tanto en sentido negativo ("reducir la tolerancia frente a la violencia"), como positivo ("aumentar la tolerancia social")- puede inducir a confusión. Finalmente, se decidió mantener su uso porque, en el contexto nacional, han sido muchas las campañas realizadas bajo el lema "tolerancia cero" y es, por ello, fácilmente identificable

Los órganos de dirección del Programa son: (i) el Comité Directivo, integrado por el Coordinador Residente del Sistema de Naciones Unidas, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID); y (ii) el Comité de Gestión, integrado por la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, Acción Social, Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de la Protección Social, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, UNIFEM, OIM y UNFPA.

3. CONTEXTO Y ANÁLISIS DE SITUACIÓN

ANTECEDENTES

Relevancia del Programa para el logro de los ODM, prioridades nacionales y compromisos internacionales

En el Informe de Colombia. Objetivos de Desarrollo de Milenio 2005. Hacia una Colombia equitativa e incluyente, el gobierno colombiano identifica la alta prevalencia de todas las formas de violencia de género como uno de los principales obstáculos para el desarrollo nacional, señalando que "la violencia contra la mujer, en todas sus manifestaciones, es un factor que lleva a desestructurar el sujeto de derechos y constituye un atentado contra la dignidad, la libertad, la integridad; además de ser un problema de derechos humanos, ha sido reconocida también como un problema de salud pública, con altos costos sociales, económicos e individuales. Por lo anterior, eliminar la violencia de género, inicialmente en las relaciones de pareja, es una de las Metas del Milenio en las que Colombia ha puesto un especial énfasis". Específicamente, en el documento Conpes Social 91 "Metas y Estrategias de Colombia para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2015", el país se plantea como Metas:

- Desarrollar con una periodicidad de al menos cinco años, la medición de la magnitud y características de la violencia de pareja en el país y definir las metas anuales de reducción
- Implementar y mantener operando una estrategia de vigilancia en salud pública de la violencia intrafamiliar, específicamente de la violencia de pareja contra la mujer, en Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Bucaramanga en 2008 y en las demás capitales de departamento en 2015.

La preocupación por la situación de VBG en Colombia se ve reflejada en numerosos informes internacionales, tales como el *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de derechos humanos y derecho internacional humanitario en Colombia* (2007), el *Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer* del Secretario General de las Naciones Unidas (2006) y el *Informe de la Relatora Especial de Violencia contra las mujeres* (2003). Igualmente, en las recomendaciones realizadas al gobierno colombiano por el Comité de la CEDAW (2007) se "exhorta al Estado Parte a que adopte todas las medidas necesarias para prevenir y erradicar la violencia perpetrada contra la mujer por cualquier persona u organización, así como la violencia cometida por agentes estatales, o derivada de sus acciones u omisiones, a todos los niveles. Insta al Estado Parte a que haga frente a las causas subyacentes de la violencia contra la mujer y a que mejore el acceso de las víctimas a la justicia y los programa de protección". ²

El compromiso del gobierno colombiano y del Sistema de Naciones Unidas con la eliminación de esta problemática social queda recogido en el documento UNDAF aprobado en julio del 2007. Específicamente, el eje "Estado social de derecho y gobernabilidad" tiene como Resultado: "Las instituciones del Estado a nivel nacional y territorial registran un fortalecimiento de su funcionamiento efectivo y democrático, y de acuerdo con las normas y principios de derechos humanos, con enfoque diferencial y de género". A su vez, el eje "Paz, seguridad y reconciliación" plantea como Resultado: "Se han fortalecido las capacidades nacionales para el fortalecimiento de la institucionalidad democrática, la construcción de la paz, la promoción de convivencia, el

² Sobre este particular, la CPEM señala que el Estado Colombiano cuenta con leyes y mecanismos para sancionar a todos aquellos agentes del Estado que cometan actos de violencia contra cualquier civil.

desarrollo humano y el restablecimiento de los derechos de las víctimas, con enfoque diferencial y de reconciliación".

Igualmente, el Plan de Actuación Estratégica 2006-2008 de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) en Colombia y su Estrategia de Igualdad de Género tienen como líneas estratégicas la erradicación de todas las formas de violencia de género en el país, la atención integral a las víctimas y la participación de las mujeres en la construcción de la paz.

En definitiva, existe consenso sobre la gravedad de la situación de VBG en el país y sobre la necesidad urgente de promover cambios y apoyar los esfuerzos nacionales —tanto del Estado como de la sociedad civil- dirigidos a garantizar el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencias.

Situación de la VBG en Colombia

Los datos disponibles, así como las conclusiones de los Informes mencionados anteriormente, dan cuenta de la magnitud de las diferentes formas de violencia contra las mujeres en el país y muestran cómo la histórica desigualdad, discriminación y violencias sufridas por las mujeres en el espacio público y privado se ve agravada por el conflicto con los grupos armados al margen de la ley y los altos índices de inequidad y pobreza:

- El 39% de las mujeres que vive o ha vivido en pareja manifiesta haber sido víctima de agresiones físicas por parte del esposo o compañero, mientras que el 66% reporta que sus esposos o compañeros han ejercido situaciones de control sobre ellas. El 12% manifiesta haber sido violadas por su esposo o compañero. (Profamilia, Ministerio de la Protección Social. Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2005)
- El 6% de las mujeres en el país han sido violadas en algún momento de su vida, la mitad de ellas antes de los 15 años. En el 76% de los casos el agresor es un familiar, amigo, vecino o persona conocida. (Profamilia. Violencia sexual en Colombia, 2007)
- El 61.2% de todos los dictámenes forenses realizados por violencia intrafamiliar en 2006 correspondieron a casos de violencia de pareja, siendo las víctimas mujeres en el 79% de los casos. En cuanto a dictámenes por violencia sexual, el 83.6% fueron practicados a mujeres, especialmente a niñas y adolescentes entre 10 y 14 años. (Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Forensis 2006)
- Se estima que entre 45.000 y 50.000 mujeres colombianas trabajan en prostitución, muchas de las cuales pueden ser víctimas de trata internacional para explotación sexual. (Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), 2005)
- Recientemente se han verificado en algunas comunidades indígenas del país prácticas de mutilación genital de las niñas. (Defensoría del Pueblo – UNFPA, Documento de Proyecto)
- Las cifras sobre desplazamiento forzado en el país presentan importantes diferencias dependiendo de las fuentes consultadas. De acuerdo con las cifras del gobierno nacional, a través del Sistema de Información de Población Desplazada (SIPOD), entre 1995 y 2006, 1.94 millones de personas han sido registradas como desplazadas. Mientras que la ONG Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) reporta un total de 2.94 millones de personas desplazadas durante ese mismo período y un acumulado de 3.66 millones para el periodo comprendido entre 1985 y 2005. Esto significa que entre el 4.5% y el 8.3% del total de población colombiana se encuentra en situación de desplazamiento forzado³.

³ Las cifras de gobierno reportan a partir de 1995 a 2006 y Codhes de 1985 a 2005.

- Los hogares en situación de desplazamiento presentan un mayor índice de jefatura femenina. Frente a la tasa nacional del 28%, el 32.4% (según CODHES), el 40.6% (según la Pastoral Social colombiana), o el 48.3% (según Acción Social), de los hogares en situación de desplazamiento están encabezados por una mujer. (ACNUR. Balance de la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento forzado en Colombia. Agosto 2002-agosto 2004).
- Las mujeres en situación de desplazamiento tienen un mayor riesgo de sufrir violencia. El 44% ha sido víctima de agresiones físicas por parte del esposo o compañero (siendo la media nacional del 39%), el 13% manifiesta haber sido violada por el esposo o compañero y el 8% por una persona diferente del esposo. (Profamilia. Salud sexual y reproductiva en zonas marginadas. Situación de las mujeres desplazadas. 2005)
- El 36% de las mujeres en situación de desplazamiento han sido forzadas a tener relaciones sexuales con desconocidos. (Ministerio de Protección Social. *Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva*, 2003)
- El desplazamiento afecta de manera desproporcionada a los pueblos indígenas y a la población afrocolombianas. Según ACNUR, la población indígena representa el 2% de la población del país y alcanza a ser el 8% de la población en situación de desplazamiento. A su vez, la población afrocolombiana representa el 8% de la población total nacional, pero llega al 11% de la población en situación de desplazamiento. (Sistema Operacional de las Naciones Unidas en Colombia. Evaluación Conjunta del País. 2007)
- De acuerdo a diversos informes citados por el Defensor del Pueblo, entre julio de 2006 y junio de 2007, por lo menos 127 mujeres han muerto o desaparecido a causa de la violencia, es decir, una mujer cada tres días. De ellas, 98 han sido asesinadas o desaparecidas en la calle, en su casa o en el lugar de trabajo. (Defensoría del Pueblo. Comunicado de prensa "En el Día Internacional de la Mujer, el Defensor del Pueblo recuerda la necesidad de hacer efectivos los derechos de las mujeres", 8 de marzo de 2008)

Contexto político, institucional y social del Programa

En respuesta a la gravedad del problema, y conforme a los compromisos nacionales e internacionales asumidos, el Estado colombiano ha realizado importantes esfuerzos para enfrentar algunas de las principales manifestaciones de la VBG en el país.

El Estado colombiano ha aprobado instrumentos internacionales sobre derechos humanos de las mujeres y, en particular, aquellos en los que se afirma que la VBG constituye una vulneración de sus derechos. Cabe mencionar en este sentido la aprobación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres, la adopción como ley de la República de la Convención de Belem do Pará, la aprobación del Protocolo Facultativo de la CEDAW, la aprobación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre la Mujer, la Paz y la Seguridad (2000), el Estatuto de Roma y el Protocolo de Palermo, entre otras.

La legislación colombiana incluye diversos instrumentos formales de protección contra la violencia, tales como la ley 248 de 1995 --mediante la cual se ratifica la Convención de Belem do Pará-; la ley 294 de 1996 sobre violencia intrafamiliar; la ley 360 de 1997 sobre delitos sexuales; la ley 387 de 1997 sobre desplazamiento forzado; la ley 985 de 2005 contra la trata de personas; la ley 975 de 2005 para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley; la ley 1142 de 2007 por la cual, entre otras cosas, se eliminó el carácter querellable del delito de violencia intrafamiliar, y la ley 1146 del 2007 por la cual se crea el Comité interinstitucional consultivo para la prevención de la violencia sexual y atención integral de los niños, niñas y adolescentes abusados sexualmente. La despenalización del aborto en circunstancias especiales -

incluida violación-, desde 2006, y la inclusión de los métodos de anticoncepción de emergencia dentro de los servicios obligatorios a ofrecer por las Empresas Promotoras de Salud (EPS), desde marzo de 2008, representan importantes avances en la garantía de los derechos de las mujeres. De gran trascendencia han sido una serie de decisiones emitidas por la Corte Constitucional en los últimos años, en las cuales se invocan con éxito los recursos de tutela e inconstitucionalidad para proteger derechos de las mujeres.

Reconociendo los importantes avances legislativos, persiste una gran brecha entre el reconocimiento formal de los derechos de las mujeres y el ejercicio real y efectivo de estos derechos. A fin de superar estas limitaciones, la Comisión Accidental de Mujeres en el Congreso de la República ha elaborado -conjuntamente con diversas instancias estatales y organizaciones sociales y con el apoyo del Sistema de Naciones Unidas – un proyecto de Ley para Prevenir, Erradicar y Sancionar Toda Forma de Violencia contra las Mujeres. Entre los avances incorporados en la propuesta cabe destacar la ampliación de las medidas de protección en casos de violencia intrafamiliar (VIF), y la penalización del acoso sexual, entre otras. Como carencias hay que señalar la falta de articulación interinstitucional para brindar atención a las violencias que constituyen infracciones al Derecho Internacional Humanitario desde un enfoque de género. Esta propuesta de ley se encuentra actualmente en trámite de aprobación en el Congreso de la República.

En materia de políticas públicas es importante mencionar que el "Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010" dedica un capítulo al tema de género, con énfasis en el abordaje de los diferentes tipos de discriminación y violencias contra las mujeres. Cabe destacar igualmente la "Política Afirmativa Mujeres Constructoras de Paz y Desarrollo", el "Acuerdo Nacional por la Equidad entre Hombres y Mujeres" del 2003, el "Plan Estratégico para la Defensa de los Derechos de la Mujer ante la Justicia en Colombia" y el "Observatorio de Asuntos de Género", de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM); la "Política Nacional de Construcción de Paz y Convivencia Familiar Haz Paz", coordinada por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF); y la "Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva" del Ministerio de la Protección Social, que tiene como uno de sus ejes la prevención y atención de la violencia doméstica y sexual. A su vez, la "Estrategia de Cooperación Internacional de Colombia 2007-2010" de Acción Social, incluye entre sus líneas estratégicas de trabajo en sinergia con la cooperación internacional las siguientes: eliminación de las violencias contra la mujer; estrategias de educación, información y comunicación sobre igualdad de derechos y deberes de mujeres y hombres, bajo el principio de respeto a las diferencias; promoción de estrategias de base comunitaria para la protección de mujeres en situación de violencia; atención integral a las víctimas de la violencia y los procesos de verdad, justicia y reparación. La conformación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD), coordinado por Acción Social⁴, y del Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas, coordinado por el Ministerio de Interior y Justicia⁵, representan también importantes avances.

Nuevamente, frente al importante marco político de protección de los derechos de las mujeres, hay que destacar la brecha existente entre la formulación de las normas y la aplicación práctica de las mismas. Las razones para ello son diversas: la falta de presupuesto para la implementación; la falta

⁴ Participan la Presidencia de la República, Ministerio de Interior y Justicia, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Defensa, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Protección Social, Ministerio de Educación, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Departamento Nacional de Planeación, Defensoría del Pueblo, Alto Comisionado para la Paz y Vicepresidencia de la República

⁵ Integrado por Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Protección Social, Ministerio de Educación, Departamento Administrativo de Seguridad, Policía Nacional, Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y la oficina de Interpol en Colombia.

de mayor sensibilización de operadores de políticas y de justicia sobre como trabajar desde un enfoque de derechos. El gobierno nacional trabaja en el Plan Nacional de Derechos Humanos con la participación de las entidades competentes y organizaciones de la sociedad civil, pero aún falta fortalecer los esfuerzos para su implementación (el ICBF, ente coordinador de la Política Haz Paz, tiene como misión central la protección de la infancia y la familia); o el bajo impacto de las acciones desarrolladas (en el Informe Sombra Colombia al Comité de la CEDAW 2007 se señalan las dificultades para concretar acciones de lucha contra las violencias en el marco de la política Mujeres Constructoras de Paz y Desarrollo de la CPEM, consecuencia tanto de los bajos recursos de inversión como del reducido número de beneficiarias)⁶. Adicionalmente, y a pesar del amplio marco normativo señalado, el país no cuenta todavía con una política nacional dirigida específicamente a la erradicación de las distintas formas de VBG.

