

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF DENMARK

DANIDA | INTERNATIONAL
DEVELOPMENT COOPERATION



Sistematización de resultados y lecciones aprendidas sobre
los programas regionales en apoyo a la

DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS HUMANOS EN CENTROAMÉRICA

Diciembre 2012





Arriba:

Cuatro fiscales en huelga de hambre en las instalaciones del Congreso Nacional en abril de 2008, protestando contra la corrupción e impunidad. Mike Kollöffel

Foto de portada:

Mujeres indígenas cargan los ataúdes de sus familiares muertos en San Andrés Sajcabajá en Guatemala, donde exigen que los responsables de las masacres sean puestos a la orden de los tribunales. Noviembre 2002. Mike Kollöffel

Esta publicación puede ser descargada:

www.dinamarca.org.gt

Impreso por:

Editorial Artgrafic Internacional
(502) 2220-7972
Guatemala

Estudio de lecciones aprendidas y sistematización de programas regionales en apoyo a la Democracia y los Derechos Humanos en Centroamérica

Publicado por:

Agencia Danesa para el Desarrollo Internacional (Danida), 2012.

Autores del estudio:

Soraya Long, Elizabeth Cancino y Hans Peter Dejgaard (INKA Consult). El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva de los autores.

Revisión de texto:

Vernor Muñoz

Diseño y diagramación: Casa Garabato

Ruth Angulo y Jeannina Carranza

Fotografías:

CICIG. Páginas: 47, 82

Fondo ACI. Páginas: 40, 57, 61, 71, 75

Hans Petter Buvollen. Páginas: 57, 60, 61, 67, 74, 83

Hans Peter Dejgaard. Páginas: 23, 24 y 55

IIDH. Páginas: 51, 53, 73,

Mike Kollöffel. Páginas: 1, 2-3, 15, 17, 19, 21, 29, 37, 43, 44, 63, 65, 69, 76, 78, 79, 80 y 86

PNUD PASOC. Páginas: 45, 48, 59

Transparency International. Página: 31

Derechos reservados:

Danida y los autores, 2012.

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF DENMARK

DANIDA | INTERNATIONAL
DEVELOPMENT COOPERATION



**Sistematización de resultados y
lecciones aprendidas sobre los
programas regionales en apoyo a la
Democracia y los Derechos
Humanos en Centroamérica**

Soraya Long • Elizabeth Cancino • Hans Peter Dejgaard

TABLA DE CONTENIDOS

RESUMEN EJECUTIVO	5
INTRODUCCIÓN	16
CAPÍTULO I	15
CONTEXTO REGIONAL EN CENTROAMERICA	16
1.1. Contexto político regional en la década de los años noventa	16
1.2. El Contexto regional actualizado (años 2000-2012)	17
1.3. Contexto vinculado con los temas de DANIDA	20
CAPITULO II	23
LA COOPERACIÓN DE DINAMARCA Y SUS VINCULOS CON CENTROAMERICA	24
2.1. La solidaridad de los países nórdicos	24
2.2. Apertura de la cooperación de DANIDA en Centroamerica	24
2.3. La Estrategia de Dinamarca para América Latina	25
2.4. Programa regional de Derechos Humanos y Democratización en Centroamérica	25
2.5. Los socios del programa regional y sus mandatos claves	27
2.6. Consejo Regional del programa regional	28
2.7. Evaluaciones y sistematizaciones	28
CAPÍTULO III	29
TRANSPARENCIA Y ANTI-CORRUPCIÓN	30
3.1. Transparencia Internacional.	30
3.2. Estado de la Región.	35
3.3. Fondo ACI-ERP para la sociedad civil en Honduras.	38
CAPITULO IV	43
ACCESO A LA JUSTICIA	44
4.1. Comisión internacional contra la impunidad en Guatemala (CICIG)	45
4.2. Apoyo a los Ombudsman	48
4.3. El instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH)	51
4.4. La Plataforma de Derechos Humanos en Honduras	55
4.5. Dos fondos para sociedad civil en Guatemala: PnuD-PaSoc y Fundación Soros (PAJ)	59
CAPITULO V	65
POBLACIONES VULNERABLES, PUEBLOS INDÍGENAS Y DERECHOS DE LAS MUJERES	66
5.1. La política de Danida sobre mujeres y pueblos indígenas	66
5.2. ¿Qué logramos con el grupo meta en el contexto?	66
CAPITULO VI	69
LECCIONES APRENDIDAS Y VALOR AGREGADO	67
6.1. Lecciones aprendidas en el programa regional	70
6.2. Valor agregado de DANIDA	72
CAPITULO VII	73
PERSPECTIVAS Y RETOS HACIA EL FUTURO	74
7.1 La regionalidad del programa	74
7.2 La eficacia de la ayuda y su agenda de implementación	75
7.3 Experiencias con los fondos comunes para ONGs	76
7.4 Dificultades con indicadores y medición del impacto	76
7.5 Rendición de cuentas hacia abajo	77
7.6 Tendencias en la cooperación internacional para América Central	77
7.7 Relaciones con la sociedad civil en Dinamarca	78
7.8 Sostenibilidad financiera de socios regionales	78
CAPITULO VIII	81
CONCLUSIONES	82
8.1 Conclusión General	82
8.2. Conclusiones según estrategias de implementación del programa	83

Lista con Abreviaturas

ACDI	Agencia Canadiense de Cooperación Internacional
ACI	Agencias de Cooperación Internacional
ACI-ERP	Agencias de Cooperación Internacional en la Mesa sobre Estrategia de Reducción de la Pobreza en Honduras. Estas agencias, y otras sin presencia en Honduras, apoyan al fondo ACI-ERP.
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional
ALAC	Asesoría Legal Anticorrupción (centros para denuncias)
ANASJ	Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y Justicia (Guatemala)
ASDI	Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CCPDH	Consejo Centroamericano de Procuradurías de Derechos Humanos
CC-SICA	Comité Consultivo del Sistema de Integración Centroamericana
CDM	Centro de Derechos de la Mujer
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación en contra de la Mujer
CICA	Consejo Indígena de Centroamérica
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CODEH	Comité para la Defensa de los Derechos Humanos en Honduras
COFADEH	Comité de Familiares de Detenidos Desaparecidos en Honduras
CIFCA	Iniciativa de Copenhague para Centroamérica y México
CONADEH	Comisionado Nacional de Derechos Humanos de Honduras
CIPRODEH	Centro de Investigación y Promoción de los Derechos Humanos
CPTRT	Centro de Prevención, Tratamiento y Rehabilitación de las víctimas de la Tortura y sus familiares
DANIDA	Agencia Danesa para el Desarrollo Internacional
DFID	Departamento para el Desarrollo Internacional – Reino Unido
DKK	Corona Danesa
EdR	Informe del Estado de la Región
ERD	Embajada Real de Dinamarca
ERP	Estrategia de Reducción de la Pobreza
FIAN	<i>Foodfirst Information & Action Network.</i> Organización miembro de la Plataforma Nacional de Derechos Humanos en Honduras
FSG	Fundación Soros Guatemala
GIZ	Agencia de Cooperación Técnica Alemana
IIDH	Instituto Interamericano de Derechos Humanos
NDI	National Democratic Institute (Estados Unidos)
NORAD	Agencia Noruega para la Cooperación Internacional
OEA	Organización de Estados Americanos
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
OCG	Oficina de Coordinación de Guatemala
ONG	Organización No Gubernamental
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PAJUST	Programa de Acompañamiento a la Justicia de Transición
PASOC	Programa de Alianzas con la Sociedad Civil
PDH	Procurador de los Derechos Humanos (Guatemala)
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Plan Operativo Anual
PREMACA	Programa de Apoyo al Medio Ambiente en Centroamérica
PRODER	Programa Regional de Democracia y Derechos Humanos
RAPI	Red de Atención a Pueblos Indígenas
SEGEPLAN	Secretaría General de Programación y Planificación en Guatemala
SICA	Sistema de Integración Centroamericana
TI	Transparencia Internacional
TLC	Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos
UE	Unión Europea
USAID	Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo
USD	Dólar Estadounidense

RESUMEN EJECUTIVO

El propósito de esta publicación es presentar una sistematización de los resultados y aprendizajes del apoyo de Dinamarca a la paz, la democracia y los derechos humanos en Centroamérica, mediante los programas regionales PRODECA, PRODER Y PRO-Democracia implementados entre 1992 y 2012.

1. Conclusión sobre el programa regional

La conclusión de la Sistematización es que, mediante sus programas regionales PRODER y Pro-Democracia implementados entre 2005 y 2012, la cooperación de Dinamarca en Centroamérica ha contribuido a “mejorar el cumplimiento de las obligaciones en cuanto a los derechos humanos, promover el buen gobierno y empoderar a los grupos y personas discriminadas y menos favorecidas de Centroamérica.”

Durante siete años, la cooperación danesa y sus socios también contribuyeron a mejorar las condiciones de acceso a la justicia, especialmente para los sectores más vulnerables, mujeres y pueblos indígenas, y la transparencia de la gestión pública en la región. Se apoyó el fortalecimiento de las instituciones nacionales de derechos humanos en la región así como de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), que ha logrado resultados significativos en ese país. Además, se han fortalecido organizaciones locales en Honduras y Guatemala en la vigilancia del uso de los fondos públicos. De esta forma, se desarrollaron iniciativas de auditoría social para la transparencia y se generó confianza en la defensa de los derechos ciudadanos. Particularmente, la cooperación danesa hizo posible la articulación de la sociedad civil y su interlocución con el Estado, especialmente con los gobiernos municipales.

En general, los socios centroamericanos han alcanzado resultados tangibles con el apoyo danés. Se pueden mencionar algunos ejemplos¹:

- CICIG ha seleccionado casos de alto perfil que cuentan hoy con procesos penales sólidos y que evidencian que nadie está por encima de la ley, ni el ex presidente Alfonso Portillo en Guatemala.
- Las instituciones del Ombudsman ofrecen a la ciudadanía mecanismos accesibles de justicia, de resolución o mediación en el creciente número de conflictos sociales.
- El IIDH marca la pauta en el posicionamiento de la educación en derechos humanos, destacando su Curso Interdisciplinario de Derechos Humanos en el que participan militares, policías, funcionarios públicos, agentes judiciales, y representantes de organizaciones de la sociedad civil.
- Organizaciones indígenas han difundido los derechos de los pueblos indígenas, la recuperación de su sistema de justicia y su reconocimiento por el sistema formal. En los departamentos Alta Verapaz, Baja Verapaz, Petén, Izabal y Quetzaltenango se formaron técnicos en métodos alternativos de resolución de conflictos agrarios.
- 123 auditorías sociales con el apoyo del Fondo ACI- ERP desarrolladas en Honduras como ejercicios ciudadanos para auditar y monitorear fondos públicos.
- La Plataforma constituida en Honduras por ONG de derechos humanos, ha sido una referencia en la defensa de estos derechos después del golpe de estado de 2009. Esta instancia logró la articulación con organizaciones en Europa y las Américas para generar solidaridad y aportó a la documentación de casos por violaciones a los derechos humanos para ser denunciados en foros internacionales.
- Transparencia Internacional con sus capítulos centroamericanos creó Centros de Asesoría Legal e Incidencia Anticorrupción (ALAC) en Guatemala, República Dominicana, Nicaragua, Panamá y Honduras, que facilitaron mecanismos de denuncia de casos de corrupción en una forma confiable, sencilla y accesible para la ciudadanía.
- El Estado de la Región (2008 y 2011) son informes percibidos por los usuarios como documentos de alta calidad de seguimiento y análisis del desarrollo humano sostenible, que ha contribuido a la construcción de una visión regional centroamericana.

Estos ejemplos ilustran que la solidaridad y el apoyo de Dinamarca y de los países nórdicos son muy apreciados en Centroamérica, valorados como una contribución que durante décadas ha apoyado los procesos de paz, la democracia y el respeto a los derechos humanos.

2. Contexto regional vinculado con el enfoque del programa

Pese a la democratización de los sistemas políticos en Centroamérica durante los últimos años, la permanente debilidad del estado de derecho y del sistema de justicia constituye una amenaza continua a la estabilidad y consolidación de una democracia genuina. Un ejemplo concreto de esta debilidad lo constituye el golpe de estado en Honduras, de junio de 2009, que dio lugar a serias violaciones de los derechos humanos.

Otro fenómeno que sigue siendo un obstáculo importante al progreso democrático es la extrema vulnerabilidad de las y los ciudadanos frente a las prácticas de corrupción en la administración pública.

3. Los programas regionales daneses en Centroamérica

Los países nórdicos jugaron un papel importante apoyando actores de la sociedad civil en el proceso de reconciliación después de los acuerdos por la paz en Nicaragua (1990), El Salvador (1993) y Guatemala (1996).

El apoyo de DANIDA a los derechos humanos y la democratización en Centroamérica se ha estructurado en programas regionales que han tenido varias etapas: i) entre 1992 – 2004 con PRODECA; entre 2005 y 2010 con PRODER; y finalmente Pro-Democracia hasta 2012.

PRODER se enfocó en dos componentes: a) transparencia/anticorrupción y el acceso a la justicia, en particular

para los sectores más vulnerables, mujeres y pueblos indígenas. DANIDA aprobó para el periodo 2005- 2012 un presupuesto total de DKK 134 millones (aprox. 25 millones de dólares).

Los socios o entidades ejecutoras de los programas PRODER y Pro Democracia han sido: Transparencia Internacional (TI), Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), Estado de la Región, Fundación Soros Guatemala, Programa de Apoyo a la Sociedad Civil (PASOC/PNUD Guatemala), Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), Fondo ACI en Honduras, Procuraduría de Derechos Humanos en Guatemala, Comisionado Nacional de los Derechos Humanos en Honduras y la Plataforma de Derechos Humanos en Honduras.

4. Componente Transparencia y Anti-corrupción

4.1. Logros principales de Transparencia internacional en la región

“Transparencia internacional logró, junto con el valioso apoyo de DANIDA, consolidar una red de organizaciones aliadas en Centroamérica, con fuertes vínculos entre ellas y con una agenda de temas compartidos”, según una evaluación externa (2011).

Esta red de organizaciones anticorrupción (Transparencia Internacional) con capítulos en Guatemala, Panamá, Nicaragua, El Salvador y Honduras, llevó a cabo las siguientes acciones: monitoreo a gastos de campañas presidenciales, creación del índice de transparencia en el financiamiento político (Crinis), monitoreo al sistema electrónico de contratación pública en Guatemala (Guatecompras), Observatorio a la Obra Pública en El Salvador y monitoreo del programa social estatal “Mi Familia progresa”, mediante el cual se efectúan transferencias monetarias a familias guatemaltecas en

condiciones de pobreza. Además se apoyaron los Centros de Asesoría Legal e Incidencia Anticorrupción (ALAC) en Guatemala, República Dominicana, Nicaragua, Panamá y Honduras, que han proporcionado información periódica y datos duros sobre casos de corrupción a partir de las denuncias ciudadanas.

TI y sus capítulos en la región aprovecharon los espacios creados por las convenciones internacionales anticorrupción (ONU y OEA), señalando los avances y vacíos sobre su nivel de implementación, como ha sido del caso con la Declaración de Guatemala para una Región Libre de Corrupción firmada por todos los presidentes centroamericanos en 2006.

4.2. Estado de la Región

Con el apoyo de DANIDA se han producido dos informes regionales, uno en 2008 y otro en 2011. Según la evaluación externa (2011) del Estado de la Región, el informe es percibido por los usuarios como un documento de alta calidad y elaborado por un equipo con sólidas bases de conocimiento y objetividad, que ha servido de insumo a la construcción de una visión regional centroamericana.

Los dos informes han sido presentados, debatidos y distribuidos en todos los países de la región y su contenido se ha difundido ampliamente en cumbres de vice-presidentes, órganos del Sistema de Integración Centroamericano (SICA), organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales. Se han reportado cerca de 500 notas y reportajes alusivos en medios de comunicación de todos los países de la región. Además, se evidencia en las más de 700 referencias bibliográficas que aparecen en el texto, al que se agrega un compendio estadístico con más de 200 variables e indicadores generados por cerca de 130 fuentes de información, muchas de ellas nacionales.

4.3. Fondo ACI-ERP en Honduras

El espacio que se conformó desde las Agencias de Cooperación Internacional (ACI) ha permitido que hasta 2011, el Fondo ACI-ERP financiara 257 de los 930 propuestas

de proyectos, con un presupuesto de US\$ 7.5 millones. Los destinatarios son organizaciones comunitarias de base, grupos productivos, mujeres, etnias, niños, niñas y jóvenes, así como organizaciones de personas con discapacidad, etc. El Fondo ACI mantiene acciones de capacitación y asesoría a las organizaciones.

El Fondo ha sido clave en la preparación de metodologías para mejorar el ejercicio de la auditoría social y transparencia según la modalidad de auditoría social. 123 auditorías sociales fueron desarrolladas como ejercicios ciudadanos para auditar y monitorear recursos para el financiamiento de proyectos gestionados por los gobiernos locales, entre otros,

Desde su creación, el Fondo ACI funciona sobre la base de una estructura de cogestión entre ONG internacionales (ACI) y organizaciones de sociedad civil hondureñas, convirtiéndose en un modelo de alineamiento y armonización con los principios de la Declaración de París, que fue llevado como estudio de caso a la conferencia ministerial de Accra, en 2008.

5. Componente sobre Acceso a la Justicia

5.1. La Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG)

La Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) es un órgano independiente de carácter internacional, que ha demostrado alta capacidad para investigar el crimen organizado, los “poderes ocultos” y el tráfico de influencias en el sistema judicial y otras entidades del Estado, como el Ministerio de Gobernación y el Ministerio Público.

Entre los principales resultados del trabajo de los últimos años se pueden mencionar la promoción de iniciativas de ley relevantes en la lucha contra el crimen organizado, como la Ley de Comisiones de Postulación, la Ley de Crimen Organizado, la ley de Extinción de Dominio y la Ley de Armas y Municiones. Además, ha CICIG ha contribuido a garantizar una selección transparente de candidatos para puestos judiciales clave.

CICIG ha seleccionado casos de alto perfil que cuentan hoy con procesos penales sólidos y que evidencian que nadie está por encima de la ley. Por su impacto nacional, destacan los siguientes: i) denuncia contra el ex presidente Alfonso Portillo, ministros de su gobierno y altos funcionarios de las fuerzas armadas, acusados por la sustracción de 120 millones de quetzales del presupuesto de la defensa nacional; ii) procesos por ejecuciones extrajudiciales en las cárceles del Pavón que involucran al ex ministro de gobernación y al ex director de la Policía Nacional Civil; iii) denuncia por asesinato de Víctor Rivera, asesor al Ministerio de Gobernación,; iv) denuncia por asesinato de Rodrigo Rosenberg, quien involucró al Presidente Colom en su ejecución; v) masacre en Zacapa en la que participó la organización criminal “Los Zetas”. Varios de los casos han logrado sentencias condenatorias en los tribunales y otros están pendientes de resolución en los tribunales.

El nuevo gobierno de Guatemala (2012) ha logrado que el Secretario General de NNUU prolongue el mandato de este proyecto exitoso hasta 2015.

5.2. Apoyo de DANIDA a los Ombudsmen en Guatemala y Honduras

DANIDA acompañó y apoyó como uno de los donantes líderes en Centroamérica, el desarrollo y la institucionalidad de las oficinas del Ombudsman, que ofrecen a la ciudadanía mecanismos accesibles de justicia, de resolución o mediación en el creciente número de conflictos sociales; de estas instituciones se espera que promuevan un diálogo con instancias clave del Estado.

Con el apoyo danés se fortaleció el Procurador de Derechos Humanos de Guatemala (PDH), el Comisionado Nacional de Derechos Humanos de Honduras (CONADEH) y, a nivel regional, el Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos de Centroamérica (CCPDH).

El Procurador de Derechos Humanos de Guatemala cuenta con una estructura y mandato más amplio. Actualmente tiene 38 oficinas en todo el país y otras unidades móviles, lo que ha generado una mayor conciencia de los derechos

en la población y un incremento de las denuncias. Ha logrado promover el acceso a la justicia para ciudadanos y ciudadanas guatemaltecas, principalmente personas pobres y, entre ellos, la población indígena.

El Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de Honduras (CONADEH), recibió apoyo de Dinamarca por un largo período, desde 1994 hasta el 2008. Se fortaleció la participación ciudadana con la elección y capacitación de Comisionados Municipales y Comisiones Ciudadanas de Transparencia, lográndose implementar el Programa de Auditoría Social en 214 municipios. En cuanto a la recepción de denuncias, CONADEH atendió 7166 casos con quejas contra la policía, ministerio público, centros penales y alcaldías entre otros. Cabe mencionar que el apoyo de Dinamarca y Suecia al CONADEH finalizó en el marco del golpe de Estado ocurrido en Honduras el 28 de junio de 2009.

5.3. El Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH)

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) es una institución internacional, autónoma y de carácter académico, que Dinamarca ha apoyado desde 1992. El apoyo al IIDH buscó consolidar y fortalecer el Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos de Centroamérica (CCPDH), del cual el IIDH fungió por 11 años como secretaria técnica. Además, con apoyo danés se desarrollaron acciones del Programa Especial de Derechos Humanos de las Mujeres del IIDH, que cumple 20 años de trabajo en toda la región, logrando acercarse a las mujeres de base y a otros movimientos sociales con participación de mujeres.

Fue impulsado un abordaje pedagógico en el tema de la transparencia y la lucha contra la corrupción desde la perspectiva de los derechos humanos, contribuyendo al fortalecimiento del sistema interamericano de protección de los DDHH. Se produjeron módulos instructivos para academias policiales en la región en el marco del Protocolo de Actuación Policial.

El IIDH ha marcado la pauta en el posicionamiento de la educación en derechos humanos (EDH) en el sistema

interamericano y elabora los componentes de la dimensión pedagógica para el sistema de educación pública. Como resultado de este proceso, se cuenta con el Pacto Interamericano por la Educación en Derechos Humanos (PIEDH), aprobado en 2010 por la OEA. En esta línea de acción, DANIDA ha apoyado permanentemente la actividad principal de IIDH: el Curso Interdisciplinario de Derechos Humanos. Además, se construyó y equipó con apoyo de Noruega y Dinamarca la nueva aula principal de las actividades de IIDH en su sede en San José, Costa Rica.

5.4. Dos fondos para sociedad civil en Guatemala (PASOC y PAJ)

Con PRODER, en 2005, DANIDA empezó en Guatemala la ejecución de dos fondos multi-donantes: PASOC, manejado por PNUD y “Programa de Acceso a la Justicia” (PAJ), de la Fundación Soros.

Se apoyaron proyectos que aportaron al proceso de Reconciliación Nacional y desarrolló mecanismos judiciales que resultaron en sentencias que han sentado importantes precedentes para la sanción de graves violaciones a los derechos humanos. Un ejemplo de la reconciliación es la exposición “¿Por qué estamos como estamos?” hecho por el IIARS, que ha sido visitada por más de 100,000 estudiantes y la capacitación de aproximadamente 600 maestros y maestras.

Se han apoyado organizaciones indígenas que difunden y promueven los derechos de los pueblos indígenas. En los departamentos Alta Verapaz, Baja Verapaz, Petén, Izabal y Quetzaltenango, donde existen altos niveles conflictividad agraria, se capacitó a técnicos en métodos alternativos en la resolución de conflictos agrarios.

En otros proyectos en los que la discriminación es un tema central, se desarrollaron acciones de capacitación e información dirigidas tanto a la población civil como a funcionarios de instituciones de justicia (jueces de paz y jueces de primera instancia). También se han elaborado varios peritajes lingüísticos y sociológicos, que luego se convirtieron en manuales que fueron adoptados por el Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala (INACIF).

Al igual que el Fondo ACI en Honduras, se ha contribuido a la realización de auditorías sociales, fiscalización y procesos de preparación de presupuesto participativos a nivel local en Guatemala. También se ha logrado crear políticas públicas para destinar presupuesto municipal en favor de las mujeres.

Los programas regionales PRODECA, PRODER y Pro Democracia han generado un valor agregado más allá de las transferencias de fondos para sus socios en Centroamérica. Los socios centroamericanos de DANIDA, reconocen y valoran el marco de respeto mutuo y confianza en que se ha producido la cooperación y de igual forma aprecian el apoyo basado en los planes estratégicos y planes anuales de cada socio. Además, el diálogo y la asesoría ofrecidas por la oficina de DANIDA en Guatemala, ha sido muy apreciado por los socios del programa regional.

Algunas lecciones de las lecciones aprendidas son:

- Los procesos de auditoría social y la generación de capacidades en organizaciones locales han generado una mayor participación en monitorear, fiscalizar e incidir en la generación de políticas públicas de municipios en Honduras y Guatemala, incluyendo los intereses de grupos pobres, mujeres e indígenas.
- El desarrollo de conocimientos y mayor capacidad en organizaciones locales ha demostrado ser una vía importante de empoderamiento, pues cuando las personas se sienten involucradas, se incrementa su autoestima y tienen la oportunidad de elevar sus demandas o las de su comunidad.
- En Centroamérica existe un vacío de conocimiento y reflexión sobre asuntos regionales, a lo cual el programa regional ha respondido. Varias evaluaciones han enfatizado la necesidad de ampliar los contactos entre instituciones regionales y organizaciones de la sociedad civil.
- Se han logrado experiencias concretas con fondos comunes para la sociedad civil, que han aplicado la agenda de la Eficacia de la Ayuda a través de los principios de la Declaración de París.

5.5. La Plataforma de Derechos Humanos en Honduras

La formación de la Plataforma integrada por seis ONG hondureñas jugó un rol importante para responder a las graves violaciones a los derechos humanos después el golpe de estado en Honduras, en junio de 2009. Se hicieron grandes esfuerzos para proteger a las víctimas y documentar e informar sobre las violaciones de los derechos. Además, se logró la articulación de esfuerzos para mantener la atención internacional sobre el país, así como la solidaridad en Estados Unidos, Europa y América Latina.

Para desarrollar un sistema de acompañamiento y protección a las víctimas, testigos de abusos y defensores de los derechos humanos, se afinaron los procedimientos de identificación, recepción, trámite de casos y se prestó atención legal, médica y psicosocial a 758 víctimas, algunas de ellos de tortura. También se brindó asistencia a mujeres violadas.

Con el fin de elevar el nivel de conciencia de la población sobre sus derechos humanos, se desarrollaron importantes actividades en Bajo Aguán, Occidente y Tegucigalpa. Allí se formaron 432 procuradores de derechos humanos, quienes atendieron e informaron localmente sobre temas relacionados con los derechos humanos y documentaron casos de violaciones a estos derechos.

Luego de la desintegración de la Plataforma de Derechos Humanos, a finales del 2011, se conformaron dos bloques que recibieron el apoyo danés para el período 2011--2012 con el objetivo de contribuir al respeto, protección y cumplimiento de los derechos humanos en Honduras.

6. Pueblos Indígenas y derechos de las Mujeres

El programa regional de DANIDA ha contribuido a mejorar las condiciones de acceso a la justicia especialmente para los sectores más vulnerables, mujeres y pueblos indígenas, particularmente en Guatemala y Honduras.

La promoción del pluralismo jurídico en Guatemala logró abrir una importante brecha en la visión del sistema de justicia para responder mejor al carácter multiétnico del país. En el ámbito municipal, los representantes del sistema de justicia han comenzado a comprender y a reconocer el papel que juegan las autoridades tradicionales indígenas en materia de prevención y control del delito en las comunidades.

Asimismo, la promoción de auditorías sociales y fiscalización de presupuestos municipales y nacionales han abierto espacios donde las mujeres e indígenas experimentan mayor exclusión en la toma de decisiones políticas.

7. Lecciones aprendidas y Valor agregado

- a. Dinamarca ha mantenido una perspectiva regional desde el inicio del programa en 1992, que ha promovido una cultura regional, intercambios de experiencias, trabajo de redes y relaciones inter-personales.
- b. El programa regional ha enfrentado dificultades con el sistema de medición de resultados del apoyo danés. Sin embargo, el programa se caracteriza por un alto nivel de apropiación local, incluido el respeto por los planes estratégicos y las prioridades de los socios, aunque quizás hubiera sido mejor enfocarse en fortalecer la “gerencia por resultados” en la gestión de los socios. Además, para varias ONG centroamericanas, sigue vigente el reto de llevar a cabo una “rendición de cuentas hacia abajo” (ante la membresía y las asambleas anuales de cada organización social). Como parte del fortalecimiento democrático se debe impulsar una sociedad civil con asociaciones civiles que agrupen un mayor número de personas.

- c. Centroamérica está hoy considerada como una región estable, lo cual ha significado la disminución del apoyo bilateral de las agencias de cooperación, incluyendo las de los países nórdicos, que han variado su enfoque y sus prioridades en las relaciones internacionales con los países del área. En el futuro se mantendrán en la región principalmente las agencias multilaterales como la Comisión Europea, BID, Banco Mundial y las agencias de las Naciones Unidas. Dentro de este contexto, el tema de la sostenibilidad económica es un reto difícil principalmente para las instituciones que operan a nivel centroamericano. Reto que implica diversificar las fuentes de financiamiento, incluyendo aumentar el apoyo de los países latinoamericanos y evitar la alta dependencia de fondos europeos.
- d. Entre 1992 y 2009, el Programa regional danés eligió la “opción mixta” de combinar el apoyo a organizaciones de la sociedad civil, organizaciones regionales e instituciones estatales. Entre estas últimas, se ha logrado la institucionalización de los ombudsmen en Centroamérica, y el proyecto multi-donante con CICIG ha sido exitoso respecto de sus resultados referidos a instituciones estatales en Guatemala. No obstante, en lo que toca a contrapartes estatales en Honduras, DANIDA, al igual que Suecia, ha tenido dificultades en fortalecer las instituciones públicas formales. En consecuencia, a partir de 2010 se hizo necesario dirigir la cooperación principalmente a organizaciones de la sociedad civil, a fin de potenciar la participación ciudadana.
- e. Hay que subrayar que gracias al apoyo del programa regional se han observado avances importantes en el fortalecimiento de los espacios de diálogo entre el Estado y la sociedad civil, tanto en Guatemala como en Honduras. Herramientas como la auditoría social han contribuido a importantes interacciones entre actores de la sociedad civil, municipios e instituciones del Estado a nivel local, por lo que mejoró la capacidad de las organizaciones locales, que promovieron el diálogo y la negociación de propuestas y contribuyeron a superar posiciones tradicionales de confrontación.

8. Perspectivas y retos hacia el futuro

La cooperación danesa se ha orientado por los más altos valores que inspiran los principios democráticos, en los que el respeto a los derechos humanos y la paz constituyen la base de todas las acciones. El éxito de la participación danesa en la región, se ha sustentado en el fortalecimiento de las capacidades de gestión y exigibilidad de las comunidades y de las organizaciones de la sociedad civil, así como del mejoramiento del compromiso y transparencia de las instituciones públicas.

Luego de varias décadas de este valioso acompañamiento, DANIDA renueva sus esperanzas para que el aprendizaje compartido con sus socios, conduzca a renovados espacios en los que todas las personas gocen de oportunidades y conquistas para su pleno desarrollo.



Los socios del programa regional apoyado por DANIDA:

- Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH)
- Transparencia Internacional
- Estado de la Nación
- Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG)
- Procurador de Derechos Humanos en Guatemala y el Comisionado Nacional de Derechos Humanos de Honduras
- Programa Alianzas con la Sociedad Civil (PASOC)/PNUD en Guatemala
- Fundación Soros en Guatemala
- El Fondo ACI-ERP en Honduras
- Otras organizaciones de la sociedad civil centroamericana en Guatemala y Honduras

INTRODUCCIÓN

Esta publicación tiene como propósito presentar una sistematización del apoyo de Dinamarca a la Democracia y los Derechos Humanos en Centroamérica. La sistematización abarca los programas regionales implementados entre 2005 y 2012.

Los dos programas apoyados por DANIDA, PRODER Y PRO-Democracia, dieron continuidad a los esfuerzos por fortalecer la paz y democratización en la región y tuvieron como antecedente el Programa Pro-Derechos Humanos para Centroamérica –PRODECA-, que inició en 1992. Para una mejor comprensión de los programas que fueron sistematizados, en algunos apartados de este informe se hacen alusiones específicas sobre PRODECA.

Durante siete años, de 2005 a 2012, la cooperación danesa y sus socios contribuyeron a mejorar las condiciones de acceso a la justicia y la transparencia en la región. En este sentido, DANIDA ha apoyado esfuerzos de las organizaciones de la sociedad civil para la vigencia del Estado de derecho en contextos políticos difíciles y en particular mejorar las Econdiciones y la aplicación de los derechos de las mujeres, los pueblos indígenas y otros grupos en situación de vulnerabilidad.

La sistematización presentada en esta publicación persigue los siguientes objetivos:

1. Resumir los efectos y logros más importantes de la cooperación de Dinamarca respecto de la promoción de derechos humanos, democratización, acceso a la justicia y la transparencia en la región;
2. Identificar las lecciones aprendidas para DANIDA y sus socios en Centroamérica, y 3. Identificar los factores del contexto en Centroamérica, que han tenido un efecto directo en los resultados esperados del programa.

El Informe final se incluirá en la serie “Lessons Learned Report”, mediante el cual DANIDA informa sobre sus programas en varios países.

El documento está constituido por un Resumen Ejecutivo y nueve capítulos. El contexto centroamericano se desarrolla en el capítulo 2. El capítulo 3 trata sobre la cooperación de DANIDA en Centroamérica y los programas regionales. El capítulo 4 contiene una presentación y análisis de los resultados del componente ‘Transparencia y Anticorrupción’ y en el capítulo 5 se aborda el componente ‘Acceso a la Justicia’ con sus diferentes socios. El capítulo 6 trata los derechos de los Pueblos Indígenas y de las Mujeres. En el capítulo 7 se presentan las lecciones aprendidas y valor agregado y en el capítulo 8 las perspectivas y retos. Finalmente, se concluye con los logros y conclusiones en el capítulo 9.

La publicación ha sido elaborada por la empresa danesa, INKA Consult, que para este trabajo ha reunido un equipo de profesionales compuesto por: Soraya Long, abogada de Costa Rica, la psicóloga política Elizabeth Cancino de Guatemala y Hans Peter Dejgaard, Coordinador del Equipo, de Dinamarca. Además, Vernor Muñoz apoyó en la revisión del texto y Ruth Angulo en el diseño de la publicación.

Para la sistematización el equipo utilizó documentos de DANIDA, informes de sus socios, evaluaciones, publicaciones y boletines; la información fue complementada con entrevistas a actores clave relacionados con la cooperación y con los socios que implementaron los proyectos, para lo cual se hicieron visitas a Guatemala, Costa Rica y Honduras.

El Equipo reconoce la disponibilidad y apertura de los socios centroamericanos visitados y de la Oficina de DANIDA en Guatemala, que han contribuido muy activamente con este proceso de reflexión y recolección de información. Se espera que el informe sirva como una herramienta para el futuro trabajo en los temas de democratización y derechos humanos en Centroamérica.

La familia de Reynalda Fernandez, en Concepción Tutuapa, departamento de San Marcos en Guatemala.



CAPÍTULO I

CONTEXTO REGIONAL EN CENTROAMÉRICA

El análisis del contexto ha dado prioridad a la identificación de los factores externos que tuvieron efecto directo en el diseño y la implementación del programa regional. Este capítulo describirá el contexto centroamericano para valorar la cooperación de DANIDA en el período 1992 - 2012.

1.1. Contexto político regional en la década de los años noventa

La superación de los conflictos armados en los países centroamericanos al inicio de los noventa ha sido un paso fundamental en la democratización de la región. Sin embargo, los países tuvieron dificultades en llevar a cabo la reconciliación auspiciada por los procesos de paz y para pasar de regímenes autoritarios a sistemas políticos democráticos, así como de economías atrasadas a economías de libre mercado. El contexto en el que el programa regional de DANIDA llamado 'PRODECA' se inserta, se caracteriza por la falta de una justicia independiente e imparcial, la excesiva politización de las entidades estatales, la falta de transparencia, de controles de recursos públicos y la poca participación de la sociedad civil.

En la década de los años 90, se empiezan a perfilar tres grupos de países, cuyas diferencias en materia de consolidación democrática se irán acentuando en el siglo XXI. Por un lado, se encuentran los países en los cuales los avances no solamente han sido lentos sino que además han sufrido regresiones en materia democrática (Honduras, Nicaragua y Guatemala). Guatemala, el país que sufrió las peores consecuencias de los conflictos armados centroamericanos y que posee el mayor porcentaje de pueblos indígenas de la región, poco a poco viene consolidando un proceso de reconciliación nacional. Aunque disminuyó la violencia política, los acuerdos de paz han sido implementados de manera muy tímida y los territorios donde la mayoría de la población pertenece a pueblos indígenas siguen siendo los más marginados y discriminados. La sociedad guatemalteca todavía está muy militarizada y su Estado de derecho está por consolidarse.

