



2010:25

Sida Review

Anders Rudqvist
Karin Billing
Soraya Long
Rodrigo Jimenez
Jenny Suazo

Evaluación temática: Cooperación de Suecia con Honduras en Gobernabilidad Democrática, Derechos Humanos y Equidad de Género

Final Report

Evaluación temática: Cooperación de Suecia con Honduras en Gobernabilidad Democrática, Derechos Humanos y Equidad de Género

Noviembre, 2010

Authors:
Anders Rudqvist
Karin Billing
Soraya Long
Rodrigo Jimenez
Jenny Suazo

Sida Review 2010:25
Sida

Authors: Anders Rudqvist, Karin Billing, Soraya Long, Rodrigo Jimenez, Jenny Suazo

The views and interpretations expressed in this report are the authors' and do not necessarily reflect those of the Swedish International Development Cooperation Agency, Sida.

Sida Review 2010:25

Commissioned by Sida

Copyright: Sida and the authors

Date of final report: November 2010

Published by Citat

Art. no. Sida61492sp

URN:NBN urn:nbn:se:sida-61492sp

This publication can be downloaded from: <http://www.sida.se/publications>

SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY

Address: S-105 25 Stockholm, Sweden. Office: Valhallavägen 199, Stockholm

Telephone: +46 (0)8-698 50 00. Telefax: +46 (0)8-20 88 64

Postgiro: 1 56 34-9. VAT. No. SE 202100-478901

E-mail: info@sida.se. Homepage: <http://www.sida.se>

Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Asdi

Evaluación de la Cooperación de Desarrollo de
Largo Plazo entre Honduras y Suecia

Evaluación temática:
Cooperación de Suecia con Honduras en Gobernabilidad
Democrática, Derechos Humanos y Equidad de Género



Elaborada por:

ORGUT & context

Noviembre 2010

Evaluación de la Cooperación de Desarrollo de
Largo Plazo entre Honduras y Suecia

Evaluación temática:
Cooperación de Suecia con Honduras en
Gobernabilidad Democrática, Derechos
Humanos y Equidad de Género

Autores:

Anders Rudqvist (team leader)
Karin Billing
Soraya Long
Rodrigo Jimenez
Jenny Suazo

ORGUT Consulting AB,
Svartmangatan 9, SE 111 29 Estocolmo, Suecia
Teléfono: +46 8 406 76 20,
Telefax: +46 8 21 02 69
E-mail: hq@orgut.se

ORGUT

Building better livelihoods www.orgut.se

TABLA DE CONTENIDO

LISTA DE ABREVIATURAS	IV
EXTENSIVE SUMMARY	V
1 INTRODUCCION.....	1
1.1 ANTECEDENTES	1
1.2 ESTRUCTURA DEL INFORME	2
2 EL CONTEXTO HONDUREÑO	3
2.1 ASPECTOS GENERALES DEL CONTEXTO SOCIO-POLÍTICO HONDUREÑO	3
2.2 EL CONTEXTO HONDUREÑO EN MATERIA DE GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA	3
3 LA COOPERACIÓN DE ASDI RESPECTO DE GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA, DERECHOS HUMANOS Y EQUIDAD DE GÉNERO.....	5
3.1 LAS PRIORIDADES DE LA COOPERACIÓN SUECA	5
3.2 ORGANIZACIÓN DE LA COOPERACIÓN, SOCIOS Y CONTRAPARTES EN HONDURAS	7
3.3 IMPLEMENTACIÓN DE LAS INTERVENCIONES EN LAS ÁREAS DE GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA, DERECHOS HUMANOS Y GÉNERO	8
3.4 IMPACTO DEL GOLPE DE ESTADO A LA COOPERACIÓN EN EL ÁREA DE GOBERNABILIDAD, DERECHOS HUMANOS Y GÉNERO.....	12
3.5 DESCRIPCIÓN DE INTERVENCIONES SELECCIONADAS EN EL ÁREA DE GOBERNABILIDAD, DERECHOS HUMANOS Y GÉNERO	14
4 HALLAZGOS.....	17
4.1 ALGUNOS RESULTADOS DE LAS INTERVENCIONES DE ASDI EN ASOCIO CON SUS CONTRAPARTES	17
4.2 ANÁLISIS DE INTERVENCIONES SELECCIONADAS EN EL ÁREA DE GOBERNABILIDAD, DERECHOS HUMANOS Y GÉNERO	19
5 CONCLUSIONES.....	27
5.1 INTRODUCCIÓN	27
5.2 PERTINENCIA	27
5.3 EFICACIA	30
5.4 IMPACTO Y SOSTENIBILIDAD.....	36
6 ENSEÑANZAS APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES	39
6.1 NECESIDAD DE UNA VISIÓN INTEGRAL Y DE CONJUNTO DE LA COOPERACIÓN SUECA.....	39
6.2 MEJOR Y MAYOR APROVECHAMIENTO DE LA EXPERIENCIA ACUMULADA	39
6.3 ESTUDIOS SOCIOLÓGICOS Y DE LAS RELACIONES DE PODER	39
6.4 DIVERSIDAD Y MULTIPLICIDAD HACE MÁS DIFÍCIL MANTENER PRESENCIA Y CALIDAD	39
6.5 NECESIDAD DE LÍNEA BASE, INDICADORES Y SEGUIMIENTO	39
6.6 DEPENDENCIA DE UN COMPROMISO POLÍTICO.....	40
6.7 COMPROMISOS POLÍTICOS RELACIONADOS CON CUMPLIMIENTO DE METAS	40
6.8 MITIGACIÓN DE EFECTOS DE CAMBIOS POLÍTICOS	40
6.9 INSTITUCIONES PÚBLICAS FORMALES Y CULTURA POLÍTICA DEMOCRÁTICA	40
6.10 TRABAJO IMPORTANTE CON ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL	40
6.11 IMPORTANCIA DE LA COOPERACIÓN A NIVEL LOCAL	41
6.12 RECONOCIMIENTO Y APROPIACIÓN DE SU LIDERAZGO	41
6.13 NECESARIA COMPROBACIÓN DE LOS EJES TRANSVERSALES	41
6.14 MEJOR COMPRENSIÓN DEL GÉNERO COMO UN EJE TRANSVERSAL.....	41
6.15 UTILIZACIÓN DEL DIÁLOGO POLÍTICO EN FORMA INTEGRAL.....	41
6.16 LA SOSTENIBILIDAD Y LA SALIDA DE ASDI.....	42
6.17 LA SALIDA DE ASDI DE UN PAÍS DEBE MANEJARSE ESTRATÉGICAMENTE	42

APÉNDICES

1. Términos de referencia
2. Método
3. Intervenciones seleccionadas para estudio profundizado
4. Estudios de caso
5. Lista de personas entrevistadas
6. Bibliografía

LISTA DE ABREVIATURAS

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
Asdi	Asociación Sueca de Cooperación al Desarrollo Internacional
ASONOG	Asociación de Organismos No Gubernamentales
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CEDOH	Centro de Documentación de Honduras
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CNA	Consejo Nacional Anticorrupción
CNE	Censo Nacional Electoral
CONADEH	Comisionado Nacional de Derechos Humanos
C-Libre	Comité por la Libertad de Expresión
DDHH	Derechos Humanos
EROC	Espacio Regional de Occidente
ERP	Estrategia de Reducción de Pobreza
G-16	Grupo de países para el seguimiento de la Declaración de Estocolmo
IDB	Inter-American Development Bank
INAM	Instituto Nacional de la Mujer
INE	Instituto Nacional de Estadística
IUDPAS	Instituto Universitario de Democracia, Paz y Seguridad
NGO	Non Governmental Organization
OEA	Organización de Estados Americanos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OMM	Oficinas Municipales de la Mujer
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPS	Organización Panamericana de Salud
PAPEP	Informe de Análisis Político y Escenarios Prospectivos
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PRS	Poverty Reduction Strategy
RNP	Registro Nacional de Personas
SCC	Centro Cooperativo Sueco
SDC	La Sección de Cooperación para el Desarrollo de Asdi en Honduras
Sida	Swedish International Development Cooperation Agency
SWAp	Sector Wide Approach / apoyo sectorial
TSE	Tribunal Supremo Electoral
UN	United Nations
UNDP	United Nations Development Programme
USAID	United States Agency for International Development

EXTENSIVE SUMMARY

Background

While development cooperation between Sweden and Honduras dates back to the early 90s, this cooperation was strengthened and extended in the aftermath of Hurricane Mitch in 1998. Based on the Stockholm Declaration signed between the Central American countries affected by the hurricane and the international community, Sweden elaborated a Regional Strategy for the cooperation with Central America and the Caribbean, for the period 2001 - 2005 (later extended to the year 2008). According to this strategy, the Swedish development cooperation with Honduras would focus on issues related to democracy, human rights, basic infrastructure, health and education, economic reform, gender equality and research.

In 2007 the Swedish Government decided to reduce the number of countries with which it had established development cooperation. Among these countries was Honduras. As a consequence of this decision, Sweden elaborated a Phase-Out Strategy for the 2008 - 2010 period, focusing Swedish cooperation on firstly, democratic governance and human rights, and secondly, natural resources, with emphasis on water and sanitation. Furthermore, the Swedish Government decided that the 10 years of bilateral cooperation with Honduras should be evaluated. Sida therefore decided that two evaluations should be carried out: one broader exit evaluation that would cover all aspects of cooperation and one thematic evaluation focusing on democratic governance, human rights and gender equality.

The present report presents the results of the thematic evaluation focusing on democratic governance, human rights and gender equality. The objective is to provide information to Sida, its partners and stakeholders on how the Swedish cooperation responded to the needs of Honduras in the areas of democratic governance, human rights and gender equality, the sustainability of the results and the lessons learned that should be taken into account for future development cooperation of Sida.

The parallel exit evaluation aims at analyzing the overall performance and implementation of strategies for Swedish cooperation with Honduras. The evaluations have been carried out in an integrated manner, but are presented separately in accordance with their respective terms of reference (ToR). The ToR of the present study are enclosed as Appendix 1 to this report.