En Colombia existen mecanismos institucionales de género en el nivel nacional y territorial, siendo la violencia contra las mujeres uno de sus ejes centrales de trabajo. A nivel nacional, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM) impulsa estrategias que faciliten consolidar la equidad de género como una política de Estado, desarrollando acciones afirmativas en este caso en le tema de violencias de género a través del Plan Estratégico para una defensa eficaz de los derechos de las mujeres y su acceso a la justicia que de manera transversal articula a todas las Ramas del Poder Público, la Academia, los medios de comunicación y la sociedad civil en el nivel central y territorial con gobernaciones y alcaldías; además avanza en programas tales como el de "Democracia Familiar", las "Redes de Mujeres contra las Violencias", los "Consejos Comunitarios de Mujeres" y la Mesa Interinstitucional de VIF. En el nivel territorial, entre otras, las Alcaldías de Bogotá, Medellín y Pasto, y las Gobernaciones del Valle del Cauca y Antioquia, cuentan con mecanismos de género y Planes de Igualdad de Oportunidades en los que el tema de VBG aparece como preocupación central. Otros mecanismos importantes son la Procuraduría Delegada para el Menor y la Familia, de la Procuraduría General de la Nación; la Defensoría Delegada de la Niñez, la Juventud y las Mujeres, de la Defensoría del Pueblo; y el Área de Género de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. Todas estas instancias juegan un papel fundamental en la promoción y defensa de los derechos de las mujeres. No obstante, también adolecen de grandes carencias a nivel presupuestario y nivel político.

Así, desde los distintos sectores del Estado se están implementando programas dirigidos a prevenir la violencia y a mejorar la respuesta ofrecida a las víctimas, especialmente para las situaciones de violencia intrafamiliar (VIF) y violencia sexual (VS). A continuación se presenta un breve resumen de los principales avances sectoriales en materia de VBG:

Desde el Sector de **Protección Social**⁷ se han expedido normas técnicas y guías de atención para la detección y atención a la mujer maltratada, se han definido metodologías para la elaboración de planes territoriales de salud pública para la reducción de la VIF y se han dictado criterios de financiación de campañas de prevención de la VIF. A pesar de estas iniciativas, existe una percepción generalizada de que el enfoque de género todavía no ha permeado la estructura del sistema de salud nacional y, por consiguiente, éste todavía no ha asumido un compromiso pleno en la erradicación de la VBG como problema de salud pública.

⁶ Es de señalar que el informe recoge la visión de un sector del Movimiento de Mujeres. La Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, incide desde sus funciones (Decreto519 de 2003), en incorporar el tema de género y entre estos el de violencias contra las mujeres en todas las entidades del Estado. Desde la política nacional "Mujeres Constructoras de Paz y desarrollo", implementa metodologías y modelos de intervención a nivel territorial.

⁷ El Sector de la Protección Social en Colombia está conformado por los regímenes generales establecidos para pensiones, salud, riesgos profesionales y los servicios sociales complementarios.

El Ministerio de **Educación Nacional** ha adelantado una experiencia innovadora de educación para la sexualidad en 5 regiones del país culturalmente diferentes, que ha permitido desarrollar las capacidades de las comunidades educativas —maestros/as, padres/madres de familia, estudiantes y directivos/as- y valorizar la importancia que tiene su participación en el diseño de planes de educación para la sexualidad articulados con los Planes Educativos Institucionales, que incluyen la prevención de las distintas VBG, teniendo en cuenta los contextos locales. Hoy, la experiencia ha sido elevada al nivel de programa nacional y se espera su consolidación y generalización en todo el territorio.

Dentro del Sector de Justicia destaca la elaboración de reglamentos técnicos para el abordaje forense de víctimas de VIF y VS del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLyCF), la evaluación realizada por la Fiscalía General de la Nación del impacto del nuevo Sistema Penal Acusatorio sobre las víctimas de VIF y VS y la creación de modelos de atención a la VIF y VS como parte del Plan Estratégico institucional de la Fiscalía. Persisten, sin embargo, grandes vacíos en la definición de competencias de las autoridades no-judiciales, en la sensibilización y formación del personal judicial, en el desconocimiento por parte de los operadores/as judiciales de las nuevas normativas (por ejemplo, la supresión del carácter querellable de la VIF y, por consiguiente, del requisito de conciliación), en las condiciones de aplicación del nuevo sistema penal acusatorio, y en la incorporación del enfoque de género en los procesos judiciales que se están llevando a cabo en desarrollo de la Ley de Justicia y Paz, entre otros temas.

El Ministerio de Defensa Nacional viene trabajando desde hace tres años con la Fuerza Pública para promover los derechos humanos, la salud sexual y reproductiva y la igualdad de género, con énfasis en la prevención del VIH/SIDA y la VBG. La experiencia ha mostrado la pertinencia de trabajar con las Fuerzas Militares y Policía. En este mismo sentido se resalta el trabajo adelantado por la Policía Nacional, a partir de la Directiva 008 del 12 de octubre de 2002, sobre el rol de la Policía en la atención de la violencia sexual y la necesidad de capacitar al personal en los delitos de género y el sistema penal acusatorio. Actualmente las Fuerzas Armadas adelantan un proyecto sobre salud, derechos sexuales y reproductivos y equidad de género para la fuerza pública y han identificado como importante el tema de VBG.

De importancia clave resulta el papel que vienen desempeñando los **Órganos de Control del Estado** en la vigilancia del cumplimiento de sus obligaciones en materia de VBG. La Procuraduría General de la Nación ha diseñado un modelo de vigilancia a la garantía de los derechos de las mujeres y seguimiento a los compromisos internacionales en materia de género; la Defensoría del Pueblo ha identificado barreras de acceso a la justicia, ha definido rutas de atención a víctimas y está actualmente preparando directrices para la actuación defensorial en relación a situaciones de VIF en población en situación de desplazamiento; y la Defensoría del Pueblo ha empezado a incorporar indicadores de género en el "Sistema de Alertas Tempranas para monitorear y advertir sobre las situaciones de riesgo de la población civil por los efectos del conflicto armado interno". Estas iniciativas, aunque incipientes, constituyen herramientas fundamentales para el país, en lo relacionado con la visibilidad de la situación y la construcción de evidencias para realizar incidencia en materia de políticas y respuestas integrales a las distintas formas de VBG.

También son importantes los avances en relación a la creación de servicios estatales de atención a víctimas de VBG. Destacan las Comisarías de Familia, de competencia municipal; las Casas de Justicia del Ministerio de Interior y Justicia; los Centros de Atención Integral contra la Violencia Intrafamiliar (CAVIF), los Centros de Atención Integral a Víctimas de Violencia Sexual (CAIVAS) y las Unidades de Reacción Inmediata (URI) de la Fiscalía; los centros zonales del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; y la atención psicojurídica a víctimas de violaciones de DDHH y DIH prestada por la Unidad de Justicia y Paz de la Defensoría del Pueblo. Reconociendo el

importante papel que juegan estos servicios en la protección y la garantía de los derechos de las víctimas, su cobertura es todavía muy limitada. Un caso significativo es el de las Comisarías de Familia, que deberían, por ley, existir en todos los municipios del país. Sin embargo, sólo existen unas 350 Comisarías para casi 1100 municipios, estando además ubicadas la mayoría en grandes ciudades. Casas de Justicia existen sólo 45 en todo el país, mientras que sólo 2 ciudades cuentan actualmente con un CAVIF.

También en el ámbito local se están desarrollando importantes iniciativas de políticas y programas para la prevención y atención de la VBG. Debido a su corta existencia, no existen todavía evaluaciones sistemáticas del impacto logrado por las mismas. No obstante, existe una percepción generalizada en distintos sectores institucionales y sociales sobre su gran potencial transformador. Como ejemplo, se puede mencionar la repercusión mediática de las campañas de sensibilización sobre derechos de las mujeres y violencia de género realizadas por la Alcaldía de Medellín. El trabajo que viene desarrollando la Alcaldía de Bogotá goza de reconocimiento nacional e internacional como modelo prometedor de prevención, registro y atención integral de la VBG y de visibilización de la violencia urbana contra las mujeres. Estas experiencias y sus aprendizajes serán tenidos en cuenta en el desarrollo del presente Programa.

También desde la sociedad civil y la cooperación internacional se están desarrollando importantes esfuerzos en el tema.

La Cooperación internacional con presencia en el país ha ido teniendo una posición cada vez más clara en relación a la inclusión del enfoque de género en sus lineamientos estratégicos y como requisito para la financiación de proyectos. Del mismo modo, la cooperación de países como España, Suiza, Suecia y Canadá, así como el Sistema de Naciones Unidas, vienen incorporando desde hace ya algún tiempo el enfoque de género en sus estrategias de cooperación. USAID, el primer donante oficial en el país, está actualmente diseñando su nueva línea de cooperación con Colombia, que incluirá el trabajo con población afrocolombiana, con especial énfasis en las mujeres.

La sociedad civil, y más específicamente el movimiento de mujeres, ha jugado un papel clave en el posicionamiento de la VBG como una cuestión pública, reconocida como una violación de los derechos humanos y, por tanto, objeto de intervención estatal. De importancia fundamental ha sido el trabajo permanente de denuncia, incidencia e interlocución con el Estado para la formulación e implementación de políticas públicas para dar una respuesta efectiva a esta problemática. Un ejemplo destacado de colaboración entre las organizaciones de mujeres e instancias estatales ha sido la elaboración de la propuesta de ley sobre violencia de género mencionada anteriormente. La inclusión de algunos de los puntos de la Agenda de las Mujeres por la Paz en un número de Planes de Desarrollo departamentales y municipales ha marcado un hito en el posicionamiento de éstas como actores políticos en la construcción de paz. Es importante mencionar que las organizaciones de mujeres tienen representación formal en el Consejo Nacional y en los Consejos Departamentales y Municipales de Planeación.

En los últimos años el movimiento de mujeres ha promovido acciones de exigibilidad jurídica y judicialización de casos relacionados con la VBG, presentando casos, haciendo lobby o realizando audiencias temáticas. Estas acciones han traspasado en algunos casos las fronteras nacionales para llegar ante organismos internacionales, como el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Se ha logrado la presencia en el país de la visita in loco de la Relatora sobre los Derechos de las Mujeres de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2005), que sirvió de base para la elaboración del informe "Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del

conflicto armado en Colombia". En 2003 visitó el país la Relatora Especial sobre la Violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias.

El movimiento de mujeres en Colombia se ha destacado por su trabajo de visibilización, documentación y denuncia de las diferentes formas de VBG en el país, con especial atención a las violaciones de los derechos humanos de las mujeres infligidas por todos los actores armados al margen de la ley. Cabe mencionar los 6 informes anuales realizados por la Mesa Mujer y Conflicto Armado y el "Informe de Derechos Humanos de las mujeres en Colombia 2003", realizado por la Red Nacional de Mujeres y la Confluencia Nacional de Redes de Mujeres.

Más allá del ámbito de la incidencia política, algunas ONGs de mujeres están desarrollando propuestas de atención a víctimas de las distintas formas de violencia. Entre estas, el centro de atención integral gestionado por la Liga de Mujeres Desplazadas en Turbaco y el Centro de Atención Integral a Víctimas gestionado por la Iniciativa de Mujeres por la Paz en Bogotá.

ANÁLISIS DE SITUACIÓN

Como se ha descrito en el apartado anterior, se están dando en el país numerosas iniciativas dirigidas a la erradicación de la VBG. A pesar de ello, el impacto logrado hasta el presente es insuficiente. Las razones hay que buscarlas principalmente en la baja cobertura y calidad de los servicios de atención, en la ausencia de una política nacional de prevención y en la falta de articulación e integralidad de las propuestas, que responden a acciones aisladas, centradas en una única manifestación de la violencia y que actúan desde un abordaje sectorial y parcial del problema. Se hace pues necesario fortalecer las capacidades nacionales —estatales y de la sociedad civil- para dar una respuesta integral y articulada a las distintas manifestaciones de la VBG desde un enfoque de derechos humanos y sensibilidad cultural.

El problema de fondo sigue siendo la persistencia de estereotipos de género que naturalizan y legitiman la violencia contra las mujeres. Si bien se han Ilevado a cabo numerosas iniciativas de prevención dirigidas a transformar los patrones culturales en los que se asientan las VBG, el impacto de los mismos no ha sido suficiente. Se requieren programas de prevención innovadores y continuos en el tiempo, que utilicen los medios de comunicación, sin descuidar la comunicación y la formación interpersonal. Se requiere además que estas estrategias de prevención utilicen mensajes y herramientas capaces de llegar e impactar las prácticas, conocimientos, creencias y actitudes específicas de todos los actores sociales involucrados: la sociedad en su conjunto, las mujeres, los hombres, las comunidades, los y las jóvenes y los tomadores/as de decisiones. Por último, y esto ha sido una gran carencia en el país, se requiere de estrategias culturalmente sensibles, que respondan a la realidad pluriétnica y multicultural nacional, así como a su diversidad regional y socioeconómica.

El ejercicio pleno de los derechos que la legislación nacional e internacional reconoce a las mujeres se ve limitado por el hecho de que la mayoría de las mujeres desconocen aún las leyes que los protegen y los mecanismos para exigirlos. Es urgente pues fortalecer los esfuerzos para hacer llegar a todas las mujeres del país información sobre sus derechos y sobre la responsabilidad estatal en hacerlos valer.

