

# Informe Sectorial

## Derechos Humanos

Barranquilla, Colombia



Monitoreo Externo 2004



Sistema de Monitoreo Externo de los Programas de Ayuda al Desarrollo de la CE LOT 4 – Latin America

*El presente informe, elaborado para la Comisión Europea por el Sistema de Monitoreo Externo de los Programas de Ayuda al Desarrollo de la CE, no refleja necesariamente las ideas de esta institución y compromete sólo a los autores*

# Índice

1. Objetivos del Informe Sectorial
2. Contexto regional de derechos humanos y democracia en América Latina - Tendencias y retos
3. Marco legal, político y financiero de la cooperación europea en derechos humanos y democracia en América Latina
4. Representatividad del ejercicio de monitoreo externo
5. Conclusiones generales del análisis de los proyectos monitoreados
6. Pertinencia global
7. Eficiencia global
8. Eficacia global
9. Impacto global
10. Sostenibilidad global
11. Lecciones aprendidas
12. Recomendaciones generales

ANEXOS – Colección completa de los Informes de Monitoreo por proyecto





## 1. Los objetivos del Informe Sectorial

El presente documento ha sido producido por el Sistema de Monitoreo Externo en América Latina y persigue los siguientes objetivos:

- Presentar el contexto actual de la cooperación en derechos humanos de la Comisión Europea (CE) en América Latina, señalando principales tendencias y retos.
- Ofrecer una mirada sobre la calidad de los proyectos monitoreados durante el ejercicio de 2004.
- Estimular una reflexión sobre factores que siguen limitando el impacto de la cooperación en el sector.
- Señalar lecciones aprendidas y ofrecer recomendaciones como insumo para futuras programaciones.

## 2. Contexto regional de derechos humanos y democracia en América Latina – tendencias y retos

El monitoreo externo de los proyectos de derechos humanos se encuentra en América Latina con contextos nacionales muy heterogéneos de países que han superado dictaduras militares y otros conflictos armados internos, siendo hoy día Colombia el único país del continente con un conflicto armado en curso. Todos los países tienen experiencia histórica con la violencia política aunque en dimensiones muy distintas. La transición a la democracia formal ha traído avances importantes para las sociedades latinoamericanas en los últimos años como la modificación de textos constitucionales, reformas judiciales y la incorporación de estándares internacionales de derechos humanos en la legislación interna, además de la creación de un amplio número de instituciones como las Defensorías del Pueblo, programas y proyectos en los Ministerios del Poder Ejecutivo, comisiones en los parlamentos, oficinas de derechos humanos en los organismos judiciales, las fuerzas militares y la policía. La gran mayoría ha ratificado los principales Tratados Internacionales de derechos humanos, incluyendo el Estatuto de la Corte Penal Internacional (CPI). Únicamente México y Chile constituyen excepciones en el caso del CPI.

### [La evolución del Sistema Interamericano de Derechos Humanos](#)

También evolucionó el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) con la adopción y entrada en vigor de nuevos instrumentos regionales como la Carta Democrática Interamericana (2001), que establece la promoción y protección de los derechos humanos como condición fundamental para la existencia de una sociedad democrática y reconoce el SIDH como instrumento para la consolidación de la democracia en la región. Las reformas significativas reglamentarias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en octubre de 2003 y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en noviembre de 2003, aumentaron la eficacia procesal y otorgan un papel más protagónico a las víctimas. Además, a principios de 2004, se renovaron por primera vez en la historia del SIDH ocho de los 14 puestos de jueces/as y comisionados/as. En los últimos años, la Comisión y la Corte han asumido un papel cada vez más relevante como actor político en la protección de los derechos humanos, por ejemplo en el caso de Perú, cuando cuestionaron la intervención del Gobierno de Fujimori en el Poder Judicial y la política estatal de lucha contra el terrorismo. El antecedente del caso de Perú cobra hoy día importancia en relación a las políticas incompatibles con la normatividad internacional de derechos humanos, adoptadas por el Gobierno de Álvaro Uribe Vélez para afrontar el conflicto armado en Colombia. A través de medidas cautelares o provisionales, el SIDH ha protegido la vida de miles de personas, entre ellas muchas defensores de derechos humanos y

comunidades en riesgo. Sin embargo, el sistema cuenta con serias limitaciones a la hora de cumplir con su amplio mandato y generar un impacto que incide en la transformación estructural de la situación de derechos humanos en la región. La Organización de Estados Americanos (OEA) no ha aumentado e incluso ha reducido el presupuesto del SIDH en los últimos años. El reto para los Estados latinoamericanos es revertir esta tendencia, ya que es contraria a la ratificación de los principales instrumentos regionales de derechos humanos.

#### **Persistencia de la impunidad y falta de acceso a la justicia**

En muchos países predomina la impunidad para crímenes como las desapariciones forzadas, tortura, masacres, genocidios y desplazamiento forzado de población, cometidos tanto por agentes estatales como grupos armados de oposición. Muchas de las recomendaciones de Comisiones de la Verdad, que abordaron determinados contextos nacionales, no se han traducido a la práctica. Hoy día, las víctimas de violaciones a los derechos humanos y sus familiares siguen encontrando a nivel nacional múltiples obstáculos en su búsqueda de verdad, justicia y reparación. La falta de administraciones nacionales de justicia, eficaces y eficientes, no sólo perjudica la reconciliación de las sociedades en situación de post-conflicto armado o post-dictadura, sino es (junto con la corrupción) un factor que reduce la confianza de las ciudadanas y los ciudadanos latinoamericanos en las instituciones estatales.

#### **Régimen democrático y políticas de seguridad interna**

A la deuda histórica con las víctimas de la violencia política, se añaden la inseguridad económica, la delincuencia y la inseguridad social, que alcanzan niveles alarmantes en América Latina. Las respuestas estatales a la delincuencia muchas veces parten de un concepto limitado y represivo de seguridad, por ejemplo frente a bandas juveniles. Hay sectores de la población que reclaman una solución más autoritaria frente a la criminalidad y no la quieren ver limitada por el respeto a los derechos humanos. Como consecuencia están creciendo grupos de autodefensa y justicia privada. Dichos fenómenos, especialmente preocupantes en Ecuador y Bolivia, porque muestran paralelismos con los inicios del paramilitarismo en Colombia, representan un riesgo serio para la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho en la región. Son expresión de una preocupante tendencia a atribuir las consistentes crisis económicas y la falta de perspectivas de desarrollo humano al mal funcionamiento del régimen democrático. A parte del reto de abordar problemáticas estructurales como la pobreza, el hambre, la enfermedad, la falta de educación, la destrucción del medio ambiente, la discriminación y exclusión política desde una visión amplia de seguridad humana, los países latinoamericanos afrontan el reto de defender la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos como valores en si mismos y no subordinado o como resultado de un desarrollo económico exitoso.

#### **La dimensión de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC)**

En los últimos años, la dimensión de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) ha cobrado mayor importancia junto con la preocupación sobre los derechos civiles y políticos. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 220 millones de personas - 43 por ciento de la población - viven en pobreza y una de cada cinco en extrema pobreza, encontrándose especialmente afectados niños y mujeres. Amplios sectores de la población rural y urbana carecen de seguridad alimentaria y vivienda digna. La situación de la población campesina sigue siendo afectada por una desigual distribución de tierra, la imposición de monocultivos para la exportación y la caída de los precios de las materias primas. Los pueblos indígenas se ven confrontados en sus territorios ancestrales con las operaciones de empresas transnacionales de la industria extractiva, entre ellas petroleras de procedencia europea. En un panorama de creciente integración económica, regional y sub-regional, amplios sectores de la población y algunos gobiernos de la región cuestionan las políticas de libre comercio promovidas por Estados Unidos. Los temores sobre las potenciales repercusiones del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y acuerdos bilaterales sobre la situación de derechos económicos, sociales y culturales han provocado protestas sociales masivas. Las preocupaciones

se centran por ejemplo en la protección de derechos laborales, el acceso a servicios públicos como salud y los derechos relacionados con el medio ambiente.

Teniendo en cuenta el panorama descrito en el campo de interacción entre los Estados latinoamericanos, la sociedad civil y la comunidad internacional, el reto de la CE y de la UE en su conjunto es contribuir en los próximos años a que los programas y proyectos dispersos de derechos humanos sean canalizados en Planes Nacionales de Derechos Humanos. La CE debería promover que tales planes se consoliden como una Política de Estado. En concreto, la cooperación de la CE debería apuntar a que los Estados latinoamericanos asuman su responsabilidad y asignen en los presupuestos nacionales suficientes fondos para la implementación de las políticas pertinentes en materia de derechos humanos y que se reduzca gradualmente la dependencia de dichas políticas de la cooperación internacional.