The Honduran society presents a very challenging context, with two-thirds of the population living below the poverty line and very unequal distribution of income and wealth. Governments, public administration and judicial system are characterized by clientelism and corruption. Behind the formal Honduran power structure there are powerful economic and political groups, "de facto powers," that exert a strong direct or indirect influence on the formal political and economic system. Reports of violations of human rights are numerous, and violence is another increasing problem. A society with such characteristics obviously constitutes an extremely difficult, complicated and risky environment for any kind of international development cooperation, which must be taken into account when assessing such activities in Honduras.

The evaluated cooperation

The Swedish cooperation with Honduras in the area of democratic governance surged from the framework established by the Declaration of Tegucigalpa, which was subscribed by the Government, the civil society and the international community in the year 2000. This agreement recognized the need of laws that would allow broadening the institutional reform process. This framework was complemented with the Poverty Reduction Strategy (PRS) and, for Sida, with the guidelines of the Regional Strategy for

Central America and the Caribbean, which in this area prioritized the modernization of democratic institutions, the defence of human rights, and gender equality. For the years 2008-2010, the Phase-Out Strategy established that for the realm of democratic governance and human rights, the cooperation would concentrate on the consolidation of democratic reforms, focusing on the strengthening of the institutional support for electoral processes, cooperation with the civil society, cooperation to reforms regarding gender equality and the respect to human rights, including persons who live with HIV/AIDS. Likewise, cooperation would be provided for the consolidation of the municipal governments of the western region of the country.

In order to optimize its cooperation in the issue of democratic governance, human rights and gender equality, Sida established strategic alliances with multilateral organizations, such as the United Nations Development Program (UNDP), the Inter American Development Bank (IDB), and the Organization of American States (OAS). Simultaneously Sida provided bilateral support to activities with public institutions whose mandate is to contribute to the country's democratic governance including the National Women's Institute and the National Human Rights Commission. Sida also supported civil society organizations that contribute to democratic governance and to the protection of human rights in general. Sida's interventions in this field were complemented by policy dialogue, of which one of the main objectives is the promotion of gender equality and the expansion and strengthening of democratic processes.

The coup d'état against President Zelaya in June 2009 caused Sida to suspend its cooperation with the Government of Honduras, since the country's democratic and constitutional order had been disrupted. In addition, as a consequence of reports of serious human rights violations, Sida reoriented its cooperation to emphasize the strengthening the civil society's capability for defending rights and reporting violations of rights, and gave more priority to its support to local governments in the western region.

During the ten years of cooperation, Sida supported a large number of interventions in the areas of democratic governance, human rights and gender equality in Honduras, including:

- Separation, independence and consolidation of the Supreme Elections Tribunal and the National Persons Registry
- Promotion of the efficiency and transparency of State procurement and contracts through the modernization of the public institutions involved and the updating and modernization of the legal framework and its organizational and operational instruments
- Strengthening of national institution and system of statistics
- National Commission on Human Rights (CONADEH) efforts to reduce corruption at the local level and in the safeguarding of the human rights of the citizens of Honduras
- National Women's Institute (INAM) in the development and implementation of gender equality policies for sustainable development
- The establishment of municipal offices of Women (OMM) in 64 municipalities in 16 of the country's departments
- National Council against Corruption (CNA), the establishment of a specialized unit for awareness generation and research regarding corruption
- Commission of Truth, which was established after the coup d'état
- Decentralization, through the Support Program for the western region, where Sida worked directly with local governments (municipalities and other regional or local associations in the development of investment projects that were part of the municipal development plans prioritized by the communities

Sida also supported Swedish NGOs such as Diakonia, the Swedish Cooperative Centre and Forum Syd in their efforts to influence public policy, support democratic strengthening in the rural areas, gender

equality, defence of human rights and social and economic justice. Additionally, Sida sought to strengthen the capability of institutions that support peasants and indigenous peoples to reinforce their capability to implement projects.

Further, Swedish cooperation contributed to the creation of the National Observatory of Violence, a graduate programme on violence and social coexistence, the Institute of Democracy, Peace and Security at the National University (IUDPAS) and the Centre for Violence Prevention in schools. Sida also promoted electoral reforms, the strengthening of the foundation for political dialogue and of inter-party political agreements, among others.

Given the multiplicity of interventions in this area is impossible that this report covers all projects. Therefore, to analyze how and to what extent Sida has contributed to the promotion of democratic governance, human rights and gender perspective in Honduras, the evaluation team, in coordination with Sida, selected five interventions, which were evaluated according to the terms of reference. In addition, three case studies were carried out. These are all described in more detail in Appendix 3 and 4, respectively.

Conclusions

Relevance

The interventions of Sida in the areas of governance, human rights and gender equality were in line with the Regional Strategy for Central America and the Caribbean and the 2008 – 2011 Phase-Out Strategy, as well as within the framework of the Stockholm Declaration. They were designed in response to Honduras's needs for modernizing the political system and reforming the public administration and management. Thus, the Swedish cooperation was decisive for the strengthening of the democratic institutions of Honduras. However, support to civil society and local level organizations was small as compared to the support channelled to public central level institutions. This left behind unsolved issues regarding the strengthening of the social capabilities that are needed to warrant political control and accountability. Sida focused on the formal institutions such as, for example, the Electoral Tribunal, the National Register of Persons, the National Institute of Statistics and the political system as actors introducing urgent political and institutional reforms, but did not pay sufficient attention to the fact that these parties and institutions had not for a long time been representative of the major part of the population. Instead they represented a dominant and exploitative elite, the so-called *poderes fácticos*. These groups were quite uninterested in the development of a genuine representative democracy although accepted the formal guise and institutions of the democratic system as long as these posed no direct threat to their power and interests.

Consequently, as discussed by Víctor Meza in a seminar in Tegucigalpa in June 2010, the demands for mayor inclusion and the Zelaya government's modest attempts to meet such demands combined with the elite's adamant refusal of any changes of the relations of power produced the explosive mixture that brought about the *coup d'état* of June 28, 2009, when the conservative leadership of the political parties united with religious Catholic and Evangelist fundamentalist leaders and the military in a counter-reformist alliance broke down the constitutional order and interrupted the fragile and difficult process of democratic transition and development initiated in the 1980's.¹ Víctor Meza also expressed:

¹ Víctor Meza, Exposición en la sesión inaugural del Seminario "Democracia y Gobernabilidad: Evaluación y Perspectivas", Tegucigalpa, Honduras, June 21-24, 2010.

“The coup also demonstrated our great deficit with regard to democratic political culture. Along thirty years, little by little, with advances and backlashes and not few moments of stagnation, we built new institutions that we intended to be democratic, new legal constructions, deprived many times of really democratic content. We built formally legal institutions, but were not creating real institutional democracy. This is why the new institutions proved so weak and vulnerable, such easy victims of the political involution and conservatism. This is why they rapidly surrendered before the authoritarian temptation of the perpetrators of the coup and gladly joined the task of breaking the constitutional order.”²

International development cooperation has habitually substituted for many of the responsibilities of the Honduran state and Sida is no exception. This cooperation has also prioritized support to the vulnerable and discriminated groups of the society, which was accepted but without enthusiasm, of the Honduran governments. As a consequence, the lack of compromise and ownership on the part of Honduran political parties and elite did not allow the consolidation of a really democratic policy on the part of the State. Sida attempted to support a representative political order within a framework of laws that guarantee the liberty and rights of the citizens, but did not sufficiently recognize the importance of the development and consolidation of a political and participatory culture, which constitutes the prerequisite for the proper functioning and strength of formal democratic institutions. One example of Sida project working along these lines is the organization of the municipalities of Occidente, which facilitated that the limited Sida contribution generated important progress in infrastructure as well as in democratic governance. This project also constitutes a good example on how to minimize the gap between formal democratic institutions and democratic culture.

Even though all or most of Sida’s interventions are valued as relevant, they were too many and too disperse. This had a negative effect on Sida’s operations and became evident during project implementation when the lack of a programmatic approach was obvious. This together with the fragmentation limited the presence and the possibility to exert pressure during sensitive and complicated moments in the implementation of projects and programmes.

In contrast to human rights, gender was not mainstreamed in Sida’s cooperation. It was dealt with as a specific theme, through the financing of INAM and in specific projects such as the support to INE and EFA-FTI for the development of gender sensitive statistics as well as projects supported by Diakonia. However, it was not mainstreamed or incorporated in all projects.

According to Sida staff, the prevailing and increasing violence within Honduras was not taken in consideration to its full dimension during the elaboration of the country strategy. In this context it would also have been useful to have access, from the beginning of Sida’s work in the country, to social science analyses of the power structure and the social relations defining the development dynamics of the Honduran society.

Effectiveness

Sida promoted controversial issues such as human rights (especially regarding economic, social and political issues) and the rights of women, opening a path that was later followed by other international cooperation agencies. In other words, Sida was a firm promoter among the international cooperation agencies, by becoming involved and involving actors in sensitive issues regarding the consolidation of democracy in Honduras.

² Ibid.

On the weak side of the cooperation, what stands out is the lack of strategic planning and Sida's low level of involvement in the design, monitoring and evaluation of its interventions. This limited the achievement of results and the sustainability of the strengthening of the key institutions of the Honduran democracy. In this sense, and although Sida supported several related interventions, Sida did not actively promote an interaction with and among its counterparts in order to optimize resources and increase the impact of the projects.

It is nevertheless important to mention that Sida took advantage of the knowledge of other institutions with longer experience than Sida of democratic governance in Honduras in order to optimize its resources and have more impact.

Studies reveal that it is within long term projects and through direct bilateral cooperation that Sida accomplishes greater results. In the long term projects, because it has the opportunity of being more profound and to reorient its support; and in the bilateral cooperation, because its direct involvement substantially contributes to the institutional strengthening and capacity building of the counterpart.

Although Sida was able to contribute to the strengthening of institutional capacities, many of the expected results of the Swedish cooperation regarding democratic governance were to a high degree dependent of the decisions of political parties that are not particularly responsive to the interests of the population, despite the framework based on the Declaration of Stockholm and on the Poverty Reduction Strategy. Likewise, the development and strengthening of institutional capabilities established through the Swedish cooperation will depend on the political will of the governments.