Pero no sólo las víctimas desconocen sus derechos, sino que también los funcionarios/as estatales responsables de hacerlos cumplir –incluidos los de administración de justicia-, tienen un muy limitado conocimiento sobre el tema. Al desconocimiento sobre sus obligaciones y

responsabilidades como funcionarios/as públicos se suman sus imaginarios y creencias sobre la VBG –imaginarios que comparten con el resto de la sociedad en la que viven y trabajan- y que, en muchas ocasiones, les llevan a minimizar la violencia, dar una atención inadecuada o, incluso, responsabilizar a las víctimas. Se hace pues necesario promover la adopción y/o fortalecer la implementación de mecanismos institucionales de información, capacitación y supervisión que garanticen que los funcionarios/as públicos con responsabilidad en el tema tengan los conocimientos y sensibilidad necesarios para prestar una atención humana y de calidad.

La puesta en marcha de estrategias de transformación cultural eficientes se ve limitada por la falta de conocimiento sistemático sobre las causas, factores asociados, manifestaciones y consecuencias de la VBG. Esta carencia es todavía más acentuada en el caso de formas específicas de VBG y entre ciertos grupos poblacionales –siendo manifiesta la ignorancia sobre las situaciones específicas de violencia que afectan a las mujeres indígenas y afrocolombianas.

No sólo falta información cualitativa sobre las formas en que se manifiestan las violencias y las estrategias que utilizan las víctimas para hacerles frente; sino incluso información cuantitativa que permita dar cuenta de la magnitud de la problemática. Si bien en el país se ha avanzado considerablemente en materia de registro de los casos de la VBG por parte de diversas instituciones del Estado, sucede que estos registros, en general, no están estandarizados y no son plenamente comparables entre sí. Y es bien sabido que sin información consistente y confiable es difícil argumentar la necesidad, características y contenidos exactos de leyes, políticas, programas y presupuestos. Se hace pues urgente apoyar la construcción de una línea de base sobre la situación de las distintas formas de VBG en el país y la estandarización de los registros administrativos existentes, así como promover el uso de esta información.

Si bien en los últimos años el país se ha venido dotando de un importante cuerpo jurídico y de políticas públicas para la protección de los derechos de las mujeres, sigue existiendo una gran distancia entre el reconocimiento de derechos y la aplicación de los mismos. Como se ha señalado anteriormente, actualmente se encuentra en discusión en el Congreso un proyecto de ley de violencias, cuya aprobación supondría un importante avance. Desde el Sistema de Naciones Unidas se ha apoyado técnicamente y financieramente la elaboración de la propuesta. Es necesario mantener este apoyo durante el proceso de discusión en el Congreso y, una vez aprobada la ley, apoyar la reglamentación de la misma, así como la difusión de información y capacitación sobre sus contenidos y mecanismos de aplicación.

La permisividad social ante la VBG y el desconocimiento generalizado por parte de las mujeres de sus derechos y de la responsabilidad estatal en su garantía, hace que sea bajo el porcentaje de las víctimas de VBG que deciden buscar ayuda. Según datos de Profamilia (2006), sólo el 21% de las mujeres víctimas de VIF ha acudido a un establecimiento de salud para recibir tratamiento o información, mientras que el 76% de ellas nunca ha acudido a ninguna parte para denunciar la agresión de la que fue objeto. Sucede, sin embargo, cuando las víctimas deciden acudir a las instituciones del Estado para reparar los daños causados y exigir la restitución de sus derechos, se encuentran, frecuentemente, con una respuesta fragmentada e ineficiente, cuando no revictimizante. Las razones para ello son múltiples, y obedecen a factores de tipo estructural, técnico, humano y cultural. Entre las principales deficiencias de las diferentes entidades estatales con responsabilidad en la atención a mujeres víctimas de violencia se podrían mencionar las siguientes:

 Bajo nivel de reglamentación, operativización y asignación presupuestaria de los numerosos instrumentos nacionales e internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres y VBG con los que cuenta el país.

- Debilidad de los mecanismos de seguimiento y monitoreo de las políticas y programas relativos a la VBG.
- Dificultades normativas, culturales y presupuestales para aplicar las políticas, programas y normas en el nivel territorial.
- Poca claridad respecto a las funciones de las distintas entidades estatales con responsabilidad en
 el tema y a los mecanismos de coordinación entre ellas. Este problema lleva a la duplicidad de
 funciones y de esfuerzos presupuestales y a la dilución de la responsabilidad por parte de
 funcionarios/as.
- Baja cobertura de los servicios de atención existentes.
- Ausencia de mecanismos de evaluación de los servicios de atención a la VBG y de definición de estándares de calidad.
- Carencias de recurso humano especializado en el tratamiento de la VBG y de equipos interdisciplinarios que faciliten una atención integral.
- Procesos de capacitación a prestadores/as de servicio insuficientes. Ello hace que la mayoría de
 prestadores/as de servicio no tenga claridad sobre sus funciones y responsabilidades, no cuenten
 con los conocimientos y herramientas necesarios para llevarlas a cabo y desconozcan las rutas
 de atención y los mecanismos de referencia y contrarreferencia.
- Falta de mecanismos de apoyo a los prestadores/as de servicio que les permitan canalizar las tensiones y emociones que les provoca el contacto cotidiano con el sufrimiento y contribuir a prevenir el "síndrome de burnout". Si bien la ley establece estos mecanismos, no se están implementando.
- Atención psicológica a las víctimas insuficiente. El Plan Obligatorio de Salud sólo da acceso a
 un número limitado —entre 3 y 12- de consultas de atención psicológica dentro del Sistema de
 Salud, independientemente de las necesidades individuales. Además, los prestadores/as de
 servicio tienen, en su mayoría, una formación generalista en salud mental y no cuentan con los
 conocimiento y herramientas necesarias para prestar apoyo a víctimas de VBG.
- Uso generalizado de la conciliación.
- Ausencia de participación efectiva de las mujeres en el diseño de políticas y programas de VBG y en la evaluación y diseño de los servicios de atención.

El presente Programa busca contribuir a la superación de estas limitaciones al adoptar como eje estratégico de intervención el fortalecimiento de las capacidades internas y de los mecanismos de coordinación de las instituciones —estatales y sociales- competentes en la prevención, detección, registro y atención de la VBG.

El país presenta un importante rezago en la respuesta a algunas de las manifestaciones de la VBG recogidas en los instrumentos internacionales aprobados por el Gobierno colombiano. Hasta ahora, la mayoría de los esfuerzos se han centrado en la VIF y, en menor medida, en la violencia sexual. Pocos son los avances en materia de prevención y menos aún en atención a las víctimas de Trata. Y todavía menos en relación a las violencias infligidas por todos los actores armados al margen de la ley. El Programa, al asumir una definición integral de la VBG, prestará especial atención a la visibilización y fortalecimiento de capacidades nacionales para dar una respuesta integral a estas formas específicas de VBG.

Con respecto al tema de la trata de personas, el reto más grande y urgente es fortalecer la capacidad de las entidades gubernamentales y ONGs que prestan asistencia a las víctimas, para atenderlas de manera adecuada y a largo plazo. También, en materia de persecución del delito, aunque en Colombia se han realizado un buen número de capacitaciones en el tema, es fundamental el establecimiento de protocolos adecuados para el tratamiento y protección de las víctimas dentro del proceso penal con el fin de reparar y restablecer de manera adecuada sus derechos y evitar la revictimización. En el tema de la prevención de ésta, es necesario visibilizar los diferentes tipos

según la ley y todas las poblaciones que pueden ser víctimas, para dejar la creencia de que la trata de personas solamente afecta a las mujeres en situación de prostitución. Es por tal motivo que el Programa sugiere por un lado, fortalecer y acompañar al Ministerio de Interior y Justicia y las otras entidades miembros del Comité Interinstitucional de lucha contra la Trata de Personas en la puesta en marcha de la Estrategia Nacional en sus cuatro ejes de trabajo: Prevención, Protección y Atención, Información y Judicialización y Cooperación Internacional (para mayor información sobre la estrategia nacional ver página web www.tratadepersonas.gov.co); y por otro, la inclusión de la trata de personas en otros espacios y mecanismos donde se trabaja el tema de VBG.

A fin de apoyar los esfuerzos nacionales en materia de implementación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre la Mujer, la Paz y la Seguridad, el Programa promoverá y acompañará iniciativas de visibilización del impacto diferenciado de la violencia sobre las mujeres; de recuperación de la memoria histórica desde las voces de las mujeres; de elaboración de guías y protocolos de detección, atención y orientación a víctimas para la restitución de sus derechos; de fortalecimiento del Área de Género de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) para garantizar el derecho de las mujeres a la verdad, la justicia, la reparación y la garantía de no repetición; y de fortalecimiento de organizaciones de mujeres y de organizaciones de víctimas para la construcción de paz⁸. De igual manera se apoyará el fortalecimiento de la incidencia de las mujeres en espacios de convivencia e interlocución desde el nivel local, así como el fortalecimiento de capacidades institucionales para la implementación de esta resolución.

Todas las carencias señaladas conducen a la desprotección de las víctimas de VBG y a la negación del derecho de las mujeres a una vida libre de violencias. Situación agravada en el caso de las mujeres que, por el entrecruce de distintas formas de discriminación, se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad. En este sentido, una gran carencia histórica es la escasa atención que se ha prestado al abordaje de las violencias que afectan a las mujeres indígenas y afrocolombianas. Poco se sabe sobre las formas específicas y los condicionantes culturales que intervienen en estas violencias y poco es lo que se ha avanzado en el desarrollo de modelos diferenciados culturalmente para su prevención, detección, registro y atención. Igualmente grave es la carencia de conocimientos, y la debilidad en el desarrollo de políticas, servicios y modelos en relación a las violencias que sufren las mujeres en situación de desplazamiento.

A fin de contribuir a llenar estos vacíos, el Programa prestará atención especial a las diferentes violencias que sufren las mujeres indígenas y afrocolombianas. Para ello, se generará conocimiento sobre las especificidades de las situaciones de violencia en estos grupos poblacionales; se promoverá el respeto a la diversidad cultural por parte de prestadores/as de servicios de respuesta a la VBG; se apoyará la incorporación de un enfoque intercultural en los planes, programas y normas institucionales; se desarrollarán estrategias de comunicación educativa que partan de las realidades y cosmovisiones propias; se promoverá el diálogo intercultural con los actores políticos, comunitarios, religiosos y espirituales -formales y no formales- relevantes dentro de la vida comunitaria; se promoverá y fortalecerá la participación de las mujeres en las dinámicas organizativas y se impulsará y acompañará la incorporación del tema de la VBG en sus agendas políticas propias (por ejemplo, Planes de Vida de algunos pueblos indígenas y Planes Integrales a Largo Plazo en los territorios afrocolombianos).

⁸ Por ejemplo, de apoyo y seguimiento a la implementación de las recomendaciones realizadas por el Grupo de Trabajo de Mujer, Género por la Verdad, la Justicia, la Reparación y la Reconciliación.

Existe un consistente cuerpo de evidencias que muestran que el desplazamiento forzado, así como las zonas densamente pobladas y receptoras de personas desplazadas, constituyen un foco latente de surgimiento y/o agravamiento de violencias -entre ellas la VBG-. A pesar de ello, los esfuerzos del Estado, de las ONGs y de la Comunidad Internacional se han concentrado mayoritariamente en garantizar necesidades básicas de la población desplazada, evidenciando la necesidad de profundizar el trabajo en la identificación y superación de los riesgos en el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos, de la libertad e integridad personal de las mujeres en situación de desplazamiento.

Se reconoce que Colombia cuenta con una de las legislaciones más avanzadas en el mundo en materia de desplazamiento interno, así como con políticas y programas especiales para la prevención, protección y atención del desplazamiento forzado. Desde 1997 funciona el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD), como espacio interinstitucional en el que participan distintas entidades públicas, privadas y comunitarias, con la finalidad de formular las políticas y adoptar las medidas de prevención del desplazamiento forzado. Sin embargo, existe una gran brecha entre la formulación de las normas y la aplicación práctica de las mismas. La Sentencia T-25 de 2004 de la Corte Constitucional declaró la situación de desplazamiento como un "estado de cosas inconstitucional" e identificó la ausencia de un enfoque diferencial de género, edad y diversidad como una de las carencias sustanciales de la política pública de atención al desplazamiento forzado. En los posteriores "autos de seguimiento" a la Sentencia, la Corte ha valorado que la información proporcionada por el Estado colombiano no permite concluir que "el estado de cosas inconstitucional" ha sido superado. El "Balance de la política pública para la atención integral al desplazamiento forzado en Colombia" (ACNUR, 2007) señala que " el alcance reportado por las instituciones del SNAIPD en el proceso de la Sentencia T-025 es limitado y los programas no dan necesariamente un tratamiento especial a la problemática en el contexto del desplazamiento, invisibilizando la violencia sexual y por motivos de género en la puesta en marcha de políticas públicas de prevención".

La Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, junto con ACNUR, ha elaborado recientemente una directriz para la atención a la población en situación de desplazamiento, la cual genera nuevas posibilidades de una mejor atención. Como una contribución en esta dirección, el presente Programa: asistirá al SNAIPD y otras instancias de coordinación interagencial en el fortalecimiento de sus capacidades para dar seguimiento a la incorporación del tema de la VBG en las políticas y planes de atención al desplazamiento forzado; promoverá la incorporación de indicadores de VBG en los sistemas de registro del desplazamiento forzado; y apoyará a instituciones competentes en el diseño de rutas de atención a mujeres desplazadas víctimas de VBG y en el mejoramiento de la calidad de la atención prestada.