### 3. Marco legal, financiero y político de la cooperación europea en Derechos Humanos y Democracia en América Latina

La Política de Cooperación al Desarrollo, aprobada por la Comisión Europea en 2000, define la democracia y los derechos humanos como uno de las seis áreas prioritarias para aportar a la reducción de la pobreza a nivel mundial. El principal instrumento de cooperación para dicho área es la "Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH)", creada por el Parlamento Europeo en 1994. Desde 2004, la IEDDH reúne varias líneas presupuestarias destinadas a la promoción de los derechos humanos bajo la línea 19.04 (anteriormente B7-70). Su funcionamiento está reglamentado por los Decretos 975/1999 y 976/1999 del Consejo de Ministros de la UE, actualmente prorrogados hasta diciembre de 2006. El propósito de la cooperación en la línea 19.04 se define en tres objetivos específicos:

- Promover y defender los derechos humanos y libertades fundamentales proclamadas en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales relacionados con el desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho.
- Apoyar procesos de democratización.
- Apoyar medidas para promover el respeto a los derechos humanos y democratización a través de la prevención de conflictos y la atención a sus consecuencias, en estrecha colaboración con las instituciones relevantes y competentes.

#### Estructura de la IEDDH y cobertura temática en América Latina

La intervención de la IEDDH está estructurada en cuatro prioridades temáticas:

- 1.) apoyo para el fortalecimiento de la democracia, el buen gobierno y el Estado de Derecho,
- 2.) actividades de apoyo para la abolición de la pena de muerte,
- 3.) apoyo a la lucha contra la tortura y la impunidad y
- 4.) la lucha contra el racismo, la xenofobia y la discriminación.

Estas prioridades temáticas se dividen en cuatro campañas en el período 2004 a 2006:

- 1.) promover la justicia y el Estado de Derecho
- 2.) fortalecer una cultura de derechos humanos
- 3.) promover el proceso democrático y
- 4.) avanzar en equidad, tolerancia y paz

Las intervenciones de la IEDDH en los países latinoamericanos que han sido objeto del monitoreo externo en 2004, se concentran en las campañas 2 y 4, con la excepción de Guatemala que también es objeto de intervenciones en el marco de la campaña 3. La campaña 2 presta especial atención a derechos del niño, sensibilización sobre el tráfico de seres humanos y a la educación en derechos humanos. Además, está dirigida al apoyo a defensores de derechos humanos, particularmente a víctimas de la impunidad. Bajo la campaña 4, las intervenciones se enfocan en la promoción de los derechos de pueblos indígenas y conflictos étnicos relacionados. Complementario a las intervenciones en el marco de las campañas, existen los Programas Regionales de Derechos Humanos y Democracia en Centro América y la Región Andina, que expiran en 2005.

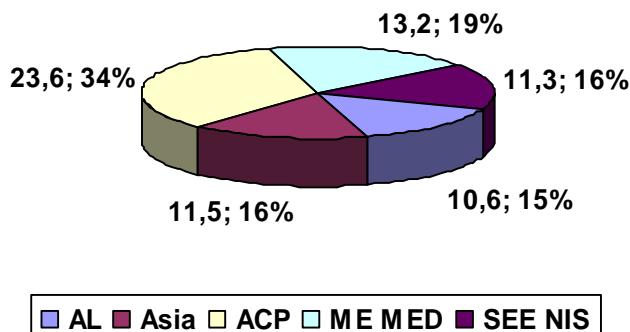
#### Contrapartes

La gran mayoría de los proyectos de la IEDDH en América Latina se ejecutan son ONGs, pero también algunas instituciones públicas como universidades o las Defensorías del Pueblo, además de organizaciones internacionales como Naciones Unidas o instituciones regionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Los proyectos se pueden ejecutar sin el consentimiento del Gobierno del país de acogida.

#### Volumen financiero

Como muestra el gráfico abajo, América Latina ocupa con 15 % el menor porcentaje del volumen financiero en la programación regional de la IEDDHR y el 9% en la programación de operaciones temáticas y geográficas de la IEDDH en 2004 (116.210.000 €). Sin embargo, es la única región donde la IEDDH cuenta con dos oficinas locales para la coordinación de los Programas sub-regionales en Centro América y la Región Andina. Cabe notar que desde el 2002, los fondos de la IEDDH para América Latina han disminuido.

#### IEDDHR 2004 - Programación Regional



#### Marco político

Los principios de libertad, democracia, el respeto a los derechos humanos y el Estado de Derecho son el fundamento de la Unión Europea e igualmente rigen su Política Común Exterior y de Seguridad (PESC), como estipula el Tratado de la UE (Título V, Artículo 11). En este sentido, la IEDDH no es únicamente un instrumento de financiación, sino un instrumento político complementando la Política Común Exterior de la UE. El Consejo de Ministros ha reforzado la actuación de la UE frente a la situación de derechos humanos en terceros países con Líneas Directrices sobre la pena de muerte, tortura, diálogos de derechos humanos, niños en conflictos armados y defensores de derechos humanos. Algunas Líneas Directrices incluyen orientaciones concretas sobre la actuación de las Delegaciones de la CE y las Embajadas de los Estados Miembros frente a dichas problemáticas. Entre los documentos de la CE que

pretenden dar una orientación más estratégica y de largo plazo a la cooperación en derechos humanos, se puede destacar la Comunicación sobre el "Papel de la UE en la Promoción de Derechos Humanos y Democracia en Terceros Países" de 2001. La Comunicación de 2001 identificó tres áreas que requieren una actuación más eficaz de la CE y son especialmente importantes a la hora de valorar el impacto de los proyectos monitoreados en 2004: 1.) la promoción de políticas coherentes y consistentes en materia de derechos humanos y democracia entre diferentes políticas de la CE, entre la CE y otras políticas de la UE como la PESC, y entre la CE y los Estados Miembros y en relación a otros donantes; 2.) la toma de un acercamiento más pro-activo, utilizando instrumentos como el diálogo político, comercio y asistencia exterior; 3.) adopción de un acercamiento más estratégico a la IEDDH, haciendo programas y proyectos en el terreno compatible con el compromiso de la UE con la democracia y los derechos humanos.

Un instrumento complementario que pretende fortalecer la dimensión del respeto a los derechos humanos, el acceso a la justicia y la participación de la sociedad civil en el conjunto de la cooperación europea es el Manual sobre "Buen Gobierno" (EuropeAid Manual on Good Governance).

Adicionalmente existen las programaciones multianuales según país y región. En el caso de América Latina, tanto la Estrategia Regional 2002 a 2006 como los documentos de Estrategia País hacen referencia a la democracia, el Estado de Derecho y el respeto a los derechos humanos, pero con diferentes niveles de precisión según la situación del país.

#### **Derechos Humanos en los Acuerdos de Cooperación**

A finales de 2003, la CE ha firmado Acuerdos de Diálogo Político y Cooperación en la región que otorgan mayor importancia a la dimensión de derechos humanos, el diálogo con y la participación de la sociedad civil. Queda pendiente la ratificación de dichos acuerdos en América Central y la Región Andina.

En relación a los Acuerdos de Cooperación de la CE con terceros países, es importante anotar que integran desde 1995 una "cláusula de derechos humanos" como elemento "esencial" de los mismos. Sin embargo, cabe notar que no todos los acuerdos incluyen una referencia a las modalidades de una eventual suspensión de la ayuda europea, lo que implica el riesgo que la cooperación bilateral (financiera y técnica) de la CE continua a pesar del repetido no cumplimiento de un Estado contraparte con la cláusula, por ejemplo a causa de la adopción de leyes y políticas que contradicen los Tratados Internacionales de Derechos Humanos ratificados por el Estado en cuestión. Desde la introducción de la cláusula esencial en los acuerdos comerciales y de cooperación, la experiencia en algunos países de América Latina muestra que el diálogo político sólo ha sido una herramienta insuficiente para "forzar" o hacer respetar la cláusula. Mientras los Estados contrapartes perciben que no tienen ningún costo real por su actuación (sea por acción o por omisión) en materia de derechos humanos, siguen sin modificar significativamente sus políticas y las posibilidades de impacto de la cooperación europea quedan limitadas. Este dilema evidencia la necesidad de elevar el nivel de exigencia con los Estados contrapartes en América Latina - especialmente en los países focales de la IEDDH – en relación a resultados concretos y avances sostenidos en materia de derechos humanos como base para una cooperación eficaz.

## 4. Representatividad del ejercicio

Desde el 2002 se ha podido aumentar gradualmente el número de proyectos monitoreados en el sector de derechos humanos en América Latina.

El monitoreo externo en DDHH 2002 – 2004

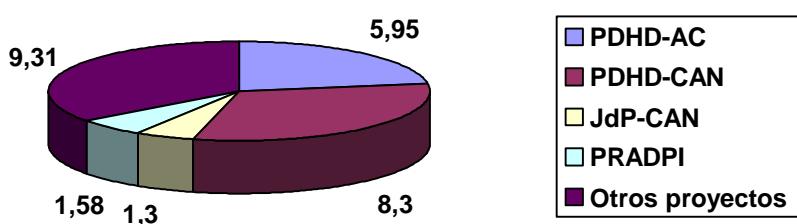
Actividad de monitoreo	2002	2003	2004
n. de proyectos	6	12	22
volumen de financiamiento (€ M)	9,7	17,0	26,3

Los proyectos monitoreados representan aproximadamente el 70% del volumen de financiamientos de la IEDDH en curso en América Latina durante 2004.

El incremento significativo en 2004 se explica con el aumento general de proyectos monitoreados durante el año, pero también ha sido expresión de un mayor interés de las Delegaciones en el marco del proceso de desconcentración, no obstante los presupuestos relativamente pequeños de estos proyectos. De los 22 proyectos monitoreados, 9 (40%) cuentan con una contribución inferior a 1 millón de €.