Los desastres ocasionados por el huracán Mitch en 1998 sacaron a flote muchas de debilidades de la región, que llamaron la atención de la comunidad internacional acerca de sus necesidades. Curiosamente en el país (Honduras) que sufrió las peores consecuencias, el huracán generó una mayor organización social y cierto interés por exigir una mayor transparencia al Estado.

Un segundo grupo de países lo constituyen Panamá y El Salvador, con logros democráticos importantes pero con Estados de derecho muy débiles. El Salvador ha tenido una revitalización política y económica más acelerada que los otros países que vivieron conflictos armados. En los últimos años han aumentado sus índices de productividad y ha sido posible que, por la vía cívica, la antigua oposición armada haya podido canalizar sus ideales políticos en un sentido más democrático. Finalmente, el tercer grupo está constituido por Costa Rica y en cierta medida Belice, cuya consolidación democrática e institucional les diferencia del resto.

En general, en la región se vive una mayor aceptación acerca de la discusión política y se han consolidado procesos democráticos que se pueden medir por la disminución de la violencia política en muchos países; la mejor apropiación de sus derechos, por parte de los habitantes de la región; el paulatino crecimiento de las inversiones extranjeras y el aumento de los capitales empresariales.

Los desastres ocasionados por el huracán Mitch en 1998 sacaron a flote muchas de debilidades de la región, que llamaron la atención de la comunidad internacional acerca de sus necesidades. Curiosamente en el país (Honduras) que sufrió las peores consecuencias, el huracán generó una mayor organización social y cierto interés por exigir una mayor transparencia al Estado. Una situación que fue aprovechada por las organizaciones de la sociedad civil a través del Fondo ACI en Honduras. **(Véase capítulo III)**

En la región se vive una mayor aceptación acerca de la discusión política y se han consolidado procesos democráticos que se pueden medir por la disminución de la violencia política en muchos países; la mejor apropiación de sus derechos, por parte de los habitantes de la región; el paulatino crecimiento de las inversiones extranjeras y el aumento de los capitales empresariales.



Restos de 27 personas encontrados en fosas comunes clandestinas. Los restos fueron identificados por la Fundación de Antropología Forense de Guatemala y luego devueltos en 2002 a sus deudos en San Andrés Sajcabajá, donde se realizó un funeral tradicional.

1.2. El Contexto regional actualizado (años 2000-2012)

1.2.1. Aspectos generales.

Hoy Centroamérica está más poblada, aunque la composición de la población es distinta: tiende al envejecimiento y es más urbana, posee economías abiertas al sistema internacional, democracias electorales y un mayor control civil de las fuerzas armadas (esto último solo legalmente). Estas transformaciones son notables. En los últimos veinte años la región exhibe logros que dan pie a un cauteloso optimismo.

En la presente década, los países centroamericanos enfrentan variados retos, como el combate a la pobreza, el fortalecimiento del proceso democrático - particularmente los Estados de derecho iniciados en los años noventa- y el crecimiento económico. Otros retos son de nuevo cuño, como la mitigación de los efectos del cambio climático y la inseguridad ciudadana.

A ello se suma, entre otros, que los Estados centroamericanos tienen serias limitaciones para mejorar la calidad de los servicios públicos, así como la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión gubernamental. Además, varios países experimentan altos niveles de violencia social, entre los más elevados del mundo.

En la región no se han logrado avances sustantivos en materia de desarrollo humano e integración regional, tal como se esperaba con las firmas de los Acuerdos de paz. Ello ha dificultado la creación de una plataforma adecuada para enfrentar una nueva y más apremiante situación internacional, con la carga de importantes deficiencias históricas, tales como la mano de obra barata y no calificada, la pobreza generalizada, una alta población emigrante, un ambiente degradado y débiles Estados de derecho ².

² Programa Estado de la Nación. 2008. Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. Costa Rica.

Estos factores reducen las opciones estratégicas para afrontar los nuevos desafíos para la región. Se ha dicho que ésta es la década para el salto al desarrollo de América Latina, pero en realidad la condición de Centroamérica depende altamente del petróleo y de los precios internacionales de los alimentos y está cada vez más afectada por la geopolítica del narcotráfico.

1.2.2. Economía, pobreza e inequidad.

En la década 2000 – 2009, el crecimiento económico de los países y del istmo fue el mejor –aunque con variaciones anuales importantes- tomando como punto de partida la década de los sesenta, lo cual ha implicado un aumento de los ingresos de muchas familias. Sin embargo, este crecimiento no ha sido incluyente. La pobreza afecta a más del 40% de las y los centroamericanos y, en términos absolutos (número de personas), entre el 2006 y 2008 la incidencia de la pobreza creció de 18 a 19 millones de personas (Estado de la Región, 2011).

En la primera década del siglo XXI prevaleció en Centroamérica una fuerte desigualdad en la distribución de ingresos. En el indicador del Coeficiente de Gini³ todos los países están cerca o por encima de 0,50⁴, que indica una “muy alta” desigualdad. Sin embargo, en tres países (Panamá, El Salvador y Nicaragua) se experimentaron reducciones de la desigualdad en los últimos 10 años, aunque sobre datos de partida ya en sí mismos muy altos.

1.2.3. Proceso de democratización.

El régimen político ha sido el flanco más debilitado en la región, pues los sucesos recientes en Honduras, Guatemala y Nicaragua han puesto en entredicho el optimismo existente hasta hace unos años, cuando se creía que la democratización electoral llevaría, tarde o temprano, a la democratización. Por el contrario, la persistente fragilidad de las instituciones democráticas fue particularmente evidente con el rompimiento del orden constitucional en Honduras en 2009⁵. Este país tiene una institucionalidad estatal muy débil, que no logra garantizar la vigencia y protección de los derechos humanos.

Las elecciones generales de 2011 en Guatemala dejaron en evidencia la debilidad de los partidos políticos de muy reciente creación y sin experiencia. Estudios sobre la participación electoral indígena han estimado que casi la mitad de las mujeres indígenas no votó, lo que refleja lo lejos que están de la vida electoral en este país.

La concentración de poder en Nicaragua también advierte sobre la vulnerabilidad de la democracia, como fue demostrado con las irregularidades de las elecciones municipales (2008) y la reelección de Daniel Ortega como presidente, pese a que la Constitución de la República lo prohíbe⁷. La debilitada democracia fue la razón principal por la cual el gobierno de Dinamarca cerró su cooperación con Nicaragua después de veinte años en el país.

² Programa Estado de la Nación. 2008. Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. Costa Rica.

³ El Coeficiente de Gini es una medida de la desigualdad en los ingresos, donde número 0 corresponde con la perfecta igualdad y el valor 1 se corresponde con la perfecta desigualdad.

⁴ Coeficiente de Gini para cada país según medición más reciente disponible: Costa Rica al 2009 0.501, El Salvador al 2009: 0.478, Guatemala al 2006: 0.585, Nicaragua al 2005: 0.532 (al 2001), Honduras al 2007: 0.580 y Panamá al 2009: 0.523 (Fuente CEPAL, 2010. Panorama Social).

⁵ El libro “Honduras: Retos y desafíos de la reconstrucción democrática”. CEDOH. 2011 producido con el apoyo de Pro-Democracia/DANIDA.

⁶ Según un estudio del NDI (National Democratic Institute) de Washington se gastaron unos 690 millones de quetzales (89,5 millones de dólares). Un estudio financiado por DANIDA.

⁷ El Poder Judicial permitió a Daniel Ortega participar como candidato presidencial del FSLN pese a que la Constitución de la República, en su artículo 47, le prohibía aspirar para los comicios de 2011.

1.2.4. La integración regional

En el ámbito regional, el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) es el marco institucional de integración de los siete países del istmo. El SICA está basado en una serie de instrumentos legales entre los países centroamericanos y se han establecido instituciones centroamericanas encargadas de la promoción de la integración económica, comercial, social, migratoria, de colaboración política y jurídica, entre otros. No obstante, a pesar del discurso integracionista, en la práctica cada país tiende a priorizar su propia agenda nacional.

La integración centroamericana no ha llenado las grandes expectativas para las que fue creado en 1993 el SICA, y las capacidades de la institucionalidad de la integración siguieron siendo bajas. Muchos compromisos en las cumbres presidenciales no han tenido seguimiento. Pese a ello, es posible identificar avances como el aumento en su comercio interno, un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, la interconexión eléctrica, la estrategia regional de seguridad y su posición ante el cambio climático y gestión de desastres naturales.

La integración centroamericana fue afectada por el golpe de estado en Honduras y posteriormente por el conflicto fronterizo entre Costa Rica y Nicaragua. No obstante, a inicar 2012 puede resultar viable retomar acciones en materia integración regional. Temas como el crimen organizado, cambio climático y desastres ambientales son asuntos que sobrepasan las capacidades de cada gobierno en lo individual y existe una gran oportunidad de cooperación para fortalecer la acción regional.

Los mecanismos regionales han sido insuficientes para promover una acción conjunta entre las instituciones y la sociedad civil, para la que el Comité Consultivo del Sistema de la Integración Centroamericana (CC-SICA) ha tenido un desempeño limitado.



Personas mirando el "cartel de la corrupción", frente al edificio del Congreso en Honduras, durante la huelga de hambre en abril de 2008.

1.3. Contexto vinculado con los temas de DANIDA

1.3.1. Violencia y crimen organizado

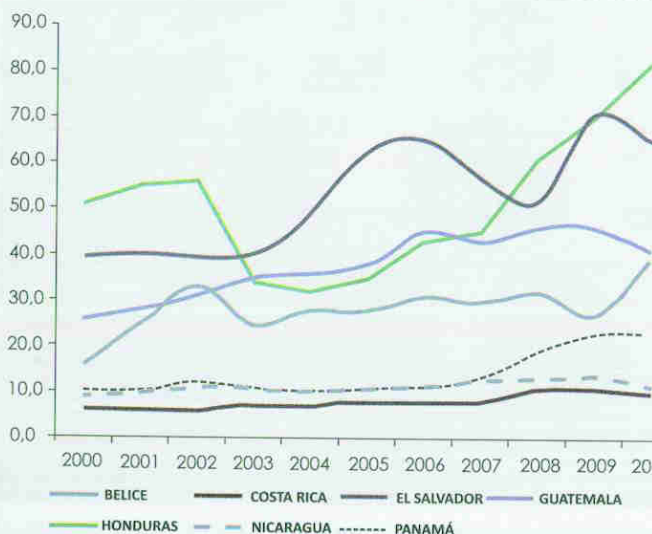
La región centroamericana se reconoce como la zona sin conflicto militar más violenta del planeta. Un aspecto que agrava tanto la violencia como el sentimiento de inseguridad es que, el crimen organizado se ha infiltrado en las instituciones estatales. A eso se suma la debilidad institucional, la falta de presencia del Estado en todo el territorio y la inoperancia de las instituciones a cargo de la justicia.

El istmo se caracteriza por una corrosiva geopolítica de seguridad vinculada al narcotráfico. El problema es de tal gravedad que, particularmente en Guatemala y Honduras, la inseguridad constituye una amenaza al orden público y a la vigencia del Estado de Derecho. Las sociedades se han vuelto más violentas, con más homicidios y femicidios y mayor presencia del crimen organizado.

Según la Policía Nacional de Guatemala, por ejemplo, el año 2009 cerró con una cifra de 6,500 muertes violentas. El promedio de muertes violentas por día fue 18. En el Gráfico 1 puede verse la tendencia regional de los últimos 10 años en la tasa de homicidios.

- La tendencia de la década apunta hacia un aumento de la tasa de homicidios y por tanto del deterioro de la seguridad.
- Guatemala y El Salvador han reducido su tasa en los últimos años, pero la base de partida es muy alta con tasas de más de 40 homicidios por 100 mil habitantes. La situación es más grave en Belice y Honduras.

Gráfico 1. Centroamérica: Evolución de la tasa de homicidios 2000-2010.



Fuente: Informe Estado de la Región, 2011.

1.3.2. Acceso a la justicia

Todos los países centroamericanos han emprendido esfuerzos para modernizar la administración de la justicia a través de: i) cambios en códigos y procedimientos; ii) aceleración en la resolución de los procesos; iii) garantías en la aplicación del debido proceso y iv) métodos alternativos de resolución de conflictos (Estado de la Región, 2008).

En Centroamérica en general persisten serias limitaciones en el funcionamiento de los sistemas de justicia. Lo que debilita el Estado de Derecho se constituye en una amenaza a la estabilidad y consolidación de una genuina democracia.

En Honduras, se han dado serias violaciones de los derechos humanos, por parte tanto de la policía como de las fuerzas armadas: asesinatos, detenciones arbitrarias, torturas y abuso sexual. El informe de la Comisión de la Verdad (2011) contiene importantes recomendaciones sobre reformas jurídicas urgentes, que podrían prevenir la repetición de una situación política y de violación a los derechos humanos por parte de las instituciones del Estado, como la que vivió Honduras en junio de 2009.

En Guatemala, la capacidad del Estado de garantizar el acceso a la justicia y el Estado de Derecho sigue siendo endeble. La debilidad de las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley en Guatemala propicia la impunidad existente frente al creciente poder del crimen organizado.

La Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), instalada en el 2007 es una iniciativa exitosa, cuyo mandato ha sido prolongado por Naciones Unidas hasta 2015. La comisión es el resultado de los esfuerzos de organizaciones de derechos humanos en Guatemala, de establecer una entidad independiente con capacidad para investigar el crimen organizado, poderes ocultos y el tráfico de influencias en el sistema judicial y otras entidades del Estado. Otros esfuerzos son la promoción de reformas legales y nuevas legislaciones en esa materia.

Los siguientes elementos caracterizan la situación del marco institucional que atentan contra el acceso a la justicia y que afectan también la lucha contra la corrupción:

- Las debilidades en las instituciones del poder judicial, los ministerios públicos, los procuradores de derechos humanos y las instituciones del Poder Ejecutivo.

- Los sistemas judiciales no gozan de plena independencia jurídica, financiera o administrativa. Guatemala y Honduras son los países centroamericanos con

menor inversión en sus sistemas judiciales, con niveles porcentuales del 2 y 3% del PIB, respectivamente. - Debilidad de las instituciones que defienden los derechos de los más desprotegidos. La ineficacia del sistema judicial y la subsiguiente impunidad campea en Centroamérica, sobre todo en Guatemala, Honduras y El Salvador. Los Ministerios Públicos en Guatemala y Honduras resuelven menos de 10% de los casos que conocen.

1.3.3. Corrupción y transparencia

La corrupción, entendida como el abuso de poder para obtener un beneficio propio, continúa siendo un gran obstáculo al progreso democrático y evidencia la vulnerabilidad de los mecanismos de control y rendición de cuentas en los Estados centroamericanos. Como se señala en el Informe del Estado de la Región de 2008, aunque no es posible cuantificar la magnitud de sus costos e impactos, este es un problema grave para la mayor parte de los países. En algunas áreas, como contratación pública, servicios de salud y trámites empresariales, la corrupción ocasiona un deterioro en la calidad de los servicios y limita el acceso de la ciudadanía a ellos.

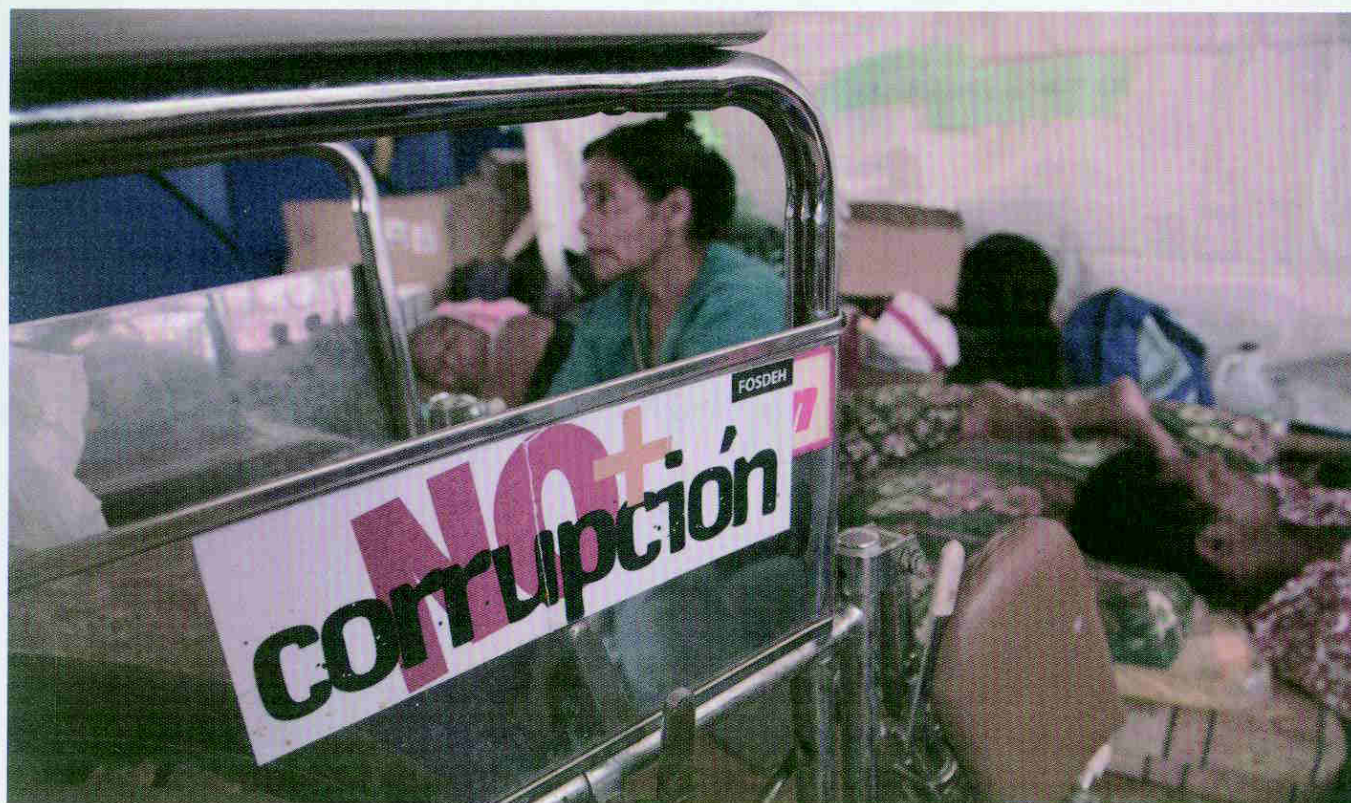
A manera de ilustración, el índice de percepción de corrupción de Transparencia Internacional en los últimos

años ubica a los países centroamericanos en un nivel bajo, lo cual indica los extensos niveles de corrupción. En 2010, Honduras ocupaba el puesto número 134, Nicaragua 127, Guatemala 91 y el mejor lugar lo ocupó Costa Rica con el número 41, dentro de un espectro donde el número 178 era expresaba el nivel de mayor corrupción.

Los indicadores señalan niveles de corrupción preocupante, muy superiores a los de países desarrollados y lejos de Chile o Uruguay, que son los mejor calificados en América Latina. Los países no han logrado avances sostenidos en los índices internacionales (con excepción de El Salvador).

La gestión pública, en particular, es muy vulnerable a las prácticas corruptas, incentivadas por débiles sistemas de control, rendición y petición de cuentas⁷. Las principales instancias estatales para la lucha contra la corrupción, los poderes judiciales y las cortes de cuentas o contralorías, tienen muchas limitaciones para investigar y sancionar a funcionarios corruptos.

En el período de 2007 a 2010 se registraron varias reformas normativas y apertura de oficinas de transparencia y anticorrupción. En la actualidad, el activismo de la sociedad civil y el rol activo de los medios de comunicación se constituyen en los principales contrapesos al abuso del poder en la región.



“No más corrupción” es la demanda que se muestra en este puesto del FOSDEH (Foro Social para la Deuda Externa de Honduras).

⁷ Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible 2008.

Gráfico 2. Centroamérica: índice de percepción de la corrupción calculado en el Corruption Perceptions Index 2010, ranking mundial y regional.

País/ranking	Ranking mundial	Ranking regional (América Latina)
Total de países	178	28
Costa Rica	41	7
El Salvador	73	11
Panamá	73	11
Guatemala	91	17
Nicaragua	127	23
Honduras	134	25

Fuente: *Transparencia Internacional*, 2010.

1.3.4. Los derechos de los pueblos indígenas

En general, la sociedad civil juega un rol importante en monitorear, documentar e informar sobre las violaciones de los derechos humanos; desarrollar capacidades en la ciudadanía para reclamar derechos en cuanto a acceso a justicia y un trato no corrupto por parte del sistema público; incidir en las prácticas y el marco legal relevante para el sistema judicial y las instituciones públicas. Además, las organizaciones de la sociedad civil han tenido que asumir roles de atención a víctimas de violaciones de derechos humanos por la ausencia de un sistema estatal adecuado.

Los sistemas de defensa pública tienen una mínima cobertura geográfica y una menor provisión de opciones bi/multilingües. Eso implica un limitado acceso a la justicia para población indígena y sobre todo para mujeres indígenas, que están doblemente excluidas debido a patrones

culturales machistas en la sociedad en general.

En toda Centroamérica, y con particular relevancia en Guatemala, los pueblos indígenas han tenido mayor visibilidad y reconocimiento formal, pero respecto al acceso a la justicia los problemas persisten. Al observar los mapas de distribución territorial de los operadores y las oficinas judiciales, se comprueba que los territorios con menor presencia de la administración de justicia son aquellos en donde la mayoría de la población rural es indígena.

El tema de los derechos de los pueblos indígenas es una prioridad para DANIDA, dada la necesidad de implementar la declaración de Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indígenas⁹.

22 ⁹ Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Resolución aprobada por la Asamblea General en septiembre de 2007. Además, Guatemala, Honduras y Nicaragua han ratificado el Convenio núm. 169 de la OIT, siendo un instrumento jurídico internacional que se trata específicamente los derechos de los pueblos indígenas y tribales.

Una manifestación en Managua en 1984 con daneses del Comité danés de Solidaridad con Nicaragua.



CAPÍTULO II

DINAMARCA EN AMÉRICA LATINA

LA COOPERACIÓN DE DINAMARCA Y SUS VÍNCULOS CENTROAMERICA

2.1. La solidaridad de los países nórdicos.

En 1980 Dinamarca inició su cooperación con Centroamérica, concretamente en Nicaragua, apoyando la campaña de alfabetización y la construcción de escuelas rurales y otros proyectos comunitarios, donde se integraron las conocidas 'brigadas de trabajo'. Se estima que cerca de mil jóvenes daneses participaron en estas brigadas organizadas por el Comité de Solidaridad con Nicaragua, lo que aumentó el interés en la población danesa.

En 1981 se organizó una campaña por El Salvador y también se inició el trabajo de solidaridad con Guatemala. Una de las primeras actividades fue la visita a Dinamarca de Rigoberta Menchú con el testimonio del asesinato de su padre en la Embajada de España en 1980.

La primera cooperación con un portafolio de proyectos significativos, fue impulsada por la ONG danesa Ibis, con proyectos campesinos en Honduras, de salud/agricultura en Nicaragua y con organizaciones indígenas en el altiplano de Guatemala. Más adelante iniciaron su colaboración otras ONG danesas como DanChurchAid, MS-Dinamarca y el sindicato 3F.

Es así como Dinamarca y otros países europeos, en particular los nórdicos, jugaron un papel relevante en Centroamérica en la década de los ochenta. Muchas personas con alto compromiso tanto en Centroamérica como en los países nórdicos se vincularon en iniciativas comunes. Con el liderazgo del gobierno de Suecia, que ya en 1982 incluyó a Nicaragua como un país de concentración para su cooperación¹⁰, la cooperación europea y nórdica fue un contrapeso a la política de EEUU de la guerra de baja intensidad hacia Nicaragua, El Salvador y Guatemala.

Algunas entrevistas¹¹ destacaron el compromiso y apoyo de los países nórdicos en una época de tensiones y conflictos en la región. Fue caracterizado por valores comunes sobre derechos humanos, democracia y participación ciudadana.

Los países nórdicos jugaron un papel importante, al apoyar a actores de la sociedad civil en la promoción del proceso de reconciliación después del acuerdo de Esquipulas II (1987) y la firma de la paz y desmovilización en Nicaragua (1990), El Salvador (1993) y Guatemala (1996).



Construcción de escuelas primarias, donde 24 daneses del comité de solidaridad vivieron tres meses en tres comunidades cerca de Masaya en Nicaragua.

2.2. Apertura de la cooperación de DANIDA en Centroamerica

La Embajada de Dinamarca en Centroamérica se instaló en 1990. Su ubicación en San José de Costa Rica sirvió de plataforma para iniciar la cooperación regional. El apoyo a proyectos en El Salvador, Guatemala y Nicaragua implicó un esfuerzo de armonización en el marco del programa regional PRODECA (Programa de Democracia y Derechos Humanos en Centroamérica).

En 1994 se trasladó la embajada a Managua para hacerse cargo de un programa de país con Nicaragua. Se decidió continuar con una oficina de PRODECA en San José con el propósito de brindar monitoreo y asistencia técnica a los socios, la misma debía reportarse a la embajada en Managua. La oficina de PRODECA fue trasladada a Guatemala luego de la firma de la paz en 1996. A partir del 2005 se instaló también en la oficina la coordinación del programa regional en el tema de medio ambiente.

En 1998, DANIDA aprobó su primera estrategia regional de cooperación para Centroamérica, la misma ubicó a Dinamarca como un donante particularmente activo en la lucha contra la pobreza, la promoción de los derechos de los pueblos indígenas, y la protección del medio ambiente para el desarrollo sostenible.

24 ¹⁰ Suecia ha hecho sistematización de sus experiencias con la cooperación sueca con Honduras y Nicaragua. Véase Proyecto Exit Nicaragua: <http://www.exitnicaragua.net/content/vad-aer-exit-nicaragua>

¹¹ Entrevistas con Victoria Napky, directora adjunta del IIDH -Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Y con Helen Mack que es la directora de la Fundación Myrna Mack, -tiene el nombre de su hermana que fue asesinada frente a su oficina en la Ciudad de Guatemala por un escuadrón de la muerte-.

2.3. La Estrategia de Dinamarca para América Latina

América Latina presentaba en los años noventa nuevas oportunidades con los acuerdos de Paz. Dinamarca comparte un conjunto de valores con la mayoría de los países en América Latina; en especial la Democracia y los Derechos Humanos como fundamento de la sociedad moderna, los principios de la economía de mercado y los objetivos de reducción de la pobreza. Así mismo, coinciden también con el objetivo de fortalecer organizaciones multilaterales fuertes y efectivas como el sistema de Naciones Unidas.

En la introducción de la estrategia “Dinamarca en América Latina – Oportunidades y Asociaciones”, de 2007, se destacaron como prioridades la paz, democracia y estabilidad, cooperación en medio ambiente, energía y mejoras climáticas, ampliación del intercambio comercial y las inversiones, globalización y fuerza de cohesión social de la sociedad, más el intercambio de cultura y conocimiento.

La Cumbre de cambio climático de Copenhague, COP 15, en 2009, fue un ejemplo de trabajo conjunto entre América Latina y Dinamarca a favor de un acuerdo multilateral sobre la lucha contra el calentamiento global. El cambio climático es un tema apoyado en otro programa regional ambiental.

Aunque se han logrado progresos en relación con el alcance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, sigue existiendo una pobreza significativa, desigualdad, marginalidad y violencia, lo que potencialmente podría socavar

los aspectos positivos del desarrollo en algunos de los países latinoamericanos. Sólo a través de una lucha continua contra la pobreza y la inclusión de todos los componentes de la población en los procesos políticos, se pueden crear las condiciones fundamentales para la consolidación de la democracia y para un desarrollo sostenible.

En 2010, el gobierno de Dinamarca tomó la decisión de cerrar la cooperación oficial para América Latina, con la intención de priorizar la cooperación con África. Esta decisión amenazó la sobrevivencia misma de algunos socios y de intervenciones concretas; posteriormente, en noviembre de 2011, el nuevo gobierno electo revirtió esta decisión respecto del programa regional de derechos humanos en Centroamérica y Bolivia. Consecuentemente, Dinamarca continuará siendo un socio activo en la ayuda para el desarrollo de la región. Sin embargo, el período de incertidumbre sobre la continuidad de la cooperación puso en evidencia la necesidad de desarrollar eventualmente un programa regional con actores dentro de la sociedad danesa.

2.4. Programa regional de Derechos Humanos y Democratización en Centroamérica.

El apoyo de DANIDA en derechos humanos y democratización en Centroamérica ha contado con las fases que serán brevemente descritas a continuación.

El Programa de Democracia y Derechos Humanos en Centroamérica (PRODECA) empezó en 1992 y se ejecutó en tres fases:



DINAMARCA EN AMÉRICA LATINA – OPORTUNIDADES Y ASOCIACIONES

PRODECA fases I y II entre 1992 – 1997

Las primeras dos fases eligieron temas con una lógica vinculada a los Acuerdos por la Paz en Nicaragua (1990), El Salvador (1992) y Guatemala (1996). Se apoyó a través del PNUD a la Policía Nacional Civil dentro otros proyectos en El Salvador. Empezó la colaboración con los Ombudsmen y a nivel regional con el IIDH. También recibieron cooperación un número significativo de ONG en Centroamérica.

PRODECA fase III entre 1998 y 2004

Cuando concluyó la segunda fase (PRODECA II) en 1997, DANIDA hizo un Informe de Valoración de una propuesta para la tercera fase (PRODECA III), que marcó un cambio, una nueva dirección en el programa en los siguientes aspectos:

- Incremento del apoyo a instituciones públicas (como Ombudsmen y ministerios públicos/fiscalía); esto para aprovechar las nuevas oportunidades generadas con los Acuerdos por la Paz, incluyendo la colaboración entre instancias públicas y la sociedad civil.
- Necesidad de enfocar más el programa regional, siendo más proactivo respecto de sus contrapartes y para lograr mayor sinergia dentro de cada componente.

La tercera fase fue implementada con un presupuesto de DKK 150 millones. En este tiempo PRODECA trabajó en cuatro componentes: acceso a justicia, democracia/buen gobierno, medios de comunicación y derechos laborales. Se trabajó con un pequeño grupo de instituciones regionales como IIDH, CEJIL, ILANUD y OEA. La gran mayoría de las contrapartes fueron organizaciones nacionales y la regionalidad fue interpretada como coherencia entre actividades similares en unos países -con cierto nivel de intercambio de métodos y experiencias. En este período, el programa regional contaba con 29 contrapartes.

Con respecto a la estructura de DANIDA, el Acuerdo por la Paz en Guatemala implicó la apertura de la Misión de Dinamarca en la Embajada de Dinamarca en Managua. Es decir, una oficina de DANIDA con personal técnico para manejar PRODECA y el Programa de Transición para Guatemala. Implicó también el cierre de una oficina en San José que funcionó desde el inicio de PRODECA en 1992.

Asistencia a la Transición en Guatemala 1997-2001

Como consecuencia de la firma de los Acuerdos de Paz en diciembre de 1996, Dinamarca asumió el

compromiso por 100 millones DKK para la Asistencia a la Transición en Guatemala. Este apoyo entre 1997 y 2001 fue canalizado a través de tres mecanismos: 1) una ampliación de PRODECA en Guatemala, 2) el sistema de las Naciones Unidas, y 3) ONG danesas. En total se apoyaron 35 proyectos con prioridad en tres acuerdos específicos incluidos en los Acuerdos de Paz: sobre derechos humanos, sobre la identidad y los derechos de los pueblos indígenas, y el fortalecimiento de la sociedad civil y la función del Ejército en una sociedad democrática.

Dentro del marco de los Acuerdos de Paz firmados entre el Gobierno de Guatemala y la guerrilla (URNG), se acordó la creación de la Comisión de la Verdad. En 1999 fue publicado el Informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH), que generó mucha atención de los medios de comunicación.

PRODER entre 2005 y 2010

El Programa de Apoyo a la Democracia y los Derechos Humanos en Centroamérica (PRODER) desarrollado entre 2005 y 2010, se enfocó en la transparencia y anticorrupción y el acceso a la justicia, en particular para los sectores más vulnerables, mujeres y pueblos indígenas. DANIDA aprobó para cinco años un presupuesto total de DKK 104 millones.

Desde 2005, la prioridad geográfica se ubicó en Honduras y Guatemala¹², ya que ambos países registran altos índices de impunidad, violencia y corrupción. Asimismo, la población indígena en Guatemala continúa siendo severamente discriminada. Cabe recordar, que Nicaragua no forma parte del programa regional, puesto que ha contado con un programa similar nacional, el Programa Pro Democracia y Derechos Humanos en Nicaragua (PRODENI).

Con base en una Misión de Identificación en 2004, DANIDA tomó la decisión de continuar con solamente dos (de los cuatro) componentes temáticos: Lucha contra la corrupción/transparencia; y Acceso a la Justicia, en particular para las mujeres y los pueblos indígenas. Esta decisión implicó la finalización de la cooperación con medios de comunicación, derechos laborales y otros aspectos de gobernabilidad.

Es importante recordar que DANIDA en 2005 formó parte de los firmantes de la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo. Algo que fue considerado en

26 ¹² Los demás países de la región, Belice, Costa Rica, Panamá y El Salvador, si bien no son países priorizados para el Programa, se benefician con las actividades regionales, tales como los informes del Estado de la Región, el trabajo regional de Transparencia Internacional y la labor de capacitación del Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

el diseño de PRODER para reducir los gastos de transacciones, promover acciones conjuntas y maximizar el efecto de la cooperación. Como consecuencia de ello, se tomó la decisión de reducir considerablemente el número de contrapartes (y contratos manejados) de DANIDA.

A partir de 2008 se incluyó el apoyo a la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), al ser una entidad independiente con capacidad de investigar el crimen organizado, los poderes ocultos y el tráfico de influencias en el sistema judicial y otras entidades del estado guatemalteco.

Se siguió apoyando a los Ombudsmen en Honduras y Guatemala y al mismo tiempo continuaron un grupo reducido de intervenciones en la sociedad civil, con el IIDH, el Estado de la Región y otras iniciativas de financiamiento conjunto: el Fondo ACI-ERP en Honduras y PASOC/PNUD y Fundación Soros en Guatemala. Con estos tres fondos aumentó el total de organizaciones contrapartes en los dos países, delegando, sin embargo, la carga administrativa y de monitoreo a la estructura de los tres fondos.

Con la decisión de anclar el programa regional en unos 9-10 socios estratégicos a nivel regional y nacional (véase listado en la sección 2.7), también se modificó el modelo de gestión, reduciendo la oficina anterior de PRODECA (con asesores) a una pequeña Secretaría Técnica ubicada en la Ciudad de Guatemala.

Pro-Democracia entre 2011 y 2012

El Programa Regional de Consolidación del Apoyo a la Democracia y los Derechos Humanos en Centroamérica (Pro Democracia) entre 2011 y 2012, constituye una fase de salida del programa regional. DANIDA asignó un presupuesto de DKK 30 millones y decidió continuar con el mismo enfoque y las mismas contrapartes seleccionadas de la sociedad civil y organizaciones multilaterales en PRODER. En 2009 finalizó el apoyo a instancias estatales como las procuradurías de los derechos humanos en Honduras y Guatemala.

2.5. Los socios del programa regional y sus mandatos claves

El Programa de DANIDA ha sido implementado por contrapartes nacionales y regionales con diferentes características institucionales, incluyendo instituciones del Estado, organizaciones internacionales gubernamentales y académicas, ONG internacionales, ONG nacionales, agencias de cooperación internacional e instituciones académicas nacionales.