Como se ha señalado anteriormente, la sociedad civil, y más específicamente las organizaciones de mujeres, han jugado y sigue jugando un papel clave en la visibilización y posicionamiento político de la VBG. No obstante, el impacto de su trabajo de denuncia, incidencia, sensibilización e interlocución se ve limitado por diversos factores. Cabe mencionar la fragmentación del movimiento de mujeres en múltiples organizaciones, en ocasiones, con visiones políticas divergentes. No obstante, a pesar de las divisiones y tensiones internas, el movimiento de mujeres ha logrado unirse en ocasiones claves y construir agendas comunes. Por último, el movimiento de mujeres ha sido muy lento en abrir sus espacios, discursos y reivindicaciones a la diversidad cultural y étnica del país. A consecuencia de ello, no sólo la participación de mujeres indígenas y afrocolombianas en organizaciones feministas o de mujeres es preocupantemente baja, sino que las agendas políticas de los pueblos indígenas y afrocolombianos han dejado mayoritariamente de lado

las necesidades e intereses específicos de las mujeres. Faltan todavía en el país espacios permanentes de diálogo y entendimiento desde donde avanzar en el alcance del discurso de los derechos humanos de las mujeres - conceptualizados como derechos individuales- conciliando la cosmovisión de los pueblos indígenas y afrocolombianos.

El Programa apoyará las iniciativas de las organizaciones de mujeres en materia de visibilización, denuncia, incidencia, veeduría y articulación con las instancias del Estado para la incorporación del tema de la VBG en las políticas, programas y presupuestos estatales, así como en la agenda pública en general. Así mismo, se apoyarán iniciativas y procesos sociales de asistencia a víctimas de VBG para la exigibilidad de sus derechos, como mecanismo de protección frente a las violencias Finalmente, el Programa apoyará las iniciativas de organizaciones sociales de base que, si bien no tienen como eje central la promoción de los derechos de las mujeres, juegan un papel clave en la generación de conciencia ciudadana sobre esta problemática.

4. ESTRATEGIAS

En conformidad con los principales instrumentos internacionales, el presente Programa adopta una definición integral de la violencia de género (VG), entendiéndola como toda violencia dirigida contra una persona por razón de su género, o que la afecta desproporcionadamente por la misma razón. Específicamente, asume la definición establecida por la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, conocida como Convención de Belém do Pará, e incorporada en la legislación colombiana mediante la Ley 248 de 1995.

Articulo I

Para los efectos de esta Convención debe entenderse como violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado.

Artículo 2

Se entendera que la violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica:

- a) que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra
 relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el
 mismo domicillo que la mujer, y que comprende, entre otros, violación,
 maltrato y abuso sexual;
- b) que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar, y
 c) que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, donde quiera que ocurra.

Como se ha mencionado, el Congreso de Colombia aprobó y ratificó en 1995 el contenido de la Convención de Belém do Pará. Con ello, la definición de violencia incluida en la Convención, así como los derechos protegidos y los deberes del Estado establecidos en la misma, han pasado a formar parte de la legislación colombiana.

De las múltiples manifestaciones de la VG, el Programa se centrará en aquellas de mayor magnitud y gravedad, conforme a los datos del capítulo anterior:

- Violencias en el ámbito privado
 - Violencia de pareja (física, psicológica y sexual)
- Violencias en el ámbito público
 - Violencia sexual
 - Trata de personas
 - Violencia producida por los actores armados ilegales
 - Prácticas tradicionales que atentan contra los derechos de las mujeres indígenas

En el marco del Programa se utilizará el término de Violencia Basada en Género (VBG) a fin de hacer explícito el reconocimiento de que el desequilibrio de poder en las relaciones de género se encuentra a la base de estas violencias. A su vez, y puesto que todas las evidencias disponibles

muestran que en este tipo de violencias las víctimas son mayoritariamente mujeres, y los agresores hombres, el Programa se centrará en las manifestaciones de la VG dirigida contra las mujeres.

La VBG afecta a mujeres de todos los niveles educativos, clases sociales, religiones, ubicaciones geográficas, razas y grupos étnicos. Sin embargo, no impacta a todas las mujeres por igual. El entrecruce de la discriminación de género con otras esferas de discriminación —en razón de la pertenencia étnica, la edad, la situación de desplazamiento, la ubicación geográfica o la situación socioeconómica, entre otras- sitúa a ciertos grupos de mujeres en una situación de mayor vulnerabilidad frente a las distintas formas de violencia. El Programa reconoce que, en Colombia y en este cruce de discriminaciones, las mujeres indígenas, las mujeres afrocolombianas y las mujeres en situación de desplazamiento encuentran mayores dificultades para evitar y recuperarse de los impactos de la violencia, así como para exigir la restitución de sus derechos. Por ello, el Programa contempla estrategias específicas dirigidas a las mujeres y las comunidades indígenas y afrocolombianas y a las mujeres en situación de desplazamiento.

ESTRATEGIA DEL PROGRAMA

Se sabe que la VBG es una problemática compleja que no obedece a una causa única, sino que en ella intervienen una multiplicidad de factores de tipo social, cultural, político, económico y psicológico. Es a partir de esta causalidad multidisciplinar que se justifica la necesidad de una respuesta **integral**, que actúe sobre todas las dimensiones del problema. Se requiere para ello políticas y acciones coordinadas intra e intersectorialmente entre los diversos actores estatales y sociales que intervienen en los sectores de educación, cultura, salud, seguridad, protección social, justicia, legislación y política.

A fin de dar respuesta a este carácter multicausal y multidisciplinario de la VBG, el Programa propone una Estrategia basada en el Modelo desarrollado por la Organización Panamericana de la Salud a partir de los estudios de "La ruta crítica".

La Estrategia propuesta se articula en torno a tres Efectos Directos:

- Prevención, Detección y Monitoreo
- Atención
- Desarrollo de un marco jurídico y de políticas públicas.

A su vez, cada uno de estos Efectos Directos se desarrollará en torno a 5 Líneas Estratégicas:

- Fortalecimiento institucional
- Fortalecimiento de organizaciones sociales
- Comunicación educativa
- Investigación, monitoreo y evaluación
- Experiencias piloto

A continuación se describen los objetivos que persiguen cada uno de los 3 Efectos Directos del Programa. Posteriormente se presentan las 5 Líneas Estratégicas que atraviesan cada uno de los Efectos Directos y se señalan, de manera indicativa, las grandes líneas de trabajo que se desarrollarán en cada una de ellas.

Efectos Directos del Programa

· Prevención, detección y monitoreo de la VBG

La prevención persigue dos objetivos fundamentales. Por un lado, la deconstrucción de patrones estereotipados de masculinidad y feminidad que otorgan a los hombres derechos de control sobre las mujeres y naturalizan el ejercicio de la violencia. Por otro lado, la detección temprana del problema, por parte de todos los actores institucionales y sociales, como medio para evitar la escalada de violencia.

El seguimiento y monitoreo de la respuesta institucional a la VBG⁹ ofrece los argumentos para abogar por el efectivo cumplimiento de los compromisos estatales a través de la aprobación de nuevas políticas y presupuestos y la implementación efectiva de las ya existentes.

· Atención

Mediante la atención se busca garantizar a las víctimas servicios integrales de calidad que faciliten el acceso a la justicia y la reparación de los daños físicos, psicológicos, sexuales, sociales y económicos provocados por la violencia.

Un componente fundamental de la atención es el registro y documentación de casos de VBG, que permita contar con información fehaciente y consistente sobre la magnitud de la problemática y de la respuesta que demandan y que obtienen las víctimas.

Desarrollo de un Marco jurídico y de política publica

Este componente busca potenciar los avances del país en materia de desarrollo de un marco jurídico y de política publica que establece y regula las obligaciones del Estado en la protección, atención y restitución de los derechos vulnerados de las víctimas de VBG.

Líneas estratégicas del Programa

El Programa desarrollará acciones tanto en el nivel nacional como en zonas focalizadas en el nivel territorial. En ambos niveles, y para cada uno de los 3 Efectos Directos (prevención, atención y desarrollo de un marco jurídico y de política publica), el Programa se articulará en torno a las 5 Líneas Estratégicas señaladas anteriormente.

Estas 5 Líneas Estratégicas orientan la metodología de implementación del Programa y su desarrollo se ve reflejado en los distintos Productos recogidos en el Marco Lógico.

I. Fortalecimiento Institucional

El Programa trabajará con las siguientes instituciones estratégicas nacionales y territoriales (en los territorios focalizados) en el fortalecimiento de sus capacidades programáticas, humanas y técnicas, conforme a sus responsabilidades y competencias en materia de respuesta a la VBG y garantía de los derechos de las víctimas:

Poder legislativo:

- Nivel nacional: Congreso de la República
- Nivel territorial: Concejos Municipales y Asambleas Departamentales de los territorios focalizados.

Poder ejecutivo:

⁹ Por ejemplo, a través del Observatorio de Asuntos de Género de la CPEM

- Nivel nacional: Ministerio de Protección Social; Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), adscrito al Ministerio de Protección Social; Ministerio de Interior y Justicia; Ministerio de Defensa; Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR); Acción Social; Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM), Ministerio de Hacienda; Dirección Nacional de Planeación (DNP); Departamento Nacional de Estadística (DANE).
- Nivel territorial: Gobernaciones, Secretarías departamentales, Alcaldías, Secretarías municipales, Oficinas municipales de la mujer, Policía de vigilancia y Comisarías de Familia de los territorios focalizados.

Poder judicial:

- Nivel nacional: Consejo Superior de la Judicatura; Fiscalía General de la Nación; Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLyCF), adscrito a la Fiscalía; Policía Judicial.
- Nivel territorial: dependencias zonales de las instancias nacionales.

Órganos de control:

- Nivel nacional: Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo y Superintendencia Nacional de Salud.
- Nivel territorial: Personerías municipales de los territorios focalizados.

Autoridades tradicionales indígenas

Consejos Comunitarios de los territorios afrocolombianos

De conformidad con esta clasificación, y en el marco de sus respectivas competencias, el Programa llevará cabo las siguientes acciones de fortalecimiento institucional:

Nivel nacional:

- Asistencia técnica y financiera y advocacy ante instituciones del poder ejecutivo, judicial y de órganos de control con competencia directa en la prevención y atención de las violencias, para mejorar sus capacidades en materia de:
 - Incorporación de la prevención, detección, registro, atención y sanción de las distintas formas de VBG, incluidas aquellas que constituyen infracciones al DIH, en políticas, planes, presupuestos y mecanismos de gestión institucionales, desde un enfoque de derechos humanos e interculturalidad.
 - Diseño y aplicación de criterios, indicadores y mecanismos de seguimiento y evaluación del cumplimiento de las responsabilidades institucionales en la respuesta a las distintas formas de VBG.
 - Vigilancia de la aplicación de las leyes y políticas nacionales en materia de VBG y producción de información sobre cumplimiento de compromisos internacionales.
 - · Diseño e implementación de estrategias institucionales de prevención de la VBG.
 - Reglamentación de las responsabilidades institucionales: revisión, ajuste y/o diseño y
 aplicación de normas, protocolos y reglamentos éticos para la prevención, detección,
 registro y atención de las distintas formas de VBG, teniendo en cuenta la diversidad
 étnica del país y las especificidades del desplazamiento forzado.
 - Institucionalización de procesos de formación sobre normas, protocolos y procedimientos para la prevención, detección, registro y atención integral a las víctimas de VBG, tanto en las fases de formación inicial como de actualización profesional, a través de las instancias y programas de formación existentes en cada institución.

- Documentación y registro de casos de VBG y producción de información relevante de acuerdo a las competencias institucionales.
- Institucionalización de mecanismos de articulación y coordinación interinstitucional e intersectorial para el diseño e implementación de políticas y programas nacionales y locales.
- Adicionalmente, el Programa acompañará el fortalecimiento de aquellas instituciones que, si bien no realizan labores directas de prevención y atención de la VBG, resultan claves en la integralidad de la respuesta estatal a esta problemática. Específicamente, se trabajará en:
 - Advocacy y asistencia técnica en el Congreso de la República para la formulación, discusión, aprobación, reglamentación, implementación y difusión del proyecto de ley sobre VBG que cursa actualmente en el Congreso.
 - Fortalecimiento de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer para el desarrollo de sus capacidades de incidencia y asesoría técnica a instituciones gubernamentales en el diseño e implementación de políticas públicas en materia de VBG; y de producción, recolección, sistematización, análisis sociopolítico y difusión de información sobre la problemática de la VBG en Colombia.
 - Asistencia técnica al Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD), para que éste incorpore en sus políticas y planes la atención integral a la VBG que afecta a las mujeres en situación de desplazamiento.
 - Advocacy y asistencia técnica a la Dirección Nacional de Planeación (DNP) para la
 incorporación del tema de la VBG en los instrumentos claves de planeación nacional y
 territorial. Igualmente se trabajará con el DNP, como entidad responsable de la
 elaboración de los informes nacionales de seguimiento al cumplimiento de los ODM,
 en el seguimiento a las metas nacionales relativas a la violencia contra las mujeres.
 - Asistencia técnica al Departamento Nacional de Estadística para la definición, producción y armonización de estadísticas sobre la situación de la VBG en el país y su incorporación en los instrumentos de encuestas y estadísticas vitales.
 - Diálogo y acompañamiento a autoridades indígenas para posicionar en las agendas y planes de vida de los pueblos indígenas el tema de las distintas manifestaciones de la VBG. Se trabajará fundamentalmente la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) y los Consejos Regionales Indígenas (CRIs).
 - Diálogo y acompañamiento a la Conferencia Nacional Afrocolombiana para posicionar el tema de la VBG en sus agendas y políticas.

Nivel territorial:

El Programa trabajará con las instituciones competentes presentes en los territorios focalizados en los siguientes temas:

- Asistencia técnica para la evaluación de los servicios de atención existentes y formulación de planes de mejoramiento desde un enfoque de derechos humanos e interculturalidad, con la participación activa de funcionarios/as, tomadores/as de decisiones, organizaciones sociales y usuarias de los servicios.
- Advocacy y asistencia técnica para la apertura de servicios de atención identificados como necesarios y todavía no existentes en el territorio.
- Asistencia técnica y financiera para la implementación de los planes de mejoramiento institucional definidos.
- Asistencia técnica para el diseño de rutas locales de atención y mecanismos de referencia y contrarreferencia de casos de VBG.
- Diseño e implementación de modelos de capacitación sobre prevención, detección, registro y atención de la VBG, adaptados a las diferentes competencias institucionales y dirigidos a los funcionarios/as involucrados en el Programa.