In the case of INAM Sida assumed its budget costs during various years establishing a structure parallel to the national budget. Although it is true that these actions strengthened the institute, they did not create the "organic" political will that would have strengthened the democratic governance in this respect. The institution became weakened by budget cuts imposed by the Government and the position achieved during its first years tended to dissolve, debilitating the institution. The traditional power relations among Honduran social classes and groups continued to predominate and Sida was not able to exert any noteworthy influence in order to enable changes with respect to the strategic necessities of the poor and vulnerable groups. The discrimination and violence against these groups subsist without significant modifications that might have strengthened the democratic state.

Moreover, the disarticulation and lack of planning of the Honduran state and public sector was reflected in the execution of the projects financed by Sida. A more decided and vigorous intervention in monitoring and supervision by Sida would have been useful to guarantee correct and optimal use of the resources provided. The Honduran experience also demonstrate the necessity for Sida to negotiate concrete and solid political and economic commitments with the counterpart governments, which reflect the real political will and where disbursements depend on objectives and targets (defined in quantity, quality and time) jointly established by donor and recipient country.

Sustainability and impact

Evaluating impact requires existence of a baseline, possibility to register the induced changes, linking them with the interventions in order to demonstrate the causal effect, or at least to demonstrate that the intervention contributed to its achievement. In most or all of Sida's interventions, it is impossible to substantiate the impacts due to the lack of base lines and quantifiable indicators. In addition, in some cases it is too early to evaluate the long term impacts.

Sida contributed to the consolidation of the rule of law in Honduras (although that with the coup d'état, it became evident that this progress was insufficient and fragile). This is reflected in a wide-spread opinion that the gathered experience of Sida concerning governance, human rights and gender issues is essential in the present day political context of Honduras. This is the reason the withdrawal of the Swedish cooperation by many is seen with concern.

It cannot be asserted that the results achieved by the Swedish cooperation can be sustained after Sida's phase out. This is especially true for the results related to Government action and public institutions, mainly because they depend on the political will of Government and the political parties. Furthermore, Sida did not promote the awareness of the implemented actions and their results in order to allow for their internalization, since in many cases, the cooperation was not designed to enable the documentation and disclosure of results. Support for democratic governance that was channelled to or through the civil society stand out as having more potential for achieving sustainable results. Examples of this are the anti-corruption efforts, the defence of human rights, recognition and participation of people living with HIV/AIDS.

Very little of the objectives of the phase-out strategy have been fulfilled or are likely to be fulfilled. Certain of the most important reasons for the negative result are factors that were beyond the control of Sida. A significant such factor was the impact on international cooperation of the political crisis of 2009, unleashed by the coup d'état. Another negative factor was the effects of the international financial crisis and economic downturn, which reduced the important remittances from Hondurans working abroad. Among manageable negative factors the unfortunate management of the phase-out process by the Swedish Ministry of Foreign Affairs stands out as particularly important. On the part of Sida headquarters, the untimely decision to cut funds and bring forward the date of closure of the SDC in Tegucigalpa were clearly counterproductive decisions as regards the possibilities to attain sustainability. Other elements that negatively affected sustainability of the Swedish cooperation were the changes of personnel in Sida Honduras during the phase out period. This affected the institutional memory and the follow up of the cooperation initiatives, as well as the institutional strengthening component considered so important in the strategy.

During the phase out period of 2008-2010, Sida initiated a series of agreements (including with UNDP, TSE, RNP, the Commission of Truth and the Municipalities of the West), which - while all they are relevant - cannot be completed in time, even without considering the coup. This has hampered the closing stage of the Swedish cooperation and its sustainability.

Notwithstanding the effects of the coup d'état on Sida's interventions, this has generated an analysis of the real impact of the international cooperation for governance and institutional stability in Honduras. Some of the interviewees signalled that the coup showed that the objectives of the cooperation had not been met, that the efforts were directed towards the establishment of democratic public institutions, although without democratic content. In this way, the coup showed the urgent necessity of political reforms with a perspective of democratic culture and education. In other words, the coup d'état showed that the ultimate objective of Sida to consolidate the base for a democratic state that guarantees access to justice, security and the respect for human rights is far from being fulfilled and that the sustainability of Sida's work with public institutions to a high degree depends on the political will of the government in power, while some of these public institutions have entered into conflict with and are rejected by their civil society counterparts as a result of political conflicts after the coup. At the moment there is no guarantee that the policies and values propagated by Sida will survive in any of any of these institutions in the long term.

Progress in democratic governance, human rights and gender has above all been the result of participation and perseverance of the civil society and the international community rather than of state

policy. A greater potential for sustainability was also perceived in projects where the beneficiaries are the executors. The evaluation also revealed that while the general disenchantment with democracy is growing among the political parties and the Government there is more confidence at the regional and local levels where new significance of politics with new forms of participation are being developed, thus laying the foundation for a real democratic culture. A clear example of these efforts is the work of EROC and the municipalities of the western part of the country (el Occidente).

The interviewees were consistent in that Sida's experience in democratic governance is what Honduras needs at this time of political crisis and that the Swedish exit therefore is not timely.

Lessons learned

A central lesson learned is the importance of comprehensive and integral planning in order to achieve consistency, interrelationships and complementarities between different interventions. This is important in order to increase effectiveness and impact for a rational use of the resources. In order to achieve this, long term strategic planning should be carried out, taking in the national context, which will allow Sida to modify according to the contextual changes, and changes of the moment.

It is essential to develop indicators, means of accounting and transparency to enable the evaluation of direct effects and impact, especially in projects in which the direct benefits are more qualitative than quantitative and are related to complex cultural changes, as is the case in the promotion of gender equality and of the rights of persons living with HIV/AIDS.

There was a lack of sociological and power analysis at the outset of Sida's work in Honduras. Nonetheless, the Sida financed "Honduras, Poderes Fáticos y Sistema Político" (first edition December 2007) is a good example of the usefulness of such analyses. This is an incisive and useful contribution to the understanding of the structure and dynamic of Honduran politics. Ideally, however, it should have been available already at an early planning stage of Sida's cooperation with Honduras. The evaluators consequently welcome the more recent instructions by the Swedish Government to Sida to carry out power and conflict studies as part of the country analysis.

It is necessary for Sida, from the start of its interventions, to negotiate concrete and solid political and economic commitments with the counterpart governments, which reflect the real political will and where disbursements depend on objectives and targets jointly established by donor and recipient country.

In order to ensure sustainability, political agreements are necessary to develop national and sector policies. In particular, Sida should promote and consolidate a democratic culture, in order to strengthen social participation in the decision making, political control and accountability. This should not hinder the establishment of efficient mechanisms of communication, monitoring and follow up of projects, in order to buffer the effects that occur with the changes of the relations of power, both at the state level and also within the institution itself.

It is important to strengthen the organizational capability and the involvement of civil society organizations, which directly or indirectly defend and promote human rights, because these can ensure the continuity of the cooperation even in scenario of political crisis. The same can be said of key actors at the local level and decentralized cooperation.

The establishment of alliances with the key partners such as the UNDP, the OAS, the IDB and others increase the capabilities and outreach of Sida. However, Sida should not delegate its leadership and responsibilities regarding monitoring and supervision of projects. It should assume a more active role in ensuring that priority issues are mainstreamed.

As regards gender equality, being one mainstreaming theme for Sida, Sida should explain its conceptual gender framework and methods in order to incorporate them into the design of interventions, and use indicators and accountability procedures. It is also important for Sida to promote the establishment of alliances and the generation of synergies regarding gender equality between civil society and the State structures, in order to face the resistance of the patriarchal system to generate profound social changes towards the equality between men and women. Sida should especially take into account that the cross-cutting issue of gender equality is a technical-political process that requires a structural transformation of the different institutional levels on which it seeks to influence.

A phase out strategy should be transparent and well known. While the decision to phase out is unilateral, the planning of the implementation should be carried out in a participatory manner. Furthermore, necessary human and economic resources should be allocated to warrant an efficient implementation of the strategy, and the time frame should be sufficiently flexible for it to be properly executed. Likewise, in a phase out stage, the departure or rotation of the Sida office personnel that are responsible for the programs will have a negative impact on the sustainability of the interventions.

To reach the minimum conditions for sustainability of Swedish development interventions it is indispensable to initiate a systematic process of consultation with stakeholders including government, donor community, programmes and beneficiaries at an early stage. Untimely decisions to cut funds as well as to reduce the time period of presence of the Swedish representation in the country during the phased-out process are decidedly counterproductive and diminish the possibilities of ensuring the sustainability of interventions.

1 INTRODUCCION

1.1 Antecedentes

Si bien la cooperación entre Suecia y Honduras se remonta a inicios de los años 90, es con el Huracán Mitch, en 1998, que esta cooperación se fortalece y extiende.

Sobre la base de la Declaración de Estocolmo³, firmada en 1999 por los gobiernos de Centroamérica y representantes de la Comunidad Internacional, Suecia elaboró una Estrategia Regional para América Central y El Caribe 2001-2005 (luego extendida hasta 2008)⁴. Según dicha estrategia, la cooperación al desarrollo con Honduras se enfocaría en cuestiones relativas a la democracia, los derechos humanos, la infraestructura, la salud y la educación, las reformas económicas, la equidad de género y la investigación.

En 2007, el Gobierno sueco decidió discontinuar gradualmente la cooperación bilateral con Honduras, entre otros países, como parte de su plan para reducir el número de países con los que Suecia había establecido una cooperación al desarrollo. A tal efecto, elaboró para el período 2008 - 2010 una Estrategia de Salida⁵ según la cual la cooperación sueca se concentraría en los sectores de la gobernabilidad democrática y los derechos humanos y los recursos naturales.

El Gobierno sueco asimismo decidió que todas las intervenciones de Suecia durante los 10 años de cooperación bilateral con Honduras fueran objeto de registro y evaluación final. Para ello, decidió llevar a cabo dos evaluaciones cubriendo el periodo 2001-2010, con las dos Estrategias supra citadas como punto de partida. Una evaluación sería temática, enfocándose en las áreas de gobernabilidad democrática, derechos humanos y equidad de género, mientras la otra sería más amplia en su alcance, cubriendo todos los aspectos de la cooperación.