El siguiente cuadro indica cuáles son las instituciones clave para el Programa:

Instituciones estatales, semi-estatales e intergubernamentales	Mandato principal y objetivo del apoyo danés al socio
<ul style="list-style-type: none"> • Procurador de Derechos Humanos en Guatemala y el Comisionado Nacional de Derechos Humanos de Honduras • Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), incluyendo el Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos • Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) 	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar el respeto de los derechos humanos. Acceso a la justicia y anticorrupción. Supervisión del respeto a los derechos humanos e investigación de denuncias. Apoyo a su mandato sobre acceso a la justicia para los indígenas y las mujeres. • Apoyo al Plan estratégico del IIDH, con énfasis en el acceso a la justicia. Educación, capacitación en derechos humanos, intercambio y fortalecimiento mutuo entre los Ombudsmen. Acceso a la justicia. • CICIG es un órgano independiente instalado por un acuerdo entre la Organización de las Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala. Tiene el mandato luchar contra la impunidad, investigar el crimen organizado, y promover reformas legales.
Organizaciones de la sociedad civil centroamericana	Mandato principal y objetivo del apoyo danés al socio
<ul style="list-style-type: none"> • Programa Estado de la Nación • Fundación Soros en Guatemala • Transparencia Internacional • Programa Alianzas con la Sociedad Civil (PASOC) a través de PNUD en Guatemala • El Fondo ACI-ERP a través de Trocaire (Irlanda) • Plataforma de DDHH a través de DanChurchaid. 	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo a la elaboración y publicación del Informe Estado de la Región en 2008 y 2011. Entre ellos capítulos sobre justicia y corrupción. • Fondo para ONG guatemaltecas que promueve gobernabilidad y sociedades abiertas (incluyendo acceso a la justicia, derechos laborales y acceso a la tierra por parte de los pueblos indígenas). • ONG internacional dedicada a la lucha contra la corrupción. Apoyo a la red anticorrupción en la región. • Programa de PNUD para canalizar fondos para organizaciones de la sociedad civil en Guatemala. Fondo para el empoderamiento de pueblos indígenas y mujeres guatemaltecas. • Fondo para ONG hondureñas trabajando por fortalecer la sociedad civil y la lucha contra la pobreza en Honduras. • Apoyo a seis ONG hondureñas trabajando con defensores/as de los derechos humanos. Apoyo dado a partir del golpe en junio 2009.
Instituciones de la sociedad civil internacional	Mandato principal y objetivo del apoyo danés al socio
<ul style="list-style-type: none"> • Fundación Soros en Guatemala • Transparencia Internacional • Programa Alianzas con la Sociedad Civil (PASOC) a través de PNUD en Guatemala • El Fondo ACI-ERP a través de Trocaire (Irlanda) • Plataforma de DDHH a través de DanChurchaid. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fondo para ONG guatemaltecas que promueve gobernabilidad y sociedades abiertas (incluyendo acceso a la justicia, derechos laborales y acceso a la tierra por parte de los pueblos indígenas). • ONG internacional dedicada a la lucha contra la corrupción. Apoyo a la red anticorrupción en la región. • Programa de PNUD para canalizar fondos para organizaciones de la sociedad civil en Guatemala. Fondo para el empoderamiento de pueblos indígenas y mujeres guatemaltecas. • Fondo para ONG hondureñas trabajando por fortalecer la sociedad civil y la lucha contra la pobreza en Honduras. • Apoyo a seis ONG hondureñas trabajando con defensores/as de los derechos humanos. Apoyo dado a partir del golpe en junio 2009.

2.6. Consejo Regional del programa regional

El programa ha contado con un Consejo Regional desde de su inicio en 1992, que tiene la función de promover un espacio de debate, intercambio de experiencias y de planificación sinérgica entre los socios del programa. Por un período estuvo compuesto según temáticas y tipos de socio (Estado, organización internacional y organización de la sociedad civil). A partir de 2005 ha sido integrado por un representante de cada socio en el programa, la embajada y la secretaría técnica en Guatemala. Ha tenido el papel de maximizar la coherencia entre los componentes y la coordinación entre los socios estratégicos, promoviendo así visiones regionalistas y redes regionales. No obstante, la toma de decisiones sobre cada proyecto/convenio ha sido realizada bilateralmente entre el socio y DANIDA. Este espacio, valorado muy positivamente por los socios de PRODER, fue también utilizado para presentación y debate sobre temas coyunturales de importancia.

2.7. Evaluaciones y sistematizaciones

Durante la implementación del programa regional, DANIDA se ha preocupado por monitorear su cooperación, por ello, la mayoría de los socios principales han sido evaluados o se llevaron a cabo sistematizaciones de sus actividades por lo menos en una ocasión, con el propósito de contar con información sobre resultados, efectos y recomendaciones para el mejoramiento. La siguiente tabla refleja las actividades al respecto. En general, estos esfuerzos financiados por el programa han sido valorados positivamente por los socios.

Socio	Fecha	Ejecutado por
Evaluación de PASOC	Noviembre 2005	SARES
Evaluación de IIDH	Marzo 2006	Pérez, Nyberg, Östberg, Nordgren y Gutierrez
Sistematización de PASOC Fase I	Marzo 2007	Hans Petter Buvollen
Evaluación de Transparencia Internacional Fase I	Abril 2007	Claudia Pineda, Silvio Prado
Sistematización de CONADEH-PAS	Agosto 2007	Hans Petter Buvollen
Evaluación sistema financiero PDH	Noviembre 2007	Antonietta Morales
Evaluación Fundación Soros - PAJ	Octubre 2008	Gobernanza y Justicia
Evaluación Fondo ACI-ERP	Diciembre 2008	Ana Laura Touza y Orlando Lara Pineda
Evaluación PASOC Fase II	Agosto 2009	Fundación CEDIM
Evaluación Estado de la Región	2009	Rafael Segura
Evaluación de PASOC II	Agosto 2010	ARS Progetti
Revisión Plataforma de DD.HH.	Agosto 2010	Julia Ekstedt
Evaluación institucional de IIDH	Diciembre 2010	COWI
Evaluación de Transparencia Internacional Fase II	Enero 2011	Zigla Consultores
Estudio sobre la calidad, la gestión y la divulgación del Estado de la Región	2011	Ricardo Sol Arriaza y Leiner Vargas Alfaro
Estudio sobre la Estrategia de Sostenibilidad del IIDH	2012	José Manuel Ramos

Protestas contra la corrupción e impunidad, frente al Congreso Nacional de Honduras, en abril de 2008.



CAPÍTULO III

TRANSPARENCIA Y ANTI-CORRUPCIÓN

El programa regional, desde el inicio de PRODER en 2005, ha trabajado con dos componentes temáticos: I. Lucha Contra la Corrupción: Transparencia y rendición de Cuentas (en este capítulo), y II. Acceso a la Justicia, en especial para las Mujeres y Pueblos Indígenas (capítulo IV y V).

Componente transparencia y anti-corrupción

El objetivo de este componente es que “la capacidad de las organizaciones seleccionadas de la sociedad civil de incidir activamente en la lucha contra la corrupción sea fortalecida.”

El componente cuenta con tres socios:

Transparencia Internacional: Promoción de la Transparencia en Centroamérica.

Fondo ACI-ERP en Honduras: Estrategia para el Fortalecimiento de la sociedad civil.

Programa el Estado de la Nación: Informe del Estado de la Región.

La corrupción ha sido señalada como uno de los problemas más serios para la gobernabilidad en Centroamérica. La corrupción debilita la gobernabilidad democrática, perjudica la eficiencia de las políticas públicas y conlleva al uso no adecuado de recursos que, de no ser por dicha corrupción, podrían ser dirigidos a los esfuerzos por superar la pobreza y al fortalecimiento de la equidad.

Desde 2002, el Programa PRODECA apoya un proyecto de Transparencia Internacional con el objetivo de fortalecer la lucha contra la corrupción desde las organizaciones de la sociedad civil en Centroamérica, así como el trabajo en red de organizaciones afines en la región. Dinamarca decidió priorizar transparencia y anti-corrupción como uno de los dos componentes principales tanto de PRODER como de Pro-Democracia.

Desde su creación en 1994, el Programa Estado de la Región ha sido un proyecto que investiga temas económicos, sociales, ambientales y de gobernabilidad en Desarrollo Humano Sostenible. Este programa regional tiene el mandato de elaborar un Informe Regional sobre el Desarrollo Humano Sostenible en Centroamérica (en 1999 y 2003, 2008 y 2011).

En Honduras, la Asociación No Gubernamental de Agencias de Cooperación Internacional (ACI) tomó la iniciativa de formar un Fondo para estimular el papel de las organizaciones de la sociedad civil en el monitoreo e implementación de las estrategias relacionadas con la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP). El Fondo ACI-ERP tiene apoyo de varias agencias internacionales.

3.1. Transparencia Internacional

1. Descripción del socio y su relación con DANIDA

Desde 2002, el Programa PRODECA apoyó a Transparencia Internacional (TI) con el objetivo de fortalecer la lucha contra la corrupción a través de las organizaciones de la sociedad civil centroamericanas. A partir de 2005 con PRODER, esta cooperación fue elevada a componente del Programa con el nombre Promoción de la transparencia en Centroamérica. Se decidió incluir a Transparencia Internacional para consolidar la red regional anti-corrupción, con enfoque en el manejo y rendición de cuentas públicas y corrupción política, especialmente focalizada en campañas electorales. La inversión total en el período 2005 - 2010 fue de DKK 7 millones (USD 1.3 millones). Los convenios fueron administrados directamente por Transparencia Internacional en Berlín con apoyo de un asesor regional ubicado en Bogotá.

2. ¿Qué nos propusimos?

Los ejes de trabajo que fueron propuestos por Transparencia Internacional para el trabajo en la región Centroamericana han sido los siguientes:

Se ha creado un espacio regional de encuentro que contribuye a difundir y concertar la agenda regional de transparencia entre actores diversos como sociedad civil, políticos, gobiernos, medios de comunicación, sector privado, entre otros.

Consolidación de una red centroamericana anticorrupción mediante la constitución de capítulos de TI en todos los países.

Promoción e implementación, a lo largo de la región, de iniciativas lideradas por la sociedad civil y enfocada en la prevención de la corrupción en áreas clave: a) financiamiento político, b) gasto público, c) acceso a la información, y d) herramientas de medición de la corrupción.

Estos ejes tienen el propósito de fortalecer la capacidad de grupos de sociedad civil como interlocutores válidos y ampliamente reconocidos en materia de lucha contra la corrupción en la región y su integración en una red global, de la cual se nutre y a la vez enriquece su agenda nacional y regional. La perspectiva regional proporcionada por los esfuerzos en red de TI tiene que facilitar el intercambio de experiencias y el aprendizaje entre organizaciones, que trabajan con iniciativas para la lucha contra la corrupción en el ámbito nacional.

3. ¿Qué logramos en el contexto?

Mediante sus Capítulos y su articulación en una Red de organizaciones comprometidas contra la corrupción en América Central, Transparencia Internacional ha logrado enriquecer la agenda pública nacional y regional en los temas de transparencia y lucha contra la corrupción en una diversidad de áreas temáticas como: el financiamiento de la política, asesoría legal a la ciudadanía, acceso a la información, contratación pública, entre otros, mediante la generación de estudios, legislación, monitoreos, propuestas, etc.

En este sentido, Transparencia Internacional jugó un papel de contrapeso a los abusos y actos de corrupción que aún siguen castigando a la mayoría de los países de la región, afectando principalmente a los sectores más vulnerables, y que no han sido resueltos por la institucionalidad pública de los países. De esta manera se ha logrado mantener una voz crítica de la sociedad civil sobre los efectos de la corrupción en los países centroamericanos, así como facilitar la creación de mecanismos que fortalezcan los derechos de los sectores más vulnerables.

La colaboración con Transparencia Internacional tiene un 'Enfoque de Derechos'. Se destaca la relevancia y oportunidad de trabajar en el tema de transparencia y lucha contra la corrupción, utilizando como puntos de referencia compromisos internacionales asumidos por los Estados (Declaración de Guatemala, Convención Interamericana Contra la Corrupción y Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción), ya que son instrumentos válidos tanto para los gobiernos como para la sociedad civil de cada país. Adicionalmente, abordar áreas como pobreza, inequidad e inseguridad desde una perspectiva de transparencia, permite que los esfuerzos de lucha contra la corrupción contribuyan a promover la defensa y garantía de los derechos fundamentales en la región.



El segundo foro en San José sobre Transparencia. De izquierda a derecha: Alejandro Salas (Director Regional para las Américas de Transparencia Internacional), José Enrique Castillo, Ministro de Relaciones Exteriores y Culto de Costa Rica, Alfio Piva, Vicepresidente de Costa Rica y Víctor Hugo Barnica, Delegado Presidencial del gobierno de Honduras.

De acuerdo con la evaluación externa (2011): "TI logró, junto con el valioso apoyo de DANIDA, consolidar una red de organizaciones aliadas en Centroamérica, con fuertes vínculos entre ellas y con una agenda de temas compartidos."

Los resultados de la cooperación con Transparencia Internacional se resumen en los siguientes puntos:

Foros regionales en la lucha contra la corrupción: TI y sus Capítulos en la región usaron los espacios creados por las convenciones internacionales anticorrupción (ONU y OEA), señalando los avances y vacíos sobre su nivel de implementación en la región. En complemento, desde el año 2006 TI promovió y monitoreó la Declaración de Guatemala para una Región Libre de Corrupción firmada por todos los Presidentes en el marco de la 12ª Conferencia Internacional Anticorrupción, celebrada en Guatemala ese mismo año. La Declaración se convirtió en un instrumento estratégico para el seguimiento de los compromisos de los gobiernos y, junto con las convenciones de la ONU y la OEA, sirvió como sustento para la creación del Foro de América Central y República Dominicana por la Transparencia.

El Foro es un espacio único de encuentro entre los principales actores estatales y sociales involucrados en la lucha contra la corrupción en los países centroamericanos y República Dominicana. Tiene por objetivo discutir, intercambiar experiencias y concertar medidas orientadas a erradicar la corrupción en los países de la región. La primera edición del Foro tuvo lugar en San Salvador en septiembre de 2010 y la segunda en San José en noviembre de 2011. En ambas ocasiones el Foro ha permitido expresar la preocupación de los países frente a la corrupción y de las formas en que afecta cada espacio de la vida pública y privada de las naciones. Asimismo, el Foro busca dar respuestas desde todos los actores a esta problemática y encontrar soluciones para la región.

El "Segundo Foro de América Central y República Dominicana por la Transparencia" en San José, Costa Rica el 2 al 3 de noviembre 2011, contó con una participación de más de 250 representantes de gobiernos, parlamentos, poderes judiciales, órganos de control, organizaciones de la sociedad civil, sector privado, gobiernos municipales y medios de comunicación de la región. Durante el Foro se confirmó el rol fundamental que tiene la transparencia para las estrategias de seguridad en la región. La transparencia se traduce en acceso a la información, participación ciudadana, control social y rendición de cuentas.

Uno de los temas que requiere atención urgente es la protección efectiva a quienes se atreven a denunciar la corrupción en cualquier ámbito —público o privado. Es necesario fortalecer los marcos legales, los mecanismos prácticos pero también las connotaciones sociales sobre quienes se atreven a denunciar, para generar un entorno favorable a la denuncia.

Transparencia Internacional. 2011. Centroamérica: Foro apunta a reducir el impacto de la corrupción.

Transparencia Internacional con Capítulos en la región:

Existe una adecuada cohesión y dimensión regional del trabajo, incluyendo los vínculos entre TI global, actividades en América Latina y los niveles nacionales. La réplica de iniciativas en los distintos países agiliza la difusión de conocimientos dentro de la red: tal es el ejemplo de la metodología de los Centros de Asesoría Legal e Incidencia Anticorrupción (ALAC), desarrollada inicialmente en Guatemala y replicada en República Dominicana, Nicaragua, Panamá y Honduras. La mayoría de los Capítulos nacionales reconocen la existencia de una agenda común, lo que sumado al sentido de pertenencia a una red centroamericana, permitió que las experiencias de replicabilidad de metodologías y herramientas de trabajo hayan sido exitosas.

Transparencia Internacional integra 13 Capítulos nacionales y contactos en Latinoamérica y el Caribe. Con el apoyo de Dinamarca, Transparencia Internacional ha desarrollado una red de organizaciones anticorrupción en Centroamérica conformada por Capítulos plenamente acreditados y funcionando en Guatemala (Acción Ciudadana), Panamá (Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana), Nicaragua (Ética y Transparencia) y República Dominicana (Participación Ciudadana). En El Salvador el Capítulo está en formación mediante una alianza institucional con la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE); en Honduras se ha iniciado un proceso de acreditación ante TI por parte de la Asociación para una Sociedad más Justa.

En Costa Rica no existió un Capítulo nacional durante varios años; sin embargo, se han desarrollado actividades concretas como el análisis sobre el uso del concepto de “daño social” para la reparación de costos generados por grandes casos de corrupción, vinculados con procesos legales en contra de multinacionales y ex presidentes acusados de corrupción en ese país. Adicionalmente, en el marco del Segundo Foro de América Central y República Dominicana por la Transparencia, ha sido posible articular un grupo de contacto que ocupe próximamente el espacio del Capítulo nacional.

Herramientas temáticas a nivel nacional: El enfoque de red fue alimentado mediante la implementación de herramientas en la mayoría de los países de la región, las cuales respondían a temáticas prioritarias en cada país: Monitoreo a gastos de campañas presidenciales, creación del índice de transparencia en el financiamiento político (Crisis), monitoreo al sistema electrónico de contratación pública en Guatemala (Guatecompras), apoyo al Observatorio a la Obra Pública en El Salvador, apoyo a reformas legales en materia de contratación pública en Nicaragua, apoyo a la promoción y seguimiento de la ley o herramientas en materia de acceso a la información en Guatemala, Honduras, República Dominicana y El Salvador; y el apoyo a la creación de Centros de Asesoría Legal e Incidencia Anticorrupción (ALAC) inicialmente en Guatemala y República Dominicana y posteriormente en Nicaragua, Panamá y Honduras.

Todo lo anterior pone en evidencia el desarrollo de iniciativas locales originadas por actores nacionales pero que cuentan con el apoyo y respaldo técnico de herramientas y metodologías probadas en otras regiones y países y que son acompañadas por expertos-as en las diferentes materias. Esto trae el beneficio adicional de ahorrar recursos financieros y tiempo, además de garantizar mayor potencial de impacto.

En el marco de los esfuerzos apoyados por Dinamarca, TI facilitó la creación de dos Centros de Asesoría Legal y de Incidencia Anticorrupción (ALAC por sus siglas en inglés). Los ALAC surgieron en el sureste de Europa entre 2003 y 2004 con el fin proporcionar mecanismos de denuncia confiables, sencillos y accesibles para la ciudadanía y de esta manera ir más allá de la aprobación de nuevas leyes y la creación de instituciones públicas anticorrupción que se mostraban lejos de los y las ciudadanas. El primer ALAC en América Latina fue creado por el Capítulo de TI en Guatemala en junio del 2008 y ha logrado resultados como la destitución de varios funcionarios cuestionados, la modificación de procesos y prácticas institucionales para reducir riesgos de corrupción y, más importante aún, ha permitido contar con información periódica y datos duros sobre casos de corrupción a partir de las denuncias ciudadanas que sirven de base para esfuerzos de incidencia complementarios. Un segundo ALAC fue constituido en República Dominicana a través de un intercambio con el Capítulo de Guatemala. El éxito de ALAC en la región ha sustentado la creación de centros similares en Nicaragua, Panamá y Honduras.

Se destacan también nuevas áreas que TI empezó a abordar. En primer lugar, la exploración del vínculo entre pobreza y corrupción. Se ha usado como referencia inicial la experiencia de Acción Ciudadana en el monitoreo del programa social estatal “Mi Familia progresa”, que está dirigido a apoyar económicamente a través de transferencias monetarias, a las familias que viven en pobreza. Acción Ciudadana reveló algunas deficiencias en la administración de los programas, así como la relevancia de propiciar este monitoreo en otros países en la región.

Acciones de Informes de Transparencia en medios de comunicación

The image shows the front page of the newspaper 'Prensa Libre'. At the top, it says '60 años' and 'UN PERIODISMO INDEPENDIENTE, HONRADO Y DIGNO'. The main headline reads 'INFORME DE TRANSPARENCIA OPACIDAD ENVUELVE A MIFAPRO'. To the right, there is a small advertisement for 'ALZA ES DE 6.25% AUMENTA PROPANO' with an image of a gas cylinder. At the bottom, it says 'Programa evidencia desinformación, falta de reglamentación y clientelismo Pág. 3'.

Prensa Libre. Portada. 4 de noviembre de 2011,

Disponible: <http://issuu.com/prensalibregt/docs/plmt04112011>

El potencial de ALAC a nivel regional: un ejemplo de Guatemala

En un esfuerzo por acabar con el nepotismo en el gobierno local, Guatemala aprobó una ley en 2002 que prohíbe a los alcaldes a emplear a sus familiares en cargos públicos. Sin embargo, un ciudadano se percató que esto no se aplicaba. Juan tenía razones para creer que su alcalde había contratado a unos 10 familiares, incluyendo a su esposa, sus hijos e hijas.

Juan interpuso una queja en la oficina local de la Contraloría General de Cuentas, solicitando que se auditaran los activos, los gastos y las nóminas de los funcionarios públicos de la Municipalidad. Juan se dio cuenta que al proseguir con el caso era poco probable lograr un cambio, y que se ponía en riesgo al hacerlo. Juan también se acercó a la asociación de periodistas locales, quienes también se negaron a ayudar.

Al leer acerca de nuestro Capítulo en Guatemala, Juan acudió a ellos en busca de ayuda. Siguiendo los consejos de Acción Ciudadana, escribió a la oficina del alcalde, solicitando información sobre los contratos de los empleados de la Municipalidad.

El alcalde ignoró la petición de Juan, por lo que Acción Ciudadana contactó con ellos de nuevo, y esta vez se proporcionó la documentación. Juan regresó a la Contraloría General de Cuentas, pero se negaron

a aceptar los contratos como prueba de nepotismo, alegando que habían comprobado la nómina de pago en la oficina del alcalde y no se encontró a nadie en relación con el alcalde.

En este punto, Acción Ciudadana decidió llevar el caso a la capital y con su ayuda y acompañamiento, Juan presentó una solicitud de auditoría a la Contraloría General de Cuentas en la capital, y más tarde se realizó la auditoría de la oficina del alcalde en su municipio.

Si bien este fue un paso positivo, le trajo a Juan un poco de atención no deseada. En la ruta a la Contraloría General de Cuentas, afirma que fue sacado de un autobús por hombres armados, lo metieron a un automóvil y lo llevaron a un bosque, donde le robaron y le dijeron que abandonara el caso. En otra ocasión, Juan informó que hombres armados se acercaron y amenazaron con matarlo si seguía causando problemas.

Pero Juan valientemente continuó con el caso. Tras su investigación, la Contraloría General de Cuentas hizo un llamamiento para la eliminación de cinco parientes más cercanos del alcalde de la Municipalidad. Para asegurarse de que el alcalde cumpliera con la disposición de la Contraloría, Acción Ciudadana llevó la historia a los medios de comunicación locales.

En el ámbito regional, TI y Estado de la Región han desarrollado un trabajo conjunto para explorar los alcances de la corrupción y el clientelismo en programas de transferencias monetarias condicionadas en Centroamérica. Estas experiencias han servido para proponer nuevos ejercicios de monitoreo a programas de transferencia condicionadas en Costa Rica, Panamá, Nicaragua y Honduras.

En segundo lugar, abordó el análisis del vínculo entre seguridad y transparencia. En las dos ediciones del Foro de América Central y República Dominicana por la Transparencia se consideraron los temas de impunidad, transparencia en cuerpos de seguridad, prevención de violencia y corrupción a nivel local, y financiamiento político y “captura” del Estado.

Desde la perspectiva de estos Foros, las estrategias para enfrentar la inseguridad y el crimen organizado deben incluir de manera prioritaria tres áreas de acción: primero, en materia de justicia, eliminar los altos niveles de impunidad que caracteriza a la región. Segundo, es fundamental explorar nuevos modelos de gestión de la seguridad que propicien su profesionalización e incorporen mecanismo de control social y participación ciudadana. Tercero, considerando que los esfuerzos de “captura” del Estado en la región comienzan en buena medida con la penetración de dineros ilícitos en el financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales, resulta necesario fortalecer la fiscalización de los mismos partidos políticos.

Promoción del trabajo en anticorrupción y de cambios en estructuras gubernamentales: Transparencia Internacional generó nuevos conocimientos en materia de transparencia

y anticorrupción, con un enfoque sobre reformas de largo plazo en reglas e instituciones, y con la implementación de los estudios del Sistema Nacional de Integridad (SNI) en todos los países de la región (2003-2008); informes de cumplimiento de convenciones internacionales (2006); aportes al Informe de Estado de la Región (2008) e informes de seguimiento a la Declaración de Guatemala (2007-2010). Estos estudios han llenado un vacío de información en algunos de los países y permiten realizar comparaciones entre países para fomentar la agenda regional. Su elaboración se realizó principalmente mediante la creación de centros de recursos anticorrupción en cada Capítulo, que posteriormente han evolucionado hacia la creación de Centros de Asesoría Legal e Incidencia Anticorrupción (ALAC), mediante los cuales se ha complementado el enfoque de estudios técnicos, realizados con información proveniente directamente de la ciudadanía.

Por otro lado, los Capítulos y aliados de TI (que conforman la red centroamericana) desarrollaron ejercicios de monitoreo por parte de la sociedad civil a la transparencia en el financiamiento de las campañas y de los partidos políticos, lo cual contribuyó a posicionar el financiamiento de la política como un tema en la agenda de gobernabilidad democrática en los países en la región, y a evidenciar sus vínculos con el riesgo de captura del Estado por parte de actores ilegales. Además, en los casos de Guatemala, República Dominicana y Panamá, el Programa contribuyó a generar indicadores de seguimiento a las normas sobre financiamiento político; informes de monitoreo a gastos de campaña en medios de comunicación y sobre observación electoral; y a la formulación de una propuesta de ley sobre financiamiento electoral, respectivamente.

Finalmente, de manera complementaria a estas iniciativas locales, el Programa permitió establecer un marco común de información sobre transparencia en el financiamiento de la política a través de la implementación de la herramienta “Crisis” en Panamá, Guatemala, Costa Rica, Nicaragua y Honduras.

La dimensión regional: El apoyo danés ha favorecido el establecimiento de una conexión entre ONG centroamericanas y Transparencia Internacional, así como el acceso a métodos desarrollados por esta reconocida red internacional, pero además el beneficio del “branding” de esta reconocida organización internacional.

El proyecto con TI ha puesto en evidencia las ventajas de una colaboración regional. Para el buen funcionamiento de esta estrategia se confirma la relevancia de contar con un esquema flexible de trabajo que permita atender las necesidades de cada Capítulo Nacional en su propio contexto, junto con una Coordinación Regional que tenga un perfil sólido en lo político y en lo técnico, con el fin de complementar el apoyo financiero, y que esté además en permanente comunicación con la Secretaría de TI en Berlín para garantizar el adecuado apoyo internacional.

4. ¿Cuáles son nuestros retos y desafíos a nivel local, nacional y regional?

Hace falta disminuir notablemente la corrupción en la región, lo que implica un largo proceso que requiere de la participación efectiva de otros sectores además de la sociedad civil, tales como entidades estatales y órganos oficiales de control, sector privado, medios de comunicación, instituciones académicas, entre otras.

Han aparecido nuevas formas de corrupción, incluyendo la captura del estado o parte del mismo por redes del crimen organizado o por gobiernos frágiles y populistas, lo

cual demanda la generación de respuestas innovadoras.

Aún persiste una baja credibilidad de la ciudadanía en la lucha contra la corrupción, a pesar de los avances normativos. Es necesario hacer un mayor esfuerzo por incrementar la demanda ciudadana por transparencia y rendición de cuentas de las autoridades e instituciones públicas, combinada con acciones orientadas a reducir la tolerancia a las prácticas corruptas en distintos ámbitos sociales, políticos y económicos (lo cual incluye al sector privado). Ante las muchas veces difundida creencia popular de que “no se puede acabar con la corrupción”, se requiere promover una aproximación que combine tanto el castigo a los corruptos para suprimir la sensación de impunidad, como las reformas de tipo institucional para la prevención. Además, es necesario buscar un acercamiento más directo al ciudadano-a (visto como el principal demandante por el trabajo anticorrupción y la rendición de cuentas), al mismo tiempo que se trabaja en incidencia política y reforma institucional mediante herramientas innovadoras como es el caso de ALAC.

En el documento de Programa de DANIDA se mencionaron supuestos y riesgos internos y externos que en algunos casos se han materializado. A nivel externo, el ambiente político adverso en Nicaragua y en Honduras, así como los crecientes niveles de inseguridad en Guatemala, han afectado las actividades de TI y de sus Capítulos en estos países. Si bien no han sido objeto de ataques directos, Acción Ciudadana y sus activistas en Guatemala han sido amenazados. También cabe mencionar el caso de Ética y Transparencia en Nicaragua, que fue objeto de ataques luego de su labor de observación electoral en las elecciones municipales de 2008.

Un aprendizaje costoso para Transparencia Internacional ha sido su forma original de crear Capítulos en los países, como ocurrió al inicio en Honduras y Costa Rica, constituidos de forma espontánea por organizaciones con debilidades institucionales. En el caso de Costa Rica en 2006, la solicitud de acreditación plena hecha por la organización aliada en ese entonces en este país no fue aceptada por la Junta Directiva Internacional de TI. Como consecuencia de ello, se tardó casi cinco años en conformar nuevos grupos de contacto potenciales para convertirse en el Capítulo Nacional en este país. En contraste, la aproximación a socios en El Salvador y Honduras ha contado con un proceso más riguroso de selección, enfocado tanto en capacidades institucionales como en experiencia temática y técnica en materia anticorrupción, usando como referencia además la política de acreditación del movimiento internacional que no existía al momento de hacer los primeros contactos en la región.



Análisis hecho por Transparencia sobre gastos para campañas electorales. El Periódico, 25 de agosto 2011

Un obstáculo ha sido la falta de fuentes de financiamiento complementarias al apoyo danés, sin considerar la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, lo que se traduce en una dependencia preocupante del apoyo brindado por Dinamarca. La evaluación externa (2011) ha recomendado que “los esfuerzos deberán estar concentrados en apalancar la sostenibilidad de las acciones realizadas. Esto implica avanzar en la búsqueda de nuevos donantes y también en nuevos esquemas de financiamiento de las distintas actividades que realizan los Capítulos Nacionales en el marco del Programa”.

Hasta la fecha TI no ha logrado obtener suficientes recursos de otros donantes para desarrollar acciones con un enfoque regional. Si bien TI consiguió sumar a la cooperación de España, algunos donantes mantienen cooperación únicamente a nivel de país y no regional como es el caso de DANIDA. Con el anuncio en abril de 2010 de la salida de la cooperación danesa (decisión revertida por el nuevo gobierno de Dinamarca), TI entendió la necesidad de redoblar esfuerzos para asegurar la sostenibilidad de su programa en Centroamérica.

3.2 Estado de la Región.

1. Descripción del socio y su relación con DANIDA

Desde su inicio en 1994, el “Proyecto Estado de la Nación” ha sido patrocinado por PNUD Costa Rica para llevar a cabo estudios económicos, sociales, ambientales y de gobernabilidad relacionados al Desarrollo Humano Sostenible. El primer informe sobre el Estado de la Nación fue publicado en 1996 con apoyo de PNUD y la Unión Europea. En ese mismo año el Proyecto se propuso elaborar un análisis comparativo entre los países de Centroamérica, el documento resultante es conocido como el “Estado de la Región” el cual fue concebido como “un instrumento de análisis y seguimiento de Centroamérica para Centroamérica. La idea es que las y los centroamericanos tomen decisiones adecuadas”¹³.

El primer informe del “Estado de la Región” fue publicado en 1999 y el segundo en 2003, entre otros con apoyo de PRODECA. Dinamarca decidió contribuir considerablemente al tercer (2008) y cuarto informe regional (octubre 2011)¹⁴. Los informes contienen capítulos sobre acceso a la justicia, transparencia y corrupción siendo prioridades del programa regional de DANIDA.

La iniciativa de Estado de la Región/Nación está vinculada con un programa de investigación y formación sobre desarrollo humano sostenible, el cual brinda información relevante para el diseño de políticas públicas y genera opinión crítica de la ciudadanía sobre temas estratégicos para el desarrollo humano sostenible, tanto en Costa Rica como en Centroamérica.

El proyecto ha sido implementado por un equipo de profesionales en San José, que opera bajo el marco institucional del Consejo Nacional de Rectores (CONARE) y reúne a las cuatro universidades públicas¹⁵ y la Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica. La inversión total hecha por DANIDA en el período 2005- 2012 ha sido 1,5 millones USD (DKK 8,3 millón).



Portada Estado de la región, 2012.

¹³ Entrevista con el Equipo de Estado de la Región.

¹⁴ Centroamérica. Estado de la región www.estadonacion.or.cr/index.php/biblioteca-virtual/centroamerica

¹⁵ Universidad Nacional de Costa Rica (UNA), Universidad de Costa Rica (UCR); Universidad Estatal a Distancia (UNED) e Instituto Tecnológico de Costa Rica.

2. ¿Qué nos propusimos?

El objetivo del apoyo danés ha sido: “consolidar un sistema regional de seguimiento y análisis del desarrollo humano sostenible (incluyendo acceso a la justicia y transparencia) en Centroamérica mediante la publicación periódica de los informes del Estado de la Región.”

El indicador clave del apoyo danés ha sido: “Organizaciones de la sociedad civil e instituciones del Estado utilizan los insumos del Informe sobre el Estado de la Región en sus propuestas y agendas de desarrollo referente a temas de acceso a la justicia y transparencia”.

Interesa que los contenidos del informe sean principalmente utilizados por instancias de carácter regional como el SICA. El contar con información, mejora las condiciones de exigibilidad de derechos, facilita la generación de instrumentos para la deliberación política, fortalece el ejercicio de ciudadanía que fundamentalmente desarrolla mecanismos democráticos para fortalecer un desarrollo humano sostenible. También, la información empodera a las personas; todo ello para generar mecanismos que permitan consolidar la paz y el desarrollo.

3. ¿Qué logramos en el contexto?

En Centroamérica existe un vacío de conocimiento y reflexión sobre asuntos regionales, tal como lo evidencia el creciente interés generado por el Informe en las corrientes de opinión pública de la región. Con el apoyo de DANIDA se han producido dos informes regionales: el Estado de la Región (2008) y recientemente el Estado de la Región (octubre 2011). Según la evaluación externa de 2010, el informe es percibido por los usuarios como un documento de alta calidad y bien elaborado, realizado por un equipo con sólidas cualidades y calidades.

De acuerdo con la evaluación del informe realizada por DANIDA en el 2011, uno de los mayores aportes y virtudes del Estado de la Región es haber contribuido a la construcción de una visión regional. Prácticamente, no existe otra experiencia similar en la región centroamericana con un nivel equivalente, que realice análisis comparativos entre los países de la región sobre temas políticos, económicos, ambientales y sociales¹⁶. El Estado de la Región ofrece a los países centroamericanos informes con análisis de temas relevantes que contribuyen a enriquecer el debate y fomentar una mayor participación ciudadana informada en la toma de decisiones¹⁷.

La buena calidad de los informes tiene su explicación tanto en la consolidación de un equipo de profesionales experimentados de alto nivel académico como en la metodología implementada, la cual es altamente participativa. La metodología de elaboración de los informes ha logrado crear corrientes de opinión pública sobre Centroamérica y los procesos de desarrollo que trascienden las fronteras territoriales entre los países. Además de las redes de investigación, los talleres regionales de consulta organizados para presentar y discutir los avances de las investigaciones. En el caso del Cuarto Informe participaron en los talleres de consulta cerca de 250 personas brindando sugerencias y aportes para la definición del temario.