Los más de 50 proyectos de la IEDDH en ejecución durante 2004 tienen un volumen financiero de aproximadamente 40 M €. Se monitorearon 22 proyectos con un volumen financiero de 26,3 M €, lo que representa casi 70 % de la cooperación en el sector de derechos humanos. De los 9 proyectos regionales de la IEDDH en curso, se monitorearon 4: los dos Programas Derechos Humanos y Democracia 2002 a 2005 en la Región Andina (PDHD-CAN) conformado por 5 Programas País y en América Central (PDHD-AC), conformado por 6 Programas País, el Programa Justicia de Paz y Comunitaria en la Región Andina 2002 a 2005 (JdP-CAN), conformado por 5 capítulos nacionales y el Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo en Ibero América (PRADPI) 2002 a 2005, extendiéndose a toda América Latina. Los programas regionales constituyen el mayor volumen financiero de los proyectos monitoreados en el sector de derechos humanos en América Latina, como muestra el gráfico a continuación:

**Volumen financiero monitoreado de programas regionales y demás proyectos de DDHH en M Euro**



En relación a la representatividad por países, se realizó un monitoreo en 9 de los 15 países de la región, siendo Perú el país con el mayor número de proyectos monitoreados durante 2004, seguido por los países focales Colombia y Guatemala con 4 proyectos cada uno. Durante 2004 no se incluyeron proyectos en México, a

pesar de ser país focal en la programación de la IEDDH, debido a que los proyectos en curso reportaron menos de seis meses de ejecución y por lo tanto no calificaron para el ejercicio del monitoreo externo.

**Número de proyectos de derechos humanos monitoreados por país (incluido monitoreo de actividades nacionales del Programa Regional de Apoyo a Defensorías en Ibero América – PRADPI):**

Argentina:	1	Perú:	5
Bolivia:	3	Colombia y Guatemala:	4
Chile:	1	Bolivia y Costa Rica:	3
Colombia:	4	Ecuador, El Salvador y Venezuela:	2
Costa Rica:	3	Argentina, Chile y Nicaragua:	1
Ecuador:	2		
El Salvador:	2		
Guatemala:	4		
Nicaragua:	1		
Perú:	5		
Venezuela:	2		

Los proyectos abordan múltiples problemáticas y sectores de población beneficiaria dentro de una visión integral de derechos humanos incluyendo derechos civiles y políticos y, crecientemente derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Entre los temas específicos cubiertos por la IEDDH se monitorearon 4 proyectos para Pueblos Indígenas y 4 proyectos sobre atención a víctimas de la violencia y tortura y prevención de la tortura.

La modalidad de ejecución en 17 de los proyectos monitoreados es vía ONGs o consorcios de ONGs. En 13 proyectos las contrapartes son ONGs locales y en 4 proyectos son ONGs europeas, lo que evidencia un avance logrado por la IEDDH con respecto a la distribución de contrapartes entre ONGs del Norte y del Sur. En solamente tres proyectos, las contrapartes de la CE son Universidades (Programa Regional de Apoyo a Defensorías – PRADPI, Programa DDHH y Democracia – País Guatemala y País Costa Rica). El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos es contraparte de uno de los proyectos monitoreados y la Comunidad Andina de Naciones (CAN) de otro.

## Proyectos Monitoreados de la IEDDH en 2004

Nº Proyecto	Título	M€
B7-701/2002/0002	Centro de Rehabilitación – Abuelas Plaza de Mayo	0,64
	Rehabilitación Víctimas de la Tortura	0,55
	Derechos de Pueblos Indígenas del Chaco	0,35
	Democracia y Derechos Humanos – País Bolivia	1,10
	Derechos de Personas Privadas de la Libertad	0,60
B7-703/2001/0128	Acompañamiento a comunidades en riesgo	1,26
	Democracia y Derechos Humanos – País Colombia	3,00
	Democracia y Derechos Humanos – Guatemala	3,00
	Lucha contra discriminación étnica y de género	1,20
	Rehabilitación Psicosocial a Víctimas de Violencia	0,64
	Democracia y Derechos Humanos – El Salvador	1,80
	Democracia y Derechos Humanos – Nicaragua	1,00
	Democracia y Derechos Humanos – País Perú	2,00
	Programa Regional 'Justicia de Paz'	1,30
	Prevención de la tortura	0,82
B7-701/2002/0106	Iniciativa de Estabilización – Región Andina	0,94
	Protecting Indigenous peoples' rights	1,61
	Lucha contra la impunidad Derecho Internacional	0,70
B7-703/T-2000/086-02	Democracia y Derechos Humanos – Costa Rica	0,15
	Democracia y Derechos Humanos – País Ecuador	1,10
	Democracia y Derechos Humanos – Venezuela	1,10
B7-701/T-2000/092	Apoyo a Defensorías del Pueblo	1,44
Total volumen monitoreado 2004		26,3
Total programado EIDHR AL 2004		10,6

\* monitoreado anteriormente en 2003

## 5. Resultados generales del análisis de los proyectos monitoreados

Como evidencia la tabla a continuación, los proyectos de derechos humanos muestran una ejecución satisfactoria, siendo la calificación "b" aplicable para la gran mayoría de ellos en todos los criterios. Durante el ejercicio del monitoreo en 2004, ningún proyecto ha recibido la calificación "d" (indicando serias deficiencias). Esto permite la conclusión que las dificultades detectadas en general han sido problemas bajo el control de los proyectos que tienen una posibilidad de solución y cuentan con recomendaciones específicas en los informes de monitoreo.

Las mayores debilidades se registraron en el criterio de pertinencia. Mientras la relevancia de los proyectos se confirma en todos los casos, la calidad del diseño varía y es el aspecto donde la CE y las contrapartes deben prestar la mayor atención en el futuro. Los proyectos que recibieron la calificación "c", no tienen un Marco Lógico o reportan una falta de precisión en la formulación de los objetivos, manteniendo varios Objetivos Específicos, lo que refleja una dispersión de enfoques y estrategias de intervención y una deficiente articulación de actividades en el caso de algunos consorcios.

En cuanto a la eficiencia, se han dado problemas de orden administrativo-financiero y de monitoreo-seguimiento interno. Sin embargo, esto no ha afectado la calidad de los resultados, que es una fortaleza de muchos proyectos.

#### Puntuaciones ponderadas por criterio durante 2004

	PERT	EFIC	EFFE	IMPA	SOST
a	6	1	7	6	2
b	12	17	12	15	18
c	4	3	2	0	2
d	0	0	0	0	0
na	0	1	1	1	0
total	22	22	22	22	22

El criterio de eficacia reporta igualmente una valoración satisfactoria, que se explica con la percepción positiva que los beneficiarios tienen de los proyectos. La calificación "c" en dos proyectos se debe a qué el número de beneficiarios es significativamente más bajo de lo inicialmente proyectado y la adaptación de los proyectos a un contexto cambiante no resultó en los cambios estratégicos pertinentes.

Todos los proyectos tienen algún impacto en su entorno inmediato. Aquí es importante entender que los proyectos que se desarrollan en un contexto nacional en deterioro, muchas veces cumplen la función de frenar el empeoramiento de la situación de los beneficiarios y sólo muy pocas veces logran incidir directamente en favor de cambios estructurales en materia de derechos humanos a nivel nacional, debido a una serie de factores externos que perjudican o obstaculizan las transformaciones estructurales necesarias en los países de la región.

La sostenibilidad tiene la valoración más positiva, ya que la mayoría de los proyectos asume las actividades como parte de su plan de trabajo institucional y cuenta con financiadores internacionales diversificados.

A continuación se presentan las valoraciones detalladas de los 22 proyectos monitoreados durante 2004:

## Proyectos Monitoreados durante el 2004 – Puntuaciones por parámetro principal

Nº Proyecto	Título	Pert	Efic	Efec	Imp	Sost
B7-701/2002/0002	Centro de Rehabilitación – Abuelas Plaza de Mayo – Argentina	B	B	A	A	A
B7-701/2001/2094	Rehabilitación Víctimas de la Tortura – Chile	C	B	B	B	B
B7-701/2002/3064	Iniciativa Estabilización Regional Andina (CAN)	C	-	-	-	B
B7/703/1B/99/075-03	Democracia y Derechos Humanos - País Perú	B	B	B	B	B
B7-701/2002/0106	Prevención de Prácticas de la Tortura – Perú	A	A	A	A	B
B7-701/2001/0081	Protecting Indigenous peoples' rights – Perú	A	B	B	B	B
B7/703/1B/99/075-06	Programa Regional de Justicia de Paz	C	B	B	B	B
B7-703/T-2000/086-06	Democracia y Derechos Humanos – Guatemala	B	C	B	B	B
B7-701/2002/173	Lucha contra discriminación étnica y de género – Guatemala	B	B	A	A	B
B7-701/2001/20/28	Rehabilitación Psicosocial a Víctimas de Violencia	B	B	B	B	B
B7-703/T-2000/086-05	Democracia y Derechos Humanos – El Salvador	B	B	A	B	B
B7-703/T-2000/86-02	Lucha contra la impunidad Derecho Internacional	A	B	A	A	B
B7-703/T-2000/086-04	Democracia y Derechos Humanos – Costa Rica	B	B	A	A	B
B7-703/1B/99/075-01	Democracia y Derechos Humanos – País Bolivia	A	B	B	A	B
B7-701/2002/0016	Derechos de Pueblos Indígenas del Chaco – Bolivia	A	B	A	B	C
B7-701/2002/3058	Derechos de Personas Privadas de la Libertad	A	B	B	B	B
B7-703/1B/99/075-05	Democracia y Derechos Humanos – País Colombia	C	C	C	B	B
B7-703/2001/0128	Acompañamiento a comunidades en riesgo	B	C	C	B	C
B7-703/T-2000/086-08	Democracia y Derechos Humanos - Nicaragua	B	B	B	B	B
B7-701/T-2000/092	Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo en Iberoamérica (PRADPI)	B	B	B	B	A
B7-703/1B/99/075-04	Democracia y Derechos Humanos - Venezuela	B	B	B	B	B
B7-703/1B/99/075-02	Democracia y Derechos Humanos – País Ecuador	B	B	B	B	B