El presente informe se refiere a la evaluación temática que da prioridad al rendimiento (“performance accountability”) y a las lecciones aprendidas de la cooperación sueca en la materia con el propósito de destacar los resultados obtenidos y su sostenibilidad. Esta evaluación se propone brindar información a Asdi sobre cómo respondió la cooperación sueca a las necesidades de Honduras; la sostenibilidad de los resultados obtenidos; y, lecciones aprendidas que deben ser valoradas para futuras relaciones de cooperación de Asdi.

La evaluación se llevó a cabo por las firmas consultoras ORGUT y Context, ambas con amplia experiencia en América Latina y en evaluación de la cooperación internacional. El proceso consistió en tres fases principales: 1) Trabajo preparatorio en Suecia respecto de la información ubicada en el país (documental e informantes clave) y sobre la preparación del viaje a Honduras; 2) Trabajo de campo en Honduras, donde predominó la ubicación de material, revisión del mismo y entrevistas, en paralelo con entrevistas con personas clave en Estocolmo y otros lugares; 3) Análisis de la información obtenida en Honduras y Suecia y elaboración del informe escrito. Más detalle sobre el método se encuentra en el Apéndice 2.

³ <http://www.gsdehonduras.org/declaracion.html>

⁴ Secretaría General del Gobierno de Suecia, Ministerio de Asuntos Exteriores, 2001, Estrategia Regional América Central y el Caribe, 1 de enero de 2001 a 31 de Diciembre de 2005.

⁵ Ministerio de Asuntos Exteriores, Secretaría General del Gobierno de Suecia, 5 de junio de 2008, Estrategia de salida gradual de la cooperación sueca con Honduras 2008-2011.

1.2 Estructura del informe

Un primer aspecto de este informe, que contiene la evaluación temática sobre Gobernabilidad, Derechos Humanos y Equidad de Género, será ubicar a quienes le leen en el contexto político de Honduras donde se desarrolla la cooperación sueca. Este contexto hará referencia a las características socio-políticas que caracterizan al país y más concretamente a los aspectos político-jurídicos que dan pie a la selección de las intervenciones de Asdi.

En un segundo momento el informe delimitará la acción de la cooperación sueca en el sector a partir de los lineamientos establecidos tanto en la Estrategia Regional para América Central y el Caribe 2001-2005, extendida hasta junio de 2008, como en la Estrategia de Salida 2008-2010. Ambas se complementan, como se indicará, con el Plan de país. Posteriormente, se describirá la forma en que se organizó la cooperación sueca para la implementación de sus intervenciones y se señalarán las principales alianzas de Asdi y la naturaleza de estas intervenciones en Gobernabilidad Democrática, Derechos Humanos y Género.

Considerando que el Golpe de Estado tuvo un impacto directo en la ejecución de este sector y que la cooperación sueca, como la cooperación internacional en su conjunto, no reconoció el gobierno de facto, nos detendremos a describir las medidas tomadas por Asdi para adaptar sus intervenciones y proyectos al nuevo contexto político.

Por otra parte, dada la multiplicidad de intervenciones en la materia resulta imposible que este informe se refiera a todos los proyectos. Por lo tanto, para analizar cómo y en qué medida Asdi ha promovido la gobernabilidad democrática, los derechos humanos y la perspectiva de género en su relación de cooperación con Honduras se han seleccionado cinco, los cuales fueron evaluados conforme a los términos de referencia para la evaluación temática contratada por Asdi.

Hechas las descripciones anteriores se hará un análisis de los principales hallazgos que permitirán determinar tanto algunos resultados de la cooperación, como aspectos que han caracterizado la actuación de Asdi en Honduras, positivos y negativos, que podrían ser considerados para reorientar y mejorar la cooperación sueca.

A continuación, y desde una visión integral de la actuación de Asdi en el período 2001-2010, no limitada a los proyectos seleccionados, se harán conclusiones sobre la base de la pertinencia de las intervenciones de la cooperación sueca en Gobernabilidad, Derechos Humanos y Género, su eficacia a partir de los aportes a las necesidades en la materia y en concordancia con los valores de la cooperación sueca, y la sostenibilidad de las líneas de acción emprendidas por Asdi. Es importante indicar que si bien los términos de referencia aluden a varias preguntas para dar contenido a estos componentes de la evaluación por varias razones no fue posible para el equipo evaluador responder a todas ellas. Por ejemplo, por no haber encontrado suficiente información para establecer un análisis objetivo de la eficacia en toda la cooperación, porque muchos proyectos no contaban con un marco lógico que permitiera identificar los resultados esperados, porque algunos de los proyectos del período 2008-2010 aún no habían concluido, etc. Finalmente, se especificarán las lecciones aprendidas y recomendaciones que tengan pertinencia para la cooperación de Asdi en general.

No omitimos señalar, por su relevancia, que este informe se complementa con los anexos. Cabe destacar aquellos relacionados con el análisis exhaustivo de los cinco proyectos mencionados supra, así como tres estudios de caso que ilustran aspectos puntuales de la cooperación sueca en Honduras y que fueron solicitados expresamente en los términos de referencia. A falta de mayor orientación, estos casos están pensados para ejemplificar la concreción de alianzas de Asdi y su relacionamiento con las contrapartes respecto de la ejecución de los proyectos, principalmente las diferentes modalidades de cooperación y selección de instrumentos para la cooperación internacional de parte de Asdi.

2 EL CONTEXTO HONDUREÑO

2.1 Aspectos generales del contexto socio-político hondureño

Honduras es el tercer país más pobre de América Latina después de Guyana y Nicaragua⁶ y junto con Guatemala es el más desigual de Centroamérica en cuanto a la distribución de los ingresos. Además, según el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional de 2009, Honduras se ubica en el rango 130 de un total de 180.

La esfera política está dominada por los dos partidos tradicionales: el Partido Liberal y el Partido Nacional, que representan una poderosa élite económica y política, mientras la mayoría de la población está afectada por exclusión social, política y económica. Pese al cese de las dictaduras militares, predominan en el país graves limitaciones respecto al régimen democrático, la participación ciudadana, la vigencia del Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos. Ello contribuyó a que en el 2009 el presidente electo Manuel Zelaya Rosales fuera depuesto por un golpe político-militar.

Por otra parte, Honduras ha sufrido en los últimos años un incremento del índice de violencia y homicidios provocado, entre otros, por la incidencia creciente del crimen organizado y el narcotráfico que con frecuencia están relacionados con los poderosos intereses políticos y económicos⁷. De hecho, tiene la tasa de homicidios más elevada de Centroamérica según el informe anual 2009 del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos⁸. No obstante, existe un alto grado de impunidad de los perpetradores de los crímenes. Este factor y la falta de acceso de los pobres a la justicia contribuyen indudablemente a impedir avances en la seguridad de los grupos en situación de vulnerabilidad y en el fortalecimiento del Estado de Derecho.

El impacto de la crisis económica y política se ha manifestado en la contracción de la producción nacional, la pérdida de empleos, menores niveles de consumo, baja en las actividades de comercio, reducción del margen de maniobra fiscal, reducción de los niveles de inversión extranjera directa y de las reservas internacionales netas, entre otros⁹. La crisis política hondureña agravada con el golpe de estado de junio de 2009, también ha tenido repercusiones económicas negativas, afectando el crecimiento económico y las reservas internacionales.

Es evidente que una sociedad con estas características –antes y después del golpe de estado- constituye un entorno extremadamente difícil, complicado y riesgoso para emprender cualquier tipo de cooperación internacional para el desarrollo, lo cual es preciso tener en cuenta al evaluar esta clase de actividades en Honduras.

2.2 El contexto hondureño en materia de gobernabilidad democrática

En la década de los 90, después del cese de los conflictos bélicos internos en Centroamérica, Honduras inició pasos hacia una nueva institucionalidad estatal. Por ejemplo, se separa a la Policía del Ejército; se crea la figura del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, primero sobre la base de un decreto

⁶ The World Bank, 2009, World Development Indicators, Quick Query, Gross National Income, PPP, current international prices.

⁷ Embassy of Sweden in Guatemala, 2007, Sida Country Report 2006, Honduras, Stockholm.

⁸ Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de la República de Honduras, Informe Anual 2009, Tegucigalpa, Marzo de 2010.

⁹ Gallardo Glenda, José Vélez, Jaime Salinas, Pablo Kurl, Economía hondureña 2009 y perspectivas 2010: datos y percepciones, Unidad de Prospectiva y Estrategia, Asdi, PNUD Honduras, p.7 ff.

ejecutivo y luego a nivel constitucional; entra en funcionamiento el Ministerio Público con fiscalías especializadas en temas prioritarios como etnias, mujeres, corrupción y derechos de la niñez. Pese a estos avances y otros de igual relevancia, los niveles de pobreza y exclusión social no habían sido superados, agudizándose con el huracán Mitch, en 1998.

El huracán dejó en evidencia necesidades nacionales en el marco de prioridades de la agenda nacional: la participación ciudadana, la descentralización política y administrativa del Estado en relación estrecha con la lucha por la erradicación de la pobreza, el control social sobre la gestión pública, la reducción de la vulnerabilidad ambiental, la reforma del sistema de administración de justicia, el diseño de políticas integrales de seguridad ciudadana, la reforma del sistema político-electoral, la necesidad de contar con políticas de largo plazo. Necesidades asumidas como propias por el Estado¹⁰.

Después del Mitch cobra mayor importancia la cooperación de la comunidad internacional con el Estado de Honduras. Así, el gobierno hondureño suscribe dos programas de cooperación multilateral que cubren los periodos 1998-2000, incluida su ampliación al año 2001, y 2002-2006¹¹. Las áreas temáticas clave que resultan comunes en los dos Marcos de Cooperación, son la reducción de la pobreza, la gobernabilidad democrática y la protección al medio ambiente.

En el año 2000, se firma por parte del Gobierno, sociedad civil y cooperación internacional la *Declaración de Tegucigalpa*, donde se establecen acuerdos para institucionalizar el proceso de transformación nacional¹². En dicho pacto se reconoce la necesidad de leyes orientadas a profundizar el proceso de reformas institucionales. “Los principales retos estaban vinculados con el fortalecimiento de la democracia, la modernización del sector justicia, la transparencia, la modernización del Estado, la descentralización y el monitoreo de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP)”¹³. A su vez, la ERP¹⁴ constituía un marco para el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en Honduras.