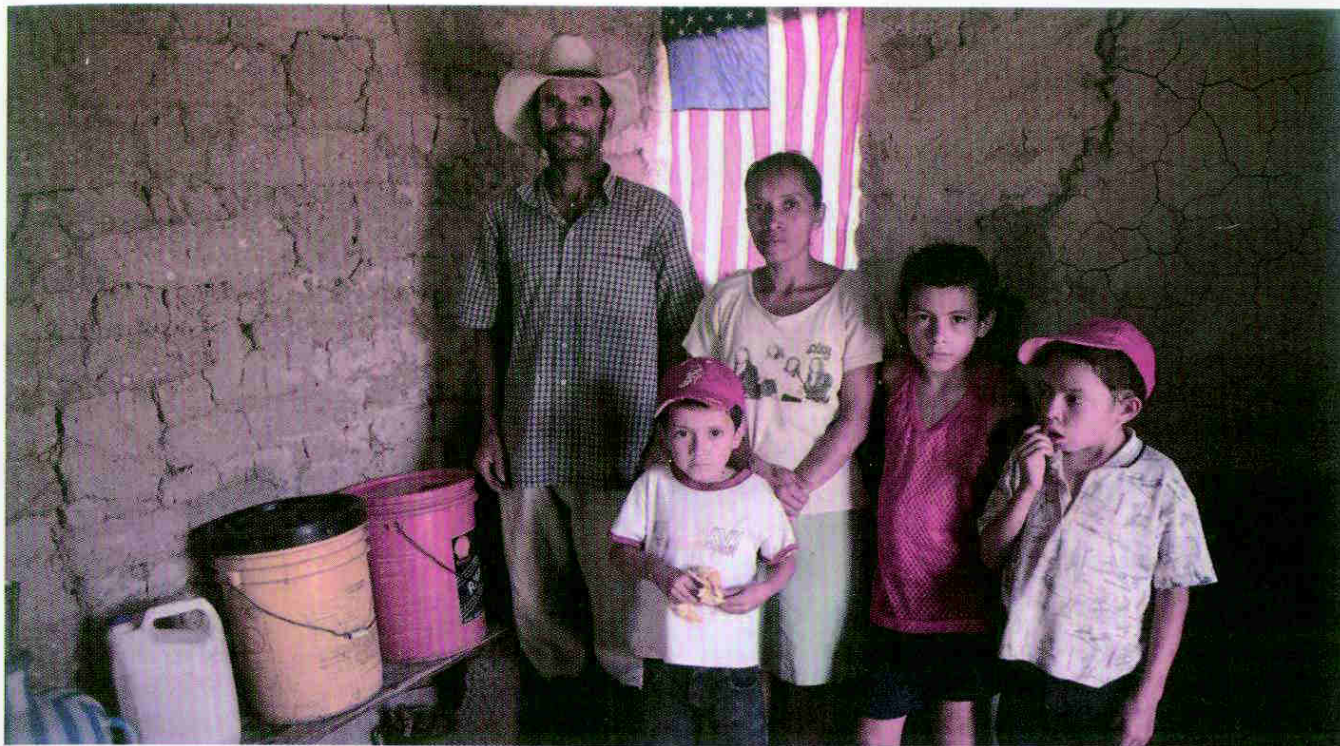
Además de brindar un espacio para el intercambio académico a nivel centroamericano, el proceso de elaboración de los informes Estado de la Región ha permitido la conformación de redes multinacionales e interdisciplinarias de investigación con enfoque regional. En la preparación del Tercer Informe se involucraron directamente más de 65 profesionales calificados en investigación, además, participaron 9 unidades académicas universitarias, 20 institutos y ONG, 20 consultores independientes, 4 periodistas y 5 estadísticos. En el caso del Cuarto Informe fueron 90 investigadores más una cantidad similar de asistentes de investigación y colaboradores, éstos se vincularon directamente en la preparación de 80 estudios aproximadamente. Además de la cooperación danesa, la preparación del tercer y cuarto Estado de la Región contó con el apoyo de UICN, FUNPADEM, IDELCA, OPS-OMS, SISCA, INCAP, TI, ICEFI, TNC, INCAE, CEPAL, UNESCO, PAIRCACC-SICA y AECID, entre otras.

Se han logrado importantes resultados específicos alrededor del tercer y cuarto informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible (2008 y 2011):

- El tercer informe Estado de la Región contiene 655 páginas en 13 capítulos que abordan los temas de desarrollo humano sostenible, la situación laboral, salud, alimentación, migración, estabilidad democrática, lucha contra la corrupción, patrimonio natural, energía, seguridad, justicia y comercio. El informe incluye también un compendio estadístico con 130 indicadores sociales, económicos, ambientales y políticos para los siete países de la región, desde 1996.
- El cuarto informe contiene 614 páginas en 10 capítulos que dan seguimiento a la situación demográfica, social,

¹⁶ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). “Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano. Informe de Desarrollo Humano para América Central 2009-2010”.

¹⁷ Sol, R.; Vargas, L. 2011. Evaluación del Proyecto “Informe Estado de la Región” del Programa Estado de la Nación en Desarrollo Sostenible. Informe de consultoría realizada a solicitud de “Pro Democracia, DANIDA”.



Feliciano Garcia (54) , su esposa Reina Doris Ramirez (34) y sus hijos en Honduras.

económica, ambiental y política de la región. Los temas que se analizan en profundidad son Estados de y para la democracia, exclusión social, cambio climático e integración regional. En esta edición se mejoró la estructura del Informe y los capítulos y se avanzó en la consolidación del compendio estadístico mediante la incorporación de nuevas variables y fuentes de información de los países.

- El cuarto informe ha avanzado hacia la conformación de una plataforma regional de conocimiento e información que se evidencia en las más de 700 referencias bibliográficas que aparecen en el texto, además de un compendio estadístico con más de 200 variables e indicadores generados por cerca de 130 fuentes de información. Además, se crearon bases de datos con información inédita sobre temas como institucionalidad de los Estados, estadísticas judiciales y movimientos y protesta social.
- Miembros del equipo técnico del proyecto participaron en 189 eventos dentro y fuera de Centroamérica para socializar el Tercer Informe, lo que permitió difundir directamente los contenidos a cerca de 5 mil personas dentro y fuera de Centroamérica.
- Los dos informes han sido presentados, debatidos y distribuidos en todos los países de la región y su contenido se ha difundido ampliamente en los medios de

comunicación. Para la presentación del Cuarto Informe (octubre 2011) fueron publicados 3 mil ejemplares y 10 mil ejemplares del resumen. Además, al mes de enero de 2012 se habían reportado cerca de 500 notas y reportajes en medios de comunicación de todos los países de la región (radio, prensa, televisión, redes sociales y medios digitales). El total de visitas a las páginas web pasó de menos de mil al mes a un total 18.459 visitas en los últimos tres meses del año 2011.

- Ejemplares de los informes y publicaciones derivadas de los mismos han sido distribuidas a gobiernos, autoridades y otros grupos meta en la región. Por medio de los informes, se ha promovido la participación ciudadana informada y la deliberación de los asuntos públicos de interés regional.
- Los informes han sido utilizados por diferentes organizaciones en la región para informar a sus miembros y/o como un insumo para la toma de decisiones, entre las organizaciones que han aprovechado estas publicaciones se encuentran el Consejo Indígena de Centroamérica (CICA), el Foro de Mujeres por la Integración, la Confederación de Cooperativas del Caribe y Centroamérica, así como las organizaciones de la sociedad civil representadas en el Comité Consultivo del Sistema de Integración Centroamericana (CC-SICA).

3. ¿Cuáles son nuestros retos y desafíos a nivel local, nacional y regional?

Los retos más importantes para Estado de la Región son:

- La evaluación en 2011¹⁸ enfatizó la necesidad de ampliar los contactos con organizaciones de la sociedad civil y otros actores en la región. Se identificó como un reto, fortalecer capacidades de diálogo y negociación de las organizaciones de la sociedad civil, que no han adquirido aún un lugar destacado en las acciones del Estado de la Región.
- Aún hace falta desarrollar mayores esfuerzos para colaborar con la sociedad civil y también con instancias gubernamentales. Existe cierta tendencia a enfocarse en el mundo universitario y académico. Como se recomendó en la evaluación: “se sugiere analizar la necesidad de identificar productos comunicacionales y didácticos que abarquen una mayor espectro de temas y de sectores, particularmente los sectores excluidos”¹⁹.
- Parece que el Informe aún no es ampliamente conocido en todos los países, con excepción de Costa Rica. En algunos casos se lo ha calificado como una iniciativa eminentemente costarricense, debido a la ubicación de la sede del proyecto en San José.
- El fortalecimiento de las alianzas con contrapartes nacionales y la generación de nuevas relaciones con instituciones afines en los países se plantea como un desafío. Asimismo, según la evaluación se debería explorar la posibilidad de que la elaboración y discusión del Informe Regional estuviera mejor anclada institucionalmente en cada país.
- En cuanto a la divulgación del informe, pese a que el Estado de la Región cuenta con un sitio en la página web del Programa Estado de la Nación, parece que se ha subestimado la importancia de conocer y aprovechar el gran potencial de la página web y los instrumentos interactivos. La evaluación afirma que “...podría decirse que es relativamente bajo comparado con otros sitios de la región y con la creciente incorporación de nuevos usuarios a Internet en Centroamérica.”
- La evaluación también se ocupó de la estrategia de comunicación aplicada por el Estado de la Región. Se considera necesario conocer mejor las opiniones de los –as usuarios-as del Informe, se hace indispensable realizar un análisis específico y revisar las modalidades y recursos de divulgación e incidencia. En particular es importante mejorar el uso de la página web. Para estos fines ProDemocracia ha asignado recursos financieros para el año 2012. Se va a utilizar nuevas herramientas, entre ellas: Google analytics, emailmarketing y web-based Seminar; además, es importante también diferenciar aún más la página web del Estado de la Nación y Estado de la Región²⁰.
- En materia de sostenibilidad financiera, el Estado de la Región cuenta con varias fuentes de financiamiento que contribuyen con fondos para sus distintas actividades: DANIDA con 1,2 millones USD (DKK 6,5 millones) ha sido el donante principal de los informes 2008 y 2011; Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y CONARE (Consejo Nacional de Rectores), que contribuye con recursos para el funcionamiento institucional (oficina, gerencia y administración).
- Es evidente que el futuro del proyecto está en riesgo, por lo que es necesario que el Estado de la Región diversifique sus fuentes de financiamiento, ya que más de la mitad de éstos son recursos provenientes de la cooperación danesa.
- Para lograr dicha diversificación se exploran varias alternativas; una de ellas es el Sistema de Integración Centroamericano (SICA), que podría brindar un apoyo institucional y financiero para el informe regional, pero no ha expresado mucho interés en el proyecto, aún cuando podría ser uno de los principales usuarios del informe.
- El seguimiento a un sistema regional de valoración de los temas e indicadores relacionados con el desarrollo humano sostenible es un reto ambicioso, pero una limitación ha sido la falta de disponibilidad y calidad de información estadística. Como respuesta a ello, para cada uno de los seis países se elaboraron fichas técnicas en las que se describen los vacíos y principales problemas en la calidad y disponibilidad de información, mediante las cuales se visibilizan los avances y retrocesos en la producción de estadísticas en la región.

3.3 Fondo ACI-ERP para la sociedad civil en Honduras

1. Descripción del socio y su relación con DANIDA

En 2001, el Gobierno de Honduras presentó su Estrategia de Reducción de Pobreza (ERP) cuyo objetivo era reducir los niveles de pobreza del país hasta un 42% para el año 2015.

La cooperación internacional propuso poner en marcha un proceso participativo de fortalecimiento de la sociedad civil en la implementación y el seguimiento a la ERP, el que fue ejecutado por el consorcio de Agencias de Cooperación Internacional (ACI)²¹. Como resultado de esa iniciativa se decidió establecer un fondo multidonante para canalizar los recursos a través de ACI a la sociedad civil y financiar actividades en cuatro áreas orientadas al empoderamiento y comunicación

¹⁸ Sol y Vargas, 2011

38 ¹⁹ Con base en los contenidos del Tercer Informe se elaboró, conjuntamente con el Consejo Indígena Centroamericano (CICA) un módulo para líderes de pueblos indígenas. Además se preparó un material para la enseñanza de las matemáticas en el segundo ciclo de educación primaria.

²⁰ Esta última no cuenta con su propio nombre de dominio en Internet. El Equipo va a aprovechar que el dominio www.estadoregion.org existe para que acceda directamente a los contenidos de los informes Estado de la Región.

Usos del Informe: "Estado de la Región"

El Estado de la Región ofrece una amplia y diversa oferta de herramientas de información, conocimiento y formación que han sido utilizadas por diversos públicos y sectores meta, entre ellos:

- Periodistas: utilizan los informes como fuente de consulta y referencia sobre temas de interés público y regional. Las numerosas referencias en reportajes y páginas de opinión de prensa escrita así lo evidencian.
- Tomadores de decisión: instancias del Sistema de Integración Centroamérica (SICA), autoridades nacionales y líderes de la sociedad civil utilizan y referencian los informes en discursos y documentos oficiales.
- Académicos: proyectos de investigación y publicaciones sobre temas afines a los informes, dentro y fuera de Centroamérica, utilizan y referencian los contenidos de las investigaciones elaboradas por el Estado de la Región.
- Organismos internacionales y cooperantes: Se acusó recibo de las publicaciones y además la intervención en distintos foros confirman la utilidad de los informes para definir sus proyectos y programas de trabajo para Centroamérica.
- Educadores e indígenas: Con base en los contenidos de los informes se han elaborado materiales especialmente diseñados para estos grupos, ello ha contribuido a conocer y generar conciencia sobre la realidad de los países desde la perspectiva regional.

sobre el proceso; monitoreo y auditoria social a los recursos; generación de propuestas consensuadas/participativas, y mejoramiento de capacidades de los grupos tradicionalmente excluidos.

De esta forma, el Fondo ACI-ERP fue establecido en 2004 con los siguientes propósitos:

- **Propósito 1:** Los socios del fondo ACI ERP tienen una mayor apropiación de los procesos de la ERP a través del acceso, difusión y sistematización de la información.
- **Propósito 2:** Las y los socios del Fondo ACI-ERP cuentan con mayor legitimidad y efectividad en procesos de auditorías sociales y monitoreo participativo de políticas públicas.
- **Propósito 3:** Las y los socios del Fondo ACI-ERP participan de manera concertada y proactiva en los espacios de coordinación con el gobierno y cooperación internacional.
- **Propósito 4:** Mayor participación política en procesos relacionados con la ERP de grupos excluidos (mujeres, niños/niñas, jóvenes, personas con discapacidad, adultos mayores, indígenas, y afro-descendientes).

Adicionalmente se definió un quinto propósito enfocado a la gestión y orientado a asegurar el impacto y la sostenibilidad del Fondo a mediano plazo.

El Fondo contó con contribuciones de los gobiernos de Gran Bretaña, Canadá, Irlanda y las ONG IBIS (Dinamarca), HIVOS (Países Bajos) y Trocaire (Irlanda). En 2005, los nuevos contribuyentes más significativos fueron la Unión Europea y Dinamarca²². La ONG irlandesa Trocaire fue asignada como agencia responsable de la administración del Fondo ACI. En total, el Fondo contó con el aporte financiero y técnico de 14 agencias internacionales²³.

Hasta diciembre de 2011, el Fondo ACI-ERP había financiado 257 de las 930 propuestas presentadas fruto de 24 convocatorias, destinando USD 7.5 millones para financiarlas. El aporte de DANIDA, representó un 27% de este total, convirtiéndose con ello en el mayor donante para el Fondo²⁵.

²¹ ACI es un consorcio de 26 agencias en Honduras que nace en 1994 con el objetivo de trabajar el tema de la condonación de la deuda externa y la armonización de trabajo entre las agencias en el país. Entre ellos 5 agencias bilaterales: DFID, ACDI, DANIDA, Irish Aid/DCI, COSUDE; una agencia multilateral: Unión Europea; y los aportes de los integrantes del grupo ACI-ERP: Trocaire, Ibis, HIVOS, Forum Syd, MS Dinamarca, Plan Internacional, OXFAM, DED.

²² PRODER firmó un convenio por tres años con una contribución de DKK 4,686,767 (USD 810,000). En julio 2008, se firmó un nuevo convenio por dos años con una contribución de DKK 3,245,209 (USD 559,800), resultando en un aporte total al Fondo ACI-ERP de DKK 7,932,000 (USD 1,369,900).

²³ Entre ellos 5 agencias bilaterales: DFID, ACDI, DANIDA, Irish Aid/DCI, COSUDE; una agencia multilateral: Unión Europea; y los aportes de los integrantes del grupo ACI-ERP: Trocaire, Ibis, HIVOS, Forum Syd, MS Dinamarca, Plan Internacional, OXFAM, DED.

²⁴ Fondo ACI-ERP, Propuesta presentada a DANIDA, julio 2008 – junio 2010, "Estrategia para el Fortalecimiento De la Sociedad Civil en el Marco de la Implementación de la Estrategia de Reducción de Pobreza en Honduras"

²⁵ DANIDA, Cooperación Danesa, "Transparencia y Justicia", Programa de Apoyo a la Democracia y los Derechos Humanos en Centroamérica (PRODER), 2005-2010. Informe final junio 2005 a diciembre 2010, Mayo 2011.

Los destinatarios del proyecto fueron distintas instancias de participación ciudadana como las organizaciones y movimientos sociales de Honduras: organizaciones comunitarias de base, patronatos, asociaciones locales, grupos productivos, mujeres, etnias, niñez y juventud, organizaciones de personas con discapacidad y las redes de sociedad civil para la promoción y el desarrollo económico, social, cultural y político.

Desde su creación el Fondo ACI funciona sobre la base de una estructura de cogestión entre agencias de ACI y organizaciones de sociedad civil hondureñas, convirtiéndose en un modelo de alineamiento y armonización que fue presentado como estudio de caso en Accra.

Honduras dejó la Estrategia de Reducción de la Pobreza como política oficial del Estado, argumentando que la base financiera se agotó. Desde 2008, no existió una asignación significativa del Estado a la estrategia; en sustitución, el gobierno lanzó a inicios de 2010, la estrategia Visión de País – Plan de Nación.

Para el período 2011-2012, Trocaire como Agencia Administradora del Fondo presentó la propuesta “Estrategia para el fortalecimiento de la sociedad civil hondureña en el marco de las políticas públicas pro-pobres e incluyentes”. Obviamente, en ella ya no se pone énfasis en la ERP, pero se mantiene el enfoque en la transparencia (auditorías sociales) tanto nacional como local; la articulación social se plantea en torno a temas especiales, incluyendo medio ambiente (agua y bosque), gestión de riesgos (cambio climático), juventud, etnia. También contiene una línea para incidencia política para la inclusión de los grupos menos favorecidos y excluidos, tales como organizaciones indígenas y grupos de mujeres en el marco de un enfoque integral de Derechos Humanos.



Proyecto de ADROH con la población indígena Lenca del departamento de la Paz en Honduras.

2. ¿Qué nos propusimos?

El Fondo ACI-ERP se propuso fortalecer la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil para influir en políticas públicas en el marco de la ERP y así contribuir a la institucionalización de la participación de la sociedad civil en el monitoreo y la implementación de la ERP.

En general, el Fondo busca que sus contrapartes aborden, en forma analítica y crítica los fenómenos de la corrupción y la impunidad; que las iniciativas de auditoría social tengan un enfoque más estratégico y lograr una incidencia efectiva en cuanto a cambios en políticas públicas; que la sociedad civil se organice y posicione respecto al reordenamiento institucional del Estado de cara al nuevo modelo de desarrollo regional; y que sectores de grupos excluidos mejoren su capacidad de propuesta e incidencia a partir de la formulación y ejecución de proyectos con enfoque en derechos humanos.

El uso de los fondos en categorías: Para la toma de decisiones y la conducción política estratégica del Fondo, ACI-ERP tiene una estructura de tres niveles: 1) el Foro Estratégico, que orienta la estrategia y funcionamiento del Fondo; 2) el Comité de Programa, que selecciona los proyectos y revisa las estrategias para fortalecer las capacidades de las OSC, y 3) la Agencia Administradora establecida en Trocaire, que operativiza las decisiones del Foro y del Comité.

Los 257 proyectos aprobados hasta 2011 se encuentran divididos en 4 categorías:

- **Grupos excluidos:** Representa el 27% de las propuestas recibidas. Los proyectos se enfocaron en la exclusión social, económica y cultural, priorizando como grupos metas a migrantes, mujeres, indígenas, personas con discapacidad, portadores de VIH/SIDA y otros. El Fondo ha hecho énfasis en la capacitación y asesoría para que estos grupos puedan formular sus propuestas y acceder a fondos provenientes de la ERP.
- **Acceso a la información:** Representa el 17% de las propuestas. Los proyectos se enfocaron a la apropiación de la ERP mediante procesos de información y comunicación con el propósito de formar una ciudadanía crítica y activa. Esto incluye apoyo a medios de comunicación alternativos, boletines, programas radiales, páginas web, sistematización de procesos.
- **Auditoría social:** Representa el 30% de las propuestas. Los proyectos se enfocaron en actividades de vigilancia a la aplicación de leyes y políticas que afectan a los propósitos sociales del Fondo y fortalecer las capacidades de la sociedad civil para auditar fondos públicos.
- **Espacios de coordinación con el gobierno:** Representa el 26% de las propuestas aprobadas. Los proyectos se basaron en la interacción entre actores de la sociedad civil e instituciones del Estado para el diálogo y la negociación de propuestas como migración, vivienda, explotación sexual, propuesta de Ley de Transformación Agraria, propuesta de Ley Marco del derecho a la Alimentación y Política Municipal (en Tomalá, Lempira) de Seguridad Alimentaria.

3. ¿Qué logramos en el contexto?

La evaluación externa realizada en 2008 al Fondo ACI afirmó que el Fondo es pertinente en términos de finalidad, propósitos y estrategias y todos sus componentes. Los evaluadores destacaron las capacidades del equipo técnico en el seguimiento a la amplia cartera de proyectos y la realización de tres a cuatro rondas de selección de propuestas por año. También se resaltó el hecho de que el Fondo cuenta con un sistema de planificación, monitoreo y evaluación, que se realiza tanto por proyectos como para el Fondo en su conjunto.

El espacio que se conformó desde las Agencias de Cooperación Internacional (ACI) no sólo ha permitido que organizaciones de la sociedad civil accedan a fuentes de financiamiento que regularmente les habría sido difícil acceder; sino también, aglutinar diversas organizaciones de desarrollo local y grupos vulnerables en acciones relacionadas con la ERP. En este sentido, si bien la ERP fue un fracaso porque la pobreza no disminuyó, sí generó la articulación de la sociedad civil y su interlocución con el Estado, especialmente con los gobiernos locales. Además propicio desde la ciudadanía mayor demanda por la transparencia y rendición de cuentas.

El 85% de las auditorías sociales desarrolladas se realizaron en el ámbito local, lo que contribuyó al acercamiento entre instancias de la sociedad civil y autoridades municipales, fortaleciendo así la gobernabilidad local. El Fondo también preparó metodologías para mejorar las auditorías sociales. La “metodología de auditoría social a la ERP” fue impulsada en coordinación con otros actores de la cooperación, gobierno y sociedad civil.

Se incrementaron las capacidades de organizaciones locales para la vigilancia en el uso de fondos públicos que derivaron en iniciativas de auditoría social, generando

confianza ciudadana en la defensa de sus derechos. Un indicador positivo es que ahora existen algunos alcaldes que prefieren contar con auditoría social en su municipio.

123 auditorías sociales fueron desarrolladas para auditar y monitorear recursos provenientes de la ERP para el financiamiento de proyectos gestionados por los gobiernos locales y proyectos ejecutados por Secretarías de Estado destinados a mujeres, campesinos y migrantes. Otras auditorías sociales han analizado la calidad educativa en diversos centros escolares del país y la calidad de gestión en obras de mitigación, reducción de riesgos y vulnerabilidad. También se ha hecho seguimiento a los gobiernos locales en cumplimiento de las recomendaciones brindadas por el Tribunal Superior de Cuentas, a partir de las auditorías que realiza esta instancia a las alcaldías municipales.

El Fondo ACI-ERP contribuyó en el fortalecimiento de distintas organizaciones de la sociedad civil hondureña para la implementación de la ERP. Esta contribución se refleja en diversos procesos sociales ejecutados en distintas regiones del país, que favorecen entre otros a la participación de la población pobre y grupos excluidos con el objetivo de incidir en políticas públicas.

En general, el Fondo ACI ha contribuido a fortalecer un movimiento social que lucha a favor de políticas públicas pro pobres que contribuyan a una mayor equidad y justicia social. También ha logrado que las comunidades se involucren en la vigilancia de los recursos públicos, lo que a su vez evita que la corrupción se incremente. En este sentido, el Fondo ACI ha desarrollado experiencias exitosas asesorando a ONG locales en la aplicación de métodos de “auditoría social e incidencia” en tanto promoción de la rendición de cuentas, transparencia y promoción de prácticas contra la corrupción y/o a favor del acceso a la justicia, incluso algunos proyectos tocaron el tema de tierras.

Asociación de Desarrollo Triunfeña (ADETRIUNF)

ADETRIUNF es una organización local en el Departamento de Choluteca que surge a partir de la intervención de Trocaire. Inicia su relación con el fondo ACI en el 2008, luego de dos años de haber sido legalmente constituida.

La asociación busca mejorar las condiciones de vida de las familias de El Triunfo, para lo cual ha fomentado la creación de Comités de Desarrollo Comunitario Local (CODECOL), donde se encuentran representadas todas las fuerzas vivas de la comunidad. ADETRIUNF y los CODECOL trabajan en forma conjunta varias áreas: participación ciudadana, seguridad alimentaria, reducción de riesgos, VIH/SIDA y micro-créditos.

El área de Participación Ciudadana ha sido financiada por el Fondo ACI mediante dos proyectos entre 2008 y 2011. Con el primero involucraron a 66 comunidades (el 100% de las comunidades) y participaron 533 líderes comunitarios. El objetivo fue lograr empoderamiento en la participación, planificación y gestión comunitaria, para tal fin elaboraron 66 diagnósticos comunitarios; 66 planes de desarrollo comunitario; 14 planes estratégicos sectoriales; y un plan estratégico municipal, que fue presentado a los candidatos de partidos políticos.

El segundo proyecto se llamó “Participar” y estuvo dirigido a contribuir al empoderamiento de la sociedad civil, generando espacios de participación para incidir en propuestas que beneficien a los más pobres; principalmente. Fueron parte de este proceso 1,148 líderes comunitarios.

En cuanto incidencia, de las 53 propuestas presentadas a las autoridades municipales 12 fueron incorporadas al presupuesto municipal; y de 26 comunidades que gestionaron proyectos 21 recibieron financiamiento del gobierno local.

Después de tres años de cooperación con el Fondo ACI-ERP los líderes y lideresas comunitarias tienen capacidad para elaborar perfiles de proyectos, planes comunitarios y diagnósticos locales, mejorando su capacidad de diálogo, negociación e incidencia en el gobierno local.

²⁶ Las 123 auditorías sociales es el acumulado de auditorías sociales desarrolladas a lo largo de la historia del Fondo ACI hasta finales de 2011. La categoría de auditoría social representa de forma acumulada el 30% de los proyectos aprobados. El número de proyectos financiados no es igual al número de auditorías, ya que muchos de los proyectos financiados bajo este propósito, realizaron más de una auditoría social.

4. Valor agregado del Fondo ACI.

El Fondo ACI es ejemplo de una estructura eficiente y armonizada que aglutina diversas organizaciones de desarrollo local y grupos vulnerables en acciones relacionadas con la pobreza y la transparencia en Honduras. El Fondo ha actuado como un ente aglutinador de las ONG internacionales encabezadas por Trocaire como agencia asignada por la ACI.

El mecanismo de cogestión entre organizaciones de la sociedad civil y la ACI ha permitido una interesante práctica para la toma de decisiones sobre las propuestas de proyectos, la que se realiza con criterios claros y transparentes para que las decisiones sean las más acertadas y no estén influenciadas por intereses propios.

La cogestión es una práctica positiva para el funcionamiento de una canasta de fondos que permite democratizar las decisiones y la conducción técnica-política y estratégica pero, además brinda mayor apoyo a los-as socios-as. El Fondo más que sólo un facilitador de recursos, ha acompañado a las organizaciones para el logro de los resultados propuestos, vinculándolas a otros procesos y dinámicas a nivel nacional o a espacios existentes en el país, convirtiéndose en un aliado estratégico en redes y plataformas nacionales.

Otra acción de cogestión se operativiza en el proceso de monitoreo, el cual es consensuado y negociado en las propuestas o proyectos, de esta manera se logra mayor efectividad pero, además se instaura una relación real a nivel de socios. El Fondo ACI mantiene acciones permanentes de asesoría a las organizaciones y socios potenciales lo que permite que en cualquier momento y fuera del marco de convocatorias se pueda obtener información precisa sobre los mecanismos y procedimientos para acceder a financiamientos.

Por otra parte su enfoque de inclusión social ha derivado en la democratización para el acceso a los recursos, brindando apoyo financiero tanto a las organizaciones de base que existen en el país, como a las grandes redes y plataformas de sociedad civil.

5. ¿Cuáles son nuestros retos y desafíos a nivel local, nacional y regional?

Cuando existe una canasta de donantes, no todos comparten necesariamente una postura común respecto de las políticas gubernamentales y esto se constituye en un desafío ante la complejidad del contexto político hondureño (generar planes consensuados en torno a los cuales los donantes puedan armonizar sus planes y proyectos).

Muchos actores de la sociedad civil aún se muestran reacios a interactuar con el gobierno por las condiciones en las que se

realizaron las elecciones de noviembre de 2009 y la prolongación de un clima político adverso que afecta los derechos humanos y la libertad de expresión. La crisis, a partir del golpe de Estado en junio de 2009, afectó en su momento, la ejecución y efectividad de los proyectos; sin embargo, esta situación se superó paulatinamente ya que las organizaciones socias han desarrollado mecanismos para readecuar sus estrategias de trabajo y avanzar en la ejecución de las intervenciones.

Después de más de diez años del inicio de la implementación de la ERP y una inversión de más de 80 mil millones de Lempiras (más de USD 4 mil millones), los índices de pobreza permanecen altos y la desigualdad ha crecido.

Ha persistido una inadecuada implementación de la ERP como estrategia de Estado y política pública clave para el desarrollo de Honduras. Dicha situación ha provocado inquietud entre las organizaciones de la sociedad civil hondureña, ya que la pobreza afecta a más de 65% de los 7.1 millones de hondureños. Como parte de este contexto, la corrupción origina muchas de las causas de la pobreza, razón por la cual, ante la deficiente respuesta del Estado, las organizaciones de la sociedad civil han asumido medidas de control social. No obstante, aún falta utilizar los hallazgos para incidir en políticas públicas y mejorar la calidad de los servicios públicos y el impacto de los programas del Estado en materia de reducción de pobreza.

El Fondo ACI reconoce que un reto es avanzar en su estrategia respecto de grupos excluidos, considerar la transversalidad de género, equidad en el acceso y control de los recursos naturales, y oportunidades iguales de influencia política para mujeres y hombres, además de la inclusión de pueblos indígenas.

Otro desafío para el Fondo es generar una mayor participación en los niveles regional y nacional, ya que hasta ahora los mayores niveles de interacción se han dado a nivel local—municipal²⁷.

Para el período 2012-2015, el Fondo ACI aprobó un nuevo Marco Estratégico y se incluyeron dos nuevos propósitos: Investigación y análisis de opciones de desarrollo alternativo y efectividad del desarrollo y la ayuda. Con el primer propósito el Fondo espera apoyar propuestas que aborden los retos planteados por los actuales y futuros conflictos socio-ambientales los que cobran cada vez más importancia, sobre todo porque afectan en mayor medida a la población tradicionalmente excluida²⁸.

El nuevo Marco Estratégico del Fondo requiere del compromiso de varios donantes, por lo que ACI diseña una estrategia de gestión para retomar procesos de negociación con cooperantes bi y multilaterales, además de otros donantes claves en el país y así no correr el riesgo de depender de una sola fuente.

²⁷ Fondo ACI-ERP, Informe de Evaluación Intermedia del Fondo ACI-ERP, Honduras, 2008.

²⁸ Plan Estratégico del Fondo ACI 2012-2015, versión julio de 2011

Demostración en frente del Parlamento demandando justicia y derechos humanos en Guatemala.



CAPÍTULO IV

ACCESO A LA JUSTICIA

Introducción

Esta sección se refiere al desarrollo y fortalecimiento de la capacidad de incidencia de organizaciones seleccionadas que trabajan para mejorar el acceso a la justicia, algunas relacionadas con los derechos de las mujeres y de los pueblos indígenas en Centroamérica (objetivo del componente).

DANIDA cuenta con siete socios a los que apoya en temáticas relacionadas:

- Apoyo conjunto de las agencias de cooperación internacional en derechos humanos (ACI-derechos humanos)/ Honduras, a las organizaciones de la Sociedad Civil que trabajan en este campo,
- Apoyo a la CICIG (Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala),
- Apoyo al Plan Estratégico del IIDH (Instituto Interamericano de Derechos Humanos),
- Apoyo al PASOC (Programa de Alianzas con la Sociedad Civil) en Guatemala,
- Apoyo a PAJ (Programa Acceso a la Justicia) de Fundación Soros,
- Apoyo al Comisionado de Derechos Humanos de Honduras, CONADEH,
- Apoyo al Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, PDH.

Para Dinamarca es fundamental apoyar el fortalecimiento de la democracia, la participación ciudadana y el conocimiento y la conciencia de los derechos humanos como principios de igualdad y no discriminación²⁹. Por ello, el combate contra la impunidad y contra la corrupción es primordial.

La cooperación danesa apoya las iniciativas dirigidas a la construcción de sociedades basadas en la justicia y el estado de derecho; y que garanticen la realización de los derechos humanos. Por ello, para PRODER y Pro-Democracia el acceso a la justicia es uno de los derechos principales de los que se ocupan, pues además conlleva al conocimiento de los demás derechos, así como a reclamarlos y obtener respuesta ante su violación.

Sólo el Estado de derecho garantiza la igualdad frente a la ley y el cumplimiento de las normas y derechos constitucionales, pero lastimosamente en Centroamérica el Estado de derecho y la institucionalidad que lo debería fortalecer aún son débiles y no todas las personas gozan del derecho de acceso a la justicia, a pesar de los importantes esfuerzos que realizan los Estados para modernizar su administración³⁰.

Para PRODER y Pro Democracia el acceso a la justicia de las mujeres y los pueblos indígenas es prioritario, por lo que se requiere de voluntad política para fortalecer las instancias tradicionales del poder judicial y generar apertura hacia formas alternativas de justicia, como es el caso del derecho consuetudinario.

La cooperación danesa logró alianzas estratégicas para fortalecer el acceso a la justicia, por ejemplo con los Ombudsmen de la región y especialmente con el Procurador de Derechos Humanos de Guatemala y el Comisionado de Derechos Humanos de Honduras, con quienes se diseñaron estrategias para la observancia, investigación y documentación de casos, tanto en materia de violaciones de derechos como de mal uso de los recursos públicos. Con entidades como IIDH y CICIG y con organizaciones de derechos humanos de la sociedad civil (como las contrapartes de PASOC, DCA, y PAJ), DANIDA pretende, a través del estudio de casos y de investigación, promover el acceso a la justicia, especialmente de mujeres e indígenas.



Mujeres indígenas en manifestación en San Andrés Sajcabajá en Guatemala

²⁹ Ministry of Foreign Affairs of Denmark, International Human Rights Cooperation, Strategy for the Government's approach.

³⁰ Se ha introducido: **i)** cambios en códigos y procedimientos; **ii)** la oralidad en los procesos; **iii)** aceleración en la resolución de los procesos; **iv)** garantías en la aplicación del debido proceso (presunción de inocencia); **v)** métodos alternativos de resolución de conflictos; **vi)** adaptación en los avances tecnológicos para la administración de justicia. Ver Programa Estado de la Nación, Informe Estado de la Región, Costa Rica, 2008.

4.1. Comisión Internacional contra la impunidad en Guatemala (CICIG)

1. Descripción del socio y su relación con

DANIDA

La Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) es un órgano independiente de carácter internacional, instalado en el 2007 por un acuerdo entre la Organización de las Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala³¹.

La CICIG refleja el esfuerzo de organizaciones de derechos humanos por establecer una entidad independiente con capacidad para investigar el crimen organizado, el tráfico de influencias en el sistema judicial y otras entidades del Estado. Además de fortalecer el Estado de Derecho y la construcción democrática, promueve también la incidencia en reformas legales y nuevas legislaciones relacionadas con su mandato.

La Comisión puede actuar en calidad de querellante adhesivo en los casos litigiosos y tiene la facultad de ejercer acción penal y/o disciplinaria ante las autoridades correspondientes contra aquellos servidores públicos que obstaculizan el ejercicio de sus funciones.

El presupuesto anual es de aproximadamente 20 a 22 millones de dólares que provienen de 16 donantes y son administrados por el PNUD en un “fondo canasta”. Los principales donantes son Estados Unidos, Canadá, España, Países Bajos, Suecia, Noruega, Italia y la Unión Europea. Dinamarca se unió a ese grupo de donantes a partir de diciembre de 2007³² y



La celebración del Día de Muertos en San Andrés Sajcabajá en Guatemala.

ha contribuido con un total de DKK 9 millones (1.6 millones dólares).

En abril de 2009, el mandato de la CICIG fue prorrogado hasta septiembre de 2011 y a finales de 2010 fue nuevamente prorrogado hasta septiembre de 2013³³. El presidente de la República, Otto Pérez Molina, ha manifestado públicamente que solicitará a Naciones Unidas una prórroga del mandato de la CICIG hasta 2015.

Dinamarca apoyó esta entidad al considerar que la impunidad en Guatemala es un tema importante en la agenda nacional y porque es un buen ejemplo de coordinación, complementariedad y armonización con la cooperación internacional.

Si bien CICIG es un socio enfocado en el acceso a la justicia, la impunidad está directamente relacionada con la lucha contra corrupción en el sistema de justicia, la transparencia, rendición de cuentas y la seguridad pública, que constituyen otros de los temas de interés para DANIDA y en la práctica explican por qué los ejes temáticos del Programa PRODER y Pro Democracia están íntimamente ligados.

2. ¿Qué nos propusimos?

El mandato de la CICIG no tiene precedentes dentro de las Naciones Unidas ni en otros esfuerzos internacionales que se enfocan en promover la responsabilidad y reforzar el Estado de derecho. El mandato incluye muchos de los atributos de un Fiscal Internacional, pero opera bajo las leyes, cortes y procedimiento penal de Guatemala³⁴.