## 6. Pertinencia Global

### La calidad del diseño original

La mayoría de los proyectos son coherentes tanto con la Estrategia Regional para América Latina, las Estrategias sub-regionales para Centro América y la Región Andina como con las Estrategias País. La gran mayoría de los proyectos monitoreados ha logrado una precisa identificación de necesidades y problemas a resolver. Sin embargo, esto no se ha traducido siempre en una precisa identificación de los objetivos, especialmente los Objetivos Específicos (OE). Algunos proyectos formularon varios objetivos específicos, lo que se justifica metodológicamente sólo si se trata de proyectos muy complejos que están manejados por consorcios de 4 a 5 ONGs, donde los OE se refieren a los diferentes componentes de actividades. Esto es el caso de algunos Programas País que forman parte de los Programas Plurianuales de Democracia y Derechos Humanos en América Central y la Región Andina. Se constata que entre los Programas País y otros proyectos existen similitudes en la estructura de los componentes de actividades, que ha comprobado de ser adecuada para avanzar en el alcance de los objetivos: 1.) defensa legal y protección, 2.) investigación y publicación, 3.) difusión, sensibilización e incidencia política, 4.) capacitación. Pocos proyectos tienen explícitamente un componente de sistematización de experiencias. También se anota que la participación de la población beneficiaria en la formulación de los proyectos podría ser mayor.

La gran mayoría de los proyectos logran una precisa definición de necesidades mientras la aplicación de instrumentos de planificación es un aspecto a mejorar.

### La capacidad de adaptación durante la ejecución

En el caso de los Programas País se produjo una larga fase de espera entre la identificación y la aprobación, dado que implicaron la creación de consorcios de ONGs locales por parte de la CE. Como consecuencia del desfase entre identificación y arranque de dichos proyectos, el contexto político en algunos países había cambiado sustancialmente, por ejemplo en Venezuela, que vivió en los últimos años una dramática polarización política. Las nuevas realidades y la falta de un entorno estable impusieron nuevos retos a algunos proyectos que tuvieron la necesidad de ajustar su estrategia de intervención. Ejemplo de un ajuste muy exitoso en 2004 es el Programa País Bolivia, que logró responder a nuevos retos como el referéndum nacional sobre el gas y la preparación de una Asamblea Nacional Constituyente, tras el cambio de gobierno en 2003. Además, el Programa País Bolivia logró la aprobación por el gobierno de un Plan Nacional de Derechos Humanos.

En cuanto a la adaptación de procesos de funcionamiento interno, es necesario subrayar que los consorcios de ONGs de los Programas País no se crearon a iniciativa propia de las ONGs sino fueron creados por la CE - con excepción de El Salvador. Este afectó tanto la articulación de actividades como la eficiencia, ya que la construcción de consensos y el trabajo coordinado en el modelo de consorcio ha sido una experiencia nueva para muchas ONGs. Es evidente que el acompañamiento cercano de las Oficinas de Coordinación en Nicaragua y Colombia ha impulsado la consolidación de dichos consorcios y garantizado procesos de aprendizaje tanto en cuanto al mejoramiento progresivo del Marco Lógico como de los POGs y POAs. Existe en algunos Programas País la preocupación que la transferencia de competencias de las Oficinas de Coordinación a las Delegaciones, en el marco del proceso de desconcentración, podría bajar la intensidad del acompañamiento, ya que nuevo personal en las Delegaciones asume un proceso complejo, de varios años y con modalidades particulares en la ejecución.

### Instrumentos de planificación

Casi todos los proyectos operan con instrumentos de planificación como el Marco Lógico (ML), pero se manifiestan diferentes niveles de calidad. Las ONGs que tienen experiencia con la ejecución de proyectos de la CE muestran una mayor habilidad en el manejo de los instrumentos de planificación. Es evidente que las ONGs europeas podrían brindar más apoyo a sus contrapartes locales en la elaboración y el uso de dichos instrumentos. Muchos de los proyectos monitoreados en 2004 manifestaron de

desconocer el nuevo Manual de Manejo del Ciclo de Proyecto, publicado en febrero de 2004. En el caso de proyectos que se ejecutan en consorcio hay que prestar atención a que todas las ONGs participantes operan con el mismo modelo de ML. Entre las fortalezas en la construcción de los ML se encuentra generalmente la formulación de Objetivos Globales, resultados y actividades. Una debilidad de muchos MLs es la falta de Indicadores Objetivamente Verificables (IOV) precisos en cantidad, calidad y tiempo. Se debe reconocer que para los proyectos de derechos humanos, que muchas veces se refieren a procesos de largo plazo con una duración más allá del contrato con la CE, es difícil formular IOV - por ejemplo - para medir los resultados de actividades de capacitación. Para avanzar en la definición de los IOV, se ha recomendado a muchos proyectos elaborar una estrategia sistemática de seguimiento a sus talleres y actividades de formación, ya que muchos proyectos no verifican, si y como los beneficiarios de un taller, aplican su conocimiento. En cuanto a las hipótesis, se ha visto necesario que los proyectos hagan una revisión regular con el fin de ajustarlas al contexto cambiante. Mientras muchos proyectos tienen un adecuado análisis de riesgos, - que son múltiples en el caso de proyectos de derechos humanos e involucran muchas veces la seguridad física y moral del personal y la población beneficiaria -, carecen de una estrategia de manejo de riesgos.

## 7. Eficiencia Global

### Administración financiera

Las debilidades en la administración financiera detectadas en muchos proyectos, se explican principalmente por la dificultad de las contrapartes locales de proyectos co-financiados, de apropiarse de los procedimientos de la CE. Sobre todo las contrapartes locales que ejecutan por primera vez un proyecto con la CE, expresan tener dificultades con procedimientos que perciben como muy complejos y dura un tiempo hasta que lleguen a una aplicación correcta. En este sentido, el monitoreo externo afirma una conclusión de la programación 2005-2006 de la IEDDH. Mientras se mantienen los procedimientos vigentes, se evidencia la necesidad de una mayor capacitación de las ONGs con respecto a la presentación de los informes financieros. En múltiples casos, los informes deficientes han producido retrasos en la aprobación en Bruselas con los consecuentes retrasos en los desembolsos, lo que ha perjudicado la puntual ejecución de actividades. Entre los problemas que se han detectado con mayor frecuencia está la incorrecta aplicación de la tasa de cambio y la falta de claridad sobre procedimientos en relación a cambios presupuestarios. Dos ejemplos positivos de proyectos que han tenido experiencia previa con la financiación de la CE, que operan en consorcio y cuentan con sistemas de control interno bien definidos, son el proyecto B7- 701/2002/0106, Prevención de Prácticas de Tortura en Perú, donde la contraparte es el Instituto Peruano de Educación en Derecho Humanos y la Paz (IPEDHEP) y el proyecto B7-701/2002/173, Lucha contra la Discriminación Étnica y de Género en Guatemala, donde IBIS Dinamarca es contraparte del contrato con la CE. Las contrapartes de ambos proyectos han desarrollado manuales internos sobre la correcta aplicación de los procedimientos.

Un caso particular son los proyectos donde las contrapartes son instituciones públicas, por ejemplo Universidades. La intención de la CE de fortalecer la capacidad de gestión de estas entidades no ha dado resultados positivos hasta la fecha, más bien los procedimientos administrativos estatales perjudicaron la ágil ejecución del proyecto. Una situación parecida existe en los consorcios de los Programas País que cuentan con la participación de la Defensoría del Pueblo, por ejemplo en Bolivia y Colombia. El requerimiento de abrir cuentas en Euros no ha sido fácil para algunos proyectos y ha igualmente producido retrasos, por ejemplo en el caso de la Universidad Nacional de Costa Rica. También se ha detectado que las ONGs europeas no siempre comparten la información financiera relevante con la ONG ejecutora local y se pueden producir desfases en la percepción de la contraparte local sobre el estado real de ejecución financiera del proyecto.

### Monitoreo interno

El deficiente monitoreo interno de algunos proyectos ha provocado que el personal responsable de coordinación invierta demasiado tiempo en asuntos administrativos-financieros en vez de actividades de coordinación y seguimiento. Las reuniones regulares de los consorcios están dominadas por esta problemática y carecen de suficiente tiempo para el análisis de coyuntura, planificación estratégica y construcción de equipo. La baja eficiencia en dichas reuniones de planificación es una de las razones porque varios consorcios no han progresado en la articulación de actividades entre las ONGs ejecutoras. Se ha recomendado a los proyectos separar los espacios de decisiones administrativas-financieras de las reuniones sobre la dirección estratégica del proyecto.