Este marco y los lineamientos de la Estrategia Regional para América Central y el Caribe, que comprende la Declaración de Estocolmo, constituyen la base que fundamenta el trabajo de Asdi dirigido a la gobernabilidad democrática en el país.

¹⁰ Meza Víctor, Estudio-Base sobre Gobernabilidad Democrática en Honduras, Honduras, 2004.

¹¹ La contribución de Asdi se inserta, especialmente a través del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en estos programas de cooperación multilateral.

¹² Castaldi Juan, Gloria Noreña y Marco Handal, Evaluación Programa de Gobernabilidad Democrática en Honduras, 2004-2007. Asdi-PNUD, junio, 2007, p. 10.

¹³ Castaldi Juan, Gloria Noreña y Marco Handal, op.cit., p. 10.

¹⁴ La ERP se basa en cinco orientaciones fundamentales: a) priorizar acciones que tiendan a la disminución de la pobreza de una manera sostenible, b) privilegiar acciones que favorezcan a los grupos y áreas menos desarrolladas del país, c) fortalecer la participación de la sociedad civil y la descentralización, d) afianzar la gobernabilidad y la democracia y, e) reducir la vulnerabilidad ambiental y su impacto sobre la pobreza.

3 LA COOPERACIÓN DE ASDI RESPECTO DE GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA, DERECHOS HUMANOS Y EQUIDAD DE GÉNERO

3.1 Las prioridades de la cooperación sueca

Para Suecia, un componente elemental que contribuye en la erradicación de la pobreza, objetivo primordial de su cooperación, es un gobierno democrático que garantice la participación ciudadana. Si bien las formas democráticas dependerán de la situación específica de cada sociedad, el principio general es el respeto a la persona humana, a su dignidad y a sus derechos. En este sentido, para la cooperación, los derechos humanos se fundamentan en la igualdad y dignidad de las personas y la correlativa obligación de los Estados de protegerlos y garantizarlos. También son aspectos esenciales de una democracia la división de poderes, la libertad de expresión, elecciones libres, partidos políticos fortalecidos y la igualdad de género, entre otros. Sobre la equidad de género, ésta involucra asegurar que todas las personas sean tratadas como iguales en dignidad y en derechos. Por otro lado, la discriminación por género es una de las causales de la pobreza y uno de los mayores obstáculos para lograr un desarrollo global equitativo y sostenible¹⁵.

En este sentido, un sector prioritario en la cooperación internacional sueca con Honduras es la gobernabilidad democrática, los derechos humanos y la equidad de género. Su implementación durante la década pasada se fundamenta en los lineamientos de la Estrategia Regional para América Central y el Caribe 2001-2005¹⁶ (extendida hasta 2007) y la Estrategia de Salida 2008-2011¹⁷, ambos basados en la Declaración de Estocolmo¹⁸.

3.1.1 Estrategia Regional para América Central y el Caribe (2001-2007)

El objetivo global de la Estrategia Regional es lograr un mejor nivel de vida de los pobres, siendo los sectores privilegiados las mujeres, la niñez y personas con discapacidad. La estrategia, además se caracteriza por una perspectiva de derechos y exigibilidad de los mismos.

Para el caso de Honduras, por ser uno de los países más pobres de la región junto con Nicaragua, la cooperación se pensó a largo plazo y para estimar su contenido y volumen se consideró su proceso de democratización. De esta forma, del total de la cooperación destinada para la región, se destinó para Honduras el 25% (según el documento de Estrategia para América Central y el Caribe). Adicionalmente, se estableció como directriz para poner en vigor la estrategia a nivel nacional la formulación de programas específicos mediante los cuales se seleccionarían los proyectos y sectores de trabajo. También, que la colaboración sueca debía darse en el marco definido por la Estrategia para la Reducción de la Pobreza.

Respecto del diálogo político, los temas específicos serían la descentralización, la reforma del sistema de administración de justicia y la lucha contra la corrupción y se atendería especialmente la Estrategia para la Reducción de la Pobreza y su implementación.

¹⁵ Government Bill, 2002/03: 122, Shared Responsibility: Sweden's Policy for Global Development, pp. 22-25

¹⁶ Op cit., Ministerio de Asuntos Exteriores, Secretaría General del Gobierno de Suecia, 2001, Estrategia Regional América Central y el Caribe, 1 de enero de 2001 a 31 de Diciembre de 2005.

¹⁷ Op cit., Ministerio de Asuntos Exteriores, Secretaría General del Gobierno de Suecia, 5 de junio de 2008, Estrategia de salida gradual de la cooperación sueca con Honduras 2008-2011.

¹⁸ Op cit., Declaración de Estocolmo.

Según la Estrategia Regional, dos metas políticas de la cooperación especialmente relevantes para la región serían: Disminución de las desigualdades sociales y económicas y el Desarrollo democrático de la sociedad.

Ya que la estrategia era formulada a nivel regional, se complementó para Honduras con un programa de país, inicialmente para el periodo 2001-2005¹⁹, que fue extendido hasta el 2007. Según este Programa, en el campo de gobernabilidad democrática y derechos humanos el objetivo era una modernización del Congreso Nacional; el sistema electoral; la administración pública; el sector judicial, incluyendo el Procurador Especial y el Comisionado de los Derechos Humanos; y el ejército y la igualdad de género.

Posteriormente, se planificó para desarrollar una nueva Estrategia de país 2007-2012²⁰, no obstante en el 2007 se aprobó un plan de país para el desarrollo de la cooperación sueca con Honduras para ese año con perspectivas para el 2008-2009²¹, indicándose respecto del sector en estudio continuar el apoyo en materia de reformas electorales, transparencia, libertad de expresión, equidad de género y derechos humanos, entre otros.

3.1.2 Disminución de las desigualdades sociales y económicas

Como prioridades temáticas de la primera meta de la Estrategia Regional se establecieron:

- Apoyo a reformas económicas.
- Desarrollo de los sectores sociales.
- El crecimiento económico del sector rural orientado hacia la población de escasos recursos.
- Sector urbano/desarrollo local.
- Apoyo a la producción de datos estadísticos, análisis y otros procesos que estimulen la formación de la opinión pública.

3.1.3 Desarrollo democrático de la sociedad

Respecto de Desarrollo democrático de la sociedad, a las prioridades temáticas de la Estrategia Regional se le asignaron subtemas importantes para la cooperación en el campo de la gobernabilidad -enfoque de esta evaluación-:

- Participación popular en los procesos políticos: implica apoyo a sistemas sostenibles para la implementación de elecciones generales y libres, la concientización popular, iniciativas que fortalezcan la interacción entre las instituciones públicas y la sociedad civil, la democracia a nivel local.
- Fortalecimiento del Estado de Derechos: apoyo a instancias que resguarden los derechos como tribunales de justicia, policía e instituciones que vigilan los derechos de los ciudadanos/as. También, la prevención de la violencia y la criminalidad.
- Conducción Democrática de la sociedad / Buen Gobierno: Modernización del poder administrativo, la transparencia y la lucha contra la corrupción, procesos que fortalezcan una economía más balanceada y la descentralización de los recursos económicos y políticos hacia los niveles municipales.

¹⁹ Asdi, Programa de la Cooperación de Suecia en Honduras 2001-2005, Embajada de Suecia en Guatemala, p. 16.

²⁰ Embajada de Suecia, Sección de Cooperación, Tegucigalpa, Documento de Planificación 2: Honduras, 26 de octubre de 2006.

²¹ Sida, 2007, Country Plan for Development Co-Operation with Honduras 2007 with an outlook to 2008-2009.

- Manejo de conflictos y reconciliación: En los países que se encuentran en una fase post conflictiva será éste un tema sobresaliente.

3.1.4 Estrategia de Salida (2008-2010)

También en la Estrategia de Salida gradual de la cooperación 2008-2011, Asdi señaló entre los sectores prioritarios la gobernabilidad democrática, incluyendo equidad de género. Según el documento de Estrategia de Salida, la gobernabilidad democrática incluye el reconocimiento y la aplicación de los derechos humanos, así como mejores condiciones de vida para las mujeres, los hombres, las niñas y los niños que viven en la pobreza en zonas rurales. Se incluye, como en la Estrategia de cooperación para América Central, la perspectiva de derechos humanos.

Para la fase de salida, la Estrategia señala que para el ámbito de gobernanza democrática y derechos humanos la ayuda se centrará en consolidar reformas democráticas. Se priorizará el fortalecimiento de las condiciones institucionales para los procesos electorales, la ayuda a la sociedad civil, la ayuda a reformas sobre equidad de género y el respeto a los derechos humanos, incluyendo las personas que viven con VIH-SIDA. Asimismo se prestará ayuda para consolidar el gobierno municipal en la región occidental del país.

El objetivo al nivel nacional en gobernabilidad democrática, derechos humanos y género según la estrategia fue: “Se han creado las condiciones necesarias para consolidar un Estado de Derecho democrático que garantice el acceso de todos a la justicia y la seguridad, así como la participación en todos los ámbitos sobre la base del respeto, la promoción y la protección de los derechos humanos”.

Así, se sentaron como objetivos de la cooperación sueca:

- Un proceso electoral basado en la justicia, fuertemente representativo y participativo, a nivel nacional y local.
- Mayor equidad de género en el sector público y en la participación política.
- Mayor transparencia y rendición de cuentas en el sector público.
- Mayor participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones.

Las formas de cooperación fueron ayuda institucional, la ayuda a proyectos y la canalización del apoyo a través de actores multilaterales.

3.2 Organización de la cooperación, socios y contrapartes en Honduras

3.2.1 Alianzas estratégicas

Para optimizar su cooperación en el área de gobernabilidad democrática, derechos humanos y equidad de género (igual que en otras áreas o sectores), Asdi hizo alianzas estratégicas con entidades internacionales, de cooperación multilateral, como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización de Estados Americanos (OEA), pero también dio apoyo bilateral a algunas instituciones públicas cuyo mandato y acción aportan al fortalecimiento de la gobernabilidad en el país como el Instituto Nacional de la Mujer y el Comisionado Nacional de Derechos Humanos. Adicionalmente, dirigió su cooperación a organizaciones de la sociedad civil que directamente contribuyeron no sólo a la gobernabilidad democrática, sino también en a la protección de los derechos humanos en general como, por ejemplo, la asociación C-Libre y la Comisión de la Verdad, entre otras.