La CICIG pretende fortalecer el débil sistema de justicia guatemalteco y mejorar los sistemas de control interno para detectar oportunamente la cooptación de funcionarios por parte de grupos delincuenciales, aparatos clandestinos de seguridad y/o personas particulares poderosas.

Para lograr estos objetivos la Comisión apoya al Ministerio Público, a la Policía Nacional Civil y a otras instituciones del Estado en sus labores de investigación de delitos cometidos por integrantes de las organizaciones ilegales y aparatos clandestinos de seguridad, así como en las

³¹ El acuerdo fue firmado el 12 de diciembre de 2006 y ratificado por el Congreso de la República de Guatemala el 1 de agosto de 2007.

³² Hasta el 17 de mayo de 2010, CICIG ha recibido un total de 47.2 millones de USD de la cooperación internacional. Dinamarca ha contribuido al fideicomiso CICIG con DKK 3 millones de los fondos no asignados del Programa para cubrir el mandato hasta septiembre de 2009. Al prolongarse el mandato hasta septiembre de 2011, el Programa ofreció un aporte adicional de DKK 6 millones para 2010.

³³ En esta nueva fase, y bajo el Programa Pro Democracia, Dinamarca aportó DKK 2 millones.

³⁴ Ver <http://cicig.org/index.php?page=sobre>

3. ¿Qué logramos en el contexto?

La primera etapa del trabajo de CICIG estuvo dirigida a construir una relación de trabajo fluida y de mutua confianza con las entidades estatales relacionadas con su mandato, especialmente con el Ministerio de Gobernación y el Ministerio Público, lo que permitió la instalación de la Unidad Especial de Fiscalía Adscrita a la CICIG (UEFAC). La Unidad Especial tiene entre sus funciones la investigación de casos, la coordinación de Fiscales y Auxiliares Fiscales, el fortalecimiento institucional y la capacitación.

Durante el período de septiembre de 2010 a agosto de 2011, la CICIG recibió 201 denuncias, teniendo a finales del 2011 un total de 62 investigaciones abiertas. En 20 de éstas, la Comisión se ha constituido como querellante adhesiva. La mayoría de los casos en investigación se encuentran concentrados en la Fiscalía Especial contra la Impunidad (FECI) del Ministerio Público; la CICIG también colabora con las Fiscalías de Sección contra el Crimen Organizado, contra el Lavado de Dinero y de Derechos Humanos³⁵.

Gracias a la CICIG se ha podido avanzar en procesos de depuración de efectivos de la Policía Nacional Civil (PNC) y en la incorporación de policías guatemaltecos a las tareas de CICIG.

Los principales resultados del trabajo de los dos últimos años son:

- La promoción de iniciativas de ley altamente relevantes en la lucha contra el crimen organizado, como la Ley de Comisiones de Postulación, la Ley de Crimen Organizado, la ley de Extinción de Dominio (que permite al Estado confiscar bienes y recursos financieros en posesión de criminales condenados) y la Ley de Armas y Municiones.
- Incidencia para garantizar una selección transparente de candidatos para puestos judiciales clave. De esta manera, intervino en los procesos de elección de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, de Magistrados de las Salas de la Corte de Apelaciones, del Director del Instituto de Defensa Pública Penal y del Fiscal General.

También han seleccionado casos de alto perfil que han derivado en procesos penales sólidos y evidencian la aplicación "correcta" de la ley; destacan algunos por su impacto nacional, como: i) denuncia contra el ex presidente Alfonso Portillo, ministros de su gobierno y altos funcionarios de las fuerzas armadas, acusados de haber sustraído

120 millones de quetzales del presupuesto de la defensa nacional; ii) procesos por ejecuciones extrajudiciales en las cárceles del Pavón, que involucran al ex ministro de gobernación y al ex director de la Policía Nacional Civil; iii) denuncia por asesinato del asesor al Ministerio de Gobernación Víctor Rivera; iv) denuncia por asesinato de Rodrigo Rosenberg, quien involucró al Presidente Colom en su ejecución; v) masacre en Zacapa, en la que participó la organización criminal "Los Zetas".

Varios casos han logrado sentencias condenatorias en los tribunales y otros están pendientes de resolución. Durante el año 2011, la CICIG y el MP han establecido estrategias de fortalecimiento de la investigación y persecución penal, principalmente mediante la pesquisa conjunta de delitos complejos asignados a la FECI; también realizaron actividades de capacitación para personal del MP y agentes de la PNC asignados a la CICIG y colaboraron en instrucciones internas del MP.

Con el apoyo de UNICEF y de la CICIG se creó la sexta Agencia de la FECI para la investigación de trata de personas, femicidio y violencia contra la mujer. Al mismo tiempo, se continuó apoyando técnicamente a la Oficina de Protección de Testigos y se inició el proceso de fortalecimiento de la Unidad de Análisis del MP. Paralelamente, la CICIG apoya la capacitación de grupos específicos de agentes de la PNC, particularmente de aquellas personas que trabajan junto a investigadores policiales internacionales de la Comisión³⁶.

4. ¿Cuáles son nuestros retos y desafíos a nivel local, nacional y regional?

Aunque el apoyo económico danés a la CICIG es modesto en comparación con los otros donantes, su respaldo político es muy importante porque Dinamarca lleva muchos años en la región apoyando los procesos democráticos y el fortalecimiento del estado de derecho. Por su parte, la CICIG es pionera a nivel internacional y su funcionamiento podría ser replicado en otros países.

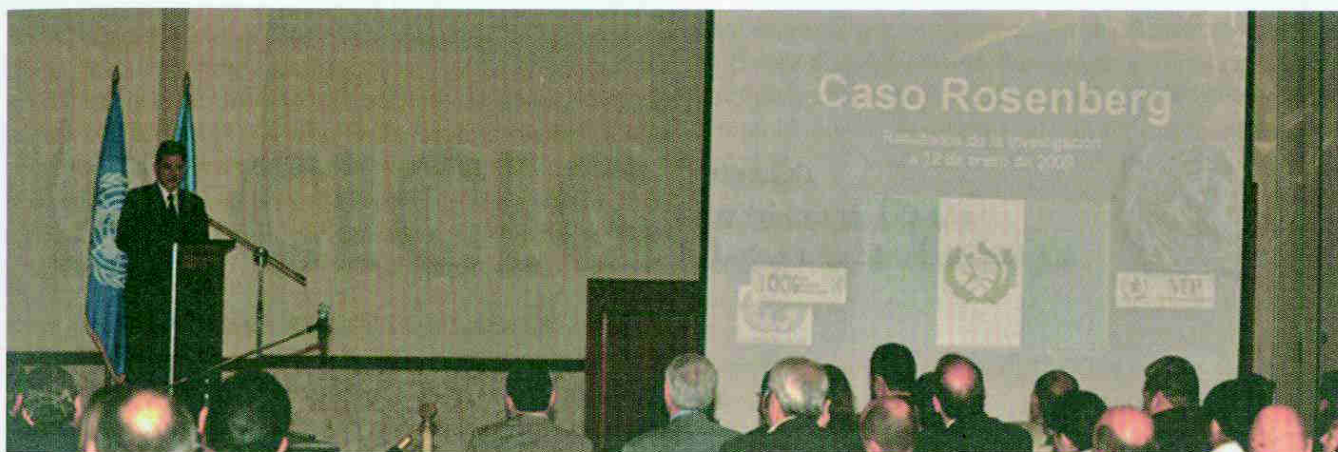
La relación de CICIG con el gobierno es sumamente importante, considerando que su labor y sus resultados dependen en gran medida de la estabilidad y fortalecimiento institucional del Ministerio Público, el Ministerio de Gobernación y la Policía Nacional, actores clave en la investigación de violaciones a los derechos humanos y delitos relacionados con el crimen organizado.

46 ³⁵ CICIG, Informe de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala con ocasión de su cuarto año de labores, Resumen Ejecutivo, 2011.

³⁶ CICIG, Informe de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala con ocasión de su cuarto año de labores, Resumen Ejecutivo, 2011.

Una vez que termine el mandato de la CICIG, se espera que los métodos desarrollados continúen siendo utilizados por instituciones nacionales, especialmente por el Ministerio Público; por ello es importante generar un análisis que destaque las fortalezas de la CICIG y permita el empoderamiento de las y los funcionarios que desarrollan acciones estratégicas.

Pero, más allá de la CICIG, es importante lograr una verdadera independencia y transparencia del Organismo Judicial, lo que resulta indispensable y urgente para romper la impunidad, fortalecer el Estado de Derecho y consolidar la democracia en Guatemala.



Conferencia de prensa caso Rodrigo Rosenberg en 2010.

A. CICIG: Caso contra el ex presidente Portillo:

El Ministerio Público de Guatemala y CICIG, acusaron penalmente, en el año 2009, al ex presidente Alfonso Portillo, junto a sus ex ministros de la Defensa Nacional y de Finanzas Públicas, Eduardo Arévalo y Manuel Maza, respectivamente, por el delito de peculado, solicitando una condena por 10 años de prisión y la inhabilitación para ocupar cargos públicos de por vida. La acusación se basó en el robo de aproximadamente 15 millones de dólares, asignados a la cartera castrense durante el gobierno de Portillo (2000-2004).

Portillo huyó de Guatemala una vez terminado su mandato en 2004 y cuatro años después fue detenido en México y enviado a Guatemala para su juzgamiento. Estuvo en libertad bajo fianza mientras se ventiló su proceso. Sin embargo, el 26 de enero de 2010 fue capturado en las costas del Caribe de Guatemala, a petición de Estados Unidos, que le reclama en extradición por el delito de conspiración para lavado de dinero por un monto de 70 millones de dólares y con ello se le revocó la libertad condicional de la que gozaba.

La Justicia de Francia también tiene abierta una investigación en contra de Portillo, a quien acusa de haber utilizado el sistema bancario galo para lavar fuertes sumas de dinero del erario público de Guatemala.

El 21 de enero de 2011, el Tribunal Undécimo de Sentencia Penal inició el juicio contra el ex presidente y sus ministros. En mayo de ese mismo año los absolvió, rechazando los cargos imputados por la Fiscalía y la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG). Representantes de ambas instancias

presentaron recurso de apelación ante la justicia guatemalteca el 30 de mayo de 2011, el cual aún no ha sido resuelto.

No obstante, el ex mandatario permanece encarcelado en una base militar del norte de la capital guatemalteca porque su extradición hacia Estados Unidos fue aprobada por un Tribunal de Sentencia Penal, decisión que fue ratificada por la Corte Suprema de Justicia y la Corte de Constitucionalidad, instancias a las que acudieron sus abogados tratando de evitar su envío a los Estados Unidos.

B. CICIG: Caso Rosenberg

El abogado Rodrigo Rosenberg Marzano fue asesinado el 10 de mayo de 2009. Al día siguiente del asesinato, los medios masivos de comunicación divulgaron un video que Rosenberg había filmado antes de morir, en el que inculpaba al Presidente de la República Álvaro Colom de su muerte. Esto generó una grave crisis política en Guatemala. Incluso la OEA emitió un comunicado respaldando al gobierno constitucional guatemalteco.

La CICIG tomó el caso y después de 8 meses de investigación se concluyó que Rodrigo Rosenberg planificó su muerte; para esto, contrató a una banda de sicarios con la colaboración de dos empresarios allegados a él.

El caso develó el uso del sicariato por parte de las elites económicas, el involucramiento de ex golpistas y ex agentes de inteligencia "apoyando" a Rosenberg y el uso de la muerte de Rosenberg por grupos de derecha opositores al gobierno del presidente Alvaro Colom.

4.2. Apoyo a los Ombudsman

Para DANIDA, las instituciones de Ombudsman ofrecen a la ciudadanía mecanismos que permiten el acceso a la justicia, resolución o mediación ante el creciente número de conflictos sociales³⁷. Se espera de los Ombudsman la promoción y generación de espacios de diálogo con instancias claves del Estado, para mejorar el acceso a la justicia.

Con este objetivo, DANIDA acompañó y apoyó el desarrollo y fortalecimiento de la figura del Procurador de Derechos Humanos de Guatemala y del Comisionado Nacional de Derechos Humanos de Honduras. Regionalmente, por medio del Instituto Interamericano de Derechos Humanos³⁸, buscó consolidar y fortalecer el Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos de Centroamérica (CCPDH), creado en el año 1994, con el objetivo de mejorar el desarrollo de las atribuciones que les confieren a los Ombudsman las leyes constitutivas. De este modo, el CCPDH elaboró un Plan Estratégico Regional para el abordaje de temas relevantes comunes, entre ellos el feminicidio³⁹.



El Ombudsman ha investigado varias denuncias presentadas por Feliciano Macario, la coordinadora nacional de viudas de Guatemala (CONAVIGUA).

Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala (PDH)

Fue la primera figura de Ombudsman en Centroamérica, creada en 1987, pero además cuenta con la estructura y mandato más amplio. Actualmente tiene 38 oficinas en todo el país y otras móviles. Su acción ha generado posicionamiento institucional, mayor conciencia de la población sobre los derechos humanos y un incremento de las denuncias por violación a los derechos humanos.

DANIDA, inicia su relación de cooperación con la PDH en 1998, convirtiéndose en el principal donante en cuanto a fortalecimiento organizacional y generación de capacidades para la resolución de denuncias de la población menos privilegiada, víctima de la ineficacia del sistema judicial y de la impunidad.

A partir del año 1999 PRODECA focalizó su apoyo en la constitución y desarrollo de la Unidad de Investigación destinada a resolver con celeridad las denuncias interpuestas por violaciones a derechos humanos. En el 2003, se promovió la creación de la Unidad de Análisis con el objetivo de mejorar el conocimiento institucional de las problemáticas y coyunturas nacionales y así prevenir y resolver los conflictos nacionales. También brindó asistencia técnica relacionada con la coordinación entre el plan estratégico operativo de la PDH y los donantes, dando origen a la Dirección de Relaciones Internacionales, cuyo mandato es hacer más efectivos y menos complicados los trámites vinculados a los aportes de los cooperantes.

En el marco de PRODER (2005-2009) continuó el apoyo a estas tres instancias; sin embargo, en 2009 la Embajada Real de Dinamarca decidió suspender temporalmente su cooperación mientras la PDH no revisara sus procedimientos de control de calidad de algunos de sus informes. En la fase de Pro Democracia no se restableció la cooperación danesa, ya que la PDH contaba con recursos suficientes del Ministerio de Finanzas⁴¹.

³⁷ Ver Ministerio de Relaciones Exteriores y DANIDA, "Transparencia y justicia", Programa de apoyo a la democracia y los derechos humanos en Centroamérica 2005-2010 (versión final), documento de programa, Mayo de 2005.

³⁸ Ministerio de Relaciones Exteriores, Embajada Real de Dinamarca, Programa regional de consolidación del apoyo a la democracia y los derechos humanos en Centroamérica (PRO-DEMOCRACIA) 2011 – 2012, documento de apoyo programático, (Versión Final 2010), Octubre de 2010.

³⁹ Este informe aportó a los esfuerzos de las mujeres, en varios países de la región como Costa Rica, Guatemala y El Salvador, para generar leyes que abordaran el feminicidio.

⁴⁰ Para la primera fase del programa, de julio 2005 a marzo de 2008, la contribución financiera por parte del PRODER fue de DKK 6.749.250 (US\$ 1.157.347), para la segunda fase (enero 2008-junio 2010) se firmó un convenio por DKK 6 millones (US\$ 1.168.174). Hasta 2009, se había desembolsado un total de DKK 5.065.427 del monto destinado para la segunda fase.

⁴¹ El Presupuesto de la PDH aprobado por el Congreso de la República para el año 2010 fue de Q. 101,359,680 y para el 2011 de 106.000.000, sustancialmente mayor que el otorgado en el 2002 que fue de Q.30.0 millones

1. ¿Qué logramos en el contexto?

La PDH ha difundido información sobre derechos humanos y sobre situaciones violatorias específicas, tales como muertes violentas, maltrato en centros educativos y trata de personas. Varios de sus informes han tenido impacto en los medios de comunicación y han servido de soporte para resoluciones emitidas por el Procurador. También ha orientado su acción a la defensa de derechos económicos y sociales, como el acceso al agua potable, especialmente brindando recomendaciones a instituciones públicas.

La PDH logró promover un mayor acceso a la justicia para la ciudadanía en general, pero específicamente para personas pobres y población indígena. Sentó jurisprudencia a través de casos emblemáticos de graves violaciones a los derechos humanos. Así, en octubre de 2010 se condenó a dos miembros de la policía⁴² por su participación en la desaparición forzada del dirigente sindical Edgar Fernando García y por primera vez en la historia de Guatemala un coronel del Ejército fue sentenciado por varias desapariciones forzadas, que tuvieron lugar en 1981⁴³. Aunque estas condenas fueron producto del trabajo de organizaciones de la sociedad civil, específicamente del Grupo de Apoyo Mutuo (GAM), la PDH y otro socio de DANIDA (PASOC del PNUD) ofrecieron un aporte técnico que permitió un mayor desarrollo de la capacidad de la PDH como actor clave en la transformación de la acción judicial para favorecer la investigación y aportar a la erradicación de la impunidad.

La PDH logró también mejorar su posicionamiento social al intervenir en conflictos y problemas locales y nacionales, participando además en procesos de incidencia política junto con otros actores relevantes para proponer cambios estructurales en la sociedad guatemalteca. Por ejemplo, convocó y participó en el espacio denominado Grupo Garante G-4, que es una instancia que promueve el avance de la seguridad y la justicia y está integrada por el arzobispo metropolitano, el rector de la Universidad de San Carlos, el procurador de los Derechos

Humanos y el presidente de la Alianza Evangélica de Guatemala.

Los logros de las tres instancias apoyadas y fortalecidas directamente por DANIDA son:

- a. Unidad Científica de Investigación Social (UCIS): Recibió 852 denuncias, investigó 3,043 casos, realizó 152 mediaciones, 621 orientaciones, 520 verificaciones de denuncia y 144 investigaciones sociales. Estos resultados superan las metas establecidas y demuestran que el apoyo contribuyó de forma positiva al trabajo de la PDH.
- b. Unidad de Estudio y Análisis (UEA): Construyó bases de información sobre hechos y muertes violentas a nivel nacional y municipal; se actualizaron las estadísticas sobre violencia, educación y salud y realizado 30 investigaciones especiales. A raíz del apoyo danés, esta Unidad logró dar mayor visibilidad al trabajo de la PDH y brindar información actualizada a la opinión pública, a organizaciones de la sociedad civil, a instituciones del Estado y a la comunidad internacional. Este accionar permite que el Procurador logre incidir en políticas públicas y cuente con el apoyo de la ciudadanía.
- c. Dirección de Relaciones Internacionales (DRI): Su acción evitó la duplicación de fondos y mantuvo un alto grado de transparencia en el uso de los mismos, pero no todos los resultados planificados fueron alcanzados y varias actividades no se realizaron.

La estrategia de coordinación y armonización de donantes ha sido discontinuada por falta de elaboración de un Plan Estratégico de la PDH, lo que hizo que la canasta de donaciones no se establezca debido a la negativa de la mayoría de los cooperantes. La PDH sufrió una disminución significativa de los aportes internacionales durante los últimos años, aunque logró el incremento presupuestario desde el Estado. Pese a que DANIDA no aporta a los fondos de la PDH, las tres unidades fortalecidas continúan en funcionamiento.

“DANIDA fue el donante que más aportó a la PDH y el que más se acercó a las prioridades de la institución, por su amplia experiencia en derechos humanos y por su conocimiento y entendimiento de lo que es la figura del Ombudsman.”

“La permanencia, la constancia y su entendimiento de lo que es la institución del Ombudsman es el sello distintivo de DANIDA”. Rossana de Hegel, Directora de Relaciones Internacionales, PDH en Guatemala.

⁴² Héctor Roderico Ramírez Ríos y Abraham Lancerio Gómez, miembros del Cuarto Cuerpo de la Policía Nacional (PN), detuvieron y desaparecieron a García el 18 de febrero de 1984.

⁴³ Referido a la desaparición forzada de ocho personas de la comunidad El Jute por el Ejército de Guatemala.

Comisionado Nacional de Derechos Humanos de Honduras (CONADEH)

El Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de Honduras (CONADEH) recibió apoyo de Dinamarca desde 1994 hasta el 2008. Inicialmente, con el objetivo de fortalecer y consolidar la institución, pero luego el apoyo se enfocó hacia el desarrollo y consolidación de un Sistema de recepción de quejas.

En 2005, con el inicio del programa PRODER, CONADEH fue la única institución de Ombudsman de la región centroamericana que contaba con un sistema automatizado para la recepción, investigación y análisis de las denuncias por violaciones a derechos humanos interpuestas por la población. PRODER colaboró con CONADEH (2005 y 2008)⁴⁴ para apoyar el acceso a la justicia y fomentar la auditoría social y la participación ciudadana.

En 2009 se acordó un nuevo convenio de cooperación que pretendía desarrollar un solo proyecto armonizado entre Dinamarca y Suecia (Asdi) bajo la modalidad de canasta de fondos, en el cual se incluirían las prioridades del Plan Estratégico 2006-2010 de CONADEH⁴⁵. Sin embargo, este segundo convenio no se implementó debido a la suspensión de la cooperación danesa y sueca al CONADEH, en el marco del golpe de Estado del 28 de junio de ese año⁴⁶. Esto significó la interrupción de los esfuerzos que se venían realizando con las Comisiones de Transparencia y Auditoría Social en varios municipios hondureños.

Dada la crisis política en la que prevalecieron violaciones sistemáticas a los derechos humanos por parte de los militares y la policía, el Programa PRODER decidió apoyar a un grupo de organizaciones de la sociedad civil que se articularon en una plataforma y que tomaron un papel protagónico en la defensa y respeto de los derechos humanos. La cooperación danesa se canalizó a través de DanChurchAid, que apoyó un proyecto de emergencia (ver capítulo DCA/DDHH).

1. ¿Qué logramos en el contexto?

En el 2005, CONADEH auditó la actuación de todos los organismos electorales en Honduras, supervisó el efectivo ejercicio de los derechos políticos de los-as ciudadanos-as durante las elecciones y diseñó una política institucional para la promoción y tutela de los derechos políticos.

En el período 2006-2008, fortaleció la participación ciudadana

con la elección y capacitación de Comisionados Municipales (CM) y Comisiones Ciudadanas de Transparencia (CCT), lográndose implementar el Programa de Auditoría Social en 214 municipios.

La promoción de auditorías sociales fortaleció la participación ciudadana, en zonas remotas y pobres del país, mejorando el control ciudadano sobre los recursos. En este sentido, contribuyó a una distribución de recursos más equitativa y “pro-pobre” en el ámbito local⁴⁷. Se realizaron y socializaron 151 auditorías sociales en diferentes proyectos e instituciones locales. Por ejemplo, se auditó la explotación forestal y el uso de recursos públicos.

En general, los ejercicios de auditoría social fomentados e impulsados por el CONADEH están orientados hacia la lucha contra la corrupción y buscan impactar a largo plazo en la superación de la pobreza. Estos ejercicios han ido en aumento: en 2007 se habían logrado auditorías sociales en 95 municipios, número que aumentó en 2008 a 151. Esto llevó a DANIDA a afirmar que:

“Teniendo en cuenta que se ha logrado presencia en más de la mitad (un total de 298) de los municipios del país, el monto de inversión no parece muy alto. Muchas de las actividades están basadas en trabajo voluntario y los salarios están en conformidad con los niveles del sector público en Honduras. Dado lo anterior, el apoyo debe considerarse eficiente”⁴⁸.

En materia de recepción de denuncias, CONADEH atendió 7166 casos y concluyó un 75%. El 25% restante quedó en etapa de investigación. Del total de casos recibidos, 3,684 correspondieron a quejas contra la autoridad, siendo las más denunciadas: la Policía Nacional Preventiva (PNP), la Dirección General de Investigación Criminal (DGIC), la Secretaría de Salud, el Ministerio Público (MP), la Corte Suprema de Justicia, autoridades de Centros Penales, Inspectoría del Trabajo, Hospitales y Alcaldías municipales.

Paralelamente a la recepción de denuncias, se generó un proceso educativo de divulgación y difusión social, mediante la realización de 45 jornadas educativas y 2429 actividades de divulgación y difusión social, dirigidas al fomento de una cultura de respeto de los derechos humanos.

⁴⁴ Con una contribución de DKK 2,990,165 (USD 513,000)

⁴⁵ La ERD y el CONADEH firmaron un Convenio por DKK 3, 000,000.00, para el período del 1º de enero de 2009 al 30 de junio de 2010.

⁴⁶ La Ministra de Desarrollo de DANIDA consideró que el Comisionado de Derechos Humanos no había asumido el rol que le corresponde a un Ombudsman en el contexto de un golpe de estado y ante violaciones a los derechos humanos que surgieron en ese marco político.

⁴⁷ DANIDA, Informe Final del Apoyo al Socio.

⁴⁸ *Ibíd.*

2. ¿Cuáles son los retos y desafíos a nivel local, nacional y regional?

Los Ombudsmán tienen dificultad en documentar cómo los resultados se manifiestan en efectos, impactos o cambios cualitativos. Por ejemplo, no están documentadas situaciones clave de restitución de los derechos de las personas o de instituciones públicas que han corregido su funcionamiento como resultado de la supervisión.

Por la experiencia positiva del CONADEH, es conveniente que los Ombudsmán generen procesos sostenibles en materia de auditoría social, como medida para luchar contra la corrupción y que respondan al interés y voluntad comunitaria. Pero además, cuando la situación lo amerite, deben documentarse los casos de corrupción para la investigación, procesamiento y sanción administrativa o judicial.

El Ombudsmán debe mantener su credibilidad tanto a

nivel nacional como internacional. Si la apuesta por la defensa de los derechos humanos se hace en la figura del Ombudsmán, deben buscarse mecanismos que permitan un control social sobre las cualidades profesionales y éticas de la persona que ocupará el puesto. La sociedad debe participar o monitorear la postulación de candidatos-as para asegurar que sean personas con las condiciones éticas y técnicas requeridas y supervisar el proceso de elección.

El Ombudsmán debe estar por encima de toda participación e injerencia política. Ante el golpe de Estado de junio de 2009, el CONADEH evidenció una postura partidista y política a favor del movimiento golpista, lo que afectó el seguimiento y la profundización de la atención de casos de violación de derechos humanos durante la crisis política y generó la desconfianza de la sociedad en la figura del Ombudsmán⁴⁹.

4.3. El Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH)

1. Descripción del socio y su relación con DANIDA

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) es una institución internacional, autónoma y de carácter académico, creada en 1980 en virtud de un convenio suscrito entre la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la República de Costa Rica. Su mandato consiste en educar e investigar sobre la doctrina de derechos humanos y promover la observancia de estos derechos, así como de la democracia en el continente americano. Hoy es uno de los más importantes centros mundiales de enseñanza e investigación académica sobre derechos humanos, con un enfoque multidisciplinario.

Prioriza cuatro conjuntos de derechos: justicia y seguridad; participación política; educación en derechos humanos y vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales del sistema interamericano. Además desarrolla tres ejes transversales: igualdad y equidad de género; reconocimiento y preservación de la diversidad étnica y fomento de espacios para la participación de la sociedad civil y su interacción con el Estado.

El IIDH tiene su sede en Costa Rica, pero en noviembre de

2009 abrió, con el beneplácito del MERCOSUR y del Gobierno de Uruguay, una oficina regional en este país; en febrero de 2010 nombró un representante local en Colombia.

Dinamarca ha apoyado al IIDH desde 1992, por ser un referente en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos⁵⁰ y por la relevancia de sus actividades respecto del componente II del Programa Pro Democracia: Acceso a la Justicia para la población indígena y mujeres.



Participantes de un curso sobre mujeres y derechos humanos.

⁴⁹ Entrevistas realizadas y documentación de DANIDA.

⁵⁰ DANIDA, Cooperación Danesa, "Transparencia y Justicia", Programa de Apoyo a la Democracia y los Derechos Humanos en Centroamérica (PRODER), 2005-2010. Informe final junio 2005 a diciembre 2010, Mayo 2011

Entre 2005 y 2010, el apoyo de DANIDA se enfocó en fortalecer las capacidades de las mujeres y pueblos indígenas para acceder a la justicia, así como del Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos, cuya secretaría técnica estuvo a cargo del IIDH durante 11 años, hasta 2010. Luego, junto con Suecia y Noruega, apoyó la Estrategia Institucional 2008-2010 “Derechos Humanos desde la Dimensión de la Pobreza”. Para el período 2011-2014 el IIDH elaboró un nuevo Marco y Plan Estratégico: “La Educación como clave para el futuro democrático”. Se apuntó a la Educación en Derechos Humanos (EDH) como una reafirmación institucional y a la vez como la apuesta estratégica para los próximos años.

Durante más de 15 años, el IIDH ha sido uno de los socios que más fondos ha recibido de programas específicos de DANIDA (DKK 17 millones o 3 millones dólares entre 2005 y 2010). Este apoyo se debió a la importancia y peso en la región al promover la educación de derechos humanos, incluyendo el acceso a la justicia y la indagación sobre la corrupción, en el marco de la reducción de la pobreza. A tal efecto, el apoyo de DANIDA se ha canalizado a través de tres líneas de acción: i) Apoyo institucional (core funding); ii) apoyo a intervenciones estratégicas identificadas antes del inicio del Programa; y iii) apoyo a intervenciones estratégicas identificadas durante la implementación del Programa.

En este proceso conjunto, el diálogo entre DANIDA y el IIDH ha sido constructivo y crítico sobre la agenda actual y el futuro de los derechos humanos en las democracias latinoamericanas. “La alianza no sólo ha sido política, sino solidaria y humana por parte de Dinamarca y los países nórdicos”⁵³.

“La cooperación entre DANIDA e IIDH, es una apuesta permanente por los derechos de la gente. Ha sido una continua y exitosa cooperación para “conspirar” intelectualmente y políticamente en procura de aliviar y evitar el sufrimiento por violaciones a los derechos humanos y por la denigración de la dignidad humana ante la desigualdad en la región.

DANIDA e IIDH son hoy una resuelta forma de acción cooperativa por la educación en derechos humanos para plantar semilleros de ciudadanía y de esperanza. Esa alianza se hace en horizontes tan difíciles y a veces muy sombríos por la grave inseguridad que ahora afecta hasta el ámbito escolar en la región.” Roberto Cuéllar, Director Ejecutivo del IIDH.

2. ¿Qué nos propusimos?

El apoyo danés ha estado orientado a mejorar los procedimientos de protección de los derechos colectivos e individuales y el acceso a la justicia para los sectores discriminados y en desventaja, particularmente pueblos indígenas y mujeres en Centroamérica. Junto con el IIDH, DANIDA ha procurado fortalecer contrapartes y redes regionales para promover la aplicación de estándares internacionales de derechos humanos⁵⁴.

De este modo, el IIDH buscó, entre otros: i) consolidar y fortalecer el Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos de Centroamérica (CCPDH), para mejorar el desarrollo de las atribuciones que les confieren sus leyes constitutivas en la promoción y protección de los derechos humanos y como instancia regional rectora en este tema; ii) Promover el uso de los mecanismos de defensa de los derechos humanos de las mujeres; iii) Fomentar el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas como derechos humanos y como condición necesaria para el acceso a la justicia; iv) Promover y facilitar herramientas metodológicas para que las instituciones públicas y entidades civiles de los países centroamericanos lleven adelante programas y actividades educativas que vigoricen la transparencia de la gestión pública, la rendición de cuentas y la lucha contra la corrupción, y v) Fortalecer el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos a través de la capacitación de funcionarios públicos.

Con su estrategia sobre el abordaje de la pobreza, el objetivo fue facilitar y generar consensos políticos, jurídicos y educativos en el sistema interamericano, los Estados y sus instituciones, la sociedad civil y la academia, para la consideración e incidencia sobre la situación y consecuencias de la pobreza, desde una perspectiva integral e incluyente de derechos humanos.

En su proyección estratégica sobre educación, el IIDH promoverá el respeto a los derechos humanos de las poblaciones más excluidas de la región, concentrándose en la promoción de la educación y la educación en derechos humanos, no sólo como un derecho constitutivo del ser humano, sino también como una herramienta para alcanzar un nivel de vida digna por medio de programas e iniciativas en las escuelas más relegadas y en situación de mayor riesgo⁵⁵.

⁵¹ El IIDH recibió financiamiento de 33 donantes entre 2006-2010. En promedio, el 60% del financiamiento provino de la cooperación de los tres países nórdicos: Dinamarca, Noruega y Suecia (USD 16.6 millones). De DANIDA recibió un monto total de DKK 17.029.911 (USD 3.090.000).

⁵² DANIDA apoya a IIDH con un monto de 3.5 millones de DKK, durante 2011-2012.⁵³ Victoria Napkin, entrevista realizada el 1 de noviembre de 2011, en San José, Costa Rica

⁵³ Victoria Napkin, entrevista realizada el 1 de noviembre de 2011, en San José, Costa Rica.

⁵⁴ Ministerio de Relaciones Exteriores, Embajada Real de Dinamarca, PRO-DEMOCRACIA. Documento de programa. 2011 – 2012. Octubre de 2010.

⁵⁵ IIDH, Marco Estratégico 2011-2014, La Educación como clave del futuro democrático, octubre, 2011.

3. ¿Qué logramos en el contexto?

La evaluación externa (COWI 2011⁵⁶) concluyó que “Al vincular el acceso a la justicia y centrarse en la integración de grupos vulnerables en el sistema interamericano, el IIDH logró que este sistema sea conocido en Latinoamérica; que los operadores de justicia y de seguridad interiorizaran las distintas maneras de utilizarlo y que las víctimas aprendieran cómo dirigirse a la Comisión y a la Corte.

De igual manera, una de las principales fortalezas del IIDH es su capacidad de sensibilizar a los promotores y defensores de derechos humanos de los diferentes países; así como a los representantes de los poderes legislativo, ejecutivo, judicial y electoral, y a los Ombudsmen, a través de actividades educativas, seminarios, investigaciones y publicaciones. Por medio de estos grupos, que incluyen policía, ejército, organizaciones de mujeres, organizaciones indígenas y afrodescendientes, entre otras, el Instituto promovió el sistema interamericano, los derechos humanos, el acceso a la justicia, la seguridad ciudadana, la participación política y la interacción entre actores estatales y de la sociedad civil”.

Los logros del IIDH durante los años de cooperación danesa han sido múltiples y en diferentes campos, y aunque existió un cumplimiento satisfactorio de los objetivos planteados, no siempre fue posible documentar su impacto. Recién desde 2009 el IIDH empezó a trabajar en monitoreo y evaluación. Cabe mencionar los siguientes logros:

A través del IIDH, se fortalecieron las instituciones de procuración de los derechos humanos en la región, especialmente con la creación, en 1994, del Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos. Con el IIDH como Secretaría Técnica, el CCPDH elaboró un Plan Estratégico Regional para el abordaje de temas relevantes comunes como el feminicidio. Actualmente le ha resultado difícil al Consejo movilizar recursos para mantenerse como red.

En materia de derechos de las mujeres, el IIDH, con el apoyo de DANIDA, desarrolló importantes acciones de formación sobre la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y su Protocolo Facultativo. El Programa Especial de Derechos Humanos de las Mujeres del IIDH, que ahora llega a 20 años de trabajo en la región, logró acercarse a las mujeres de base y a otros movimientos sociales como mujeres campesinas, mujeres rurales, mujeres en

fronteras y mujeres en resistencia ante el atropello a las libertades personales y específicas en razón del género. En esta materia se han elaborado publicaciones, cursos en línea y planes de trabajo con organizaciones de mujeres de Centroamérica que han incrementado la formación y divulgación de la Convención CEDAW y su Protocolo Facultativo. De este modo, el IIDH ha logrado desarrollar un enfoque transversal de género y ha aportado al desarrollo de la equidad en el acceso y control de los recursos, y en el de oportunidades iguales de influencia política para mujeres y hombres, aspectos clave para el Programa Pro-Democracia.

El IIDH se ha mantenido produciendo, actualizando y difundiendo materiales educativos sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas en numerosos países del hemisferio, lo que ha ampliado el campo para las acciones de incidencia en la legislación internacional y para fortalecer políticas públicas ante la exclusión, el racismo y la discriminación, con énfasis en los derechos de las mujeres indígenas. Ello responde en gran medida a la estrategia para el apoyo danés a los pueblos originarios, aportando a la facilitación, incidencia y mediación a favor de su participación en reformas y procesos de derechos humanos y democratización. El IIDH también fomentó la creación de la Red de Atención a los Pueblos Indígenas (RAPI).

Se impulsó un abordaje pedagógico en el tema de la transparencia y la lucha contra la corrupción desde la perspectiva de los derechos humanos, contribuyendo al fortalecimiento del sistema interamericano de



Policías de Ecuador durante XXIX de capacitación a militares, organizado por el IIDH en San José. 2011.