### Alcance y calidad de resultados

Las dificultades descritas en materia administrativa y financiera han repercutido en algunos casos sobre la ejecución puntual de las actividades. Otra vez son los consorcios de los Programas País donde más se manifiestan desfases en la ejecución de distintos componentes y una acumulación de actividades pendientes a ejecutar en los últimos POAs. Es previsible que varios proyectos no alcancen cumplir con su plan de trabajo hasta la finalización del contrato. En este contexto, la flexibilidad y capacidad de ajuste a nuevos contextos se puede presentar como arma de doble filo, ya que algunos proyectos asumen nuevos temas, coherentes con sus objetivos, pero reportan una acumulación de actividades no ejecutadas de POAs anteriores y se ven confrontados con dificultades a la hora de tener que priorizar las actividades adecuadamente cuando se acerca el cierre del proyecto. A pesar de los problemas descritos, la gran mayoría de los proyectos presenta avances en el logro y la calidad de sus resultados. Es importante aclarar que la calidad de los resultados es el aspecto de mayor peso dentro de la valoración de la eficiencia y debido a esto, los proyectos con múltiples problemas de orden administrativo-financiero tienen una valoración global positiva. Los mayores avances en el alcance de resultados de componentes temáticos compartidos por muchos proyectos se han dado en el trabajo jurídico nacional e internacional, en el fortalecimiento de estructuras organizativas locales, el aumento del espacio político de la población beneficiaria en la interlocución con autoridades locales y nacionales y la elaboración y difusión de investigaciones sobre problemáticas específicas. Aquí se debería destacar el trabajo de seguimiento sistemático que muchas ONGs hacen al cumplimiento de los Estados con los Tratados Internacionales ratificados en materia de derechos humanos, evidenciándose una creciente atención a problemáticas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, comparado con los temas "tradicionales" de trabajo sobre derechos civiles y políticos.

A pesar de las debilidades a nivel administrativo-financiero, muchos proyectos reportan buenos resultados .

## 8. Eficacia Global

### Sectores de beneficiarios

Se destaca que los proyectos de derechos humanos hacen un cuidadoso análisis en cuanto a la selección de beneficiarios. Además, la mayoría de los proyectos logra abordar una mayor demanda de beneficiarios que lo inicialmente planificado. Atienden amplios sectores de población, siendo la mayoría grupos especialmente vulnerables y víctimas frecuentes de violaciones a los derechos humanos como niñas y niños, jóvenes, mujeres, personas con VIH/Sida, indígenas, afro descendientes y campesinos, personas privadas de la libertad, refugiados y desplazados, familiares de detenidos-desaparecidos y personas torturadas. Los proyectos apoyan también a estructuras organizativas locales como Comités de Derechos Humanos en comunidades marginalizadas urbanas y rurales. Otros beneficiarios son estudiantes universitarios, alumnos, abogados, jueces, maestros, instituciones públicas como las Defensorías del Pueblo, representantes de las autoridades públicas como administraciones municipales, oficiales de la policía y del ejército. Especialmente eficaz es el trabajo de los proyectos con jóvenes. Ejemplos a destacar son el Programa País Guatemala y la participación de jóvenes en los observatorios de

derechos humanos en la zona de Solalá y el Programa País Venezuela con las actividades de CECODAP con jóvenes, que tienen una participación activa en políticas municipales a raíz de la capacitación que han recibido por el proyecto. En las actividades presenciadas y las entrevistas sostenidas con adolescentes, se ha observado que tienen excelentes capacidades de análisis político y liderazgo. Además, existe un alto nivel de compromiso con las actividades de los proyectos que muchos jóvenes – especialmente muchachas - mantienen a pesar de eventuales resistencias de sus padres, que temen por la seguridad de sus hijas e hijos (ejemplo Guatemala).

#### **La percepción de los beneficiarios**

Los beneficiarios tienen una percepción positiva de los servicios ofrecidos por los proyectos, que muchas veces es la única ayuda a su alcance. Esto se evidencia particularmente en relación a los servicios de asesoría y protección legal, ofrecido por las ONGs para mejorar el acceso a la justicia y en relación al apoyo psico-social dirigido a víctimas de graves violaciones a los derechos humanos como la tortura. Muchas veces los proyectos actúan ante una falta de cobertura por parte del Estado. En estas circunstancias los proyectos cumplen el delicado papel de atender a la población beneficiaria, pero sin la intención de suplantar lo que es la responsabilidad del Estado. Es decir, se ofrece un servicio a un determinado grupo de población y al mismo tiempo, los proyectos reclaman al Estado - como parte de sus actividades de sensibilización e incidencia política - que deba cumplir con sus obligaciones constitucionales, por ejemplo en el caso de campañas de cedulación. La falta de documentos de identidad como requisito para poder acceder a servicios públicos, es un problema frecuentemente encontrado con sectores muy marginalizados de la población y ha sido abordado por varios proyectos.

La población beneficiaria es muy heterogénea pero coincide en la valoración positiva de los servicios ofrecidos por los proyectos. Muchas veces es la única ayuda que reciben ante la ausencia de atención estatal.

Otra reacción positiva de los beneficiarios existe en relación a las actividades de capacitación. Los materiales didácticos y metodologías de capacitación utilizadas por los proyectos son de buena calidad y enfocados a un público específico. Muchas ONGs apuntan a que su metodología de capacitación sea replicable y pueda conducir a la creación y consolidación de estructuras locales de derechos humanos, sea una red de promotores o comités. Sin embargo, una debilidad a veces encontrada en las actividades de capacitación es 1.) la falta de seguimiento por parte de los proyectos para verificar después de un tiempo como los participantes de talleres y seminarios aplican los conocimientos transmitidos y para determinar cual ha sido el impacto de estas actividades, 2.) la falta de definición de eventuales actividades de seguimiento como parte de una estrategia de sostenibilidad y 3.) la falta de un intercambio entre las ONGs de un mismo consorcio sobre contenidos, metodologías y experiencias en el trabajo de capacitación. La ventaja de los consorcios en este contexto es su capacidad de abordar un mayor número de población beneficiaria por poder extender las actividades a casi todo el territorio nacional.

#### **Efectos secundarios**

Un efecto secundario de los resultados de los proyectos es muchas veces una creciente demanda. Hay proyectos que han sabido atender exitosamente un creciente número de beneficiarios. En otros proyectos, el deseo de atender a una mayor demanda ha conducido a una sobrecarga del personal y una dispersión, más que una adecuada priorización de actividades en función de los procesos que realmente son sostenibles. Sobre todo en proyectos donde no se puede garantizar una presencia permanente con la población beneficiaria y se tienen que cubrir grandes distancias geográficas para acceder a ella, es necesario identificar primero unas zonas piloto y cuando se tenga una apreciación sobre el impacto de la intervención en dichas zonas, se puede pensar en una ampliación. Otro efecto secundario es la contribución de los proyectos al empoderamiento y la capacidad organizativa de la población beneficiaria más allá de temas específicos que se trabajan con ella. Por ejemplo, muchas veces los proyectos de derechos humanos dan el impulso para que comunidades campesinas empiecen a plantear estratégicamente su interlocución con autoridades municipales y busquen más activamente la participación en decisiones políticas que les afectarán. De todas formas, se debe tener en cuenta que el aumento de la

capacidad organizativa de la población beneficiaria no reduce necesariamente su dependencia de apoyos externos y de estar de alguna manera condicionada por la asesoría que les brindan ONGs. Es deseable que los proyectos impulsen con mayor esfuerzo una independización de la población beneficiaria, especialmente cuando es población indígena. Un ejemplo positivo en este sentido es un proyecto con población indígena en el Chaco Boliviano, donde parte de las actividades estaban dirigidas a formar jóvenes líderes indígenas en distintas carreras universitarias (derecho y administración pública) con el fin de facilitar a las comunidades indígenas que cuenten con sus propios expertos para hacer gestiones ante las autoridades estatales.

#### Adaptación a factores externos

Todos los proyectos de derechos humanos están condicionados por el desarrollo de la situación, política, económica y social de sus países y están bajo la permanente presión de ajustar sus estrategias de trabajo, por ejemplo en reacción a crisis políticas mayores que involucran un cambio de gobierno como en Bolivia, una polarización política con protestas sociales masivas como en Venezuela o la aprobación de proyectos de ley y políticas que tienen repercusiones serias sobre la situación de derechos humanos como ha sido el caso colombiano en los últimos años. Las ONGs ejecutoras han mostrado mucha flexibilidad a la hora de adaptar sus estrategias a un entorno cambiante. Esto es especialmente cierto en relación al trabajo jurídico y de incidencia política de los proyectos.