3.2.2 El diálogo político como mecanismo para aportar a las intervenciones en gobernabilidad democrática, derechos humanos y género

Según las orientaciones de la Declaración de Estocolmo y de la Estrategia Regional de América Central y el Caribe el diálogo político de Suecia y Asdi en Honduras tendría como punto de partida la perspectiva de derechos con rendimiento de cuentas basado en las normas internacionales y su exigibilidad.

Las contrapartes del diálogo han sido principalmente el gobierno de Honduras, los partidos políticos y la sociedad civil. El diálogo con otros actores internacionales ha estado dirigido normalmente a la Comisión Europea sobre todo referente a asuntos de integración regional, a las instituciones financieras internacionales en relación con los procesos de reducción de la pobreza y la igualdad de género y, a las Naciones Unidas para asegurar que la responsabilidad y sostenibilidad esté en manos de nacionales.

Uno de los objetivos del diálogo ha sido promover la igualdad de género así como la profundización de los procesos democráticos, por ello uno de los temas específicos del diálogo político fue la descentralización, la reforma del sistema de administración de la justicia y la lucha contra la corrupción. Pero principalmente ha estado dirigido a atender la Estrategia para Reducir la Pobreza y su implementación²².

El Grupo de Seguimiento a la Declaración de Estocolmo (G-16)²³ ha sido el foro principal para el diálogo político que según los Informes de País ha sido focalizado con frecuencia a temas relacionados con derechos humanos, gobernanza democrática y género, así como a nivel sectorial, descentralización y servicios de salud y educación²⁴.

3.3 Implementación de las intervenciones en las áreas de Gobernabilidad Democrática, Derechos Humanos y Género

En adelante se describen las intervenciones más importantes de Asdi en el área de de gobernabilidad democrática, derechos humanos y género, sin pretender cubrir todas.

3.3.1 Gobernabilidad democrática

3.3.1.1 Cooperación con PNUD para incidir en gobernabilidad

Asdi con PNUD, su principal socio, desarrolló un Programa de Gobernabilidad Democrática que se concretó en tres fases de cooperación: 1999-2002²⁵; 2004-2007 y 2008-2010.

En la primera fase el Programa se ejecutó a través de nueve proyectos²⁶:

- Establecimiento de un Sistema Nacional de Estadísticas;
- Apoyo al Censo de Población y Vivienda 2000;
- Apoyo al establecimiento del Instituto Nacional de la Mujer;

²² Asdi, Programa de la Cooperación de Suecia con Honduras 2001–2005, p.12.

²³ Un grupo de coordinación de donantes que llegó a ser el foro principal de diálogo político y coordinación para la cooperación internacional en Honduras^{23 23}. Al inicio fue formado por cinco países (Alemania, Canadá, España, Estados Unidos y Suecia) y tenía el nombre G-5, para al final llegar a 16 miembros con el nombre G-16.

²⁴ Embassy of Sweden Guatemala, 2007, Sida Country Report 2006, Honduras, Stockholm, p. 14, Embassy of Sweden Guatemala, 2008, Sida Country Report 2007, Honduras, Stockholm, p. 9.

²⁵ Para este período, Asdi establece dos aportes de costo compartido con el PNUD por un total de SEK 118 millones que cubren el total del programa de gobernabilidad para el 2001. En el 2002 aprueba un adicional de SEK 29.8 millones.

²⁶ Eriksson Lars, Lena Blomquist, Margarita Oseguera, 2002, Swedish/PNUD, Governance Programme in Honduras, Sida Evaluation 02/25, Department for Latin America.

- Apoyo a la ejecución de una política de igualdad de oportunidades en el tema de reducción de la pobreza;
- Apoyo a la ejecución de una política de igualdad de oportunidades en áreas rurales;
- Desarrollo Municipal y descentralización;
- Apoyo al Congreso Nacional (Centro de Informática y Estudios Legislativos);
- Fortalecimiento del Ministerio Público (cinco fiscalías especiales: mujer, consumidor, derechos humanos, ambiente y etnias); y
- Reforma Electoral.

En el **2004-2007**, la relación Asdi-PNUD en el área de gobernabilidad se enfocó en 4 proyectos concretos²⁷:

- Reforma Política
- Armas pequeñas, seguridad y justicia
- Fortalecimiento de la Secretaría de Defensa y modernización de las Fuerzas Armadas
- Legalización y titulación de tierras en Tegucigalpa

Pero además, en este período la cooperación Asdi-PNUD impulsó en forma sustancial iniciativas para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) desde lo local con vinculaciones a lo nacional apoyando el proyecto “Fortalecimiento de las capacidades nacionales e incidencia para el desarrollo humano sostenible y el logro de las metas del milenio en Honduras”. El plazo de este proyecto fue extendido hasta diciembre de 2008 y luego pasó al Subprograma de fortalecimiento a la democracia, extendiéndose hasta diciembre de 2010.

En la fase de salida **2008-2010**, la alianza con el PNUD se implementó a través de dos sub-programas en gobernabilidad²⁸: Subprograma de apoyo a las reformas para el fortalecimiento de la democracia²⁹ y Subprograma de seguridad, justicia y cohesión social³⁰.

Esta intervención implicó ocho proyectos específicos: Sistema de Observatorio para el Seguimiento de las Metas del Milenio; Asistencia Técnica Electoral; Promoción de la planificación estratégica para la equidad de género y de la participación ciudadana de las mujeres; Reformas para el Fortalecimiento de la Democracia; Fortalecimiento de las Capacidades Nacionales e Incidencia en el Desarrollo Humano Sostenible y el logro de los Objetivos del Milenio en Honduras; Seguridad, Justicia y Cohesión Social; Planes Integrales de Seguridad; y, Apoyo al Fortalecimiento de la Capacidad de Gestión del Registro Nacional de Personas.

²⁷ Para su ejecución, Asdi aporta un total de SEK 34.6 millones y el PNUD 2 millones. En el 2007 brinda un apoyo adicional de 7 millones de coronas para actividades específicas del proyecto Reforma Política, es decir entre 2004 y 2007 Asdi dio USD 4.43 millones, Castaldi y otros, op.cit., p. 13.

²⁸ PNUD, Informe narrativo, p.3.

²⁹ Orientado a mejorar la calidad de la información base sobre los ODM para fortalecer el diseño de políticas públicas, el apoyo al proceso electoral 2008-2009, el fortalecimiento de las capacidades técnicas y operativas para la transversalización de la política de equidad de género, el apoyo a organizaciones de la sociedad civil para participar en la formulación y discusión de políticas públicas, el mejoramiento de la calidad de las instituciones públicas y mejoramiento de los mecanismos de participación y representación política, la creación de espacios para discusión y diálogo y el fortalecimiento de las capacidades nacionales e incidencia en el Desarrollo Humano Sostenible. Ibid.

³⁰ Dirigido a la institucionalización de procesos iniciados en el marco del proyecto de armas pequeñas, seguridad y justicia e incluye el proyecto de Seguridad y Justicia con el observatorio de la violencia, diplomados e investigación así como el trabajo de prevención de la violencia en escuelas y gobiernos locales en el diseño e implementación de políticas de seguridad ciudadana a nivel local. Ibid.

3.3.1.2 La alianza con la OEA sobre reformas electorales

En la alianza con la Organización de Estados Americanos (OEA), Asdi se sumó al Programa de apoyo a la reforma política electoral de este organismo regional, orientado a la asistencia técnica al Tribunal Supremo Electoral (TSE) y al Registro Nacional de Personas (RNP). Así, aportó a la separación e independencia de ambos y a su consolidación institucional.

3.3.1.3 Asistencia técnica al Tribunal Supremo Electoral (TSE)

En el caso del TSE la relación Asdi-OEA se materializó en dos etapas de cooperación: 2004-2006 y 2006-2007. A partir del 2008 Asdi continuó apoyando al TSE directamente para cartografía electoral y también a través del PNUD para fortalecimiento institucional.

3.3.1.4 Registro Nacional de Personas (RNP)

Respecto del RNP la relación Asdi-OEA cubrió el período 2004-2007. Esta relación de cooperación continuó en el 2008 para fortalecer la seguridad y acceso a la información registral y para promover la eliminación del sub-registro de identificación civil en Honduras. Asimismo, en el período 2008-2010 Asdi hizo alianza con el PNUD para continuar el proceso de fortalecimiento institucional del RNP.

3.3.1.5 Cooperación con BID: Administración de Finanzas públicas

Con el BID apoyó el Programa de Administración de las Finanzas Públicas, el cual tuvo por objetivo promover la eficiencia y transparencia en las compras y contrataciones del Estado a través de la modernización de las instituciones del sector público involucradas y de la actualización del marco jurídico y de sus instrumentos operativos y organizacionales. También con el BID retomó su colaboración con el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) para el desarrollo de capacidades estadísticas; concretamente colaboró con el proyecto de fortalecimiento de las estadísticas nacionales. Este apoyo nació entre otro de la necesidad de tener datos para hacer líneas de base para programas que se estaba planificando.

3.3.1.6 Programa de Apoyo a la Región de Occidente (EROCC)

En materia de descentralización le apostó al Programa de Apoyo a la Región de Occidente y trabajó directamente con gobiernos locales (municipalidades y mancomunidades) para el desarrollo de proyectos de inversión que forman parte de los Planes de Desarrollo Municipal priorizados por las comunidades a través de la participación ciudadana.

3.3.1.7 Apoyo al Consejo Nacional Anticorrupción (CNA)

En el área de transparencia y la lucha contra la corrupción, apoyó al Consejo Nacional Anticorrupción (CNA) para la creación de una unidad de conocimiento para la investigación del fenómeno de la corrupción en el país. Se produjeron dos informes, uno en el 2007 dirigido a la conformación de un sistema nacional de integridad y otro en el 2009 que impulsa la creación de una política pública en la materia.

3.3.1.8 Centro de Documentación de Honduras (CEDOH)

Con el Centro de Documentación de Honduras (CEDOH) cooperó desde el 2002 para temas de investigación sobre gobernabilidad democrática y para la publicación de textos sobre la realidad nacional. También el apoyo estuvo dirigido al fortalecimiento integral de la organización. Más recientemente, Asdi ha contado con el CEDOH para la administración de fondos de proyectos específicos dirigidos a otras entidades.