- Promoción y fortalecimiento de mecanismos de articulación intersectorial e interinstitucional de los servicios de atención existentes para garantizar la integralidad de la respuesta a la VBG.
- Apoyo a la implementación de modelos de autocuidado a prestadores/as de servicios de atención a víctimas.
- Promoción de la movilización de recursos de contrapartida con las autoridades locales.
- Advocacy y asistencia técnica a autoridades departamentales y municipales para la incorporación del tema de VBG en las políticas, planes y presupuestos territoriales.
- Asistencia técnica al mecanismo de género o a la oficina competente, para fortalecer su capacidad de incidencia y asesoría a las otras dependencias municipales en materia de VBG.
- Advocacy y asistencia técnica a autoridades locales para la apertura de un mecanismo institucional de género, en caso de no existir o para fortalecer el que haga sus veces.
- Promoción de mecanismos de diálogo y coordinación entre las áreas competentes del gobierno local, y de éste con el gobierno departamental y el gobierno central.
- Promoción de espacios de diálogo y construcción de consensos con organizaciones sociales involucradas en el tema.

El Programa trabajará con un amplio rango de instituciones presentes en los territorios focalizados y con competencia en la prevención, detección, registro y atención de las distintas formas de VBG. Se hará énfasis en el trabajo con:

- · Sector Educativo: Secretarías municipales y departamentales de Educación e instituciones educativas seleccionadas.
- · Sector Salud: Secretarías municipales y departamentales de Salud; Empresas Promotoras de Salud (EPS) presentes en el territorios (incluidas EPS Indígenas, en caso de existir); y aquellos centros de salud con los que las mujeres tienen contacto más directo (por ejemplo, servicios de salud reproductiva, salud materno-infantil, salud mental).
- · Fuerza Pública.
- · Sector Justicia: fiscales; jueces/zas; médicos forenses.
- · Órganos de Control: procuradurías, defensorías y personerías municipales.
- Servicios de atención integral en los que convergen diversas entidades estatales: Casas de Justicia del Ministerio de Interior y Justicia; Centros de Atención Integral contra la Violencia Intrafamiliar (CAVIF) y Centros de Atención Integral a Víctimas de Violencia Sexual (CAIVAS) de la Fiscalía General de la Nación; centros de atención psicojurídica de las Sedes Regionales de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación; Unidades de Atención y Orientación a Población Desplazada (UAO); centros zonales del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF); centros de atención psicojurídica de la Unidad de Justicia y Paz de la Defensoría del Pueblo; Comisarías de Familia. Se trabajará con aquellos centros de atención presentes en los territorios focalizados.
- · Concejo municipal y Asamblea departamental.
- · Mecanismo municipal y departamental de género (caso de existir)
- · Consejo de Política Social, Consejo Territorial de Planeación y Consejo Municipal de Desarrollo Rural.
- · Comité Municipales y Departamentales del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (caso de existir).
- · Comité Departamental de Lucha contra la Trata de Personas (caso de existir).
- Autoridades indígenas (caso de existir)
- · Consejos comunitarios de los pueblos afrocolombianas (caso de existir)

El Programa asume como componente central del fortalecimiento institucional la capacitación permanente y sistemática de los funcionarios/as competentes en la prevención, detección, registro y atención a la VBG, de forma que cuenten con los conocimientos y la sensibilidad necesaria para cumplir sus responsabilidades con rigor técnico, al tiempo que con calidez y humanidad.

El Programa entiende la capacitación no como un fin en sí mismo, sino como un instrumento para el logro de los objetivos propuestos. Por ello, no existe una única estrategia de capacitación, sino que se desarrollarán distintos modelos de acuerdo a los requerimientos y necesidades de las instituciones y personas participantes en el Programa. Es importante señalar que el Programa no concibe la capacitación como un sumatorio de talleres puntuales; sino como un proceso continuo y sistemático dirigido a asentar conocimientos e impactar actitudes y prácticas.

En sentido estricto, el Programa sólo proporcionará capacitación directa en los proyectos pilotos territoriales. Ahí se elaborarán contenidos e implementarán metodologías de capacitación adaptadas a las necesidades y responsabilidades de las instituciones y funcionarios/as (tomadores/as de decisión, prestadores/as de servicio) participantes en el Programa. En razón de la diversidad cultural y étnica del país, las capacitaciones adoptarán un enfoque intercultural que, partiendo del reconocimiento de las cosmovisiones propias, utilice formatos, lenguajes y modelos culturales adecuados.

En el nivel nacional, se realizará advocacy y se dará asistencia técnica a instituciones competentes para la incorporación del tema de la VBG en sus actuales procesos institucionales de formación – inicial y de actualización profesional-.

II. Fortalecimiento de organizaciones sociales

El Programa apoyará las iniciativas de organizaciones sociales claves en el ámbito nacional y en el nivel local en los territorios focalizados.

En el nivel nacional, se realizarán acciones de fortalecimiento de las capacidades de advocacy, veeduría y movilización social, a fin de potenciar su trabajo de visibilización, denuncia, incidencia y vigilancia del cumplimiento por parte del Estado de sus compromisos internacionales y nacionales en materia de prevención, atención y erradicación de la VBG.

En el ámbito nacional se trabajará con dos tipos principales de organizaciones. Por un lado, ONGs de mujeres seleccionadas mediante los criterios establecidos previamente por el Comité de Gestión del Programa; estas serán aliadas estratégicas en la ejecución a quienes se proporcionará apoyo técnico y financiero. Se hará un especial esfuerzo de acercamiento a organizaciones indígenas y afrocolombianas involucradas en la temática.

En los territorios focalizados se trabajará en el fortalecimiento de las capacidades institucionales, humanas y técnicas de organizaciones sociales locales y redes comunitarias involucradas en la sensibilización, prevención y promoción del control social de la VBG en esos territorios. Igualmente se fortalecerá su capacidad de incidencia en las instancias formales e informales de toma de decisión -tales como Asociaciones de Usuarios, Comités de Salud Pública, Consejos Comunitarios de Mujeres, Consejos de Política Social y Comités Territoriales para la Atención a la Población Desplazada-, para la inclusión efectiva de la VBG en políticas, programas, planes de ordenación territorial y de equipamiento urbano. Se promoverán estrategias de control social y veeduría ciudadana sobre la situación y calidad de los servicios de atención a la VBG y los derechos involucrados. Se apoyarán los procesos organizativos de las víctimas/sobrevivientes de las distintas formas de VBG, incluidas aquellas que constituyen infracciones al Derecho Internacional Humanitario de los Derechos Humanos

Igualmente se apoyará el fortalecimiento de las capacidades técnicas y de advocacy de las ONGs que prestan servicios de atención directa a víctimas de la VG –consejería, asesoría jurídica, acompañamiento legal, apoyo psicológico, acogida de emergencia-. Se promoverá la creación y/o fortalecimiento de modelos comunitarios de acompañamiento psicosocial, de asesoría de rutas de

denuncia y judicialización de casos y de canalización de víctimas al sistema institucional de atención.

Un componente central del fortalecimiento será la promoción y acompañamiento para la articulación y conformación de redes de trabajo conjunto en torno a la VBG.

En el nivel territorial se trabajará entre otras con colectivos, organizaciones sociales locales: de mujeres, de base comunitaria, asociaciones de jóvenes, asociaciones de víctimas, promotores/as de salud, madres comunitarias, parteras, líderes comunitarios, mujeres cabeza de familia, empresarias, religiosos y espirituales, según las características de las zonas focalizadas.

Se tendrán en consideración las dinámicas organizativas de los pueblos indígenas y los pueblos afrocolombianos. Se promoverá que las organizaciones y comunidades conozcan, se apropien e incluyan en sus agendas y sus dinámicas organizativas una mirada sobre la situación de las mujeres y las diferentes VBG.

Al igual que en el trabajo de fortalecimiento institucional, el fortalecimiento de las organizaciones sociales tiene como uno de sus componentes claves la instauración de procesos sistemáticos, oportunos y pertinentes de capacitación de sus funcionarios/as.

III. Comunicación educativa

Una línea central de trabajo a lo largo de toda la vida del Programa será la difusión de información y generación de conciencia sobre las causas, manifestaciones y consecuencias de la VBG, así como sobre los recursos estatales y sociales disponibles para hacerle frente. Para ello se utilizará una diversidad de medios, desde campañas a través de medios de comunicación masivos y alternativos, a iniciativas de comunicación interpersonal con enfoque sensible a los contextos, culturas y cosmovisiones.

En el desarrollo de la estrategia de comunicación educativa se retomarán las lecciones aprendidas tanto por el Ministerio de la Protección Social a nivel nacional, como la Secretaría de Salud de Bogotá a nivel local, quienes han avanzado en el diseño e implementación de estrategias de comunicación educativa centradas en la exigibilidad de los derechos y la transformación de comportamientos de riesgo para la salud sexual y reproductiva. Estas experiencias han sido valoradas positivamente y se ha aprendido sobre la pertinencia que tiene: (a) diseñar estrategias culturalmente sensibles y acordes con las características de los individuos y grupos a quienes van dirigidos los mensajes; (b) combinar y complementar los procesos educativos o de capacitación con las actividades de comunicación masiva e interpersonal; (c) tener en cuenta que estas estrategias son quizá la única fuente de información para adolescentes y jóvenes no escolarizados/as; (d) evaluar las campañas de medios; (e) diseñar y desarrollar estrategias que incorporan componentes artísticos, lúdicos y/o deportivos sobre todo en el acercamiento a poblaciones afectadas por la situación humanitaria (f) incluir como población objetivo a los varones, particularmente adolescentes y jóvenes.

Los contenidos, formatos y metodologías de las estrategias de comunicación educativa se diseñarán a partir de los resultados arrojados por la línea de base sobre tolerancia social e institucional frente a la VBG que se realizará al inicio del Programa. Los descubrimientos y recomendaciones de las investigaciones que se desarrollarán a lo largo de la vida del Programa ofrecerán igualmente importantes insumos para el diseño de las estrategias. Las actividades sistemáticas de monitoreo y evaluación del Programa permitirán refinar y adaptar las estrategias a las distintas realidades culturales, poblacionales, políticas y socioeconómica.

La estrategia comunicativa tendrá componentes de cobertura nacional y territorial, adaptados a la diversidad territorial, poblacional y étnica del país. Se hará énfasis en el trabajo con las propias mujeres, así como con la población joven (hombres y mujeres), con funcionarios/as públicos (tomadores/as de decisión y prestadores/as de servicios) y autoridades tradicionales, si es pertinente.

IV. Investigación, monitoreo y evaluación

Esta línea estratégica resulta clave para una adecuada articulación y coordinación de las acciones del Programa. El componente de investigación-acción permitirá llenar los vacíos de conocimiento sobre las causas, factores asociados, manifestaciones e impactos de la VBG en diferentes contextos geográficos y culturales y, a partir de ello, fundamentar las necesidades de políticas y recursos y guiar las intervenciones. Se prestará especial atención a la generación de conocimiento sobre formas de la VBG poco visibilizadas, así como sobre las especificidades de las situaciones de violencia que afectan a las mujeres y comunidades indígenas y afrocolombianas y a las mujeres en situación de desplazamiento. Es importante resaltar el importante papel que jugará la academia como aliada estratégica en el desarrollo no sólo de esta línea estratégica, sino del Programa en su conjunto.

El componente de monitoreo del Programa permitirá dar cuenta tanto del proceso como del avance hacia los resultados esperados, identificar las limitaciones de la ejecución y retroalimentar e incorporar sus aprendizajes.

El ejercicio constante de monitoreo y evaluación tendrá como insumos centrales los datos resultantes de la línea de base sobre tolerancia social e institucional frente a las VBG. Como se ha señalado, esta línea de base se medirá al inicio del Programa, y tendrá representatividad tanto nacional como de la situación de los territorios focalizados. Las acciones desarrolladas y apoyadas por el presente Programa están, en última instancia, orientadas a reducir la negación, minimización, justificación, naturalización, legitimización e impunidad de las distintas formas de VBG. Vale decir, a reducir la tolerancia social frente a esta problemática. En este sentido, la aplicación de la metodología de medición sobre tolerancia social al final del Programa, y su comparación con la línea de base inicial, permitirá medir la contribución del Programa al debilitamiento del andamiaje cultural de las VBG, como paso fundamental para la erradicación de la misma.

El seguimiento y evaluación del Programa se hará de forma altamente participativa, otorgando un papel central a las voces, percepciones, experiencias y conocimientos de las comunidades, los/as prestadores de servicio y, fundamentalmente, de las víctimas sobrevivientes de las VBG. Como ejemplo se puede mencionar la importancia que el Programa dará al desarrollo y aplicación de metodologías de medición de la satisfacción de las usuarias de los servicios de atención a las VBG con las respuestas que desde estos se les ofrecen.

V. Experiencias piloto

El Programa contempla la focalización de todos sus componentes y líneas estratégicas en 4 proyectos pilotos, que permitirán poner a prueba la estrategia integral propuesta, validar su pertinencia, realizar los ajustes metodológicos y/o conceptuales oportunos y extraer aprendizajes que permitan ampliar y contextualizar las estrategias a las distintas realidades nacionales.

En los proyectos pilotos se atenderán las especificidades de los diferentes tipos de VBG abordadas en el Programa (VIF, VS, trata, prácticas culturales y violencia infringida por actores armados al margen de la ley) y de los diferentes grupos poblacionales considerados (especialmente, mujeres indígenas, afrocolombianas y en situación de desplazamiento).

Dada la diversidad poblacional del país y la variedad de manifestaciones de las VBG que aborda el Programa, se proponen 4 proyectos pilotos, cada uno de ellos con las siguientes particularidades y objetivos:

1. Fortalecer las capacidades locales –institucionales, comunitarias y de las organizaciones sociales- para prevenir y responder de forma integral a los diferentes tipos de VBG considerados en el Programa, prestando especial atención a las comunidades y las mujeres afrocolombianas, a las especificidades de la situación de desplazamiento forzado y al abordaje de la trata de personas con fines de explotación sexual.