⁵⁶ DANIDA, Norad, NMFA, Asdi, Evaluación Externa de Mitad de Período del Marco Estratégico y la Programación Institucional del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2006-2010). COWI. Marzo, 2011.

protección de los DDHH. Se produjeron módulos instructivos para academias policiales de la región en el marco del Protocolo de Actuación Policial, una herramienta electrónica sobre derechos económicos, sociales y culturales, y una sistematización de modelos de justicia constitucional en materia de amparo y tutela de derechos económicos, sociales y culturales para generar propuestas integrales para la defensa de estos derechos.

No puede obviarse que desde 2001 el IIDH marca la pauta en el proceso de posicionamiento de la educación en derechos humanos (EDH) como derecho humano en el sistema interamericano y elabora los componentes de la dimensión pedagógica para el sistema de educación pública. Como resultado de ello, se cuenta con el Pacto Interamericano por la Educación en Derechos Humanos (PIEDH), aprobado en 2010 por la OEA.

DANIDA apoyó las actividades académicas del IIDH, como es el caso del Curso Interdisciplinario de Derechos Humanos. Con esta iniciativa, el IIDH ha influido de manera significativa en el concepto de los derechos humanos en Latinoamérica, favoreciendo el desarrollo de competencias de profesionales de todos los niveles. Los más de diez mil profesionales capacitados influyeron, a su vez, en el establecimiento de normas y la elaboración de leyes, y contribuyeron así a la toma de decisiones democráticas, al establecimiento de contactos con una forma de pensar similar, etc. Algunas de estas personas ocupan hoy cargos ministeriales o son funcionarios de gobierno, representantes de ONG o activistas⁵⁷.

Se construyó y equipó, con apoyo de Noruega y Dinamarca, la nueva aula principal de las actividades de IIDH en su sede en San José, Costa Rica.

4. El reto de la sostenibilidad financiera

El panorama de sostenibilidad financiera no es fácil para las entidades regionales de derechos humanos -ni para IIDH, ni para la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ni para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos-. El reto es ¿cómo preservar y promover mejor al Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos? Hoy más que nunca toca al IIDH como entidad auxiliar del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, reivindicar su rol y mandato institucional de promoción y educación en derechos humanos en las Américas.

El IIDH presenta una alta dependencia de las agencias internacionales y particularmente de los países nórdicos (USD 16.6 millones entre 2006 y 2010, equivalente al 60% del financiamiento total del IIDH). Es probable que la situación financiera de IIDH se deteriore, pese a que Noruega ha prometido fondos para los próximos tres años, pues Suecia, el principal donante del IIDH, se ha retirado de la región y ahora sólo apoya acciones en Colombia y Cuba. Dinamarca por su lado, reducirá sustancialmente su financiamiento.

Ante este panorama, el IIDH ha elaborado una Estrategia de Sostenibilidad⁵⁸ con el apoyo de la Real Embajada de Dinamarca, la que ha dado pautas importantes para nuevas iniciativas que incluyen generar nuevos ingresos de donaciones, lograr recursos propios y poner en práctica medidas para utilizar los recursos en forma más eficiente. Para el IIDH la sostenibilidad no es sólo captación y generación de recursos, sino también eficiencia operativa y austeridad funcional para asegurar la calidad del trabajo en temas prioritarios

5. ¿Cuáles son nuestros retos y desafíos a nivel local, nacional y regional?

Un reto del IIDH está en su actualización, focalización, negociación y adaptación, de forma que sus socios y contrapartes visualicen sus servicios como herramientas especializadas, útiles para afrontar sus problemas específicos así como los desafíos globales de la Educación en DDHH⁵⁹.

Adicionalmente y tomando en cuenta que el IIDH es una entidad basada en programas y proyectos, requiere aplicar un sistema sencillo de monitoreo y evaluación que abarque productos, eficacia e impacto y, al mismo tiempo, debe incluir indicadores de su trabajo convencional que sirvan como medio para comunicar sus logros a los donantes, partes interesadas y socios.

También es importante que el Instituto desarrolle una política de comunicación y la ponga en práctica de manera que garantice un flujo constante de información interna y externa, aprovechando las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías.

54 ⁵⁷ DANIDA, Norad, NMFA, Asdi, Evaluación Externa de Mitad de Período del Marco Estratégico y la Programación Institucional del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2006-2010), marzo, 2011.

⁵⁸ IIDH, Estrategia de Sostenibilidad, Realizado con el apoyo de la Real Embajada de Dinamarca, 2011.

⁵⁹ IIDH, Marco Estratégico 2011-2014, La Educación como clave del futuro democrático, octubre, 2011.

4.4. La Plataforma de Derechos Humanos en Honduras

1. Descripción del socio y su relación con

DANIDA

Luego del golpe de estado, el gobierno de facto en Honduras incurrió en graves violaciones a los derechos humanos, incluyendo muertes, declaración arbitraria del estado de excepción, represión de manifestaciones públicas mediante el uso desproporcionado de la fuerza, criminalización de la protesta social, detenciones arbitrarias de miles de personas, tratos crueles, inhumanos y degradantes, malas condiciones de detención, militarización del territorio, aumento de las situaciones de discriminación racial, violaciones a los derechos de las mujeres, serias restricciones arbitrarias al derecho a la libertad de expresión y graves vulneraciones a los derechos políticos. También se comprobó la ineficacia de los recursos judiciales para proteger los derechos humanos⁶⁰.

En ese contexto, las instituciones públicas como la Corte Suprema de Justicia, el Ministerio Público, el Ombudsman



Rueda de prensa en Honduras en julio 2009 con delegación internacional de CIFCA.

(Comisionado de Derechos Humanos de Honduras), no condenaron la ruptura de la institucionalidad democrática y más bien se mostraron inactivas frente a las denuncias de conocimiento público de violaciones a los derechos humanos. Por ello, las organizaciones de sociedad civil que venían trabajando en derechos humanos tomaron un papel protagónico en su defensa y protección, aunque fueron rebasadas por la magnitud de las violaciones cometidas. Como consecuencia de ello, Dinamarca y Suecia decidieron suspender la cooperación con el CONADEH y apoyar a estas organizaciones.

De este modo, ante la debilidad institucional y de ingobernabilidad democrática, DANIDA actuó rápidamente y con alta flexibilidad para responder al creciente deterioro de los derechos humanos en Honduras y aportar al establecimiento de mecanismos que brindan protección y acceso a la justicia a víctimas de violaciones y sus familiares.

Para canalizar de mejor manera la cooperación internacional y lograr una defensa integral de los derechos humanos durante el gobierno de facto y posteriormente, durante el gobierno de Porfirio Lobo⁶¹, las organizaciones de derechos humanos decidieron conformar una plataforma. Esta fue integrada por el Centro de Derecho de Mujeres (CDM), el Centro de Investigaciones y Promoción de Derechos Humanos (CIPRODEH), el Comité de Familiares de Detenidos Desaparecidos en Honduras (COFADEH), el Centro de Prevención, Tratamiento y Rehabilitación de Víctimas de la Tortura y sus Familiares (CPTRT), el Comité para la Defensa de los Derechos Humanos en Honduras (CODEH) y FIAN⁶².

“La Plataforma surge como necesidad de aprovechar los recursos de las organizaciones para ser más efectivas, no duplicar esfuerzos y tener mayores áreas de influencia. Fue una necesidad ante el contexto político”⁶³. Esta inquietud fue transmitida a la Embajada de Dinamarca por una delegación internacional de CIFCA, que visitó Honduras después del golpe.

⁶⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Honduras: Derechos Humanos y Golpe de Estado, OEA/Ser.L/V/II, 2009

⁶¹ El gobierno de Lobo no contó con el aval de las personas y grupos que se opusieron al golpe de estado por considerarlo continuidad del gobierno de facto.

⁶² La Plataforma de Derechos Humanos surge a partir de la necesidad y la coyuntura; como un espacio para la coordinación de esfuerzos y recursos para una mejor y efectiva actuación en materia de defensa y reivindicación de los derechos humanos; pero, también como un medio para hacerle frente de manera conjunta, a las amenazas y desafíos que se presentan a nivel institucional y a la integridad física de los y las defensores de derechos humanos en el país. Ver PROYECTO DE ACOMPAÑAMIENTO TÉCNICO-FINANCIERO, Comisión De Verdad, Honduras, Enero, 2011.

⁶³ Entrevista realizada en Honduras el 15 de noviembre de 2011.

La Plataforma de Derechos Humanos presentó el “Proyecto de Emergencia para el Respeto y Vigencia de los Derechos Humanos en Honduras”⁶⁵, que se implementaría entre diciembre de 2009 y junio de 2010, pero se prolongó hasta diciembre de 2010⁶⁶. Este proyecto fue apoyado y cofinanciado por la Asociación de Agencias de Cooperación Internacional, ACI, que es un espacio de interlocución de las agencias internacionales que trabajan en Honduras con la sociedad civil. ACI facilita una Mesa de Derechos Humanos, donde participan agencias como Plan Internacional, Ayuda en Acción, Oxfam Internacional, Federación Luterana Mundial, Care, Helvetas, Progressio y Diakonia. Los fondos fueron administrados por DanChurchAid, que también forma parte de ACI-Derechos Humanos.

“Debe reconocerse que estuvo presente en los momentos más difíciles en el país. DANIDA permitió a las organizaciones como Plataforma, atender a las víctimas de la represión. Ayudó a salvar vidas”⁶⁷.

En el 2011 la Plataforma de Derechos Humanos se fragmentó por “diferencias de visión política” y surgieron dos grupos: por un lado, CODEH, CPTRT y CIPRODEH que constituyeron la Alianza por los Derechos Humanos, y por el otro, CDM, COFADEH y FIAN, que formaron una coordinación. No obstante, DANIDA decidió continuar apoyando a ambos grupos para el período 2011-2012⁶⁸ con el objetivo de contribuir al respeto, protección y cumplimiento irrestricto de los derechos humanos en Honduras.

El bloque “la Alianza” ejecutará el proyecto “Promoción, Defensa y Vigencia de los Derechos Humanos en Honduras” con el propósito de dirigir acciones coordinadas nacional e internacionalmente para la promoción, el respeto y la defensa de los derechos humanos en el país, para lo cual llevarán a cabo procesos de fortalecimiento de la organización y capacidad de gestión de la Alianza.

El otro bloque contribuirá a la defensa de los derechos

⁶⁴ ‘Copenhagen Initiative for Central América’ CIFCA nació en Copenhague en 1991 para dar seguimiento e influir en las políticas de la Unión Europea en Centroamérica. Agrupa a 40 ONG europeas y ha tenido alta prioridad en vigilar la situación de DDHH. Dentro de su membresía están tres ONG danesas: Ibis, MS y DanChurchaid.

⁶⁵ Por un monto de DKK 628,188 (USD 123,302)

⁶⁶ Con un aporte adicional de USD 37,500. Es importante señalar que ya había fondos de ACI para apoyar el trabajo de las organizaciones de derechos humanos, así como de otros donantes.

⁶⁷ Entrevistas realizadas en Honduras el 9 de noviembre de 2011.

⁶⁸ La Embajada de Dinamarca en Nicaragua destinó \$160.800 para apoyar a ambos grupos y los proyectos serían ejecutados del 1 de octubre de 2011 al 30 de septiembre de 2012.

⁶⁹ Dinamarca apoya a ACI-Derechos Humanos con un monto de 900.000 DKK para el período 2011-2012, de un monto de contribuciones gestionadas de los donantes actuales de cerca de 3.3 millones de DKK. La propuesta del presupuesto total es al momento de aproximadamente 5 millones de DKK para todo el período.

humanos de campesinos/as y pobladores/as del Valle del Aguan, víctimas de graves violaciones a los derechos humanos y que se encuentran en estado de indefensión. Esta acción la realizará mediante el funcionamiento de un observatorio.

Para este período⁶⁹ el proyecto se administrará como un cofinanciamiento con asignaciones específicas, con compromisos de DanChurchaid, Ayuda en Acción (España), Plan Internacional (Inglaterra), Helvetas (Suiza), OXFAM (Gran Bretaña), ICCO (Holanda), AECID y EED (Alemania), entre otros.

2. ¿Qué nos propusimos?

El apoyo a la Plataforma de Derechos Humanos originalmente fue de emergencia y se concentraba en: (i) aumentar la capacidad de los defensores de derechos humanos y organizaciones para investigación y documentación de casos de violación de derechos; (ii) brindar asistencia médica, psicosocial y jurídica a las víctimas de las violaciones a los derechos humanos; (iii) capacitar a los operadores de los derechos humanos de la sociedad civil; y (vi) contactos con los medios de comunicación respecto de estas actividades.

Dado que la situación de Honduras sigue siendo imprevisible, con continuas y graves violaciones a los derechos humanos, la Plataforma de Derechos Humanos preparó un programa enfocado en el fortalecimiento de las capacidades para prevenir, responder y restituir los derechos y mejorar la institucionalidad que defiende los derechos humanos.

Fragmentada la Plataforma, la Alianza por los Derechos Humanos se propuso visualizar continuamente la problemática que se sigue desarrollando en el país. Los insumos que generen las acciones desarrolladas permitirán la elaboración de informes documentales que sirvan de base para efectuar procesos de incidencia institucional, contando con aliados estratégicos a nivel internacional. Desde el proyecto, se continuará financiando actividades relacionadas con el enfoque y trabajo diario de las organizaciones, como es el fortalecimiento de capacidades a procuradores, la documentación de casos y la atención legal, médica y psicosocial.

CDM, COFADEH y FIAN, por su parte, decidieron conformar un observatorio de derechos humanos para realizar el monitoreo de violaciones a estos derechos y así identificar tempranamente problemas emergentes que posiblemente desencadenen en violaciones a los derechos humanos.

En general, buscan articular en un solo esfuerzo a estas tres organizaciones de derechos humanos que desde su experiencia y campo de acción en la defensa de los derechos aborden la problemática en el Bajo Aguán, lugar donde se ha establecido el observatorio en coordinación con organizaciones locales.

Observatorio de los derechos humanos organizados por ONG hondureñas para vigilar la situación conflictiva en el Valle del Aguan. Ha logrado mucha solidaridad internacional y atención en Honduras.



3. ¿Qué logramos en el contexto?

La formación de la Plataforma ha sido relevante en la defensa de los derechos humanos en Honduras y se ha posicionado como un interlocutor internacional sobre el tema. Logró la articulación de esfuerzos y mantener la atención internacional sobre el país, así como la solidaridad de Estados Unidos y Europa. De hecho, en 2010 el Instituto de Estudios Políticos (IPS) en Washington, le otorgó el Premio Internacional de Derechos Humanos Letelier-Moffit. Durante su primer año de existencia, obtuvo entre la sociedad hondureña un alto grado de reconocimiento y visibilidad.

La Plataforma y las organizaciones que la conformaban jugaron un rol importante en cuatro ámbitos: monitorear la situación del acceso a justicia y corrupción; documentar e informar sobre las violaciones de los derechos; desarrollar las capacidades de la ciudadanía para exigir sus derechos en cuanto a acceso a justicia y un trato no corrupto por parte del sistema público; incidir en las prácticas y el marco legal relevante para el sistema judicial y las instituciones públicas.

En Bajo Aguán, Occidente y Tegucigalpa se formaron 432 procuradores de derechos humanos, quienes a nivel local atendieron, informaron y documentaron casos de violaciones de derechos humanos. Se elaboró una cartilla de Primer Auxilio en Derechos Humanos que ha sido aplicada en 14 jornadas de capacitación en las tres zonas.

Para desarrollar un sistema de acompañamiento y protección a las víctimas, testigos de abusos y defensores de los derechos humanos, se han afinado los procedimientos de identificación, recepción, trámite de casos y se ha prestado atención legal, médica y psico-social a 758 víctimas, algunas de ellas de tortura. También se brindó asistencia a mujeres violadas sexualmente.

Se adoptó y capacitó en la aplicación del sistema de documentación HURIDOCs para la documentación, investigación y comunicación de casos concretos de violación de derechos humanos. En esta línea, la Plataforma de Derechos Humanos formó y gestionó la Comisión de Verdad⁷⁰, que documenta e investiga los acontecimientos del golpe de estado de junio de 2009 y sus consecuencias en términos de derechos humanos.

La Comisión de Verdad surge como alternativa a la Comisión de la Verdad, instalada en Honduras en mayo de 2010 por el gobierno de Porfirio Lobo. Esta Comisión obedece al Acuerdo Tegucigalpa-San José⁷¹, para esclarecer los hechos ocurridos antes y después del golpe de Estado, pero las organizaciones de derechos humanos consideraron que tenía graves limitaciones legales y jurídicas que comprometían la seriedad de su funcionamiento y los resultados que podría obtener. Además, no se había realizado en Honduras un proceso participativo, inclusivo y consensuado que cumpliera con estándares mínimos que demostraran una voluntad real de garantizar el derecho a la verdad del pueblo hondureño. Por ejemplo, su mandato excluía la obligación de investigar violaciones a los derechos humanos pues se limitaba a “esclarecer los hechos ocurridos antes y después del 28 de junio del 2009 a fin de identificar los actos que condujeron a la situación de la crisis y proporcione al pueblo de Honduras elementos para evitar que estos hechos se repitan en el futuro”. Además, se excluía a las víctimas de ser parte del proceso de esclarecimiento de la verdad y no se previó la obligación de los Poderes Legislativo, Judicial y del Ministerio Público de brindar información a la Comisión de la Verdad.

⁷⁰ La Comisión de Verdad recibió apoyo de varias fuentes como la Embajada de Dinamarca en Nicaragua, DCA, Ibis, Trocaire, Plan Honduras, HIVOS, Desarrollo en Acción, Desarrollo y Paz, HEKS y otros. Más allá de las contribuciones individuales directas, DCA administra un fondo común para el año 2011.

⁷¹ Este acuerdo fue uno de los varios intentos por resolver la crisis institucional y de gobernabilidad en Honduras suscrito por negociadores del ex gobernante Zelaya y representantes del gobierno de facto.

4. ¿Cuáles son nuestros retos y desafíos a nivel local, nacional y regional?

El tema de violaciones a los derechos humanos sigue siendo un desafío para la población hondureña, pues su seguimiento requiere de la recolección de información ágil y confiable que permita litigar los casos en las sedes nacionales e internacionales de justicia. Por ello es necesario fortalecer las capacidades para generar documentación e investigación imparcial de las y los defensores de derechos humanos.

Por otro lado, se identifica como riesgo la amenaza abierta o anónima contra activistas y defensores/as de derechos humanos, lo que les impide cumplir sus funciones. No obstante, la atención nacional e internacional sobre las violaciones a los derechos humanos en el país, de alguna manera ha contribuido a mitigar la posibilidad de ataques, intimidaciones y otros.

Considerando la experiencia de la Plataforma de Derechos Humanos, un reto para las organizaciones de la sociedad civil es reconstruir los espacios de coordinación y mantenerse fuera de los intereses políticos de los partidos políticos.

También es un reto el que la cooperación internacional continúe apoyando a las organizaciones de derechos humanos de la sociedad civil hondureña, porque aún existen temas pendientes como: prevención y protección de derechos, acción de estas organizaciones frente al informe alternativo de la Comisión de Verdad y de sus recomendaciones, así como de las recomendaciones que emitió la Comisión de la Verdad que emergió en el gobierno de Porfirio Lobo.

La Comisión de Verdad - alternativa

Es una iniciativa de la Plataforma de Derechos Humanos para investigar y documentar las violaciones a los derechos humanos. Pese a la ruptura de la Plataforma, la Comisión se mantuvo funcionando porque las organizaciones se esforzaron por darle vida independiente.

Su objetivo general es "esclarecer los hechos relacionados con el golpe de estado, para demandar justicia de la población hondureña afectada por el golpe de estado, y se adopten las medidas necesarias para evitar se repitan acontecimientos de este tipo a futuro".

Sus actividades principales son:

1. Identificar y analizar los factores político económico que propiciaron el golpe de Estado.
2. Identificar el rol y la vinculación de cada institución del Estado en el golpe militar y en la violación de derechos humanos por acción o por omisión.
3. Investigar y establecer las violaciones de derechos humanos que se produjeron con ocasión del golpe de Estado y las que se hayan perpetrado hasta que finalice el mandato de la Comisión.
4. Investigar y establecer patrones de agresión y persecución a que han estado sometidos los y las defensores y defensoras de derechos humanos y líderes sociales, identificando los actores responsables.
5. Valorar consecuencias de la impunidad y estructuras de represión que siguen operando en el país desde los años 80.

6. Formular recomendaciones que permitan reparar a las víctimas.

7. Elaborar un informe, que integre los resultados y hallazgos relevantes de las investigaciones realizadas para presentarlo al pueblo hondureño e instituciones del estado, Comunidad Internacional, Naciones Unidas, OEA, Unión Europea, Corte Penal Internacional, para que asuman las recomendaciones.

8. Establecer una base de datos concerniente a violaciones de DDHH, e información relevante sobre el golpe, misma que será utilizada por organizaciones defensoras de los derechos humanos, víctimas, centros de estudios e investigación nacionales e internacionales.

9. Establecimiento en el país, de una instancia internacional para: monitorear, observar, actuar y prestar la asesoría necesaria con el fin de asegurar el cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión de Verdad.

10. Formular e implementar una estrategia de comunicación que posicione la Comisión de Verdad, a nivel nacional e internacional mediante campañas en los diferentes medios.

Se espera que a partir de la documentación de casos que realice la Comisión de Verdad se inicien procesos penales contra los responsables del golpe de estado. Además, el informe de la Comisión de Verdad debe contribuir a sistematizar las graves violaciones a los derechos humanos y dar base para denuncias internacionales por estas violaciones.

4.5. Dos fondos para sociedad civil en Guatemala: PNUD-PASOC y Fundación Soros (PAJ)

1. Descripción del socio y su relación con DANIDA

A partir de 2005, al iniciar la fase PRODER, DANIDA consideró la posibilidad de canalizar fondos a la sociedad civil guatemalteca, a través de mecanismos multi-donantes que incluyeron recursos de Suecia y Noruega, entre otros.

Así, en el año 2005 DANIDA se incorporó como donante del “Programa Alianzas con la Sociedad Civil” (PASOC)⁷² del PNUD. El aporte total de PRODER ha sido de DKK 20,6 millones (US\$ 3,7 millones) entre 2005 y 2012.

En el año 2007, DANIDA también se incorporó como donante del “Programa de Acceso a la Justicia” (PAJ) de la Fundación Soros, por un monto inicial de DKK 6,5 millones (US\$ 1,1 millones) para ejecutarse hasta diciembre de 2009, lo cual representa un 18% de las inversiones hechas en PAJ. Suecia, sin embargo, ha aportado la mayor cantidad de recursos.

Programa Alianzas con la Sociedad Civil con PASOC-PNUD: Desde 1997 el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha apoyado a las organizaciones de la sociedad civil de Guatemala para facilitar su participación y contribución al cumplimiento de los compromisos contenidos en los Acuerdos de Paz⁷³.

En el año 2000, PNUD inicia el programa Participación de la Sociedad Civil en Materia de Reconciliación Nacional, Derechos Humanos y Justicia (PROFED-OSC), con financiamiento de Suecia y Noruega. En 2004 se le denominó “Programa Alianzas con la Sociedad Civil” (PASOC)⁷⁴, que estimuló la alianza y coordinación entre el Estado y organizaciones de la sociedad civil. El PASOC tuvo un enfoque nacional, aunque en su cobertura específica abarcó seis departamentos: Alta Verapaz, Chiquimula, Sololá, Huehuetenango, San Marcos y Guatemala. A la fecha, DANIDA apoya al PASOC como parte del PAJUST⁷⁵.

Fundación Soros Guatemala: La Fundación Soros Guatemala es una ONG internacional, que contribuye al surgimiento de sociedades abiertas, definidas como sociedades plurales, equitativas, justas y humanas, con gobiernos respetuosos, democráticos y abiertos a la crítica. En el año 2006⁷⁶, puso en marcha el “Programa de Acceso a la Justicia” (PAJ), teniendo como finalidades: a) El reconocimiento del derecho indígena y consuetudinario como mecanismo de resolución de conflictos y la necesidad de una armoniosa relación de éstos con el derecho oficial; y b) La necesidad de despenalizar y transformar áreas del derecho que necesitan de un código específico.

El PAJ abarcó tres componentes: El acceso a la justicia, la justicia laboral y la justicia agraria. Para generar un proceso de mejoramiento del sistema de administración de la justicia, sus líneas de acción incluyeron el fortalecimiento institucional, el fortalecimiento de la sociedad civil y la creación de espacios de mediación entre el Estado y la sociedad. Las contrapartes del PAJ fueron en su mayoría organizaciones de la sociedad civil y algunas organizaciones del Estado y se ejecutaron 79 proyectos⁷⁷ en sus tres componentes: a) acceso a la justicia, b) laboral y c) agrario.



Encuentro anual de contrapartes guatemaltecas del Programa Alianzas con la Sociedad Civil con PASOC- PNUD.

⁷² Desde el 2005 DANIDA ha aportado al PASOC, un total de DKK 13,829,909.00 (US\$ 2,462,324) durante sus dos primeras fases: 2005-2006 y 2007-2010. A finales de 2009 Noruega concluyó su apoyo y DANIDA quedó como único donante. A partir de 2010 hasta 2012 ha continuado el apoyo danés con alrededor de 6.8 millones de DKK distribuido entre seis y ocho ONG guatemaltecas.

⁷³ El 29 de diciembre de 1996, culmina el proceso de negociaciones para la firma de los Acuerdos de Paz en Guatemala. Los compromisos asumidos en esta nueva agenda política nacional, incrementaba el potencial de los cambios iniciados diez años atrás con la apertura democrática, el fin del régimen militar, el inicio de los gobiernos civiles, la puesta en vigencia de una nueva Constitución Política y el avance en la institucionalidad.

⁷⁴ En su primera fase PASOC contó con el apoyo financiero de las embajadas de Noruega, Suecia, Cataluña y Dinamarca.

⁷⁵ PAJUST es el Programa de Acompañamiento a la Justicia de Transición. Se trata de un Programa paraguas donde confluyen varios programas, el cual cuenta apoyo de Suecia, EE.UU. y los Países Bajos.

⁷⁶ Con el apoyo financiero de la cooperación sueca.

⁷⁷ El aporte financiero de DANIDA al PAJ consistió en \$ 1.2 Millones, que representó el 18.6% de las inversiones hechas por SOROS en ese período.

2. ¿Qué nos propusimos?

La transparencia y el acceso a la justicia fueron ejes temáticos centrales de la cooperación entre DANIDA y sus socios en Guatemala: el PNUD con el PASOC y la Fundación Soros de Guatemala con el PAJ. Aunque este último se desarrollaría principalmente en el tema de acceso a la justicia.

Los esfuerzos conjuntos incluyeron el apoyo a la materialización de los derechos humanos y el desarrollo de la población indígena y de las mujeres.

En esa perspectiva con PASOC se propusieron como objetivos inmediatos: 1) Acompañar procesos de reconciliación nacional; 2) Promover un acceso equitativo a la justicia; 3) Promover la transparencia en la gestión pública y 4) Fortalecer la incidencia de las organizaciones de la sociedad civil). Al considerar que la discriminación es un factor que limita el alcance de un Estado plural e incluyente, en el año 2007 se decide incorporar el eje de “eliminación del racismo y de la discriminación”.

DANIDA y Soros/PAJ orientaron sus esfuerzos a desarrollar acciones coordinadas en la promoción del acceso a la justicia, el desarrollo de mecanismos alternativos de resolución de conflictos y la creación de condiciones para la protección y el acceso a la justicia de parte de los pueblos indígenas. Mediante el uso de metodologías innovadoras se privilegiarían acciones en el ámbito local. El objetivo inmediato del apoyo de DANIDA al PAJ fue “fortalecer las capacidades del Estado y de la sociedad civil para mejorar acceso a justicia a través de mecanismos judiciales y no judiciales en materia laboral, agraria y para pueblos indígenas, con especial atención a mujeres”. La cooperación de DANIDA con el Soros/PAJ concluyó en el año 2009.

3. ¿Qué logramos en el contexto?

El aporte de DANIDA al proceso de paz y desarrollo del país consistió en apoyar la estabilización del sistema político asentado en reglas básicas de la democracia. La cooperación de DANIDA con PASOC (desde 2005) y el PAJ (desde 2007) coincidió con dos periodos de gobierno de Guatemala; el de Oscar Berger⁷⁸ y el de Álvaro Colom⁷⁹. Ambos, gobiernos civiles del periodo de transición democrática, post firma de los acuerdos de paz⁸⁰.

Guatemala ha experimentado algunos avances en el escenario de paz, especialmente relacionados con su crecimiento económico. No obstante, algunos temas como la exclusión social, la corrupción, la inseguridad ciudadana o el acceso a la justicia, enfrentan dilemas propios y específicos. La cooperación danesa y sus socias han contribuido a mejorar las condiciones de participación y transparencia para involucrar a grupos históricamente excluidos en esas cuestiones. Para el tema de reconciliación, PASOC hizo un



La coordinadora de PASOC-PNUD, Manuela Sessa, en camino hacia el Jute en Guatemala, donde en 1981 fueron capturadas y desaparecidas 8 personas durante el conflicto armado.

⁷⁸ Del partido GANA. Gobernó de enero 2004 a enero 2008.

⁷⁹ Del partido UNE. Gobernó de enero 2008 a enero 2012

⁸⁰ Se ha denominado así al periodo que parte de la firma de los acuerdos de paz, es decir de 1996 a la fecha.

⁸¹ El mandato del PNR es: resarcir individual o colectivamente a las víctimas civiles de violaciones a los derechos humanos y delitos de lesa humanidad, cometidos durante el conflicto armado interno Acuerdo Gubernativo 258-2003 de fecha 7 de mayo de 2003.

⁸² Según informes del PASOC, en el 2010, de 1280 casos de niños desaparecidos bajo investigación, 324 habían sido resueltos y 131 reunificaciones familiares habían tenido lugar.

importante acompañamiento a organizaciones indígenas y dio cercano seguimiento a los trabajos iniciados por MINUGUA (la presencia de Naciones Unidas en el campo).

a. Reconciliación nacional

La Reconciliación es un proceso que requiere de la concurrencia de diversos mecanismos políticos, jurídicos, sociales, culturales, y también de diversos actores, incluyendo, sobre todo, el gobierno, los partidos políticos y la sociedad civil. Bajo esta visión PASOC incidió en el diseño inicial del Programa Nacional de Resarcimiento⁸³, desde el cual las víctimas del conflicto armado interno reciben compensación económica. También apoyó la creación de la Comisión Nacional de Búsqueda de Niños Desaparecidos⁸² e impulsó varias acciones vinculadas con las recomendaciones de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico.

Socias de PASOC, como el Grupo de Apoyo Mutuo (GAM)⁸³, la Fundación de antropología Forense de Guatemala (FAFG)⁸⁴ y ECAP⁸⁵, que trabajan en el ámbito de justicia, verdad y reparación, han desarrollado mecanismos judiciales que al obtener sentencias sientan precedentes para que otros casos de desaparición forzada sean resueltos en favor de las víctimas. El caso acompañado por el GAM, conocido como “El Jute”⁸⁶, es un hito en la lucha por la verdad y la justicia para las víctimas del conflicto armado, por ser el primer procedimiento especial de averiguación por desaparición forzada y el primer caso donde se juzga a un militar de carrera: Marco Antonio Sánchez Samayoa, quien fuera comandante de la zona militar de Zacapa.

Las organizaciones que trabajan con las víctimas han construido caminos alternativos a la denuncia política, asumiendo la búsqueda de la justicia, la verdad y la reparación como una manera de enfrentar las debilidades del Estado y hacer que cumpla sus compromisos con la paz y la reconciliación. Además de asesoría legal, se han apoyado proyectos que ofrecen atención emocional a las víctimas.

Otras organizaciones como Caja Lúdica⁸⁷ e IIARS, apoyados por PASOC, han privilegiado nuevos y creativos

métodos para aportar a la reconciliación nacional. El arte y la comunicación creativa son medios para la recreación y reconstrucción de las relaciones socio culturales y políticas promoviendo una cultura de paz y la convivencia respetuosa. Un buen ejemplo de esto es la exposición “¿Por qué estamos como estamos?”, que es una iniciativa del Instituto Internacional de Aprendizaje para la Reconciliación Social –IIARS⁸⁸. La exposición revisa las causas del conflicto armado y muestra la realidad social, cultural y de exclusión histórica a la que han sido sometidos los pueblos indígenas. La exposición, confronta actitudes de discriminación y racismo de la población urbana, principalmente mestiza, y promueve el respeto a la diversidad como medio para construir la paz y la democracia en una realidad multicultural y pluriétnica. La exposición ha sido visitada por más de 100,000 estudiantes y, en acuerdo con el MINEDUC, ha realizado cursos de formación para aproximadamente 600 maestros y maestras.



Taller en Marañones, Bajo Aguan, Honduras.

⁸³ Proyecto 005-08, “Proyecto de Apoyo al Proceso de investigación y litigio del procedimiento especial de averiguación denominado Caso El Jute”. Contó con un financiamiento de PASOC de Q.1,141,240.00.

⁸⁴ Proyecto 027-08 FAFG, “Investigaciones antropológicas Forenses”. Financiado por PASOC con Q.1,140,000.00

⁸⁵ Proyecto 032-08 ECAP, “Rompiedo el silencio: Fortalecimiento de mujeres víctimas de violencia sexual” Financiado por PASOC con Q. 226,595.88

⁸⁶ En 1981 el ejército detuvo, torturó y desapareció a 8 personas. Casi 30 años después, el 3 de diciembre del 2009 se obtuvo sentencia condenatoria. Las víctimas fueron: Miguel ángel, Jacobo y Raúl Chegüen; Inocente, Antolín, Valentín y Santiago Gallardo, y Tránsito Rivera.

⁸⁷ Convenio 019-08 Caja Lúdica, “Empoderamiento de los jóvenes líderes y lideresas a través del arte y la cultura para el fortalecimiento de políticas culturales y el fortalecimiento de la cohesión social de Guatemala. Financiado por PASOC con Q.1,147,500.00

⁸⁸ Este proyecto de CIRMA/IIARS fue financiado tanto por Fundación Soros, como por PASOC. Esta exposición se encuentra activa y puede ser visitada en la 9 Avenida “A” 18-95, Zona 1. Bodega No. 1. Interior de FEGUA. Cdad. Guatemala.

b. Acceso a la justicia para pueblos indígenas

El PASOC y PAJ han apoyado a organizaciones indígenas que difunden y promueven sus derechos, incluyendo la recuperación y reconocimiento de su sistema de justicia. Se ha logrado mayor apertura en el Organismo Judicial y la Corte Suprema de Justicia para considerar la aplicación de los principios de la justicia indígena, ejemplo de lo cual es que la Defensa Pública Penal integró elementos de la cultura indígena en sus estrategias de defensa. Se ha formulado una iniciativa de ley de lugares sagrados y se ha creado en la Corte Suprema de Justicia la unidad de pueblos indígenas. La sistematización de experiencias ha demostrado la validez del sistema jurídico maya y que éste puede ser el correlato del sistema formal.

El apoyo a la recuperación de las estructuras ancestrales comunitarias ha derivado en el empoderamiento de autoridades indígenas.

Se ha contribuido a crear condiciones alternativas para materializar el acceso a la justicia para la población indígena. Apoyos específicos a la Fundación Mirna Mack⁸⁹, están contribuyendo a ampliar esa perspectiva, para incidir en reformas legales, la modernización del sistema de justicia y la construcción del Estado democrático.

En los departamentos Alta Verapaz, Baja Verapaz, Petén, Izabal y Quetzaltenango, donde existen altos niveles conflictividad agraria, se capacitó a técnicos y profesionales para implementar métodos alternativos de resolución de conflictos agrarios⁹⁰. Además se logró la aprobación de la política de Desarrollo Rural Integral, que en su parte sustantiva beneficia principalmente a la población campesina-indígena. Se discutió con el Ministerio de Trabajo y se elaboraron cuatro propuestas de políticas públicas sobre reforma procesal, política de empleo, rol de la inspección general de trabajo y salario. Dos proyectos en el componente laboral, los de CEADEL y CIIDH⁹¹, elaboraron informes sobre el estado de cumplimiento de los derechos laborales. Se establecieron acuerdos con la Universidad de San Carlos, para institucionalizar un diplomado en temas de derechos laborales, beneficiando a sindicalistas e inspectores del Ministerio de Trabajo⁹².

c. Transparencia para la gestión pública

Este componente logró importantes resultados: Se ha contribuido a promover una mejor utilización y transparencia de los fondos públicos. La realización de auditorías sociales, fiscalización⁹³ y procesos de preparación de presupuestos participativos en el ámbito local, están llevando a un uso más eficiente de los recursos, principalmente en los departamentos más pobres del país. Organizaciones comunitarias de base de cinco departamentos del país tienen mayor participación en el sistema de Consejos de Desarrollo en los ámbitos comunitario y nacional. Se ha fortalecido la capacidad institucional de organizaciones de la sociedad civil para monitorear la gestión pública. Se ha logrado crear políticas públicas para destinar presupuesto municipal en favor de las mujeres y se han denunciado hechos de malversación y de obras sobrevaloradas o mal hechas.