## 9. Impacto Global

#### Efectos previstos en el entorno de los proyectos

En cuanto al impacto de los proyectos de derechos humanos, es necesario distinguir tres niveles:

- 1.) Todos los proyectos tienen un impacto en su entorno directo, es decir contribuyen en sus zonas de intervención al mejoramiento o frenan un empeoramiento de la situación de la población beneficiaria, específicamente en lo que se refiere a la creación y consolidación de estructuras organizativas locales y el impulso a una participación de la población beneficiaria en las políticas municipales, por ejemplo en Consejos Municipales de Desarrollo, donde inciden en la formulación de políticas y decisiones que afectan su vida. Un ejemplo positivo y replicable es la Red de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Programa País Perú que busca a través de agrupaciones locales de organizaciones de derechos humanos, mujeres, indígenas, sindicatos etc. comprometer a los Consejos Municipales en la adopción de una carta municipal de derechos humanos. Este tipo de iniciativas se beneficia de un proceso de descentralización administrativa que se encuentra en marcha en varios países latinoamericanos.
- 2.) Muchos proyectos, sobre todo los que realizan un trabajo de protección jurídica, inciden en la esfera internacional, sea en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) o en los diferentes mecanismos temáticos de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, como son los Comités, Grupos de Trabajo, Relatores y Representantes del Secretario General. La CE apoya un proyecto clave de trabajo ante el SIDH del Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) en Centro América.
- 3.) En contraste, gran parte de los proyectos hasta la fecha no ha tenido un impacto determinante en la transformación de las problemáticas estructurales en los países de América Latina, donde los indicadores sociales y económicos no reportan cambios favorables en relación a la pobreza y la exclusión social. No obstante lo anterior, hay ejemplos positivos de un impacto con trascendencia nacional como son cambios en la legislación interna, promovida por los

El impacto de los proyectos se refiere principalmente a su entorno inmediato. Pocos proyectos logran una incidencia en cuanto a la transformación de problemáticas estructurales a nivel nacional o regional.

proyectos. Por ejemplo, en Guatemala gracias a las actividades del proyecto mencionado de CEJIL se eliminaron normas violatorias a los derechos de las mujeres del Código Civil y en el Perú se aprobó un reglamento del Código Penal que incluye una serie de mejoramientos con respecto a la situación de personas privadas de la libertad. También se debe destacar la aprobación por Decreto de la Estrategia Nacional de Derechos Humanos, la creación del Consejo Interinstitucional de Derechos Humanos y la Comisión Interministerial de Derechos Humanos en Bolivia promovido por el Programa País.

Teniendo en cuenta que todos los proyectos se insertan en procesos a largo plazo, es previsible que su real impacto se vea años después de la terminación del contrato con la CE. Esta misma realidad requiere que la CE considere la continuación de procesos iniciados – como los programas país - que podrían tener a mediano o largo plazo un mayor impacto a nivel nacional.

#### La repercusión de factores externos

Existen múltiples factores fuera del control de los proyectos, que repercutan sobre sus posibilidades de impacto porque son factores que empeoran la situación de derechos humanos en los países latinoamericanos o frenan un mejoramiento. Como mostramos a continuación, muchos de estos factores implican una responsabilidad estatal o de la comunidad internacional, incluidos los donantes más importantes de los países latinoamericanos.

- 1.) La persistencia de amenazas y hostigamientos contra defensores de derechos humanos, que impulsan investigaciones judiciales contra altos mandos de los cuerpos de seguridad. Las situaciones de alto riesgo pueden paralizar el trabajo de las ONGs y las pone bajo la continua presión de actuar en función de la mejor protección de la vida e integridad moral de su personal. Muchas contrapartes de la CE tienen medidas cautelares proferidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, pero la actuación estatal frente a la protección de las personas en riesgo sigue siendo deficiente en muchos casos. Los defensores de derechos humanos en Colombia y Guatemala afrontan actualmente los mayores riesgos. El Consejo de Ministros de la UE aprobó en junio de 2004 las Líneas Directrices sobre Defensores de Derechos Humanos que otorga un mandato específico a las Delegaciones de la CE y las Embajadas de los Estados Miembros en relación a las gestiones pertinentes ante las autoridades estatales en caso de riesgos serios para los Defensores de Derechos Humanos de un país.
- 2.) El crecimiento de grupos de civiles armados, también llamados grupos de justicia privada y la falta de acción estatal decidida para lograr el desmantelamiento de dichos grupos. Es un fenómeno observado sobre todo en la Región Andina, con preocupantes tendencias en Bolivia, Ecuador y Venezuela. En algunos casos se muestran peligrosas similitudes con los inicios del paramilitarismo en Colombia.
- 3.) La influencia y el control que muchas iglesias y sectas evangélicas de procedencia estadounidense y de relativamente reciente creación, ejercen sobre comunidades marginalizadas urbanas y rurales. La presencia de dichos grupos religiosos en muchas ocasiones desarticula las organizaciones sociales de base y por lo tanto afecta la capacidad de la población beneficiaria de reclamar efectivamente sus derechos ante el Estado. Se ha observado esta tendencia en Bolivia, Guatemala, Venezuela y Colombia. Aparte de la desintegración del tejido social, preocupa la reinterpretación y tergiversación de las causas de violaciones a los derechos humanos que dichos grupos hacen desde una óptica religiosa, imponiendo a la población marginalizada y a víctimas de violaciones a los derechos humanos la visión que la responsabilidad sobre su situación recae en ellos, más que en actores o factores externos.
- 4.) La definición de políticas internacionales que repercutan sobre el acceso a la justicia a nivel nacional, como la decisión de la Organización de Estados

Persisten  
múltiples factores  
externos que  
limitan las  
posibilidades de  
impacto de la  
cooperación  
europea.

Americanos (OEA) de reducir el presupuesto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH). Esta decisión constituye una contradicción a las convenciones de derechos humanos ratificadas por los propios Estados Miembros de la OEA y afecta seriamente la eficiencia, eficacia y las posibilidades de impacto del SIDH.

#### **Aspectos de coherencia que podrían limitar el impacto de la cooperación europea**

Si la CE pretende guardar coherencia y ampliar las posibilidades del impacto de la IEDDH en América Latina, se considera importante que los siguientes factores sean abordados en el proceso de definición de la futura estrategia regional para América Latina 2007 a 2011:

- Como otro donante importante en América Latina, Estados Unidos financia políticas y métodos de lucha antidroga, especialmente en la Región Andina, que han contribuido a violaciones sistemáticas y masivas de derechos humanos como ha sido documentado por las Defensorías del Pueblo de Colombia, Ecuador y Bolivia. Proyectos financiados por la CE en dichos países atienden a víctimas de la lucha antidroga, por ejemplo a refugiados colombianos en Ecuador. La CE debería abordar esta contradicción a un nivel político con los gobiernos en cuestión, ya que la cooperación europea en los países afectados no se debería limitar a atender los daños causados por modelos de cooperación militar de otros donantes.
- La presencia y actuación de empresas transnacionales petroleras de procedencia europea, como por ejemplo Maxus-Repsol en el Chaco boliviano, pueden empeorar la situación de la población en los territorios de operaciones, sobre todo cuando operan en territorios indígenas. Maxus-Repsol está presente en la zona de intervención de un proyecto de derechos humanos de la CE. Las operaciones de la empresa han conducido a la desintegración de las comunidades indígenas y han contaminado el medio ambiente.
- Los Estados Miembros de la UE siguen aprobando licencias y exportan armas a países que claramente no cumplen con varios criterios del Código de Conducta de la UE. Aunque el Código de Conducta sobre Exportación de Armas no es vinculante, la falta de coherencia entre los Estados Miembros afecta seriamente la credibilidad e incidencia política de la cooperación europea en su conjunto, ya que los gobiernos de terceros países perciben que a pesar de un record pésimo en derechos humanos siguen recibiendo armas y equipamiento sin que haya controles eficaces sobre el uso de la ayuda militar. El ejemplo más problemático es Colombia, donde las Naciones Unidas han constatado repetidamente que el actual gobierno persigue una política de seguridad que en muchos componentes no es compatible con la normatividad internacional de derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario. Basándose en el último informe anual del Consejo de la UE sobre exportación de armas, la CE debería buscar un diálogo con COLAT para promover una actuación coherente de los Estados Miembros en la materia.
- Un potencial riesgo que debería ser analizado por la CE, es el impacto de políticas comerciales sobre la concentración de tierras y la seguridad alimentaria en los países de América Latina. Varios proyectos de la IEDDH y de la línea de ONGs trabajan con población campesina e indígena en favor de una titulación de sus tierras. Los pasados procesos de reforma agraria en la región, muchos de ellos deficientes en relación a una justa distribución de tierra que favorece un desarrollo sostenible, podrían sufrir mayores retrocesos. La presión de la competencia en mercados cada vez más globalizados podría expresarse en una mayor tendencia a la concentración de tierras, con el fin de estimular la producción masiva para la exportación, por ejemplo carne de vaca, soja o palma

africana. Los monocultivos además podrían destruir la fertilidad de los suelos y no contribuyen a la seguridad alimentaria de la población rural.

#### La coordinación de las contrapartes con otros proyectos y donantes

Las ONGs o instituciones contrapartes de la CE están bien integrados en redes o plataformas nacionales e internacionales sobre las problemáticas específicas que trabajan en el marco de los proyectos. Sobre todo a nivel nacional existen múltiples espacios de encuentro con otras organizaciones, proyectos y donantes. Sin embargo, pocas veces existe a nivel nacional una coordinación entre proyectos de la CE en el sector de derechos humanos o entre proyectos de este sector con proyectos de otras líneas como educación y salud. Teniendo en cuenta el enfoque de cohesión social en la futura estrategia regional de la CE, es deseable que la CE promueva la coordinación entre proyectos que comparten en un país zonas de intervención y temas de trabajo, con el fin de fomentar la complementariedad y evitar la dispersión. El enfoque de coordinación y complementariedad intersectorial y la posible articulación de proyectos de derechos humanos con proyectos de cooperación financiera y técnica podrían ser tomados en cuenta desde el proceso de diseño de los proyectos y programas EUROSOCIAL.