La ciudad de Cartagena se encuentra entre las regiones del país con mayor concentración de población afrocolombiana y es una de las mayores receptoras de desplazamiento. Igualmente, Cartagena es uno de los principales focos de emisión de mujeres y adolescentes víctimas de trata, aún cuando su número es difícil de cuantificar debido a la precariedad en el registro de casos.

Si bien Cartagena presenta muchas carencias en cuanto a presencia y fortaleza institucional, las actuales autoridades locales han manifestado un claro compromiso con la promoción de la equidad de género y el empoderamiento de las mujeres, y más específicamente, con la erradicación de las VBG.

Por todas estas características, se considera que el trabajo con las instituciones y organizaciones sociales que operan en Cartagena permitirá extraer lecciones de gran utilidad para el abordaje integral de las VBG—incluida la trata de personas- y para la generación de conocimiento sobre las especificidades de las situaciones de VBG que afectan a las mujeres afrocolombianas y a las mujeres en situación de desplazamiento.

2. Fortalecer las capacidades locales –institucionales, comunitarias y de las organizaciones sociales- para prevenir y responder de forma integral a los diferentes tipos de VBG considerados en el Programa, prestando especial atención a las comunidades y mujeres indígenas y a las especificidades de la situación de desplazamiento forzado.

Desde año 2005, el departamento de Nariño, y principalmente la ciudad de Pasto, ha registrado el mayor número de desplazamientos de todo el país. A su vez, la población indígena representa el 7,8% del total de población del departamento.

La Alcaldía de Pasto es una de las pocas en el país que ha creado a su interior una Oficina de Género y Derechos Humanos, desde donde se ha elaborado la Política Pública para las Mujeres y la Equidad de Género en Pasto, la cual tiene como uno de sus ejes la lucha contra la violencia contra las mujeres.

Por todas estas condiciones se considera que el trabajo en Pasto permitirá desarrollar modelos y estrategias replicables, que contribuyan a llenar los vacíos que tiene el país en materia de comprensión y atención a las situaciones de VBG que afectan a las mujeres en situación de desplazamiento y a las mujeres indígenas.

3. Desarrollar un modelo de respuesta integral a las VBG, especialmente VIF y VS, en una ciudad intermedia con una institucionalidad débil.

La ciudad de Buenaventura, en donde se localiza el principal puerto del país, presenta los mas bajos índices del país en materia de necesidades básicas insatisfechas para lo cual el Consejo Nacional de Política Social ha adoptado el Plan Pacífico en desarrollo de la Estrategia contra la

Extrema Pobreza (2006). La población de Buenaventura es mayoritariamente negra, con una importante extensión de territorios con gobierno propio afrocolombiano. Buenaventura presenta debilidad institucional. Existe, no obstante, en Buenaventura una rica sociedad civil, representada por organizaciones de mujeres, de víctimas, de reivindicación de la negritud.

Por sus características socioeconómicas e institucionales se ha considerado que el trabajo en la ciudad de **Buenaventura** permitirá extraer valiosas lecciones sobre posibilidades de respuesta integral aún en contextos de debilidad institucional y extrema pobreza

4. Desarrollar una propuesta integral para la transformación de prácticas tradicionales nocivas para la vida y salud de las mujeres indígenas.

Este proyecto piloto se desarrollará en los Resguardos de Pueblo Rico y Mistrató (Risaralda), en donde recientemente han salido a la luz pública prácticas de mutilación genital femenina entre el pueblo Embera Chamí, con registros de niñas muertas a causa de la práctica.

El trabajo con los pueblos indígenas es un proceso a largo plazo que tiene como pilares básicos el conocimiento y respeto a la cultura y la cosmovisión propia y la construcción de confianza mutua. Es por ello que el presente Programa no se plantea un trabajo con los pueblos indígenas que inicie de cero, sino que más bien se propone fortalecer y complementar el trabajo que desde hace más de 1 año se viene desarrollando con el Pueblo Embera Chamí. Este trabajo, desarrollado por la Defensoría del Pueblo, el ICBF y el Ministerio del Interior y de Justicia, con el apoyo del UNFPA, ha reportado ya avances significativos tales como, la constatación verídica de la práctica de mutilación genital en los Resguardos de Pueblo Rico y Mistrató, la generación de confianza entre la comunidad y las instituciones y el acuerdo para avanzar en el proceso de transformación de una práctica que la comunidad comienza a percibir que vulnera la vida y salud de las mujeres. El proyecto piloto busca avanzar en los logros ya alcanzados.

Este proyecto piloto arrojará un primer conocimiento sobre una forma específica de VBG asentada en las prácticas culturales tradicionales de uno de los 87 pueblos indígenas de Colombia. Este conocimiento, así como los aprendizajes derivados del proceso de reflexión y diálogo intercultural en el que se basa el piloto, servirá de base para el desarrollo de estrategias de transformación de prácticas culturales que atentan contra los derechos de las mujeres entre otros pueblos indígenas del país.

La selección de los territorios piloto se realizó a partir del cruce de diversos criterios. Un primer criterio fue el de trabajar en ciudades con menos de 1.000.000 de habitantes. Colombia es un país altamente urbanizado, en el que el 75% de la población vive en las cabeceras municipales. Por ello, si bien entendemos que el trabajo en las zonas rurales es de suma importancia, consideramos también que, dado el bajo porcentaje de población rural, las lecciones extraídas de pilotos rurales no necesariamente serían representativas de la generalidad del país. Por otro lado, las grandes ciudades, aún con incontables dificultades, cuentan con recursos humanos y técnicos de los que carecen ciudades de menor tamaño. En este contexto, los aprendizajes que puedan salir de pilotos en ciudades intermedias tienen un mayor potencial de generalización y representatividad nacional.

El criterio central de selección fue la presencia de características institucionales y poblacionales que permitieran poner a prueba las distintas estrategias de intervención. A partir de ello se identificó un conjunto de localidades con relativa fortaleza institucional en conformidad con los objetivos del primer piloto, con debilidad institucional para el segundo piloto, con alta concentración de población afrocolombiana para el tercer caso, territorios receptores de población en situación de desplazamiento para el cuarto piloto y territorios habitados por pueblos indígenas que ejercen prácticas tradicional nocivas.

Una vez identificado este conjunto de territorios se llevó cabo un filtrado conforme a los siguientes criterios:

- Prevalencia de algunas de las formas de VBG abordadas en el Programa (con base en existencia elevada de registros institucionales, al tiempo que no existencia de los mismos, como indicador de nula visibilidad)
- Condiciones de rezago en el cumplimiento de las Metas nacionales de ODM.
- Voluntad política de las autoridades departamentales y locales
- Zonas identificadas como prioritarias por el Gobierno nacional.
- Zonas identificadas como prioritarias por la AECID.
- Presencia del Sistema de Naciones Unidas
- Presencia de programas del nivel central institucional.

La selección final de los territorios pilotos se realizó cruzando todos los criterios anteriores.

Como se ha señalado, en los proyectos pilotos se concentrarán las estrategias de intervención correspondientes a los 3 Efectos Directos del Programa (prevención, atención y de desarrollo de un marco jurídico y de políticas públicas). En este marco de actuación, los pilotos desarrollarán acciones de fortalecimiento de las instituciones estatales competentes presentes en el territorio (tal y como se describe en el acápite de fortalecimiento institucional) y de fortalecimiento de procesos sociales de incidencia, veeduría, exigibilidad de derechos, prevención y atención de las distintas formas de las VBG (tal y como se describe en el acápite de fortalecimiento de organizaciones sociales.

Es importante mencionar que en el marco lógico no aparece un Producto específico de proyectos pilotos; sino que cada uno de los Productos se obtiene a partir de acciones en el nivel nacional y en el nivel territorial. De este modo, los proyectos pilotos resultan del agregado de todas las actividades desarrolladas en los territorios focalizados.

Valor agregado de las Agencias Participantes en el Programa

El trabajo del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer - UNIFEM en Colombia se desarrolla mayoritariamente en el marco del Programa de Mujeres, Paz y Seguridad, dirigido a avanzar en la implementación de la Resolución 1325, a través de la visibilización del impacto diferenciado de la violencia en las mujeres; la promoción de mecanismos de protección de los derechos de las mujeres afectadas por la situación de violencia; y el fortalecimiento y promoción de la participación de las mujeres en los procesos de construcción de paz a nivel local, nacional e internacional. Con este fin, UNIFEM desarrolla iniciativas de fortalecimiento de las capacidades de las instituciones de Estado y de la sociedad civil para la construcción de paz desde un enfoque de género.

En Colombia, UNIFEM trabaja con una diversidad de instancias estatales en el fortalecimiento de sus capacidades para la promoción y defensa de los derechos de las mujeres. Cabe mencionar el trabajo que se viene adelantando con la Procuraduría General de la Nación en la institucionalización del enfoque de género en el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada y en el diseño de rutas de atención a víctimas de violencia sexual; con la Defensoría del Pueblo en la incorporación de indicadores de género en el Sistema de Alerta Temprana; con la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación en la recuperación de la memoria histórica desde las mujeres; con la Dirección Nacional de Planeación en la incorporación del enfoque de género en los instrumentos nacionales de planeación y en la capacitación en presupuestos sensibles al género; y con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística en el desarrollo de dos ediciones de un diplomado sobre indicadores y estadísticas de género.

Como aspecto clave en el cumplimiento de su mandato, UNIFEM viene acompañando el trabajo de los mecanismos nacional y locales de género: Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (principalmente el Observatorio de Asuntos de Género), y Oficinas de la Mujer de las Alcaldías de Pasto, Medellín, Bucaramanga y de los Departamentos de Valle y Antioquia. Con la Alcaldía de Bogotá, UNIFEM implementa el Programa Regional Ciudades Seguras para las Mujeres, dirigido a visibilizar y responder a la violencia urbana contra las mujeres.

UNIFEM tiene como un eje central de su trabajo en Colombia el fortalecimiento de las capacidades del movimiento organizado de sus mujeres para la exigibilidad de derechos, incidencia política y veeduría ciudadana. En este sentido, UNIFEM trabaja conjuntamente con una diversidad de redes nacionales y regionales de mujeres.

Es importante mencionar el rol articulador y catalizador de UNIFEM en el país: promoción de espacios de diálogo e interlocución entre organizaciones de mujeres e instituciones estatales; articulación de actividades en el marco del 8 de Marzo y los 16 Días de Activismo y posicionamiento en la agenda pública de temas poco visibilizados en relación a los derechos de las mujeres (violencia urbana contra las mujeres; género y justicia transicional; impacto de la desmovilización en las mujeres; acceso a la tierra, entre otros).

La Organización Internacional para las Migraciones - OIM ha trabajado por más de 50 años en Colombia con poblaciones migrantes, móviles y vulnerables; período durante el cual ha adquirido valiosa experiencia en trabajo con las instituciones gubernamentales, no gubernamentales y de base comunitaria. En los últimos siete años, entre sus diferentes campos de acción, ha trabajado con más intensidad en el área de atención integral con el objetivo de aumentar el acceso a servicios de atención integral a poblaciones desplazadas y vulnerables, poblaciones de niños, niñas y adolescentes desvinculados del conflicto, víctimas de la trata de personas, poblaciones retornadas del extranjero, poblaciones desmovilizadas de los grupos a la margen de la ley y poblaciones en frontera, entre otras. Los diferentes procesos de trabajo con estas poblaciones ha dotado la organización y sus diferentes socios del gobierno y las organizaciones sociales, con valiosa experiencia y experticia en el montaje de modelos de atención integral que pretende ir más lejos de atención de emergencia. Adicionalmente, estos modelos pretenden también dar una respuesta integral trabajando en las áreas de salud integral, educación, generación de ingresos y apoyo legal.

Por otra parte y más específicamente, la OIM también ha logrado desarrollar estrategias de trabajo con una fuerte perspectiva de género o dirigidas muy particularmente a mujeres, como son las diferentes iniciativas desarrolladas dentro del programa de atención post-emergencia a población desplazada y vulnerable con la Defensoría del Pueblo y el Ministerio de Protección Social en el área de salud sexual y reproductiva, incluyendo la violencia intra-familiar y abuso sexual; la administración del Proyecto financiado por el Fondo Mundial de lucha contra el Sida, Tuberculosis y Malaria en Colombia; tres proyectos pilotos de prevención y atención en VBG en las fronteras con Panamá, Ecuador y Venezuela; la atención diferenciada dentro del programa de atención a niños, niñas y adolescentes desvinculados del conflicto; proyectos de promoción de iniciativas productivas para mujeres vulnerables; y el programa de prevención y atención en la trata de personas.

Aunque la organización trabaja en muchos diferentes campos, en el marco de este proyecto se ha considerado la ventaja comparativa de la OIM para el área de atención y las actividades de allí se desprenden.

El Fondo de Población de las Naciones Unidas - UNFPA como agencia de cooperación internacional para el desarrollo promueve el derecho de cada mujer, hombre, adolescente, niño y niña, a disfrutar de una vida sana, con igualdad de oportunidades para todos y todas. Apoya al país en la utilización de información socio-demográfica (con el DANE) para la formulación de políticas

y programas de reducción de la pobreza, como la Red Juntos por ejemplo y para asegurar que todo embarazo sea deseado, todos los partos sean seguros, que los y las jóvenes estén libres de VIH y todas las niñas y mujeres sean tratadas con dignidad y respeto.

En Colombia, UNFPA trabaja además en la potenciación de la mujer, en el apoyo a la formulación de normas, políticas y protocolos de identificación y atención de las distintas VBG; en modelos de atención integral de éstas, en zonas de alta complejidad como el Magdalena Medio; en la visibilización de la situación de los derechos humanos desde una perspectiva de género, haciendo énfasis en las distintas violencias contra la mujer, especialmente el derecho a una vida libre de violencia, de la mano con redes de mujeres con quienes se avanza en el seguimiento a la aplicación de la CEDAW con el Ministerio Público; además, UNFPA cuenta con experiencias exitosas en trabajo con población joven y adolescente en situación de desplazamiento y con avances muy positivos en el tema de género, VBG y masculinidades, en programas con las Fuerzas Armadas y policiales, con las Altas Cortes de Justicia, y en el apoyo al Congreso en el proceso de formulación de la ley de violencia contra las mujeres.