Gracias al apoyo de PASOC a Acción Ciudadana, se creó el Centro de Asistencia Legal contra la Corrupción (ALAC)⁹⁴, el primero en su tipo en Latinoamérica. El centro ha logrado la substitución de funcionarios corruptos e igualmente ha evitado que los fondos públicos sean utilizados para otros fines, fortaleciendo así el combate a la pobreza. Mecanismos de transparencia como el Sistema de Compras del Estado –GUATECOMPRAS-, y el monitoreo de gastos de campaña realizados por el Tribunal Supremo Electoral han sido importantes contribuciones.

En Guatemala se realizaron importantes proyectos, tales como: la aplicación del sistema de transparencia del Ministerio de Finanzas – SICOIN -, la Comisión de Transparencia del Congreso y el periodismo investigativo para vigilar y divulgar la aplicación del presupuesto militar y las graves acusaciones de corrupción que ha resultado de este trabajo.

Aun cuando falta mucho por hacer, se está influyendo en el control de la función pública y la ciudadanía ve la corrupción como un obstáculo para el desarrollo y la democracia.

⁸⁹ Convenio 016-08 de la Fundación Mirna Mack "Monitoreo y análisis de la persecución penal en delitos contra la vida". Financiado por PASOC con Q. 1,147,500.00

⁹⁰ Proyecto No. 1298, BUFETE JURIDICO DE RABINAL; Proyecto No. 1437, Pastoral COBAN. Proyecto No. 1160 de la PASTORAL SOCIAL VICARIATO DE PETEN, Proyecto No. 1228 de AEPDI; Proyecto No. 1191 de COSI/ASODHI, todos ellos financiados por la Fundación Soros.

⁹¹ Proyecto No. 1005 CEADEL "Acceso a la justicia Laboral un Derecho Humano" y proyecto No. 951 CIIDH "Monitoreo de Derechos Laborales", ambos de la Fundación Soros, en cofinanciamiento con ASDI.

⁹² Acciones coordinadas entre la Fundación Mario López Larrave, contraparte de PAJ y la USAC.

⁹³ UNAM-G, tiene diversas experiencias donde las mujeres han protagonizado eventos de auditoría social que han sido exitosos y que han validado



Niño en la escuela en Chamaque, Comitancillo, Guatemala. 2006

d. Lucha contra la discriminación y el racismo

Los programas de DANIDA se han orientado a promover el respeto a la identidad y derechos de los pueblos indígenas. En algunos proyectos la discriminación es un tema plenamente incorporado en sus acciones. Esfuerzos de educación e información dirigidas tanto a la población como a funcionarios de instituciones de justicia (jueces de paz y jueces de primera instancia), han sido medios de sensibilización y capacitación en el tratamiento de la discriminación. Con la divulgación de la temática en medios, se ha extendido la sensibilización hacia la población en general y se ha sensibilizado a futuros periodistas desde las aulas universitarias⁹⁵.

La Fundación Rigoberta Menchú⁹⁶, ha elaborado varios peritajes lingüísticos y sociológicos, que posteriormente se convirtieron en manuales adoptados por el Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala (INACIF), el que además creó la Unidad Lingüística. Se asesoró y acompañó a víctimas de discriminación para llevar sus casos y aunque pocas, se han logrado sentencias condenatorias (3 de 400 denuncias).

el ejercicio de fiscalización de éstas, convirtiéndolas en referentes de las municipalidades donde han actuado. Ver informes del Convenio 026-08 "Ejerciendo la auditoría social para el control de los presupuestos públicos con enfoque de género e intercultural"

⁹⁴ Convenio 001-08 entre PASOC – Acción Ciudadana. PASOC aportó un total de Q. 1,155,138.49

⁹⁵ Convenio 009-08 (01/02/08 al 31/01/10) Fundación DOSES "Medios, fuentes informativas y universidades contribuyendo al combate del racismo y la discriminación étnica en Guatemala"

⁹⁶ Convenio 014-08 "Atacar la discriminación y el racismo para favorecer el acceso a la justicia de los indígenas. Financiado por PASOC, con Q.1,138,885.50

4. ¿Cuáles son nuestros retos y desafíos a nivel local, nacional y regional?

De manera particular, el PNUD ha jugado un papel importante al apoyar la implementación de los Acuerdos de Paz. Sin embargo, algunas contrapartes del programa PASOC – y también PAJ – señalan como debilidad la escasa articulación, transferencia de conocimiento y desarrollo de capacidades por parte del programa regional hacia ellos.

Según las entrevistas realizadas por el equipo de la sistematización, PNUD principalmente ha sido un canal administrativo en los últimos años de PRODER y durante la realización del proyecto Pro-democracia. Han sido limitados los esfuerzos para fortalecer capacidades de las contrapartes y/o promover intercambio entre ellos. PASOC tuvo un cambio de orientación, al pasar del desarrollo de acciones de fortalecimiento de la sociedad civil, en su primera fase, hacia alianzas entre la sociedad civil y el Estado en su segunda fase. Tal vez el enfoque de articulación y transferencia de conocimiento se ha perdido en esta transición.

Varias personas entrevistadas de organizaciones indígenas desconocían que los recursos han sido parte de un programa centroamericano, por lo cual no han tenido oportunidad de aprovechar conocimientos de organizaciones regionales, como IIDH y Estado de la Región.

Sin embargo, las contrapartes guatemaltecas han consolidado conocimientos y experiencias y han logrado incidir en los contextos locales y nacionales donde actúan. Los resultados obtenidos rebasan las expectativas. Sin embargo, algunos aspectos merecen ser atendidos para mejorar sus resultados, como por ejemplo:

- a. Crear espacios conjuntos entre socios para trabajar el tema de racismo y discriminación.
- b. Contar con una estrategia para evitar que el trabajo de las OSC substituyan las obligaciones del Estado.
- c. Promover que los socios asuman el enfoque de género de manera sistemática en su vida organizativa y en sus planes de trabajo. El desafío es lograr que las organizaciones profundicen en el análisis e incorporación sustantiva del enfoque de género, superando así el abordaje cuantitativo del tema.
- d. Dirigir esfuerzos hacia la transformación del sistema de justicia a modo que el acceso a la justicia sea una realidad para toda la población.

Mujer miembro de una cooperativa de mujeres en Comitancillo, en San Marcos de Guatemala.



CAPÍTULO V

POBLACIONES VULNERABLES, PUEBLOS INDÍGENAS Y DERECHOS DE LAS MUJERES

5.1. La política de DANIDA sobre mujeres y pueblos indígenas

“Una cultura judicial que acepta desigualdad de trato, privilegios e impunidad para los poderosos y corruptos y una ineficiencia procesal, difícilmente puede promover las libertades y los derechos para su población, especialmente para los más desprotegidos.”⁹⁷

Como se ha indicado, el programa regional de DANIDA ha intentado mejorar las condiciones de acceso a la justicia especialmente de los sectores más vulnerables, mujeres y pueblos indígenas, particularmente Guatemala y Honduras.

Los derechos de los pueblos indígenas han tenido una prioridad especial para el gobierno de Dinamarca y en consecuencia se han promovido tanto en el ámbito internacional como en sus programas de cooperación. La referencia es la “Estrategia para el Apoyo Danés a los Pueblos Indígenas” de DANIDA (2005), que pretende establecer una plataforma para un diálogo permanente en la promoción de los derechos indígenas. La estrategia es conforme a lo establecido en el Convenio 169 de la OIT, ratificado por Honduras y Guatemala y a la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobado en 2007 por la Asamblea General de la ONU.

Además, DANIDA tiene su estrategia “Gender equality in Danish Development Cooperation” (2004), que trata el tema de género de manera transversal en las intervenciones, además de abrir la posibilidad de esfuerzos específicos al respecto.

5.2. ¿Qué logramos con el grupo meta en el contexto?

El programa regional hizo énfasis en la capacitación de mujeres, principalmente indígenas, de distintas áreas rurales de Guatemala y Honduras en temas relacionados con la defensa de sus derechos y con temas relacionados con la discriminación de etnia y género que enfrentan. Paralelamente en estos países se impulsaron auditorías sociales y fiscalización de presupuestos municipales y nacionales en el marco del tema de transparencia y lucha contra

la corrupción. El programa también creó espacios en los que las mujeres e indígenas construyen mayores oportunidades en la toma de decisiones políticas.

Guatemala: En el tema de acceso a la justicia, DANIDA apoyó proyectos que abordaron distintos aspectos: laboral, agrario y derechos de los pueblos indígenas. Tanto en el tema agrario como en el laboral se ha visibilizado la problemática de las mujeres en cuanto al acceso a la justicia mediante espacios de reflexión e intercambio.

Con el apoyo danés y a pesar de la oposición ejercida por grupos conservadores empresariales, en Guatemala se brindó asesoría jurídica a mujeres trabajadoras para la defensa de sus derechos laborales. También se desarrollaron acciones para hacer más efectiva la Inspección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y se crearon propuestas de políticas públicas en torno a empleo, salario mínimo.

Considerando que la incidencia en el tema de la justicia agraria es un desafío para las organizaciones de la sociedad civil en Guatemala, los esfuerzos específicos de asesoría legal a comunidades indígenas buscaron disminuir la conflictividad agraria y promover el acceso estable a la tierra.

Las organizaciones apoyadas por DANIDA participaron en las mesas de diálogo para la elaboración de la política pública de desarrollo rural integral, la cual fue asumida por el gobierno de Álvaro Colom. La existencia de esta política no incidió en la disminución de la conflictividad por la tierra. Contrario a lo esperado, durante el gobierno de Álvaro Colom se incrementaron los desalojos forzados: 127 desalojos documentados durante el gobierno de la UNE, en comparación a los 97 efectuados durante el gobierno de la GANA⁹⁸. A la vez, organizaciones de la sociedad civil, promovieron la Ley de Desarrollo Integral Rural, la cual no ha sido aprobada.

Si bien la corrupción en el sistema de justicia sigue siendo un obstáculo para avanzar en la lucha contra la discriminación, las demandas presentadas por contrapartes de DANIDA, Fundación Rigoberta Menchú y GAM por ejemplo, están sentando precedentes importantes para resarcir a las víctimas y reivindicar la dignidad de la población indígena, especialmente cuando tales demandas

66 ⁹⁷ Extraído del documento: Informe final junio 2005 a diciembre 2010. “Transparencia y Justicia. Programa de Apoyo a la democracia y los Derechos Humanos en Centroamérica (PRODER). Mayo 2011.

⁹⁸ Según AVANCSO 2011

desembocan en sentencias positivas. Acciones de sensibilización, formación y acompañamiento de operadores de justicia, así como la elaboración de manuales de procedimientos, están logrando cambios en las normas y formas de aplicación de la justicia para el tratamiento de casos de discriminación étnica.

Los esfuerzos de asesoría legal y acompañamiento por organizaciones como las fundaciones Mirna Mack y Menchú, han favorecido el acceso a la justicia para la población indígena y ha reducido el temor para denunciar la discriminación y el racismo. La incidencia de organizaciones como Oxlajuj Ajpop, CPD, Bufete Jurídico, Tob´nel Tinamit y otras, ha hecho posible contar con jueces indígenas en algunos municipios, donde la mayoría de la población es indígena. Cabe mencionar que el fortalecimiento de la Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala (PDH) está permitiendo que las mujeres indígenas y la población indígena en general, vean en esta instancia un medio para demandar el respeto a sus derechos. La PDH

ha mediado en todos los casos de desalojo de campesinos – indígenas para garantizar el respeto a la vida e integridad de la población.

La promoción del pluralismo jurídico en Guatemala ha logrado abrir una importante brecha en la visión del sistema de justicia para responder mejor al carácter multiétnico del país. En el ámbito municipal, por ejemplo, los representantes del sistema de justicia han comenzado a comprender y a reconocer el papel que juegan las autoridades tradicionales indígenas, en torno a la prevención y control del delito en las comunidades.

Gracias a los esfuerzos de organizaciones como CPD, Oxlajuj Aj Pop, AEPDI y AGAI, se ha fortalecido la articulación entre autoridades indígenas de diversas regiones de Guatemala, a partir de la realización de encuentros y la sistematización de sus experiencias. La interacción de la representación indígena está fortaleciendo la identidad y el sentido de pertenencia étnica. Con mayor libertad, las comunidades



Capacitación apoyado por DANIDA en Chisec en el departamento de Alta Verapaz en Guatemala.

indígenas han retomado mecanismos y procedimientos tradicionales en la solución de sus diferencias y conflictos. Esto mismo ha significado un reposicionamiento de las autoridades indígenas y de los sistemas de autoridad ancestral, lo que también contribuye al reconocimiento del papel de las ancianas como guías espirituales y autoridades indígenas. Estas dinámicas abren mayores posibilidades para reconstruir el tejido social comunitario indígena, roto en el momento de la invasión.

Honduras: Una apuesta prioritaria del Fondo ACI ha sido potenciar a los grupos excluidos en Honduras, para garantizar su participación activa y propositiva en procesos de incidencia política. Un supuesto ha sido que la inclusión de las perspectivas, demandas y propuestas de estos grupos, contribuiría a una mayor legitimidad y representatividad de las Organizaciones de la Sociedad Civil en su lucha a favor de políticas públicas pro-pobre con inclusión de sus intereses.

En ese marco se identificaron iniciativas desarrolladas por AMDV, Casa Luna, MOMUCLAA, Foro de Mujeres por la Vida, ENMUNEH, SDM, CODEMUH, CEM-H, orientadas a mejorar las capacidades de las mujeres, para desarrollar procesos de negociación de propuestas, incidencia política, y ejercicios de auditoría social desde una perspectiva de género. Se conformaron redes y alianzas que negociaron la inversión de los proyectos presentados por las mujeres en los presupuestos municipales y por primera vez en los municipios se habló desde una perspectiva de género, logrando promover los derechos económicos, políticos, sociales y laborales de las mujeres.

Por su parte, MOPAWI se enfocó en la demanda de los derechos de los pueblos indígenas y la difusión de los instrumentos jurídicos internacionales, logrando generar desde las Federaciones Indígenas un pensamiento más crítico y una posición más alerta cuando se trata de los Derechos Colectivos de los Pueblos Indígenas.

Con el proyecto de ADROH la población indígena Lenca del departamento de la Paz, fortaleció sus capacidades, realizando procesos de incidencia en el ámbito local sobre fondos ERP y otros fondos públicos, dirigidos prioritariamente a jóvenes y mujeres. Con impacto positivo sobre la

población indígena Lenca de la misma zona, UTC se orientó en el mejoramiento de las capacidades locales, de incidencia y articulación social de líderes y lideresas, procurando su inserción en espacios de decisión local o regional.

Con el apoyo del Fondo ACI fueron elaboradas 4 propuestas de políticas públicas sobre vivienda solidaria, atención al migrante y política de auditoría social y 22 propuestas concertadas sobre niñez y juventud, acceso para campesinos, discapacidad, migrantes, mujeres e indígenas, entre otras. Trece de estas propuestas fueron consideradas en la agenda pública y 3 recibieron financiamiento (las relacionadas con vivienda, migrantes y rehabilitación para personas con discapacidad).

Nivel regional: A nivel regional, por medio del IIDH, DANIDA ha promovido el conocimiento de los derechos de las mujeres y de los pueblos indígenas, incorporando en sus procesos educativos la difusión de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), de la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas y el convenio 169 de la OIT.

El Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos (CCPDH)⁹⁹, que entre 2000 y 2007 hizo cinco declaraciones sobre los derechos de los pueblos indígenas, destaca el compromiso de monitorear el fenómeno de feminicidio, promover el acceso de los procuradores a las investigaciones judiciales en esta materia y promover el cumplimiento de la CEDAW en la región. Por ejemplo, el CCPDH demandó en 2006 la plena aplicación por parte de los Estados centroamericanos de la Convención Interamericana para Prevenir Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém Do Pará), por las condiciones epidémicas que ha tomado el feminicidio en estos países.

Finalmente, en el tema del acceso a la justicia para la población indígena y las mujeres, y a pesar de los logros señalados arriba, Centroamérica debe avanzar más en la coordinación entre sociedad civil e instituciones de justicia y del Estado.



CAPÍTULO VI

LECCIONES APRENDIDAS Y VALOR AGREGADO

Las lecciones aprendidas son fruto de la experiencia, de los documentos que reportan el recorrido de DANIDA y de entrevistas a personas conocedoras de la cooperación de Dinamarca en Centroamérica.

6.1. Lecciones aprendidas en el programa regional

Relación donante – socio centroamericano:

- El donante debe ser considerado siempre como un socio estratégico para el logro de resultados duraderos. La eficiencia se alcanza gracias al trabajo en equipo entre socio y donante, y además, de la habilidad para adaptarse a condiciones cambiantes. En el caso de los Ombudsmen de Honduras y Guatemala, DANIDA logró identificar sus fortalezas y debilidades y trabajó con estas entidades durante casi 15 años, lo que aseguró el fortalecimiento institucional y un mayor impacto de su acción. Los socios han apreciado las acciones de cooperación y DANIDA ha programado ya procesos que se extienden hasta los 5 años.
- DANIDA se ha caracterizado por impulsar procesos de largo plazo, que permiten la construcción de relaciones de confianza y credibilidad con sus socios centroamericanos. Sin embargo, las situaciones de fricción han generado incertidumbre en las relaciones con socios clave, como el caso de PDH de Guatemala, con la que hizo falta un diálogo y procedimientos previamente diseñados y acordados para atender un conflicto y resolverlo.

Sostenibilidad:

- Las herramientas técnicas instaladas por los socios centroamericanos en las instituciones estatales contribuyen a los avances, modificación de prácticas y estructuras relacionadas con la administración de justicia y la transparencia, lo que genera confianza de la sociedad en la justicia y en las instituciones. Ejemplos específicos son: Protocolos de investigación de la CICIG, manuales anticorrupción generados por contrapartes de ACI, manuales de capacitación del IIDH, Sistemas de Compras del Estado -GUATECOMPRAS- y ALAC, promovidos por Acción Ciudadana en Guatemala, peritajes específicos contra la discriminación, realizados por la Fundación Rigoberta Menchú y de modernización de la policía, a cargo de la Fundación Mirna Mack.
- La mejora de la eficiencia en la utilización de los recursos es uno de los pilares fundamentales de la sostenibilidad. Particularmente en instituciones regionales como el IIDH, que debe incurrir en altos gastos que podrían reducirse mediante reuniones virtuales, cursos “on line” y comunicaciones “vía Skype”. Asimismo, pese a que todos los socios cuentan con un sitio de página en Internet, tal parece que en algunos casos se ha subestimado el gran potencial de esta herramienta, por lo que no se ha logrado conocer mejor las opiniones de sus usuarios y aprovechar los instrumentos interactivos (Google, Facebook, etc.).

- La sostenibilidad política del trabajo de los socios de DANIDA está sujeta en gran medida a la voluntad política de los Estados. Por ende, lograr cambios trascendentales en la administración de justicia y en la lucha contra la impunidad y la corrupción depende de las alianzas políticas que los Socios establezcan con actores clave. Las alianzas con ministerios públicos, congresos, PDH/ CONADEH han sido cruciales para incidir en una mayor apertura de las instituciones del Estado y para lograr transformaciones en materia de justicia y transparencia. Aun con sus limitaciones, los Ombudsmen en Guatemala y Honduras ahora cuentan con un presupuesto nacional para sus operaciones.
- La lucha contra la corrupción es una de las maneras más eficientes para promover la reducción de la pobreza y uno de sus instrumentos es la auditoría social. La apropiación de este instrumento ha construido una mayor participación ciudadana organizada, que permite el control social sobre las actividades y acciones de los servidores públicos y los órganos contralores del Estado, que lamentablemente no han tenido un buen desempeño en el combate a la corrupción. Se han desarrollado adecuadamente los métodos de auditoría social dentro de las contrapartes en Guatemala y Honduras, que han recibido fondos y/o asesoría a través de los fondos ACI, SOROS, PASOC, Transparencia Internacional y el CONADEH.

Fortalecimiento de la ciudadanía y Organizaciones de la Sociedad Civil:

- La existencia de un marco legal y de garantías constitucionales por sí sola no asegura el respeto a los derechos humanos. Se requiere que la ciudadanía exija el cumplimiento de sus derechos, el acceso a la justicia y la rendición de cuentas: en resumen, la existencia de un verdadero Estado de derecho. En Honduras, la fragilidad del orden constitucional y la legitimidad cuestionada de un gobierno elegido hacen que exista una polarización política y que el contexto nacional sea más complejo para el trabajo de las OSC. En Guatemala, no obstante la existencia de normas específicas contra la discriminación, poblaciones excluidas como indígenas y mujeres, enfrentan actitudes de resistencia dentro del mismo sistema de justicia para hacer cumplir sus derechos.
- El desarrollo de conocimientos y mayor capacidad de las organizaciones locales para la defensa de los derechos humanos, ha demostrado ser una vía de empoderamiento efectivo. Se han generado experiencias colectivas de auditoría social, de comunicación y sistematización de casos sobre violaciones a los derechos humanos. Estos han demostrado que la apropiación por parte de la ciudadanía facilita



MOPAWI micrófono con dirigente de la organización indígena en Honduras: MOPAWI (Mosquitia Pawisa Apiska).

el desarrollo del liderazgo, especialmente de las mujeres y amplía la interlocución entre la sociedad y el Estado.

- Los procesos de auditoría social y la generación de capacidades en organizaciones locales han generado una mayor participación en las acciones de monitoreo e incidencia relacionadas con la generación de políticas públicas de municipios en Honduras y Guatemala. La inclusión de grupos excluidos en los procesos de auditoría social permite potenciar el establecimiento de alianzas, la generación de propuestas, y una mayor participación política para la defensa de sus derechos.
- Una población que se siente involucrada, que es consultada y tiene la oportunidad de elevar sus demandas o las de su comunidad, incrementa su autoestima y el sentido de corresponsabilidad en los procesos destinados a mejorar su calidad de vida. Las organizaciones locales que han recibido apoyo de los fondos de ACI, PASOC y Soros ofrecen muchos ejemplos sobre el particular.
- DANIDA ha aprovechado la modalidad de fondos comunes con otras agencias internacionales para canalizar su cooperación hacia organizaciones locales de la sociedad civil en Honduras y Guatemala. El Fondo ACI es un ejemplo positivo bajo una estructura de cogestión entre organizaciones hondureñas y agencias internacionales. Se ha logrado considerable valor agregado para las organizaciones locales. No obstante se debe reconocer que la armonización entre varios donantes también tiene costos de tiempo y recursos.
- DANIDA cuenta con uno de los pocos programas en Centroamérica que ha promovido una sinergia entre socios y las áreas de interés, el acceso a la justicia y la lucha contra la corrupción.
- En esta región existe un vacío de conocimiento y reflexión sobre asuntos regionales. Se ha observado la utilidad del trabajo del IIDH, Estado de la Región y Transparencia internacional, puesto que ya en una fase inicial de su trabajo (investigación, publicaciones, etc.) han establecido contactos activos con redes y organizaciones de la sociedad civil, con el mundo universitario, etc.

- Las instituciones regionales en Centroamérica tienen serias dificultades en lograr contribuciones de los gobiernos. Al mismo tiempo, está bajando el apoyo de las agencias bilaterales europeas que han sido sus socios históricos. En este contexto, el programa regional de DANIDA ha actuado de forma responsable al financiar estudios sobre la futura sostenibilidad (IIDH), divulgación del informe del Estado de la Región y otros.

Estrategia de DANIDA:

- El apoyo a la sociedad civil ha sido un complemento necesario y efectivo a la cooperación con instituciones del gobierno. La sociedad civil puede jugar un rol significativo en la promoción del cambio y motivar y empoderar a las y los ciudadanos en su participación en los asuntos de derechos humanos, transparencia y promoción de conductas democráticas. La experiencia enseña que incrementando las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil, facilitando relaciones y espacios de participación ciudadana, se contribuye a superar posiciones tradicionales de confrontación.
- La articulación de las organizaciones en redes debe obedecer a sus propios principios, intereses y necesidades, para no dar lugar a que las diferencias políticas fracturen sus procesos. La creación de una única Plataforma de Derechos Humanos en Honduras, para hacer más efectiva la cooperación y la acción de las organizaciones en el marco del golpe de Estado en Honduras, si bien tuvo un impacto positivo en un primer momento, las variaciones del contexto y de posiciones políticas institucionales llevaron a la escisión de la plataforma. Sin embargo, la flexibilidad de DANIDA permitió que los fondos se canalizaran hacia los dos grupos que se formaron luego de la ruptura, manteniendo el aporte al proceso de re-establecimiento de la democracia.
- DANIDA ha respaldado la aplicación de la Eficacia de la Ayuda a través de los principios de la Declaración de París, que originalmente fue diseñada para la cooperación entre gobiernos.
- La iniciativa del Fondo ACI-ERP se destaca entre los primeros fondos comunes en Centroamérica, que se sitúa en un contexto de apropiación, armonización y alineación de ONG internacionales y agencias bi- y multilaterales para extender los principios de la Declaración de París al trabajo con la sociedad civil hondureña. Además, el apoyo de los fondos PASOC y la Fundación Soros Guatemala han canalizado fondos conjuntamente con Noruega y Suecia.
- Aún promoviendo dos temas (transparencia y acceso a justicia), DANIDA ha tenido la flexibilidad necesaria para respetar el mandato y estrategia de las contrapartes de las organizaciones civiles en Guatemala y Honduras, lo cual es prueba de la confianza existente.

6.2. Valor agregado de DANIDA.

Durante las entrevistas realizadas, resaltaron algunos de los resultados de los programas DANIDA PRODER y Pro-democracia, mediante los cuales DANIDA ha generado un valor agregado más allá de la transferencia de fondos para sus socios en Centroamérica.

DANIDA es un socio estratégico.

Dinamarca lleva muchos años en la región apoyando los procesos democráticos y el fortalecimiento del Estado de Derecho. Su prestigio y reconocimiento hace que el apoyo político que brinda sea valorado ampliamente, incluso con mayor importancia que su apoyo financiero, posicionándose como un socio estratégico.

DANIDA desarrolla su cooperación bajo enfoques de alianza política con sus socios centroamericanos, dentro de un marco de respeto mutuo y confianza. Sus relaciones generalmente son de carácter estable y de largo plazo. Estas cualidades han permitido no solamente una buena relación sino también el afianzamiento institucional de los socios.

DANIDA trabaja tanto en el ámbito regional como nacional, con experiencias distintas en los diferentes temas de interés de DANIDA. Esto le ha permitido vincular a los socios y enriquecerles a partir de las experiencias de cada uno de ellos, y ha posibilitado la acción conjunta en temas particulares. Un ejemplo de ello es la vinculación promovida por DANIDA entre Transparencia Internacional y Estado de la Región, en la que la primera le proporcionó insumos a la segunda para uno de los capítulos del informe Estado de la Región sobre Desarrollo Humano Sostenible 2008.

El diálogo y la asesoría brindada por la oficina de DANIDA en Guatemala ha sido muy apreciada por los socios del programa regional. Además, han sido importantes las visitas del asesor/a de DANIDA a las organizaciones y comunidades involucradas en los proyectos.

De igual forma, el Consejo Regional de DANIDA ha resultado ser un valioso espacio para articular acciones con otras iniciativas apoyadas por la cooperación danesa y para identificar aliados en los países.

DANIDA es un donante responsable.

Las personas y organizaciones con las que trabaja valoran a DANIDA como un socio confiable, respetuoso y que facilita un diálogo adecuado, que ha significado estabilidad por un período de diez años. Además, DANIDA es un socio "convergente", es decir, está interesado en los temas que trabaja y además muestra que Dinamarca ha sido un aliado importante al respaldar acciones para fortalecer la integración centroamericana.

DANIDA, como donante responsable, ha desarrollado algunas iniciativas que permiten a sus socios garantizar cierta sostenibilidad financiera, al facilitarles, por ejemplo, el contacto con otros potenciales donantes. También ha aportado fondos para la elaboración de estudios/estrategias de sostenibilidad.

DANIDA, un donante comprometido con los DDHH y la población excluida.

DANIDA aporta soluciones concretas a organizaciones que atienden los reclamos y denuncias de las personas que viven en condiciones desiguales y sin acceso a la justicia. La visión estratégica de DANIDA, y su conocimiento y entendimiento de la figura del Ombudsman y del contexto nacional y regional, al igual que lo hace Suecia, generó apoyo específico para la consolidación de la PDH en Guatemala y el CONADEH en Honduras.

La cooperación danesa ha tenido capacidad de adaptarse pertinentemente a las prioridades de la región y de los países. DANIDA también ha demostrado capacidad para actuar de forma rápida y flexible y responder a situaciones de creciente deterioro de los derechos humanos y apoyar a establecer mecanismos que brindaron protección y acceso a la justicia a víctimas de violaciones.

Los derechos de los pueblos indígenas han tenido una prioridad especial para la cooperación de Dinamarca. "DANIDA ha sido el último y el único donante de PASOC que ha mantenido una mano de alianza y cooperación con la sociedad civil. Es un actor con fuerza y decisión política, un aliado importante para el PNUD"¹⁰⁰.

Los participantes frente a Teatro nacional de Costa Rica, durante el XXX Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos, que organiza el IIDH.



CAPÍTULO VII

PERSPECTIVAS Y RETOS HACIA EL FUTURO

Este capítulo contiene reflexiones sobre perspectivas y algunos retos hacia el futuro, luego del análisis de las experiencias de los programas regionales apoyados por Dinamarca.



Consejo regional en Copán Ruinas, Honduras, September 2011. Sören Vöhtz, Víctor Meza, luego Tom Louden (Comisión de Verdad, Honduras), Patricia Gómez (Embajada en Managua) y Manfredo Marroquin (Transparencia Internacional).

7.1 La regionalidad del programa

Dinamarca ha mantenido una actividad regional desde el inicio del programa en 1992, lo que refleja constancia y compromiso que se traduce en un valor adicional. Cabe señalar que en la implementación de la mayoría de proyectos en cada país, DANIDA ha promovido intercambios de experiencias, trabajo de redes y relaciones inter-personales.

En la década de los años noventa se desarrollaron más proyectos a cargo de organizaciones regionales. En la última década se observa un cambio hacia trabajo en redes (entre organizaciones nacionales independientes). Al respecto, se destacan buenas prácticas de redes regionales:

- Transparencia internacional con sus organizaciones afiliadas (Acción Ciudadana en Guatemala, Ética y Transparencia en Nicaragua, FUNDE en El Salvador, Asociación para una Sociedad más Justa en Honduras, y otras).

- Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos (CCPDH) del cual el IIDH ocupó por 11 años la Secretaría Técnica.
- Programa Especial de Derechos Humanos de las Mujeres del IIDH, que cumplió 20 años de trabajo en toda la región con el apoyo de DANIDA, logró cooperar con movimientos sociales como con mujeres campesinas, mujeres rurales, etc.

El Consejo Regional de DANIDA es un espacio donde convergen lo socios y la Embajada de Dinamarca y se reúne dos veces al año. Es muy apreciado por las y los participantes, porque justamente aporta a la actividad regional que pretende la cooperación danesa. Las reuniones del Consejo han servido para compartir avances y desafíos en la ejecución del Programa y socializar experiencias entre socios, así como articular algunos esfuerzos conjuntos. Este espacio fue también utilizado para la presentación y debate sobre

temas coyunturales de importancia y ayudaron a DANIDA a tomar decisiones en materia de cooperación. Por ejemplo, en ese seno se analizó la importancia de la CICIG, la Comisión de Verdad en Honduras, el informe del Estado de la Región, etc. Las entrevistas con participantes subrayaron la importancia de contar con este espacio regional entre agentes de cambios de instituciones del Estado, organizaciones de la sociedad civil y el mundo académico.

DANIDA es capaz de generar un trabajo con perspectiva regional destinado al intercambio de experiencias, por ejemplo una de las iniciativas de intercambio regional ha sido la visita en febrero 2012 de una delegación de Honduras para conocer la experiencia con CICIG en Guatemala. Otra iniciativa fue una reunión conjunta con representantes de tres Canastas de Fondos para sociedad civil (Fondo Común de Apoyo a la Sociedad Civil en Nicaragua, Fondo ACI-ERP Honduras, Fondo PASOC y PAJ Fundación Soros). Se llevó a cabo en Managua en mayo del 2009.

Un posible nuevo programa de DANIDA debería desarrollar los mecanismos para reforzar intercambios en temas específicos de interés conjunto. Y también aprovechar mejor el conocimiento y los métodos manejados por instituciones regionales como IIDH, Estado de la Región y Transparencia internacional, que podrán generar aprendizajes entre organizaciones de la sociedad civil, alcaldías, y en general en los ámbitos locales en cada uno de los países de trabajo.

7.2 La Eficacia de la Ayuda y su agenda de implementación.

A partir del inicio del PRODER en 2005, DANIDA ha hecho un esfuerzo mayor para coordinar y armonizar su apoyo con otras agencias de cooperación. Esto ha incluido la canalización de su apoyo mediante cuatro canastas de fondos:

- Programa de Acceso a Justicia (PAJ) de la Fundación Soros Guatemala, apoyado por Suecia y Dinamarca hasta 2009.
- PASOC-UNDP con Noruega, Suecia y Dinamarca para pueblos indígenas, aunque los últimos dos años solamente DANIDA lo implementó.
- CICIG financiada por 16 donantes mediante una canasta de fondos administrado por el PNUD.
- Fondo ACI para la sociedad civil en Honduras apoyado por 14 agencias internacionales.

Estos mecanismos responden adecuadamente a la agenda internacional que tiene como fin aumentar la eficiencia y eficacia de la Ayuda, reconfirmada en diciembre 2011 en la conferencia ministerial en Busan, Corea. Las canastas de fondos a veces toman tiempo de negociación e implementación pero reducen los costos de transacción, como se ha confirmado en la evaluación internacional de OECD/DAC sobre el efecto de la Declaración de París¹⁰¹.

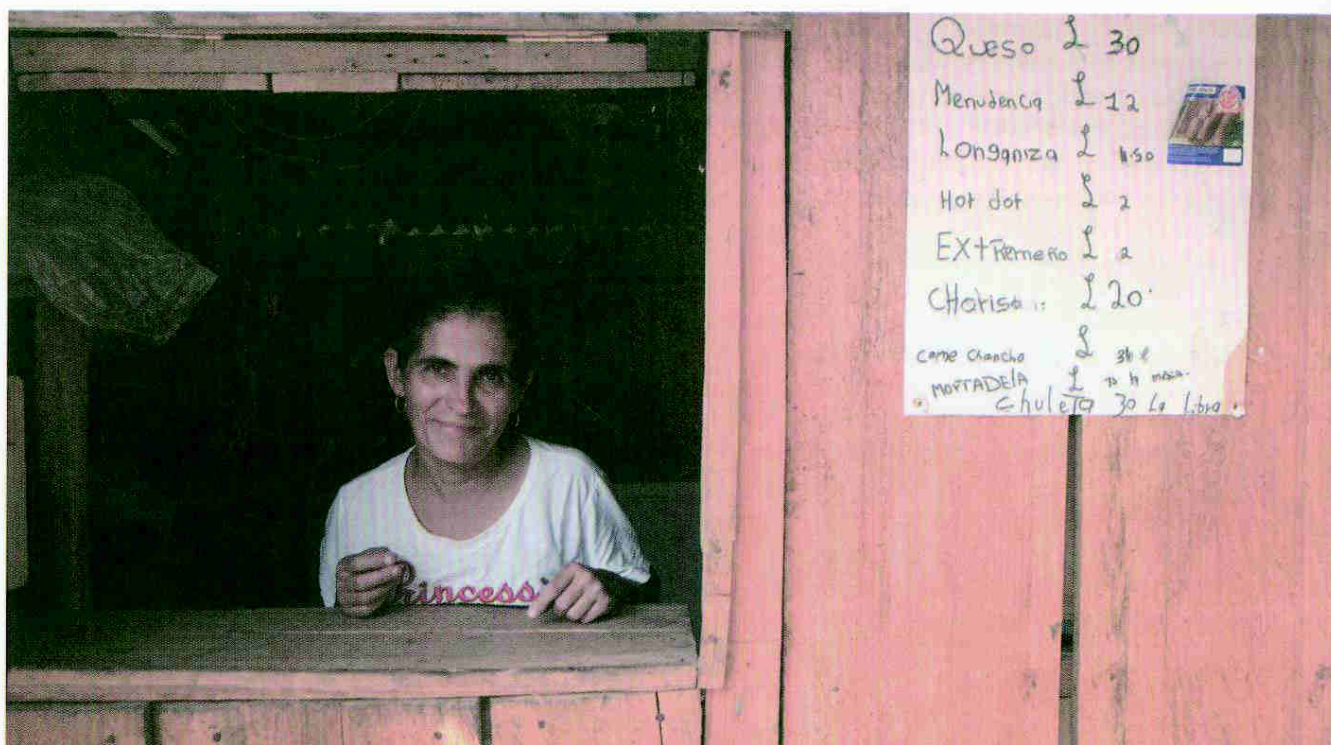
También se trató de establecer canastas de fondos con los Ombudsmen en Honduras y Guatemala. En el caso de PDH en Guatemala, la armonización de donantes ha sido discontinuada, ante todo por falta de un Plan Estratégico de la PDH. En el caso de Honduras, se logró establecer un solo proyecto armonizado entre Dinamarca y Suecia (Asdi), bajo la modalidad de canasta de fondos, en el cual se incluyen las prioridades del Plan Estratégico 2006-2010 de CONADEH. Sin embargo, este convenio no se implementó debido al golpe de Estado en junio de 2009 y por la grave violación a los derechos humanos en el país.