## 10. Sostenibilidad Global

#### Políticas de apoyo

En la gran mayoría de los países latinoamericanos no existe una política pública integral en materia de derechos humanos, más bien existe dispersión con respecto a la legislación y las competencias institucionales. Los únicos países que cuentan formalmente con un Plan Nacional de Derechos Humanos son Bolivia (desde 2004), Brasil, Ecuador, México y Venezuela. Incluso en estos países persiste la dificultad que los Estados no asignan en su presupuesto nacional los fondos adecuados y la implementación del Plan depende de los recursos disponibles de la cooperación internacional. Esto significa que las estrategias elaboradas con la participación de la sociedad civil, resultado de largos esfuerzos de concertación, no se traducen a la práctica por falta de fondos. Pero la experiencia histórica muestra que más que una falta de fondos, es la falta de voluntad política de muchos gobiernos latinoamericanos que obstaculiza la transformación de problemáticas estructurales en materia de derechos humanos. Los proyectos buscan la interlocución con las autoridades públicas en todos los niveles: local, departamental y nacional. Algunos proyectos han sido exitosos en acordar convenios con las instituciones estatales, por ejemplo con los Ministerios del Interior o las Defensorías del Pueblo. Sin embargo, se observa que los compromisos asumidos por algunas instituciones estatales no trascienden a otros niveles del Estado y los derechos humanos no alcanzan a ser comprendido por todas las autoridades públicas como una política de Estado, a pesar de ser el fundamento de las constituciones políticas de los países latinoamericanos. En consecuencia, la sostenibilidad de los beneficios producidos por los proyectos de derechos humanos, impone un reto primordialmente político a la CE y la UE en su conjunto, porque requiere un elevado nivel de exigencia por parte de la CE y los Estados Miembros hacia los Estados receptores de cooperación europea sobre la base de la cláusula esencial en los acuerdos bilaterales.

Más que un problema de recursos, la ausencia de políticas públicas en materia de derechos humanos es expresión de la falta de una real voluntad política por parte de varios Gobiernos latinoamericanos para impulsar los cambios estructurales necesarios.

#### Fortalecimiento institucional

Igual que en otros sectores de la cooperación europea, los proyectos de derechos humanos estimulan y apoyan la creación de capacidades locales y contribuyen a la construcción de un trabajo más enfocado y estratégico. El aumento de la participación de la población beneficiaria de los proyectos y de sus organizaciones en la definición de políticas locales, contribuye igualmente al fortalecimiento de las instituciones públicas dado que un mayor consenso social sobre las decisiones aumenta su credibilidad.

### Socioculturalidad

Las intervenciones incluyen aspectos socioculturales y los proyectos de derechos humanos en América Latina tienen una inclinación especial hacia la población indígena y afro descendiente por tratarse de sectores especialmente discriminados y marginalizados. Un aspecto a mejorar es que los proyectos no siempre cuentan con personal indígena o bilingüe, lo que ha comprobado de ser la forma de trabajo más eficaz con este sector de la población beneficiaria. Un aspecto que también debe ser fortalecido por los proyectos es la capacitación de líderes indígenas para contribuir a la independización de las comunidades de apoyos externos.

### Género

En los proyectos que no cuentan con la participación de personal experto en materia de género, la realización del enfoque en todas las actividades queda deficiente, porque se reduce a la promoción de una mayor participación cuantitativa de mujeres en las actividades, sin estrategias claras para la modificación de actitudes en ambos sexos y sin romper la reproducción de prácticas discriminatorias y violatorias a los derechos de la mujer. De los 22 proyectos monitoreados sólo tres hicieron el esfuerzo de definir indicadores de género. Al otro lado, 10 de los proyectos, casi la mitad, tienen una coordinadora y el porcentaje de mujeres entre el personal de los proyectos de derechos humanos es alto. Mientras hay avances en las ONGs e instituciones contrapartes en cuanto al liderazgo de mujeres, hace falta una mayor promoción del liderazgo de mujeres entre la población beneficiaria. Se ha constatado en algunos proyectos que las actividades de organizaciones de mujeres "chocan" con las organizaciones de la iglesia católica cuando coinciden lugares de intervención o temas de trabajo como salud sexual y reproductiva, lo que podría producir confusión en la población beneficiaria. Como los enfoques entre organizaciones feministas y organizaciones de la iglesia católica y otras en muchos temas relacionadas con los derechos de la mujer no son compatibles, es un problema que los proyectos de cooperación de la CE van a seguir encontrando.

### Medio Ambiente

Es un enfoque que varios proyectos abordan desde una perspectiva de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en coordinación con organizaciones especializadas. El aspecto de medio ambiente cobra especial importancia en proyectos con población indígena o proyectos que atienden víctimas de los métodos de lucha antidroga como son las fumigaciones aéreas en el marco del Plan Colombia.

### Financiera

Una característica inherente a las ONGs europeas y latinoamericanas es que no son autosostenibles y siempre dependerán de fondos externos. Mientras las ONGs europeas son receptoras de fondos gubernamentales en sus países, las ONGs latinoamericanas - por el principio de independencia de la actuación estatal - casi exclusivamente recurren a apoyos internacionales. Principales donantes son la UE, Estados Unidos, Canadá y Suiza. La mayoría de las ONGs contrapartes tiene varios financiadores y no depende únicamente del apoyo de la CE. Son a veces las ONGs locales pequeñas que tienen las mayores dificultades de conseguir recursos porque no manejan muchos contactos internacionales. Una dificultad adicional se evidencia en países que hace unos años han sido receptores de grandes fondos de cooperación internacional que han sido reorientados poco a poco hacia otros países por otras prioridades en la comunidad de donantes, por ejemplo en el caso de El Salvador, Perú y Ecuador. Aunque la mayoría de las ONGs contraparte garantiza una sostenibilidad de las actividades del proyecto por incluirlas en su plan de trabajo institucional, muchas no tienen un plan de sostenibilidad financiera a mediano y largo plazo, cuando se acerca la terminación del contrato con la CE.

## 11. Lecciones aprendidas

La experiencia del monitoreo externo en 2004 permite resumir algunas lecciones aprendidas que podrían servir de insumo para futuras programaciones de la CE. Volviendo a la estructura de actividades en la mayoría de los proyectos - 1.) defensa legal y protección, 2.) investigación y publicación, 3.) difusión, sensibilización e incidencia política, 4.) capacitación -, resulta necesario destacar que las fortalezas se evidencian en las áreas de defensa legal e investigación/publicación, que son áreas tradicionales de las ONGs más antiguas de América Latina que llevan décadas trabajando principalmente sobre derechos civiles y políticos. Las áreas de sensibilización/incidencia política y capacitación, por ejemplo de funcionarios públicos, son campos de acción relativamente nuevas para muchas ONGs latinoamericanas que se encuentran en un proceso de aprendizaje en relación al diálogo con sus gobiernos. Las estrategias de incidencia política de las ONGs monitoreadas son muy diversas y cuando operan en consorcio a veces no guardan unidad de criterio en la interlocución con el Estado. Muchos gobiernos de la región han redefinido su relación con la sociedad civil, manifestando una mayor apertura al diálogo, pero no siempre una apertura a la efectiva participación. Los compromisos que muchos gobiernos adquieren con la problemática de los derechos humanos a nivel declaratorio, no se traducen en resultados, como se puede comprobar frecuentemente. En consecuencia, la evolución del diálogo es en parte el resultado de una presión política eficaz de la comunidad internacional y evidencia la importancia de un acompañamiento político coherente y constante, especialmente de la Unión Europea, con el fin de consolidar los espacios ganados en la relación entre Estado y sociedad civil.

Queda por mejorar en muchos proyectos el uso de instrumentos de planificación como el Marco Lógico, específicamente en lo que tiene que ver con la definición de objetivos, garantizando que no sean demasiado ambiciosos y, la definición de indicadores, basándose en estudios ya realizados por la CE y otras instituciones, como por el ejemplo el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Siendo el aspecto de género un tema transversal, es necesario que los proyectos se apropien de esta dimensión desde la construcción de su lógica de intervención, integrando indicadores de género en el Marco Lógico.

Pocos proyectos hacen una identificación de buenas prácticas que podrían ser replicados en otros contextos nacionales. Un aporte valioso en este sentido es el Manual de Buenas Prácticas Institucionales de las Defensorías de Ibero América, elaborado por el Programa regional de Apoyo a las Defensorías en Ibero América (PRADPI). Las actividades de sistematización e intercambio de experiencias se consideran especialmente importantes como insumo para las programaciones anuales y multianuales de la CE en la región.

Teniendo en cuenta que los Programas Plurianuales Democracia y Derechos Humanos en América Central y la Región Andina son experiencias pilotos que llevan varios años en ejecución, resumimos una serie de observaciones y lecciones aprendidas – no exhaustivas - que podrían orientar el trabajo de futuros consorcios de ONGs que trabajan con trayectoria nacional.