3.3.1.9 Otras intervenciones en gobernabilidad.

También contribuyó en la creación del Observatorio Nacional de Violencia, de un diplomado de violencia y convivencia social, del Instituto Universitario de Democracia, Paz y Seguridad en la Universidad Nacional (IUDPAS) y del Centro de Prevención de Violencia en centros educativos; y a impulsar reformas

del sistema electoral, el fortalecimiento de las bases para el diálogo político y a alcanzar acuerdos políticos inter-partidos, entre otros.

3.3.2 Derechos Humanos

3.3.2.1 Fortalecimiento de CONADEH

En materia de Derechos Humanos, Asdi apoyó al Comisionado Nacional de Derechos Humanos (CONADEH) desde el 2001 para el fortalecimiento institucional y la defensa y protección de los derechos de la mujer. La cooperación estuvo dirigida al apoyo logístico para un servicio itinerante de atención de quejas con una orientación de género. Para el 2008-2010 Asdi firmó el último convenio con el CONADEH con el apoyo del gobierno de Dinamarca. Este estuvo orientado a disminuir los actos de corrupción a nivel local y tutelar los derechos humanos de la población de Honduras³¹; empero, por el golpe de estado en junio de 2009, Asdi suspendió y concluyó la cooperación con el CONADEH. El vacío presupuestario que dejó la cooperación sueca ha sido cubierto por el gobierno hondureño³².

3.3.2.2 Apoyo a C-Libre

Asdi apoyó a C-Libre desde enero de 2005 a través de un convenio que le permitió a la organización la ejecución de su Plan Estratégico 2004-2007 en tres áreas: Transparencia en la información pública; Cabildo político; y Fortalecimiento de capacidades institucionales. En diciembre de 2007 fue firmado un addendum para la extensión del convenio hasta junio de 2008.

3.3.2.3 La Comisión de la Verdad

En la fase de salida Asdi también invirtió en la Comisión de la Verdad³³ para que la misma pudiera sentar las bases administrativas y logísticas para su funcionamiento. Su objetivo es que a través de esta Comisión se evidencien las violaciones a los derechos humanos que tuvieron lugar en el marco del golpe de estado³⁴.

3.3.3 Equidad de género

3.3.3.1 Fortalecimiento de INAM

En Equidad y Género, Asdi apoyó al Instituto Nacional de la Mujer (INAM), inicialmente mediante el PNUD (este apoyo se dio desde los inicios de esta institución en 1998) para la formulación e implementación de políticas de equidad de género para el desarrollo sostenible. Esta intervención se hizo a través de 3 proyectos: apoyo a la creación del INAM; apoyo a la implementación de la Política de Oportunidades de Igualdad en el área rural; y, apoyo a la implementación de la Política de Oportunidades de Igualdad en el área de reducción de pobreza.

Posteriormente, Asdi tuvo una cooperación bilateral con INAM para la creación de oficinas municipales de la Mujer (OMM) en 64 municipios de 16 departamentos del país y para otros temas puntuales como el diplomado de políticas públicas y la contratación de consultorías para la elaboración del II Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres.

³¹ Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de Honduras. Informe Final del 1 de abril 2008 al 31 de julio 2009, Proyecto Fortalecimiento Institucional al Comisionado de los Derechos Humanos, Financiamiento: Gobierno de Suecia, Dinamarca y Honduras, Diciembre, 2009.

³² Entrevista.

³³ La Comisión de la Verdad nace de los Acuerdos Tegucigalpa-San José, de octubre de 2009, y se plantea como un cuerpo de investigación de los hechos ligados al Golpe de Estado.

³⁴ Entrevista, 15 de junio de 2010

3.3.3.2 Otras intervenciones en el área de equidad de género

Adicionalmente, Asdi apoyó a otras iniciativas en esta área, incluyendo a través de las ONG suecas, OPS y otros.

3.3.4 Fortalecimiento de la sociedad civil a través de ONG suecas

En adición a apoyo sueco directo a instituciones hondureñas y a través de organizaciones internacionales, Asdi contribuyó a los esfuerzos de ONG suecas (como Diakonia, Centro Cooperativo Sueco (SCC) y Forum Syd) que apoyan las estructuras de la sociedad civil orientadas a la promoción y la defensa de la democracia, DDHH y género. Con este apoyo Asdi buscó generar propuestas de mayor calidad para la incidencia en las políticas públicas.

Para el período 2007-2010 Asdi se comprometió con el Plan Estratégico de Diakonia que para el caso de Honduras estaba orientado al trabajo con organizaciones de la sociedad civil, principalmente en área rural, para el fortalecimiento democrático, equidad de género, respeto a los derechos humanos y justicia económica y social. A tal efecto, las contrapartes de Diakonia trabajan con organizaciones de base al nivel comunitario para permitir a la población tomar parte en las decisiones de sus municipios en relación al desarrollo local del mismo y para promover la transparencia y auditorías locales.

A través del Centro Cooperativo Sueco ha impulsado proyectos en el área rural dirigidos a comunidades indígenas y campesinas para mejorar sus condiciones de vida y su capacidad organizativa. En este sentido, un interés del Centro ha sido fortalecer la capacidad de incidencia de las organizaciones que brindan atención a los campesinos y a los indígenas y afianzar su capacidad en la ejecución de proyectos. El Centro también ha impulsado la vivienda popular. Su programa de cooperación de cuatro años (2006-2009) contempló 10 proyectos que ejecutaron 12 contrapartes locales, organizaciones campesinas, de economía social y ONG. De los 9 proyectos financiados con fondos SEKA35 (90% Asdi/10% SCC), 5 eran de desarrollo rural, 2 de equidad de género, 1 de vivienda y 1 de participación democrática. A estos se sumó 1 proyecto financiado 100% por Asdi en el área de desarrollo rural, recursos que por estar incluidos en la cooperación bilateral se cortaron al finalizar el año 2009.

3.4 Impacto del golpe de estado a la cooperación en el área de gobernabilidad, derechos humanos y género

3.4.1 El contexto del golpe: La debilidad de la democracia

El golpe de estado en Honduras implicó la ruptura del orden democrático y constitucional del país. El derrocamiento del Presidente Zelaya, el 28 de junio de 2009, obedeció a una acción conjunta entre los Poderes Legislativo y Judicial, con apoyo de las Fuerzas Armadas de Honduras, argumentada por estos actores como “sucesión constitucional”. El golpe ha significado cuestionarse y debatir sobre la vigencia del modelo político y democrático de Honduras³⁶.

A la evidente debilidad democrática de las instituciones públicas se sumó un entorno violatorio de los derechos humanos que generó el pronunciamiento de varios organismos internacionales. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, por ejemplo, durante su visita a Honduras tras el golpe de estado, constató que junto con la deslegitimación institucional originada por tal situación, “se han producido graves violaciones a los derechos humanos, incluyendo muertes, declaración arbitraria del

³⁵ Departamento de Cooperación con Organizaciones no Gubernamentales y Asistencia Humanitaria de Asdi

³⁶ Programa de Gobernabilidad Democrática, Asdi-PNUD, Informe Narrativo, Julio-Diciembre 2009, p. 6.

estado de excepción, represión de manifestaciones públicas a través del uso desproporcionado de la fuerza, criminalización de la protesta social, detenciones arbitrarias de miles de personas, tratos crueles, inhumanos y degradantes y 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. La CIDH también comprobó la ineficacia de los recursos judiciales para proteger los derechos humanos”³⁷.

3.4.2 El impacto del golpe en la cooperación sueca

La crisis política impactó directamente en la implementación del área de Gobernabilidad, Derechos Humanos y Género ante la decisión de la comunidad internacional, y de Suecia, de no sostener contacto con el gobierno de facto y congelar el apoyo económico. Algunos aspectos a resaltar durante este período son³⁸:

- Se suspendió la asistencia técnica total o parcial en proyectos ante la falta de viabilidad operativa y política (por ejemplo, asistencia técnica electoral y al Registro Nacional de Personas, a partidos políticos, etc.)
- Se interrumpieron procesos de reforma y propuestas de políticos que habrían entrado en discusión o implementación durante el segundo semestre del 2009.
- Hubo dificultades para la movilización y realización de acciones por cuestiones de seguridad y por las restricciones y suspensiones de garantías constitucionales decretadas por el gobierno de facto.
- Se rompieron alianzas entre organizaciones de sociedad civil y los sectores de sociedad civil con el gobierno golpista, lo cual limitó significativamente procesos en marcha de consenso desde el ámbito local al nacional.
- Asdi suspendió su cooperación bilateral con el INAM y con el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, entidades estatales.

Ante tal situación, Asdi redefinió estrategias alternativas de implementación priorizando el trabajo con los gobiernos locales en zonas geográficas determinadas en materia de gobernabilidad democrática, específicamente con municipios de occidente. Además, impulsó su apoyo al sector académico.

A través del PNUD, Asdi aportó a organizaciones de derechos humanos para responder a los desafíos derivados de la crisis política institucional, específicamente para fortalecer sus capacidades en la promoción y defensa de los derechos humanos. Priorizó a organizaciones de defensa de los derechos humanos de las mujeres y se enfocó en el desarrollo de capacidades técnicas y actividades logísticas para la documentación y denuncia de violaciones a los derechos humanos³⁹.

En agosto de 2009, la cooperación Asdi-PNUD acordó hacer reorientaciones presupuestarias y sustantivas a fin de asegurar un financiamiento adecuado para las actividades del 2009-2010. El análisis de cada proyecto del programa llevó a ubicarlos en tres categorías:

1. Proyectos que no observaron cambios sustantivos ni financieros según su POA y Presupuesto 2009: Estos eran: Sistema de Observatorio para el Seguimiento de las Metas del Milenio; Fortalecimiento de las Capacidades Nacionales de Incidencia en el Desarrollo Humano Sostenible y el logro de las Metas del Milenio; Planes Integrales de Seguridad.

³⁷ Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos,
<http://www.cidh.oas.org/countryrep/Honduras09sp/Cap.1.htm>

³⁸ Informe Narrativo, Ibid.