De otra parte, UNFPA ha fortalecido su conocimiento en comunicación educativa e interpersonal y desde un enfoque sensitivo cultural en los temas de género, salud sexual y reproductiva y VBG. Uno de los mayores logros de los últimos años es el grado de institucionalización en el Ministerio de Educación, del Programa Educación para la sexualidad en el marco de las competencias ciudadanas, como una oportunidad muy importante en la construcción de sujetos y prevención de VBG; y el desarrollo entre otros, del modelo de servicios amigables en salud, para jóvenes y adolescentes con el Ministerio de la Protección Social. De igual manera y durante el último año, avanza con la población indígena Embera Chamí en lo relativo a la práctica de la ablación genital femenina.

La ejecución del Programa considera fundamental su interacción con la Mesa Inter- agencial de Género del SNU y con la Mesa de Cooperación Internacional de Género, las cuales convocan, además de todas las agencias del Sistema presentes en el país, a la cooperación de diferentes gobiernos como: España, Alemania, Suecia y Canadá.

5. MARCO DE RESULTADOS: MARCO LÓGICO Y DESCRIPCIÓN

Si bien, en el análisis de contexto se identifican diversos problemas y brechas en relación con la prevención y atención de las VBG, en el Marco Lógico ha sido definido con mayor precisión el alcance del programa en consideración a: los procesos en marcha, experiencias y lecciones aprendidas por el país; la complejidad de los tipos de violencia en los territorios focalizados y a la necesidad de garantizar la aplicación de una estrategia de carácter integral.

Este programa tiene especial cuidado en distinguir en cada componente dos tipos de actores con quienes se trabajará el fortalecimiento de capacidades: por un lado de las instituciones nacionales y locales y por otro, las organizaciones sociales.

De igual manera se plantean acciones de convergencia y articulación entre ambos grupos de actores, como una forma de potenciar el proceso y garantizar la sostenibilidad del Programa.

Una característica del Programa que se refleja en el Marco Lógico, es la complementariedad de los efectos definidos para su realización, que convoca por tanto, una acción articulada y coordinada de las agencias que participan como responsables de su ejecución.

Los socios identificados para el programa, en su mayoría tienen competencias complementarias frente a las VBG y comparten por tanto, actividades en los 3 efectos. Para una mejor organización en cada efecto se han localizado aquellas instituciones estratégicas o con capacidad de convocar un sector (salud, justicia, educación, protección y control...).

De la misma manera el Marco Lógico ubica a las organizaciones sociales de acuerdo a cada uno de los efectos para hacer visible su rol en Prevención, en Atención y en Incidencia.

También se prevé en la elaboración de la línea de base del Programa y para los territorios focalizados un "Análisis de Capacidades Institucionales" de manera que sea posible aportar al fortalecimiento de servicios y de procesos en estas zonas.

Marco Lógico y Presupuesto (Ver Cuadro 1)

Plan de trabajo del Primer Año (Ver Cuadro 2)

6. ACUERDOS DE MECANISMOS GESTIÓN Y COORDINACIÓN

El Fondo dependerá directamente del Coordinador Residente para facilitar la colaboración entre las Agencias Participantes, garantizar que el Programa se desarrolla correctamente y que se consiguen los resultados esperados. Las Agencias Participantes son las siguientes: UNIFEM, OIM y UNFPA. Cada una de las Agencias tendrá responsabilidad programática y financiera para la ejecución de los componentes del Programa asignados de acuerdo a sus procedimientos habituales de ejecución, y deberán formalizar los acuerdos pertinentes con la(s) contraparte(s) nacional(es) siguiendo sus requerimientos específicos en el marco de los acuerdos básicos de cooperación en Colombia.

En conformidad con las decisiones adoptadas por el Comité Directivo Nacional con el fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos previstos en el Programa, y de acuerdo a los lineamientos establecidos en el documento 'Operacional Guidance Note for the Participating UN Organizations', se establecen los siguientes mecanismos de gestión y coordinación:

Comité Directivo Nacional (CDN)

Se establece con el fin de dirigir, supervisar y coordinar las operaciones del Programa "Estrategia Integral para la Prevención Atención y Erradicación de todas las formas de Violencia de Género en Colombia".

Participantes:

- Representante del Gobierno de la República de Colombia: Un/a representante del Ministerio de Relaciones Exteriores y otro/a Representante de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.
- Coordinador Residente del SNU (CR).
- Representante local del Gobierno de España, que puede ser delegado/a de la AECID en Colombia

Se podrá invitar a participar en las reuniones del CDN como observadores a funcionarios/as de gobierno, a representantes de organizaciones no gubernamentales o de la sociedad civil, a técnicos/as de la AECID y a funcionarios/as de Naciones Unidas con base en los siguientes criterios preliminares: (a) Implicación de la organización en los proyectos financiados por el Programa; y (b) Impacto de las actividades de los proyectos financiados por el Programa en las actividades de la

organización. Los co-presidentes/as tomarán la decisión de invitar a observadores/as o representantes de los organismos participantes de la ONU.

El CDN se reunirá cada 6 meses. En función de las necesidades del Programa se podrán convocar reuniones extraordinarias.

Las decisiones del CDN se tomarán por consenso.

Responsabilidades:

En el marco del presente Programa, el CDN tendrá como principales responsabilidades las siguientes:

- Revisar y aprobar los Términos de Referencia y las Reglas de Procedimiento establecidas para el CDN, y modificarlas o adaptarlas, en caso necesario, previa consulta con el Agente Administrativo (AA).
- Revisar y aprobar el Documento de Programa, garantizando su conformidad con los requerimientos del Fondo y, en particular, con las decisiones del Comité Directivo del F-ODM.
- Aprobar los lineamientos estratégicos para la implementación del Programa Conjunto, dentro del marco operativo autorizado por el Comité Directivo del F-ODM.
- Aprobar los acuerdos de gestión y coordinación del Programa.
- Aprobar los Planes de Trabajo anuales y sus correspondientes presupuestos y realizar los ajustes necesarios para el logro de los resultados esperados.
- Discutir las prioridades y requerimientos del Programa en relación a:
 - La gestión del programa, incluyendo aproximaciones consistentes y comunes a los costes del proyecto, recuperación de costos, modalidades de implementación, informes basados en resultados y evaluación de impacto.
 - La gestión de la información, incluyendo visibilidad apropiada del Fondo y del donante.
- Revisar el Informe Consolidado del Programa Conjunto realizado por el Agente Administrativo; identificar y analizar las lecciones aprendidas y discutir periódicamente el seguimiento estratégico de todo el programa.
- Sugerir acciones correctivas a los problemas que vayan surgiendo en relación a la estrategia o implementación del Programa.
- Asegurar que se llevan a cabo procesos de consulta con actores claves en el nivel nacional (central y local) a fin de evitar duplicaciones o solapamientos entre el Fondo y otros mecanismos de financiación. Así mismo, crear sinergias y establecer acuerdos con programas o proyectos similares de otros donantes.
- Aprobar los planes de comunicación e información pública preparados por el Equipo que se establecerá para la implementación del Programa.

Comité de Gestión del Programa (CGP)

El CDN debe garantizar la conformación de un Comité de Gestión del Programa (CGP) responsable de la coordinación operacional del Programa Conjunto, con el fin de tener un mecanismo de gestión ágil y operativo. En este Comité participan las agencias del SNU que intervienen en la implementación del Programa, los socios nacionales que el Gobierno identifique y la representación de AECID:

Participantes:

El Gobierno de la República de Colombia está representado por:

- La Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM)

- Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional
- Ministerio de Protección Social
- Dirección Nacional de Planeación (DNP)

Por el Sistema de Naciones Unidas participan:

- Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, UNIFEM
- Organización Internacional para las Migraciones, OIM
- Fondo de Población de Naciones Unidas, UNFPA

El Gobierno de España está representado por la AECID en Colombia.

Presidirá el Coordinador Residente del SNU o su representante. En caso necesario, se podrá invitar a las reuniones del CGP a expertos en calidad de observadores.

Responsabilidades

En el marco del presente Programa, el CDN supervisará que el CGP cumpla con las siguientes funciones:

- Nombrar a un Coordinador/a de Programa o equivalente;
- Gestionar los recursos del programa para alcanzar los Efectos y Productos definidos en el Programa;
- Alinear las actividades financiadas por el F-ODM con las prioridades estratégicas aprobadas en el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF);
- Establecer líneas de base que permitan realizar un seguimiento y evaluación rigurosos;
- Establecer mecanismos eficientes de rendición de informes del Programa;
- Integrar los programas de trabajo, presupuestos, informes y otros documentos del programa; y garantizar que se solucionen los problemas de solapamientos o desajustes en el presupuesto;
- Proporcionar liderazgo técnico y sustantivo de las actividades previstas en el programa anual de trabajo, y ofrecer asesoría técnico al CDN;
- Establecer planes de comunicación e información pública;
- Hacer recomendaciones al CDN sobre reasignaciones y revisiones de los presupuestos;
- Dar respuesta a los problemas de gestión y de ejecución que vayan surgiendo; e
- Identificar lecciones aprendidas.

El CGP se reunirá cada tres meses.

UNIFEM asume la Secretaría Técnica del CGP.

Coordinación general

UNIFEM es la Agencia responsable de la coordinación general del Programa, para lo cual se contratará personal especializado. La Coordinación General será responsable de velar por el cumplimiento de los planes de trabajo, informar de manera periódica al Comité de Gestión y consolidar los informes de avance y el informe de fin de término. Otras funciones serán definidas en conjunto con el Equipo Técnico del Programa, previa aprobación del Comité de Gestión.

Equipo Técnico del Programa

En conformidad con las características del Programa y los acuerdos alcanzados entre los socios principales, el Equipo Técnico del Programa estará conformado por:

Nivel nacional

- Coordinador/a general
- Responsable Administración y Finanzas
- Asistente del Programa
- Experto/a 1 Punto Focal UNIFEM
- Experto/a 2 Punto Focal OIM
- Experto/a 3 Punto Focal de UNFPA
- Experto/a 4 Punto Focal CPEM

Este Equipo tendrá asiento en Bogotá. Se habilitará un espacio físico en el que ubicarán las 6 primeras personas. La Punto Focal de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer se ubicará en las oficinas de la CPEM localizadas en Bogotá.

Nivel territorial

El Equipo Técnico se completa con las instancias de coordinación de los 4 proyectos pilotos. Dependiendo del contexto territorial, estas instancias serán personas naturales o jurídicas. Estas instancias de coordinación territorial tendrán asiento en los respectivos territorios. A lo largo del Programa se contratarán asistentes y asesorías técnicas según los requerimientos de la ejecución.

El Equipo Técnico del Programa es responsable de la ejecución directa del Programa: preparar los Planes de Trabajo detallados; movilizar a actores claves; coordinar y dar seguimiento a la ejecución de las actividades; monitorear la ejecución de los fondos; y evaluar el cumplimiento de los objetivos en función de los indicadores aprobados.

El Equipo Técnico actúa como representante de la Agencias participantes y de la CPEM en el Programa, garantizado de este modo que el mismo se beneficie de la experiencia técnica y administrativa y, en definitiva, del valor añadido que aportan las Agencia y el órgano rector de la política nacional de género. En este sentido, el Equipo Técnico cumple un doble rol: por un lado, proporcionar asesoría técnica temática y, por otro, actuar como Puntos Focales de las Agencias y del Gobierno.

7. ADMINISTRACIÓN DEL FONDO

La ejecución de fondos seguirá la modalidad Pass Through. La función de Agente Administrativo del Programa Conjunto la realizará la oficina del "Multidonor Trust Fund (MDTF)" del PNUD en Nueva York, por lo cual recibirá el 1% en concepto de recuperación de costos.

Como Agente Administrativo, las funciones de la Oficina del MDTF serán:

- a) Desembolsar los recursos aprobados a las Agencias participantes
- b) Consolidar los reportes narrativos del PC con los reportes financieros de las Agencias participantes, incluyendo el análisis de los datos narrativos y financieros, proporcionándolo al CDN
- c) Proveer los informes de avance consolidados del PC y otros informes relevantes al donante
- d) Homogenizar y armonizar los sistemas y formatos de reporte basado en las buenas prácticas de programación conjunta

- e) Facilitar el trabajo a las Agencias participantes, asegurando la consistencia a las estructuras de reporte basadas en resultados
- f) Asegurar que los requerimientos de gestión fiduciaria del Fondo se cumplan

Con base en los Planes de Trabajo Anuales aprobados por el CDN, la oficina del MDGF hará desembolsos anuales a las Agencias ejecutoras del Programa a través de sus respectivas sedes operativas.

Cada una de las Agencias Participantes asume completa responsabilidad programática y financiera de los fondos recibidos del Agente Administrativo —bajo el liderazgo del Coordinador Residente y las estructuras de gestión del Programa-, y podrá acordar con su(s) contraparte(s) nacional(es) la modalidad de ejecución conforme a sus propios procedimientos.

Respecto a las modalidades de transferencia de fondos de cada Agencia a sus contrapartes, UNIFEM, UNFPA y OIM utilizarán la modalidad de "implementación por la Agencia de Naciones Unidas".

Cada Agencia Participante establecerá una Libro Mayor de Cuentas independiente para la recepción y administración de los fondos desembolsados por el Agente Administrativo. Cada Agencia Participante tendrá que presentar un Informe Financiero Anual siguiendo el formato de las plantillas de presupuesto incluidas en el "MDG-F Operational Guidance Note" desarrollado por la Oficina de MTDF. Cada Agencia Participante podrá imputar hasta un máximo del 7% del presupuesto que le ha sido asignado en el Programa Conjunto en concepto de recuperación de costos.

Las transferencias posteriores de fondos se realizarán en conformidad con los Planes de Trabajo Anuales aprobados por el CDN. Estas transferencias están supeditadas a haber alcanzado un compromiso mínimo de ejecución (contratos legales vinculantes firmados, incluyendo compromisos multianuales que pueden ser desembolsados en años posteriores) del 70% del total de los fondos ya desembolsados a las Agencias Participantes. En caso de no alcanzar este mínimo conjunto del 70%, no se liberarán nuevos fondos a ninguna de las Agencias Participantes, independientemente del nivel de ejecución alcanzado por cada Agencia individualmente.