Cabe destacar que el programa regional de DANIDA ha mantenido una coordinación con otros donantes, particularmente entre los países nórdicos, que ha logrado apoyar a socios importantes, como: IIDH, las Procuradurías de Derechos Humanos y con los tres fondos para sociedad civil. Además, se mantienen reuniones de coordinación impulsadas por Naciones Unidas a nivel de embajadores, relativas a apoyo a la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG).



Taller de la organización ADETRIUNF en el departamento de Choluteca en Honduras, que ha sido apoyado por el Fondo ACI

¹⁰¹ La Evaluación Independiente de la Implementación de la Declaración de París. OECD/DAC. 2011. 21 países han participado en la última fase de la evaluación.



Liduvina Guerra, residente en Copan, Honduras, es propietaria de una pequeña empresa dedicada a la venta de pollo congelado, carne y queso.

7.3 Experiencias con los fondos comunes para ONGs

La ejecución de los fondos comunes ha sido asignada a tres agencias y organizaciones internacionales: PNUD, Fundación Soros y Trocaire. Según las entrevistas hechas por el Equipo de la sistematización, el Fondo ACI en Honduras contribuyó con mayor valor agregado que los dos fondos en Guatemala, ya que el enfoque de PASOC-PNUD en sus últimos años principalmente se ha convertido en un canal administrativo y, en el caso de Fundación Soros, cayó considerablemente su capacidad, si se compara con el inicio de PRODER en 2005. En consecuencia, existe una preferencia, expresada por las personas entrevistadas en las organizaciones guatemaltecas, por realizar contratos directos con DANIDA o a través de una ONG danesa, más que recibir recursos con la intermediación de PNUD.

A diferencia del PNUD, el fondo ACI está integrado en el mundo de la sociedad civil en Honduras, al contar con participación de miembros de organizaciones hondureñas y ONG internacionales (afiliados a ACI). Además, se han aplicado varias herramientas relevantes para el análisis y desarrollo organizacional. La forma de fortalecer la capacidad de incidencia y asesorar la planificación y monitoreo/reportes fue valorada positivamente por las ONG hondureñas entrevistadas por el equipo de sistematización. Se ha manejado de forma adecuada la revisión técnica de las propuestas recibidas en cada convocatoria y la selección final a cargo de un comité.

Uno de los retos a enfrentar es la incidencia que pueda tener

DANIDA cuando participa en este tipo de fondos colectivos para asegurar la introducción de sus principios u orientaciones de la cooperación, especialmente cuando organizaciones de base que representan sectores priorizados por DANIDA tienen grandes dificultades para escribir y presentar proyectos e informes, dado los niveles de formación de sus miembros. Teniendo en cuenta esta situación, el equipo del Fondo ha hecho esfuerzos de capacitación y de apoyo puntual. Sin embargo, aunque se observan mejorías, las dificultades persisten, ya que se trabaja con grupos de personas excluidas.

7.4 Dificultades con indicadores y medición del impacto

En el documento del Programa aprobado en 2005 se dio prioridad al mejoramiento del sistema de medición de resultados del apoyo danés. Dicho proceso se realizó con dos tipos de indicadores: impacto y avance del Programa. Los indicadores de impacto se refieren a los cambios políticos, socio-económicos, institucionales y jurídicos del contexto en el que se inscribe el Programa. Los indicadores de avance corresponden al desempeño en lo referente a sus objetivos, resultados esperados y la ejecución del presupuesto.

En 2007 se hizo un esfuerzo para responder a las ambiciones que se expresó en la planificación del programa PRODER (2005). No obstante, el trabajo con líneas de base y los llamados "indicadores de oro" (uno por cada socio) no ofrecieron los resultados esperados. Por ejemplo un indicador es: "En al menos 3 países los órganos de investigación han introducido mejoras a sus procedimientos en casos de corrupción". La verificación del

indicador fue definida con el Índice de percepción de la corrupción de Transparencia Internacional. Aunque DANIDA invirtió esfuerzos contra la corrupción en Guatemala, este país ha empeorado su puntuación durante la ejecución del PRODER. Esto muestra la dificultad de definir indicadores de impacto, que tienen una relación causal lógica con el apoyo de Dinamarca.

Cabe mencionar que DANIDA ha aplicado otros dos instrumentos para medir resultados. Uno ha sido las Misiones de revisión que efectúa aproximadamente cada dos años y han servido para recomendar ajustes de actividades y redefinir estrategias para lograr los resultados contemplados. El otro instrumento han sido evaluaciones y sistematizaciones de todos los proyectos principales (socios), efectuadas por lo menos en una ocasión desde 2005.

7.5 Rendición de cuentas hacia abajo.

El Programa de DANIDA se caracteriza por un alto nivel de apropiación local, incluido un respeto por los planes estratégicos y las prioridades de los socios. Tomando esta filosofía, en vez de enfocar tanto en indicadores propios del Programa DANIDA, probablemente hubiera sido mejor enfocarse en fortalecer “gerencia por resultados” al interior de los mismos socios. Es decir, conectar el apoyo del programa regional con un esfuerzo de desarrollo organizacional y mejorar el sistema de monitoreo y retroalimentación como instrumento gerencial de los socios. La lectura de los reportes de socios (e informes de contrapartes para socios), indica que la generación de capacidad organizacional/gerencial tal vez no fue atendida de forma suficiente durante la implementación del programa regional.

Parece un reto para varias contrapartes de organizaciones de la sociedad civil responder adecuadamente a su rendición de cuentas. Se observa la tendencia de poner énfasis en la “rendición de cuentas hacia arriba”, es decir, ante DANIDA, y mucho menos en la “rendición de cuentas hacia abajo”, ante la membresía y las asambleas anuales de cada organización. Como un ejemplo, Acción Ciudadana en Guatemala es altamente reconocida por su buen trabajo, sin embargo cuenta con una membresía muy limitada en su asamblea anual.

Lo que queda a preguntar respecto de las ONG es: ¿Existen indicadores para medir los avances en sus capacidades, incluyendo su democracia interna, la transparencia, la legitimidad, y en el caso de organizaciones de sociedad civil, su sistema interno de gobernanza, chequeo y balance? Parece ser que este tema no se ha sido analizado y discutido suficientemente, aún en las ONG que reclaman transparencia y democracia hacia sus gobiernos. Como parte del fortalecimiento democrático en América Central, se debe impulsar una sociedad civil con asociaciones civiles que agrupen un mayor número de personas.

7.6 Tendencias en la cooperación internacional para América Central

América Central fue la región del mundo que recibió mayores montos de la cooperación internacional per cápita y Nicaragua fue el país más beneficiado. Lo anterior se debió al conflicto en los años ochenta y al apoyo al proceso por la paz en la década de los noventa.

En años recientes, los objetivos de desarrollo relacionados con el combate a la pobreza en muchos casos compiten con los propósitos enmarcados en las acciones de seguridad y con los intereses económicos o geoestratégicos de los principales donantes.

América Latina se considera hoy una región estable. Se estima que alrededor de 75 % de la cooperación se canalizan por la vía bilateral¹⁰², mientras que instancias multilaterales otorgan el 25 % restante. En consecuencia, son evidentes las severas disminuciones en las aportaciones que realizaban países como Reino Unido, Italia, Suecia y Alemania.

En el futuro se mantendrán en la región las agencias multilaterales, como la Comisión Europea, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial y las agencias de las Naciones Unidas. Además, han aparecido nuevos actores de la cooperación, como Venezuela y Taiwán.

La reducción de la ayuda oficial de los países nórdicos y Holanda tiene efectos severos en los recursos disponibles para organizaciones que trabajan en la agenda de democratización y derechos humanos en Centroamérica. Aunque en menor intensidad, se observa la misma tendencia dentro de las ONG europeas que paulatinamente asignan más recursos a África. Refleja la situación general, que hasta los países nórdicos han dejado de tener una presencia estable por muchos años y ahora se caracterizan por intervenciones en coyunturas políticas que a su vez están determinadas de conformidad con sus prioridades en las relaciones internacionales. Esta es una situación que - como se verá más adelante - agrega retos a la cuestión de la sostenibilidad económica de los socios de DANIDA.

¹⁰² Visiones, enfoques y tendencias de la cooperación internacional para el desarrollo: Hacia un marco conceptual y práctico latinoamericano y caribeño. Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe. 2010.

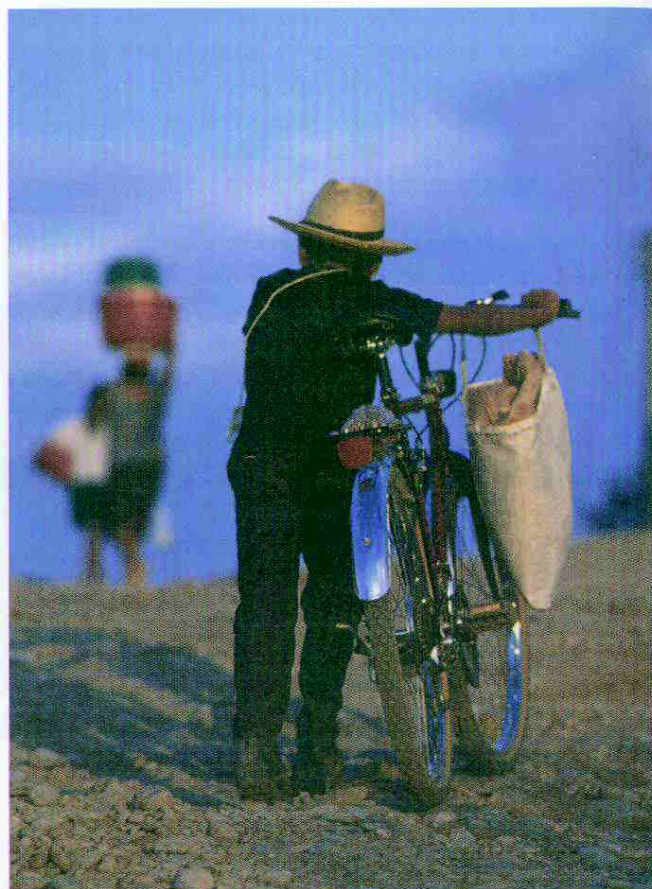
7.7 Relaciones con la sociedad civil en Dinamarca

De conformidad con las tendencias descritas anteriormente, la permanencia de la cooperación danesa en Centroamérica no es segura. Aunque a finales de 2011 el nuevo gobierno desistió de la idea de cerrar DANIDA en la región.

El Programa Regional en Dinamarca, PRODECA fue conocido por el amplio grupo de personas en Dinamarca que siguen de cerca la situación de Centroamérica. No ha sido el caso de PRODER desde 2005, sin embargo. Al no ser conocido el programa regional, éste carece también de respaldo en Dinamarca, en un contexto en el que se ha priorizado cada vez más a África, debido a las condiciones de pobreza de este continente.

En este sentido, la cooperación danesa perdió visibilidad al ejecutar sus fondos a través de Fundación Soros y PNUD/PASOC en Guatemala. El trabajo de información para el público en Dinamarca tampoco fue llevado a cabo. El poco conocimiento en Dinamarca sobre el programa regional probablemente influyó en la decisión de cerrar el programa (2010). Lo recomendable hubiera sido que las ONG danesas continuaran trabajando sobre estos temas en Centroamérica y formaran parte del Consejo Regional durante todo el periodo, ya que existe coincidencia temática en sus especialidades (Ibis con pueblos indígenas, 3F/Consejo Sindical Danés sobre derechos laborales y DanChurchaid sobre derechos humanos).

En el caso de Honduras es diferente. Primero, porque el Fondo ACI está adecuadamente vinculado con las ONG internacionales y, además, por qué las ONG danesas fueron activas en la Red por Honduras en Dinamarca, la que fue creada después del golpe por 3F, Ibis, MS, Danchurchaid y RCT. Cabe mencionar que en diversas entrevistas con organizaciones hondureñas se destacó el apoyo directo de ONG y sindicatos daneses, como un esfuerzo relevante del Ministerio de Exterior en Copenhague para incidir en la política de la Unión Europea en acciones de presión ante los golpistas en 2009, y procurando el retorno a la democracia. DANIDA, a través de Danchurchaid, fue una de las agencias internacionales que ofreció mayor apoyo a los defensores de derechos humanos durante los difíciles tiempos que sucedieron al golpe de Estado.



Muchacho en Ixchan, Guatemala.

7.8 Sostenibilidad financiera de socios regionales

DANIDA ha llevado a cabo un responsable proceso de retiro gradual de Centroamérica, en estrecho diálogo con los socios del programa regional. El tema de la sostenibilidad económica es un reto difícil, principalmente para IIDH, Estado de la Región y Transparencia internacional; ninguna de ellas ha logrado un apoyo de instancias de integración regional como el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) o Sistema Interamericano de Derechos Humanos¹⁰³.

El panorama de sostenibilidad económica no es fácil para las entidades regionales de derechos humanos - ni para la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos e IIDH.

78 ¹⁰³ Los pilares del sistema son la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) con sede en la ciudad de Washington D.C. y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en San José de Costa Rica.

Tomando al IIDH como ejemplo para ilustrar las dificultades de financiar estructuras regionales, se observa que esta institución en 2010 contó con un presupuesto total de 5,0 millones dólares, de los cuales el 67% fue aportado por Suecia, Dinamarca y Noruega. El Instituto depende en gran medida de pocos donantes (los países nórdicos y USAID) y no ha logrado ampliar y diversificar sus fuentes de financiamiento. Está claro que IIDH debe hacer recorres significativos en su organización, ya que será imposible mantener el nivel de ingresos de 2010.

Una iniciativa importante es la nueva Estrategia de Sostenibilidad que IIDH ha desarrollado con la asistencia técnica financiada por el programa regional. La estrategia expresa que en las nuevas circunstancias hay que diversificar las fuentes de financiamiento, prioritariamente a través de la oferta, mercadeo y venta de productos y servicios institucionales. Esto implica un cambio en la dinámica y cultura organizacional, que exigirá mayor eficiencia interna y, a su vez, fomentará la independencia financiera. Dentro de las recomendaciones se encuentra organizar la regionalización del instituto. En ese sentido, desde el año 2009 el IIDH inició el establecimiento de pequeñas oficinas en Uruguay y Colombia, la última financiada por Suecia. Según el estudio, resulta necesario responder mejor a las necesidades específicas de cada subregión y aumentar las capacidades de descentralización para atender la diversidad de actividades que son demandadas. Otra recomendación a corto plazo es disminuir en un 40% los viajes con cargo al presupuesto institucional y realizar virtualmente las reuniones de Junta Directiva.

Estado de la Región es un socio que tiene alta dependencia de DANIDA ya que cubre aproximadamente la mitad de los gastos con este aporte, por ejemplo para los últimos dos informes regionales recibió USD 556,000. Cabe mencionar que el Consejo Nacional de Rectores (CONARE) ofrece una contribución importante en gastos fijos. A inicios de febrero 2012, la Oficina de DANIDA organizó una reunión con posibles donantes.

Transparencia internacional es el tercer socio con dependencia de DANIDA para su trabajo a nivel regional en Centroamérica. Aunque su trabajo regional tiene una calidad atractiva, no ha sido fácil lograr apoyo de otros donantes. Sus Capítulos Nacionales tienen una buena capacidad de manejo y aplicación de fondos, quizá un

modelo de financiamiento podría ser las contribuciones de los Capítulos para las actividades regionales, estrategia similar fue empleada por "Social Watch"¹⁰⁴. Transparencia internacional expresa interés en contar con un estudio similar al de IIDH pueda proponer una Estrategia de Sostenibilidad para continuar con las actividades regionales en Centroamérica.

En general, la mayoría de las contrapartes en Guatemala y Honduras no han desarrollado una alta dependencia de DANIDA. Como ejemplo de ello, los Ombudsmen que apoyaba DANIDA lograron que el presupuesto asignado por el Estado fuera aumentado y así sobrevivieron a la salida de la cooperación danesa. Sin embargo, la decisión de continuar o no con el financiamiento del nuevo programa regional, será importante para que un número de socios en la región puedan mantener sus niveles de actividades. Por eso, la decisión de DANIDA de continuar en América Central ha sido altamente valorada en un contexto en el que varias agencias europeas de cooperación se están retirando de la región.



Mujer en Comitancillo, San Marcos de Guatemala. 2004.

¹⁰⁴ SOCIAL WATCH es una red internacional de ONG trabajando por la erradicación de la pobreza y justicia de género. Monitoreando los indicadores de la Cumbre Social en Copenhague en 1995. <http://www.socialwatch.org/es>*



CAPÍTULO VIII

CONCLUSIONES

Este capítulo contiene las conclusiones de la sistematización del programa regional, que la cooperación de Dinamarca ha apoyado en Centroamérica mediante sus programas regionales PRODER y Pro-Democracia, implementados entre 2005 y 2012.

8.1. Conclusión General

Los programas regionales de DANIDA han contribuido al objetivo previsto en 2005 “de mejorar el cumplimiento de las obligaciones en cuanto a los derechos humanos, promover el buen gobierno y empoderar a los grupos y personas discriminadas y menos favorecidas de Centroamérica.”

Durante siete años, de 2005 a 2012, la cooperación danesa y sus socios contribuyeron a mejorar la transparencia en la región y las condiciones de acceso a la justicia, especialmente para los sectores más vulnerables, mujeres y pueblos indígenas. Se apoyó el fortalecimiento de la institucionalidad de los Ombudsmen en Centroamérica, destacando la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) que ha logrado resultados significativos.

Además, se han fortalecido organizaciones locales en Honduras y Guatemala en la vigilancia del uso de los fondos públicos; se desarrollaron iniciativas de auditoría social y se generó confianza en la defensa de los derechos ciudadanos. Particularmente, la cooperación danesa hizo posible la articulación de la sociedad civil y su interlocución con el Estado, sobre todo con los gobiernos municipales.

En este sentido, la solidaridad y el apoyo de los procesos de paz, democracia y respeto a los derechos humanos que ha hecho posible la cooperación de Dinamarca y de los países nórdicos, es muy apreciada por los socios centroamericanos, que han alcanzado logros tangibles, según se evidencia en los capítulos 4 y 5

El programa regional logró resultados importantes para la nueva estrategia de DANIDA, que subraya una perspectiva basada en los derechos humanos. Como ejemplo de lo anterior se puede citar:

La CICIG ha seleccionado casos de alto perfil que cuentan hoy con procesos penales sólidos y que evidencian que nadie está por encima de la ley, ni el ex presidente Alfonso Portillo en Guatemala.

- Las instituciones del Ombudsman ofrecen a la ciudadanía mecanismos accesibles de justicia, de resolución o mediación en el creciente número de conflictos sociales.
- El IIDH marca la pauta en el posicionamiento de la educación en derechos humanos, incluyendo su Curso Interdisciplinario de Derechos Humanos en el que participan militares, funcionarios públicos y muchos otros actores políticos y civiles.

- Las organizaciones indígenas han difundido los derechos de los pueblos indígenas, la recuperación de su sistema de justicia y su reconocimiento por el sistema formal. En los departamentos Alta Verapaz, Baja Verapaz, Petén, Izabal y Quetzaltenango se formaron técnicos en métodos alternativos en la resolución de conflictos agrarios.
- 123 auditorías sociales fueron realizadas con el apoyo del Fondo ACI- ERP, desarrolladas en Honduras como ejercicios ciudadanos para auditar y monitorear fondos públicos.
- La Plataforma constituida en Honduras por seis ONG ha sido un referente en la defensa de los derechos humanos después del golpe de 2009. Logró la articulación con organizaciones en Europa y las Américas.
- El Estado de la Región (2008 y 2011) son informes percibidos por los usuarios como documentos de alta calidad de seguimiento y análisis del desarrollo humano sostenible, que ha contribuido a la construcción de una visión regional centroamericana.
- En colaboración con socios centroamericanos y Transparencia Internacional, la creación de Centros de Asesoría Legal e Incidencia Anticorrupción (ALAC) en Guatemala, República Dominicana, Nicaragua, Panamá y Honduras facilitó la puesta en marcha de mecanismos de denuncia confiable, sencilla y accesible para la ciudadanía. Se cuenta con información periódica y datos sólidos sobre casos de corrupción a partir de las denuncias ciudadanas que sirven de base para esfuerzos de incidencia.



Presidente Otto Pérez Molina y Comisionado de CICIG Francisco Dall'Anese.

8.2. Conclusiones según Estrategias de implementación del programa

Las conclusiones finales que aquí se presentan están estructuradas según los siete principios y consideraciones estratégicas, destacados en la planificación de PRODER (2005) y Pro-democracia (2010).

a. Coherencia con los principios de la cooperación danesa en el diseño y discusión con los socios sobre su incorporación al Programa (lucha contra la pobreza, género, derechos humanos).

El diseño y la implementación de PRODER y Pro-democracia han sido coherentes con las políticas y estrategias de DANIDA, incluyendo la lucha contra la pobreza, derechos humanos, democratización y en general señalan que la participación de la sociedad civil tiene que ser fortalecida.

La cuestión de los pueblos indígenas ha sido prioritaria, lo cual corresponde a la Estrategia para el Apoyo de Dinamarca a los Pueblos Indígenas. También cabe mencionar que particularmente cuatro socios (PASOC, Fondo ACI, Soros y IIDH) han aplicado el enfoque transversal de género, que resulta concordante con la política de DANIDA de promover la igualdad de oportunidades y de influencia política para mujeres y hombres.

b. Una formulación y justificación a partir del contexto, los aprendizajes de la implementación y, en el caso de Pro-democracia, con una estrategia de salida para los socios.

La buena calidad de la información y los análisis publicados en el documento "Estado de la Región" beneficiaron al Programa Regional, aportando conocimiento del contexto regional en Centroamérica, que fue de utilidad tanto



Manuela Sessa y Feliciano Mendoza de PASOC- PNUD, en una escuela en Comitancillo, Guatemala.

en su implementación como en su planificación. También ha funcionado un adecuado sistema de intercambio de aprendizajes, que permitió llevar a cabo un control de calidad caracterizado por lo siguiente:

- El Consejo Regional ha servido para compartir avances y desafíos en la ejecución del programa y para socializar experiencias. Los y las participantes subrayaron la importancia de contar con este espacio regional entre agentes de cambios de instituciones del Estado, organizaciones de la sociedad civil y el mundo académico.
- Las Misiones de revisión han constituido mecanismos de evaluación y monitoreo por parte de DANIDA en Copenhague. De esta forma, las revisiones sirvieron para recomendar ajustes de actividades y redefinir estrategias para lograr los resultados esperados.
- Durante la implementación del Programa, todos los proyectos principales (socios) han sido evaluados o sistematizados por lo menos en una ocasión, con el propósito de contar con información sobre resultados y efectos y con recomendaciones para mejorar o cambiar contenidos y estrategias.

Como donante responsable, ha desarrollado algunas iniciativas que permiten a sus socios garantizar cierta sostenibilidad financiera. Por ejemplo, Pro-democracia fue diseñado como una fase de salida de la región, sin dejar de mencionar otros procesos en los que DANIDA también, aportó fondos para la elaboración de estudios/estrategias de sostenibilidad.

c. Flexibilidad para responder a cambios contextuales

El Programa regional ha permitido cierta flexibilidad en su ejecución, lo que ha dado a los socios centroamericanos la posibilidad de responder mejor a los cambios en contextos socio-económicos y políticos. Esta flexibilidad apreciada por los socios ha permitido justificar ciertos cambios en los planes de trabajo y presupuestos. Además, el Programa ha contado con fondos no asignados para iniciar nuevas iniciativas y responder a oportunidades que no existían en el momento de formular el Programa.¹⁰⁵

¹⁰⁵ PRODER ha apoyado al Instituto Nacional Democrático (NDI) con asistencia técnica al proceso electoral en Guatemala en 2007, y además, ha hecho estudios analizando las actitudes hacia la democracia y las instituciones en Honduras, El Salvador, Guatemala y Nicaragua.

d. Concentración en cantidad de temas y socios

El primer Programa Regional, PRODECA, eligió sus temas con una lógica vinculada a los procesos de paz en Nicaragua, El Salvador y Guatemala, lo que implicó la participación de muchas contrapartes (que llegaron a ser 29 según listado de finales de los años noventa). A partir del 2005 se redujo la cantidad de socios a solamente ocho con contratos directos con la Embajada de Dinamarca. No obstante, al mismo tiempo se amplió la cantidad de contrapartes en Honduras y Guatemala, lo cual fue posible al poner a disposición tres fondos para apoyo a la sociedad civil (PASOC, Fundación Soros y Fondo ACI). Por ejemplo, el Fondo ACI apoyó un total de 257 proyectos, lo cual obviamente generó un abanico más amplio de actividades que los dos temas definidos en PRODER y Pro-democracia.

PRODECA cubrió cuatro componentes: acceso a justicia, democracia/buen gobierno, medios de comunicación y derechos laborales. A partir de 2005, en el programa PRODER, DANIDA se concentró solamente en dos componentes: acceso a justicia y anticorrupción/transparencia. Ahora, seis años después, observando los resultados se puede constatar que fue una buena decisión. Como fue mostrado en la sistematización, los socios han trabajado estos temas con un alto nivel de competencia y compromiso. Sin embargo, hizo falta desarrollar intercambios entre contrapartes en Honduras y Guatemala, que tampoco aprovecharon la riqueza de conocimientos disponibles en instituciones regionales como IIDH, Estado de la Región y Transparencia Internacional.

Si bien los socios del Programa individualmente corresponden a cada uno de los dos temas priorizados, conceptualmente ambos temas están estrechamente ligados y, en algunos casos, traslapan las actividades. Por ejemplo, la CICIG ha sido colocada en el componente enfocado al acceso a la justicia, aunque el tema de la impunidad también puede estar ligado a la corrupción en el sistema de justicia y seguridad pública.

También se desarrollaron actividades conjuntas, entre las que destacan el trabajo entre Estado de la Región y Transparencia Internacional. Este último contribuyó con la información sobre transparencia y lucha contra la corrupción para los informes "Estado de la Región" en 2008 y 2011. Sin embargo, las sinergias internas dentro de los dos componentes del programa han sido relativamente limitadas en PRODER y Pro-democracias, ya que en su planificación (documento de programas e informes de avances) no se ha discutido suficientemente sobre el nivel de componente, a pesar de haberse tratado el tema con cada socio.

e. La "opción mixta" de combinar socios de instancias públicas y la sociedad civil

Entre 1992 y 2009, el Programa regional eligió la "opción mixta", que consistió en combinar el apoyo a pocas instituciones estatales con un grupo de organizaciones de la sociedad civil y agregando algunas organizaciones regionales. DANIDA tuvo más socios estatales en los años posteriores a los acuerdos de Paz (policía civil, ministerios públicos, sistema judicial, etc.) y a partir de 2005 redujo sus relaciones a los Ombudsmen en Guatemala y Honduras, que actualmente cuentan con recursos públicos de sus países.

El proyecto multi-donante con la CICIG ha sido muy exitoso, tanto por sus resultados como por su capacidad de manejar relaciones con diversas instituciones estatales en Guatemala. En febrero 2012, DANIDA organizó una visita de instituciones hondureñas para conocer la CICIG y se estima que la experiencia puede ser de utilidad en Honduras en el futuro.

Con respecto a Honduras, el programa regional tiene experiencias similares con Suecia. En su evaluación de salida se hizo constar lo siguiente (2010):

"En el área de la gobernabilidad democrática ASDI orientó gran parte de sus recursos a la vigorización de la institucionalidad pública formal, pero los avances en el fortalecimiento de las instituciones formales son frágiles en una sociedad como la hondureña. El golpe de estado mostró que la instalación de capacidades formales y técnicas nacionales no es suficiente para la consolidación de la institucionalidad democrática y corren un alto riesgo de desaparecer por depender en gran medida de la voluntad de gobiernos y partidos políticos que no necesariamente responden a los intereses de la gran mayoría de los ciudadanos.

Es importante, en sociedades como las mencionadas, dirigir la cooperación en gran medida a organizaciones y movimientos sociales o públicos progresistas entre otro en el ámbito regional o local para potenciar la participación ciudadana para la toma de decisiones, el control político y la rendición de cuentas, de tal esta manera fomentando la cultura y práctica democrática desde su base".

Suecia experimentó en Honduras la misma situación que Dinamarca en Nicaragua, donde ni con la contribución de su "programa de país" (que Dinamarca solamente ha tenido en Nicaragua) fue posible lograr resultados satisfactorios en el área de la gobernabilidad democrática. En consecuencia, justifica que en la última fase de dos años con Pro-democracia – más allá de CICIG – solamente incluyó intervenciones con la sociedad civil y organizaciones regionales.

Sin embargo, se han observado avances importantes en el fortalecimiento de los espacios de diálogo entre el Estado y la sociedad civil tanto Guatemala como Honduras. Herramientas como la auditoría social han contribuido a importantes interacciones entre actores de la sociedad civil, municipios e instituciones del Estado en el ámbito local, donde las organizaciones mejoraron su capacidad de acción, promovieron el diálogo y la negociación de propuestas y contribuyeron a superar posiciones tradicionales de confrontación.

f. Respeto a las prioridades de los socios del Programa, diálogo con los socios e institucionalización de las actividades en los planes de los socios

DANIDA ha procurado impulsar acciones basadas en los planes estratégicos y planes anuales de cada socio (IIDH, Estado de la Región, Fondo ACI). Otras contribuciones han formado parte de un programa más amplio apoyado por varios donantes (como CICIG, PASOC- PNUD).

Un reto han sido las limitaciones en los sistemas de gestión por resultado, donde el Programa regional ha tenido dificultades en manejar un sistema de medición de resultados y el uso de indicadores de impacto. Sin embargo, se destacan avances importantes en este aspecto en algunos socios, como el IIDH, que según la evaluación de COWI ha desarrollado muy buenos indicadores de producto (output).

La Embajada de Dinamarca en Guatemala ha realizado un diálogo político constante con los socios y donantes para promover temas de incidencia en los temas de feminicidio, acceso de los pueblos indígenas para la lucha contra la impunidad en Guatemala, violación de derechos humanos en Honduras, lucha contra la corrupción y otros.

g. Coordinación, complementariedad y armonización con la cooperación internacional

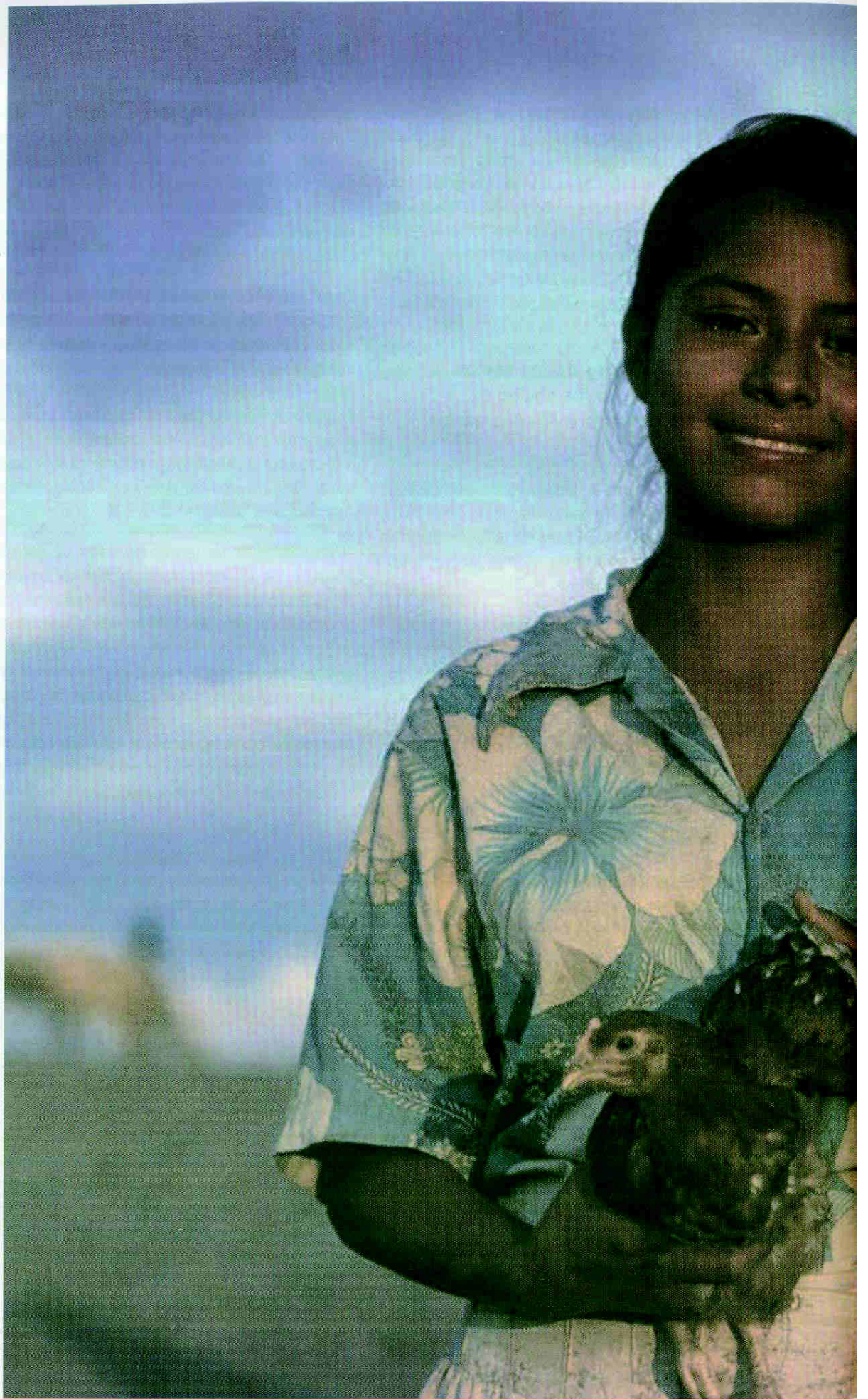
El Programa Regional ha tomado muy en cuenta la declaración de París, por tanto se ha coordinado estrechamente con los socios centroamericanos y con otros donantes para armonizar y financiar conjuntamente sus programas y planes. Se ha buscado un co-financiamiento para la CICIG, y tres fondos comunes para sociedad civil (Fondo ACI, PASOC y Soros). En el caso de Honduras, las ONG danesas se involucraron muy estrechamente después del golpe de 2009.

Sin embargo, en este ejercicio la cooperación danesa perdió su visibilidad y respaldo en Dinamarca, al ejecutar sus fondos a través de la Fundación Soros y PNUD/PASOC en Guatemala. Un respaldo a un programa regional es

necesario, en una situación en la que el apoyo de los países nórdicos experimentó un cambio importante. Dicho cambio se fundamenta en el contexto de una variación que pasó de la estabilidad de fondos que se mantuvo por muchos años, hasta la modificación de sus prioridades en las relaciones internacionales, debido principalmente a las coyunturas políticas.

En esta publicación se han mostrado los avances logrados por los socios en Centroamérica. Sin embargo, quedan todavía muchos retos en el combate a la pobreza y a la desigualdad, así como en el fortalecimiento de los procesos democráticos y el respeto a los derechos humanos. El gobierno de Dinamarca ha decidido continuar con un programa regional en Centroamérica, lo cual permite finalizar esta publicación con una cita de la estrategia general *"Dinamarca en América Latina – Oportunidades y Asociaciones"* (2007):

"Dinamarca tiene una comunidad de valores con la mayoría de los países en América Latina: La democracia y los Derechos Humanos como fundamento de la sociedad moderna, los principios de la economía de mercado y los objetivos de reducción de la pobreza. Compartimos también el objetivo de asegurar que organizaciones multilaterales fuertes y efectivas sean marco de la globalización. Esto significa que ya existe fundamento para fuertes lazos de asociación con los países de América Latina".





Muchacha en
una comunidad
en Ixchan,
Guatemala.