- 1.) La participación de una institución pública, da mayor peso político a un consorcio con ONGs. Sin embargo, se ha visto que la mezcla de ONGs con instituciones públicas implica problemas para la puntual ejecución de actividades, porque la institución pública obedece a procedimientos estatales de contabilidad y administración muchos menos ágiles que las ONGs. Esta situación ha causado retrasos en la ejecución. Es deseable que las ONGs busquen alianzas estratégicas con instituciones como la Defensoría del Pueblo y las universidades y las involucren en las actividades del proyecto, pero sin otorgarles un papel en la administración del mismo.

- 2.) Los consorcios nacionales de los Programas Plurianuales, fueron creados sobre la base de una identificación de la CE y no por iniciativa propia, con excepción del Programa País El Salvador, donde ya existió un consorcio de ONGs. Esta situación explica porque la articulación de actividades entre las ONGs de los consorcios ha resultado difícil. El trabajo interinstitucional, la ejecución conjunta de un presupuesto, la construcción de consensos y la unificación de criterios ha sido una experiencia nueva para muchas ONGs. A pesar de las dificultades descritas, las ONGs reconocen que el trabajo en consorcio les ha fortalecido a cada una institucionalmente, sobre todo las ONGs locales pequeñas y subrayan la importancia de seguir trabajando coordinadamente. Los Programas País han superado muchas de las dificultades descritas y se consideran una experiencia exitosa que podría ser replicada en países que no forman parte de los dos Programas Plurianuales en la región. Es de subrayar que los Programas País son los proyectos que tienen la mayor posibilidad de lograr un impacto más estructural por su cobertura nacional. En este sentido es un reto estratégico para la CE de garantizar su continuación. Con las experiencias acumuladas en la fase de ejecución que termina en 2005, se cuenta con mejores condiciones para precisar el diseño de una segunda fase, ya que se evidencia una mayor identificación de las ONGs con el proceso de trabajo interinstitucional y existen mejores perspectivas para lograr una mayor articulación de actividades.
- 3.) Los Programas Plurianuales evidenciaron la necesidad de fortalecer el intercambio de experiencias dentro de los consorcios, pero también entre los consorcios, ya que la estructura de componentes de trabajo es similar en todos los Programas País y se pueden fomentar aprendizajes mutuos sobre: capacitación (metodologías y comparación de material didáctico), estrategias de protección en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, estrategias de difusión y trabajo con la prensa, estrategias de incidencia política etc.
- 4.) Un aspecto a mejorar en casi todos los Programas País, son las estrategias de comunicación y visibilidad y la presentación del proyecto hacia fuera. Las autoridades nacionales competentes no siempre están conscientes de la existencia de un programa nacional apoyado por la CE y sólo perciben la actuación de ONGs particulares del consorcio.

## 12. Recomendaciones generales

A la Comisión Europea:

- 1.) Con el fin de aumentar el impacto y la sostenibilidad de la cooperación en derechos humanos y democracia, la CE debería elevar el nivel de exigencia y aplicar con mayor rigidez las herramientas a su alcance - sobre todo con respecto a la "cláusula esencial" - para incidir sobre la voluntad política de los gobiernos latinoamericanos en relación a la materia. La CE debería coordinar con los Estados Miembros de la UE en cada país de la región un plan estratégico que orienta su diálogo político y define resultados concretos y avances que se esperan del Estado receptor de cooperación bilateral en relación al cumplimiento con los Tratados Internacionales ratificados. Además, un plan estratégico debería definir las consecuencias y pertinentes gestiones de la CE y los Estados Miembros si los Estados receptores de cooperación bilateral repetidamente no colaboran y no aportan dichos resultados. Esto es especialmente necesario en los países focales: Colombia, Guatemala y México.
- 2.) Para construir una futura estrategia regional coherente, es importante que la CE cuente con un análisis sobre el real y potencial impacto que los modelos de cooperación de otros donantes, por ejemplo en materia de seguridad, comercio y lucha antidroga, tienen sobre diferentes sectores de la cooperación europea:

derechos humanos, desarrollo rural, seguridad alimentaria, salud, medio ambiente. Contradicciones detectadas se deberían abordar a un nivel político con los gobiernos en cuestión, dado que la cooperación europea no debería verse reducida a la mitigación de los efectos negativos de un modelo de cooperación impuesto por otro donante.

- 3.) En cuanto al diseño de las estrategias país - actualmente en curso -, la CE debería mantener coherencia con las recomendaciones de diferentes mecanismos temáticos o las oficinas de terreno del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Igualmente se deberían tener en cuenta los informes y las decisiones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.
- 4.) La CE debería facilitar un mayor intercambio 1.) entre proyectos de un mismo sector y 2.) entre proyectos de diferentes sectores cuando comparten zonas de intervención y temas de trabajo. Buscar sinergias y posibles articulaciones es especialmente interesante en el contexto del enfoque de cohesión social y del lanzamiento de las convocatorias para los programas EUROSOCIAL. Lograr la coordinación de proyectos de derechos humanos con proyectos de desarrollo social por ejemplo en salud y educación, sean de cooperación bilateral o bajo la responsabilidad de ONGs, lleva el potencial de fomentar una visión más integrada de las perspectivas de desarrollo en un determinado sector o incluso en un país. En cuanto al fortalecimiento de la coherencia entre la CE y Estados Miembros, se considera que la experiencia del Mesodiálogo en Guatemala es un modelo a replicar en otros países. El Mesodiálogo reúne la CE, los Estados Miembros, las ONGs contrapartes europeas y nacionales y representantes del Estado. El modelo tiene como objetivos: 1.) de contribuir a la coherencia entre CE y Estados Miembros y 2.) ofrece la posibilidad de realizar un monitoreo permanente de la eficiencia y calidad de la actuación estatal, ya que el Mesodiálogo concierta una agenda común y la idea es que los participantes rinden cuentas sobre su cumplimiento con dicha agenda de trabajo. En este sentido el Mesodiálogo pretende promover una mayor voluntad política del Estado de honrar compromisos y obligaciones adquiridas ante su propia sociedad y ante la comunidad internacional.
- 5.) Se debería garantizar que las Delegaciones se apropien y apliquen las diferentes Líneas Directrices del Consejo de Ministros de la UE en materia de derechos humanos. Las Directrices que definen acciones frente a temas particulares que requieren una gestión por parte de la Delegación, por ejemplo las Líneas Directrices sobre Defensores de Derechos Humanos de junio de 2004.
- 6.) Se debería mejorar la calidad del diálogo con la sociedad civil latinoamericana. Por ejemplo, muchas contrapartes de la CE desconocían el proceso de negociación de los Acuerdos de Diálogo Político y Cooperación en América Central y la Región Andina. Los que sabían del proceso, únicamente tuvieron la posibilidad de comentar por Internet sobre los textos ya definidos de los Acuerdos. Es decir, se pidieron comentarios a las ONGs cuando ya no había ninguna posibilidad de cambiar el texto acordado con los gobiernos de ambas regiones. En este sentido se perdió una oportunidad importante para lograr formulaciones lo más precisas posible sobre la dimensión de derechos humanos en dichos acuerdos, entendiendo que forman su fundamento. Un verdadero diálogo con la sociedad civil implica su inclusión en un proceso de discusión previo a la toma de decisiones.
- 7.) Es importante, que las Delegaciones mantengan una comunicación fluida con y consulten a las Oficinas de Coordinación Regional sobre las decisiones en relación a los Programas País de los Programas Plurianuales Derechos Humanos y Democracia en América Central y la Región Andina, ya que son las Oficinas de Coordinación Regional que han acompañado el proceso complejo de los

consorcios de ONGs desde su principio y pueden facilitar el trabajo de las Delegaciones, además de aportar a la sistematización de la experiencia de los Programas Regionales.

- 8.) Se debería intensificar la capacitación de los proyectos sobre la aplicación de instrumentos de planificación, especialmente la definición de IOV.
- 9.) Para las ONGs que ejecutan por primera vez un proyecto con la CE, se debería garantizar al principio una adecuada capacitación en materia administrativa y financiera, específicamente la correcta presentación de los informes financieros.

A las contrapartes:

- 1.) Los proyectos deberían hacer una revisión regular de las hipótesis, sobre todo cuando el contexto político en un país cambia sustancialmente. Además, deberían contar con una estrategia de manejo de riesgos.
- 2.) Se ve necesario que las ONGs e instituciones contrapartes hagan un seguimiento más cuidadoso al bienestar de su personal con el fin de evitar una constante sobrecarga y el consecuente estrés físico y psicológico.
- 3.) Los proyectos deberían identificar buenas prácticas que son replicables en otros contextos nacionales donde existen proyectos sobre temáticas similares (por ejemplo capacitación en prevención de la tortura con cuerpos de seguridad, apoyo psicosocial a víctimas de violencia política).
- 4.) Las ONGs e instituciones contrapartes deberían presentar mínimo un año antes de la finalización del contrato con la CE un plan de sostenibilidad política y financiera.
- 5.) Los proyectos deberían fortalecer el enfoque de género integrándolo plenamente en su lógica de intervención y apoyando explícitamente el liderazgo de mujeres, pero respetando aspectos socio-culturales que definen por ejemplo la organización interna y distribución de roles en comunidades indígenas.