El siguiente desembolso anual podrá ser solicitado en cualquier momento tras haber alcanzado un compromiso de ejecución conjunta superior al 70% y siempre que se haya cumplido el Plan de Trabajo. Si el total de compromiso de ejecución del programa alcanza el 70% antes de haber culminado el periodo de doce meses, las Agencias Participantes podrán solicitar a la Oficina del MTDF, a través del Coordinador Residente y tras la aprobación del CDN, un nuevo desembolso antes de la fecha programada.

De conformidad con las prácticas habituales, cada Agencia ejecutora será responsable de auditar su propia contribución al Programa de acuerdo con su propio reglamento y normas y en conformidad con la "MDG-F Operational Guidance Note".

8. FACTIBILIDAD, MANEJO DE RIESGOS Y SOSTENIBILIDAD DE RESULTADOS

Colombia ofrece condiciones que favorecen el logro de los efectos propuestos al disponer de un marco legislativo y normativo muy avanzado en temas de VBG y de instituciones competentes para el trabajo en temas de la prevención, la detección, la atención y la sanción de formas de VBG. Es importante señalar además, que el Estado colombiano, cuenta con capacidad técnica instalada para la prestación de estos servicios que garantiza el cumplimiento de los objetivos. Un aspecto fundamental es la voluntad política del gobierno colombiano con la erradicación de la violencia

contra las mujeres, de lo cual es muestra la definición de esta problemática como una de las Metas nacionales para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

No se pueden, no obstante, obviar las limitaciones actuales en materia de prevención, detección, atención, registro y sanción de las distintas formas de VBG que sufre el país. Como se ha indicado, a fin de contribuir a resolver estas limitaciones, el Programa se propone fortalecer las capacidades de las instituciones competentes en la materia y de las organizaciones sociales involucradas, así como de los mecanismos de coordinación intersectorial e interinstitucional.

La estrategia de fortalecimiento de capacidades, así como de incorporación del tema de las VBG en políticas, planes y presupuestos son elementos claves para garantizar la sostenibilidad del proceso. Tal y como se ha explicitado en todo el documento, potenciar y fortalecer los procesos previos en VBG, facilita su permanencia a largo plazo. A fin de afianzar la sostenibilidad, el Programa hará gran énfasis en la apropiación nacional de los procesos impulsados por el mismo. Con este fin, se promoverá la articulación e integración de las acciones del Programa con los procesos nacionales en marcha, de modo a garantizar la institucionalización de las estrategias de prevención, detección, atención y sanción de las VBG en los mecanismos de planeación, capacitación y asignación presupuestaria, así como en el quehacer cotidiano de las instituciones competentes. Es importante señalar que el Programa promoverá el fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones sociales para la exigibilidad de derechos, como un elemento clave de gobernabilidad democrática que apunta a la sostenibilidad de las políticas y planes.

Los procesos de consulta previa realizados para la formulación del Programa han permitido identificar de manera consensuada con entidades estatales, Agencias del SNU, gobiernos locales, grupos étnicos y movimiento de mujeres las prioridades en torno al tema de VBG. La construcción participativa del Programa favorece la identidad de los actores con el Programa y por tanto, su sostenibilidad.

El principal riesgo para la ejecución exitosa del Programa vendría dado por un cambio en la actual voluntad política de las autoridades nacionales y locales. Este riesgo potencial ha sido tomado muy en consideración en el proceso de identificación y formulación del Programa. Como se ha dicho, el Programa ha sido consensuado con representantes de alto nivel del Gobierno nacional, lo que garantizaría la sintonía de las acciones propuestas con las prioridades estatales. A su vez, la selección de los territorios focalizados para la ejecución de los proyectos pilotos ha tenido como criterio fundamental manifiesta voluntad política de las autoridades municipales y departamentales. En el contexto colombiano, un riesgo siempre presente es la agudización y movilidad geográfica de los enfrentamientos entre fuerzas armadas y grupos armados ilegales, con las consecuentes situaciones de violencia, crisis humanitaria y cambio en las prioridades políticas.

9. RENDICIÓN DE CUENTAS, MONITOREO, EVALUACIÓN E INFORMES

El proceso de monitoreo y la evaluación es una labor conjunta del país y la cooperación internacional que se orienta, entre otras, al fortalecimiento de las capacidades nacionales. En este proceso se tendrán como referente especial los criterios de evaluación y monitoreo que garanticen la sostenibilidad de las transformaciones generadas por el Programa, que no siempre son fácilmente medibles, pero que debe ser un ejercicio teórico – práctico a diseñar e implementar a lo largo de los próximos tres años. En términos mas amplios, la evaluación y monitoreo debe tener una perspectiva de sostenibilidad, entendida como la capacidad de integrar los procesos desarrollados por el Programa Conjunto a dinámicas institucionales, sociales, familiares y personales que permanecen en el tiempo. En términos de monitoreo, se incluirán los siguientes factores que deberán quedar sostenibles a futuro: (i) continuidad de las políticas impulsadas, una vez finalizado el proyecto; (ii)

sostenibilidad de los aprendizajes; (iii) implementación de campañas con estrategias de evaluación e impacto según los objetivos a los que van dirigidas; y (iv) sostenibilidad financiera de las acciones impulsadas por el proyecto, luego de su finalización.

Al inicio del Programa se ejecutarán actividades para la elaboración de una *línea de base*, que agrupe indicadores claves para la evaluación de los efectos directos y de los productos del Programa. Esta línea de base recogerá información sobre la situación en materia de VBG al arranque del Programa, lo que permitirá medir los cambios obtenidos por la ejecución del mismo.

La elaboración de la línea de base, con relación a los indicadores definidos en el marco de efectos y resultados, contará con la participación de todos los actores implicados en el Programa (entidades estatales, agencias del SNU, organizaciones de mujeres y organizaciones de mujeres indígenas y afrodescendiente), y empleará diferentes técnicas adecuadas a la naturaleza de los indicadores concretos —tales como análisis de fuentes de información oficiales, estudios de caso, encuestas, entrevistas estructuradas y semiestructuradas, inventarios y grupos focales—.

El diseño y selección de los indicadores tiene en cuenta la información disponible en las instituciones participantes, organizaciones sociales y la indagación de la población a la cual se dirige el programa, dado que estas son quienes deben estimar los alcances de la capacidad instalada, la voluntad política y los compromisos de las autoridades y de los operadores de los diferentes sectores. Se prevén actividades sistemáticas de evaluación y monitoreo promovidas por la coordinación del Programa; evaluación externas aprobadas por el CDN; y auditoría interna y/o externa de conformidad con los requisitos planteados por los respectivos organismos de Naciones Unidas.

Cada uno de los proyectos piloto contará con su estrategia de evaluación y monitoreo y de elaboración de lecciones aprendidas a fin de construir nuevos conocimientos capaces de ponerse en práctica en otros contextos. Para ello se llevará cabo un levantamiento sistematizado, ordenamiento y reconstrucción de información para explicitar las lógicas de los procesos, los factores que han intervenido y las relaciones entre ellos.

Marco de Monitoreo y Evaluación (Ver Cuadro 3).

Mecanismos de reporte del Programa Conjunto

Las Agencias participantes realizarán evaluaciones anuales del impacto logrado por la implementación de las actividades de las que son responsables y de las contribuciones hechas al Programa Conjunto, así como revisión y documentación de lecciones aprendidas. El proceso de evaluación garantizará la participación de todos los actores claves (instancias estatales, organizaciones sociales, comunidad, usuarias de los servicios...). La Agencia Líder será la responsable de recopilar y consolidar la información proporcionada por cada una de las Agencias participantes y, a partir de ello, elaborar un único Informe Narrativo anual del Programa Conjunto, que será presentado al Agente Administrativo. Para la elaboración del Informe narrativo anual, el Comité de Gestión del Programa (CGP) establecerá los mecanismos de reporte comunes a las Agencias, así como las líneas de base necesarias para posibilitar un proceso de monitoreo y evaluación consistente. Todo lo anterior se concretará en un plan de monitoreo y evaluación que será revisado y actualizado anualmente y aprobado por el CDN. Este plan incluirá procedimientos para la sistematización continua de las lecciones aprendidas.

Cada una de las Agencias Participantes presentará un Informe Financiero Anual que será consolidado por el Agente Administrativo.

La Oficina del MTDF es responsable de elaborar anualmente un Informe Consolidado de Avance del Programa Conjunto, que constará de las siguientes tres partes:

- 1. Informe de Gestión del Agente Administrativo. El Informe de Gestión consiste de un análisis del Informe Financiero certificado y el Informe Narrativo. El Informe de Gestión identificará, en caso necesario, temas administrativos y financieros relevantes a ser considerados por el CDN.
- 2. Informe Narrativo de Avance del Programa Conjunto. Este Informe es producido a partir de un acuerdo de reporte conjunto del Programa. El Informe debe haber sido revisado y aprobado por el Comité de Gestión del Programa (CGP) antes de ser presentado a la Oficina del MTDF, el 28 de febrero de cada año.
- 3. Informe de Seguimiento Financiero. Cada Agencia Participante debe presentar a la oficina del MTDF un Informe Financiero que incluya los gastos en los que se ha incurrido a lo largo del periodo de reporte. La fecha límite de presentación de este Informe es el 31 de marzo.

Adicionalmente a los informes anuales, las Agencias Participantes realizarán informes cuatrimestrales de avance, que serán puestos a disposición del donante.

Se realizará una revisión de medio-término, organizada por el Secretariado del Fondo.

Al finalizar el Programa, se realizará una evaluación de fin de término, a fin de medir la relevancia y efectividad de la intervención y el impacto de los resultados logrados. Para ello se partirá de la línea de base e indicadores definidos en la matriz de monitoreo y evaluación.

Las actividades desarrolladas por las Agencias Participantes estarán sujetas a auditoría interna y externa, en conformidad con las reglas y procedimientos financieros vigentes en cada Agencia.

10. EJES TRANSVERSALES

Enfoque de Derechos humanos

La incorporación del enfoque basado en derechos humanos en los Programas de desarrollo es una forma de promover la garantía de los derechos humanos y mejorar las capacidades de los titulares de deberes para cumplir con sus obligaciones y/o para que los "titulares de derechos" reclamen sus derechos. Desde este enfoque se originan cambios de orientación no sólo en las actividades previstas sino en el propio análisis del problema y la formulación del Programa sobre VBG ya que analizan las brechas de capacidades y oportunidades ente los actores involucrados. En definitiva, busca traducir normas de derechos de las mujeres en directrices de nuestra programación concretas que puedan aplicarse en contextos políticos y circunstancias nacionales diversas que ponen en el centro de todo el Programa a la persona como titular de derechos.

Incorporación de la perspectiva de género

Es un proceso de evaluación de las implicaciones para mujeres y hombres de cualquier acción planificada, incluyendo políticas y programas en todas las áreas y niveles. A lo largo del Programa se ha transversalizado la perspectiva de género como estrategia para hacer que los intereses y experiencias de las mujeres y los hombres, sean una dimensión integral de diseño, implementación, monitoreo y evaluación del Programa en todas las esferas políticas, económicas y sociales

relacionadas con las VBG para que mujeres y hombres se beneficien de igual manera y la desigualdad no sea perpetuada. El objetivo último es alcanzar la igualdad de género.

El planteamiento central es que las relaciones de diferencia y desventajas biosicosociales entre hombres y mujeres, en las distintas fases del ciclo vital y su inscripción en los universos simbólicos de lo femenino y lo masculino que suelen legitimar la aceptación a las diversas formas de violencia basadas en género. Propone la desestructuración de las feminidades y masculinidades que sustentan las VBG y se orienta a la transformación de las relaciones de poder abusivas entre hombres y mujeres que se expresan como vulneraciones de los derechos humanos a través del empoderamiento de las víctimas y sobrevivientes a todas las formas de violencia, a fin de apoyar el rompimiento de las relaciones violentas y procesos de construcción de poder personal y colectivo en orden a transformar condiciones de vida personales, organizativas y colectivas.

Sensibilidad cultural y respeto a la diversidad:

Este enfoque considera que el entorno cultural y simbólico posibilita la persistencia de creencias e imaginarios que legitiman el ejercicio de las VBG, y recomienda el respeto y el conocimiento de los valores, prácticas y creencias de las diversas comunidades y etnias. Este enfoque tendrá consideración de sus particulares puntos de vista, cosmovisiones y experiencias de vida e iniciativas en marcha, esto es relevante en el caso de comunidades indígenas y afrodescendientes, actores estratégico priorizados en este Programa.

El respeto a la diversidad cultural reconoce las dinámicas de participación, organización y liderazgos sociales de cada comunidad y etnia. Son relevantes los procesos de consulta previa y el respeto a sus mecanismos normativos sin detrimento del posicionamiento de los derechos humanos como propuesta ética para el relacionamiento social.

El respeto a la Diversidad Cultural, consiste en el caso de las instituciones socias, en el reconocimiento de las fortalezas y debilidades, el respeto de sus competencias y funciones, la recuperación de experiencias y lecciones aprendidas, considerando que se busca innovar potenciar y articular esfuerzos que el país ha adelantado en torno al tema de las VBG.

11. CONTEXTO LEGAL

El Acuerdo Básico de Cooperación entre PNUD y el Gobierno de Colombia suscrito el 29 de mayo de 1974, establece las condiciones básicas bajos las cuales el PNUD y sus Agencias ejecutoras, entre ellas, UNIFEM y UNFPA deben presentar asistencia al Gobierno en el desarrollo de la cooperación técnica. El Acuerdo Básico es un instrumento de derecho internacional público de obligatorio cumplimiento entre las partes. En relación a la OIM, se dispone de la Ley 13 de 1961 por la cual se aprueba la constitución del Comité Intergubenarmental para las Migraciones europeas y la Ley 50 de 1988 por medio de la cual se aprueban las enmiendas a la constitución de este Comité adoptadas en Ginebra el 20 de mayo de 1987.