³⁹ Comunicación de PNUD a Asdi, de fecha 13 de agosto de 2009. Ref.: GOB 01227/09kr

2. Proyectos que no observaron cambios sustantivos pero sí cambios financieros durante el 2009: Apoyo al Fortalecimiento de la Capacidad de Gestión del Registro Nacional de Personas; Seguridad, Justicia y Cohesión Social; y, Promoción de la planificación estratégica para la equidad de género y la participación ciudadana de las mujeres.
3. Proyectos que sí observaron cambios sustantivos y financieros en el 2009 e incluso el desarrollo de nuevos componentes: Asistencia Técnica Electoral y Reformas para el Fortalecimiento de la Democracia (Reforma Política).

En noviembre de 2009, Asdi autorizó al PNUD el retorno a los proyectos de Asistencia Técnica Electoral y al Registro Nacional de Personas.

3.5 Descripción de intervenciones seleccionadas en el área de Gobernabilidad, Derechos Humanos y Género

3.5.1 Introducción

Por la amplitud y variedad de las intervenciones de Asdi en el área de gobernabilidad democrática, derechos humanos y equidad de género se han seleccionado cinco proyectos como una muestra para la evaluación. Estos proyectos son representativos del interés de Asdi por consolidar las reformas democráticas y evidencian sus diferentes métodos y formas de cooperación.

Los criterios utilizados para su selección fueron: acceso y disponibilidad de información e informantes en relación con las intervenciones en Honduras durante el periodo a evaluar; relación con el objetivo general de la cooperación sueca y objetivos definidos en la Estrategia Regional 2001-2005; la longevidad de las intervenciones; el monto de los presupuestos de las intervenciones, o sea que se busca incorporar proyectos que por su permanencia en el tiempo y por el monto de las inversiones hechas tienen un peso especial en el portafolio de Asdi; y, la actualidad y relevancia del tema(s) de la intervención en el contexto hondureño.

En este apartado, y por razones de espacio, se hará un resumen de la intervención con los aspectos más relevantes a evaluar. En el apéndice 3 se incluirá la descripción y análisis completo de cada proyecto.

3.5.2 Proyecto: Transversalización del Enfoque de Género para el Desarrollo Integral de la Mujer (Apoyo institucional al INAM)

En el marco de sus obligaciones internacionales en materia de protección de los derechos de las mujeres, Honduras promulgó la Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer, la Ley de creación del Instituto Nacional de la Mujer (INAM) y la Ley contra la Violencia Intrafamiliar.

El apoyo de Asdi al Instituto Nacional de las Mujeres (INAM) inició en 1998. En el 2001-2003, aportó a su fortalecimiento institucional y a la aprobación de la Política Nacional de la Mujer. En el período 2003-2008 apoyó la transversalización del Enfoque de Género para el Desarrollo Integral de la Mujer y en el 2008-2010 a través del PNUD impulsó la II Política Nacional de la Mujer.

Con el proyecto Transversalización del Enfoque de Género para el Desarrollo Integral de la Mujer la cooperación sueca pretendió contribuir a la satisfacción de los derechos y necesidades históricas de las mujeres, comprendidos en los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos y en la Declaración de Estocolmo. Ello implicaba promover una gobernabilidad con perspectiva de género. De esta forma, el proyecto se desarrolló bajo la particularidad de fortalecimiento institucional conforme a las prioridades temáticas regionales de Asdi, dirigidas a mejorar el estado de derecho a través del uso del diálogo político, la exigibilidad de derechos y el rendimiento de cuentas.

3.5.3 Proyecto: Reducir la incidencia del VIH/Sida y mejorar las condiciones de los individuos afectados (Apoyo al Foro Nacional de VIH/SIDA)

Honduras tiene la tasa más elevada de casos reportados de VIH/SIDA en América Central y ocupa el quinto lugar en América Latina. En 1999, el gobierno de Honduras aprobó la Ley Especial de VIH/SIDA que determina las obligaciones del Estado en relación a la prevención y atención de esta epidemia; y en el 2003 la Secretaría de Gobernación y Justicia aprobó la creación del Foro Nacional de VIH/SIDA. Asdi decide apoyar el Foro en el año 2003 para aportar a la reducción de la incidencia del VIH/SIDA. Inicialmente los fondos se canalizaron vía PNUD; cuando el Foro adquiere personería jurídica, Asdi suscribe directamente los convenios con la institución. Para el 2006 el apoyo era para fortalecer la institucionalidad del Foro y en el 2008 la cooperación fue dirigida a reducir el impacto del VIH/SIDA en las esferas socio-económicas y políticas culturales.

Un objetivo de Asdi fue la generación de actividades productivas. También la promoción de la salud, bienestar, equidad de género y participación de la sociedad civil. Estos objetivos se relacionan directamente con la Declaración de Estocolmo, que busca crear mejores condiciones para la población con VIH/Sida, que por su situación de exclusión y discriminación se encuentra en situación de pobreza. El proyecto buscó el fortalecimiento institucional dirigido a mejorar las capacidades del sector público y privado bajo una alianza estratégica entre sociedad civil, Estado y cooperación internacional, que facilitara la transparencia y rendimiento de cuentas. Además, esta propuesta tripartita fortalecía las prácticas de gobernabilidad democrática y el goce y ejercicio de los derechos humanos de las personas que viven con VIH/SIDA. Luego el Foro descentraliza sus funciones a través de Capítulos.

3.5.4 Proyecto: Fortalecimiento de la Secretaría de Defensa y modernización de las Fuerzas Armadas

Entre 2001 y 2003 se ejecutó el Proyecto Modernización de las Fuerzas Armadas para Fortalecer la Gobernabilidad democrática y el Poder Civil, con apoyo financiero de Suecia, Países Bajos, Gran Bretaña, Noruega y PNUD. Según evaluaciones previas, el éxito del proyecto fue el mejoramiento de la gestión administrativa y financiera del Instituto de Previsión Militar; sin embargo, no hubo avances en la modificación del marco jurídico que permitiera mayor coherencia del papel de las Fuerzas Armadas y la Secretaría de Defensa Nacional.

Posteriormente, Asdi le apuesta de nuevo al trabajo con las Fuerzas Armadas a través de un proyecto específico ejecutado por el PNUD para el período 2004-2006. Se plantea como objetivo garantizar el fortalecimiento institucional de la Secretaría de Defensa y avanzar en el proceso de modernización de las Fuerzas Armadas, garantizando su transformación en función del nuevo contexto nacional, regional e internacional. Para su implementación se definieron ocho áreas de intervención y el proyecto se ejecutaría en dos ámbitos: la Secretaría de Estado en el Despacho de Defensa Nacional y las Fuerzas Armadas de manera simultánea. No obstante, no hubo voluntad política de las Fuerzas Armadas para efectivamente lograr los objetivos planteados.

3.5.5 Proyecto: Apoyo al Fortalecimiento de la Capacidad de Gestión del Registro Nacional de Personas (RNP)

El Registro Nacional de Personas (RNP) es responsable de la información e inscripción de los actos y hechos civiles de las y los hondureños relacionados desde su nacimiento hasta su muerte y extiende la tarjeta de identidad, documento único para ejercer el sufragio. Pese a la existencia del Registro, un 8% de la población no ha sido registrada (sub-registro), aunque el porcentaje podría ser mayor.

En el período 2003-2007, Asdi apoyó el Programa de la Organización de Estados Americanos (OEA) dirigido a la Reforma Política Electoral. Durante la vigencia de este Programa se separan legal e

institucionalmente el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y el RNP y la cooperación se tradujo a dos asistencias técnicas especializadas, una de apoyo al régimen electoral y la otra de apoyo al régimen registral. Como consecuencia del proyecto se incorporaron 4 millones de nuevos registros, lo que representó un incremento del 40% en relación a los registros existentes anteriormente en todo el país y se grabaron 1.153.780 defunciones, de las cuales solo se pudieron depurar 120.000 que tenían tarjeta de identidad contribuyendo a la depuración del Censo Nacional Electoral (CNE). Los logros principales del Programa fueron la modernización del sistema registral y el fortalecimiento institucional.

Esta nueva intervención de Asdi de apoyo al RNP forma parte del plan estratégico de modernización de la institución y está siendo implementado por el Registro Nacional de Personas mediante la modalidad de implementación nacional de PNUD. Con él se pretende avanzar en la aplicación y uso de procedimientos coherentes con las exigencias del contexto actual en materia registral y de identificación, para incorporar medios y técnicas más estrictos en función de salvaguardar el registro y la identidad de las personas. Asimismo, mejorar la inclusión y cohesión social por medio de la identificación ciudadana de jóvenes, mujeres, personas con discapacidad y población en territorios de mayor exclusión social y ampliar las alianzas estratégicas, superando el acompañamiento específico al RNP, a favor de la inclusión de diferentes actores tanto del Estado como de la sociedad civil.

3.5.6 Proyecto: Apoyo Presupuestario a la Región de Occidente para el Fortalecimiento de las capacidades locales

Como parte de su estrategia de salida, Asdi incluyó el Programa de Apoyo Presupuestario a la Región de Occidente, que se inicia en 2008 a través de un convenio de cooperación con el Espacio Regional de Occidente (ERO) ⁴⁰. Este consistió en convenios con 30 municipios de occidente, con 14 mancomunidades ⁴¹ y un convenio con la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales (ASONOG) para apoyar técnicamente a todas estas entidades.

Es importante destacar que en esta región de occidente se tienen los mayores índices de pobreza y los más bajos índices de desarrollo humano. Pero por otro lado, es donde existe una fuerte capacidad organizativa y destaca el diálogo entre sociedad civil, gobiernos municipales y gobierno central. El objetivo general del programa fue “Contribuir con el proceso de descentralización, mejorando la participación local, la apropiación, la equidad de género, la transparencia, la inclusión social y los procesos de auditoría social”.

El proyecto en su primer año de ejecución ⁴² produjo resultados muy buenos, según fue expresado por los diferentes actores consultados. El apoyo financiero además de permitir el desarrollo de 103 proyectos de infraestructura, electrificación, abastecimiento y saneamiento de agua, ha permitido mostrar la capacidad de ejecución de los municipios, se ha fortalecido la capacidad de diálogo entre sociedad civil y autoridades municipales, se ha fortalecido la igualdad de género y desarrollado capacidades en eficacia y eficiencia de las organizaciones locales ⁴³.

⁴⁰ Entrevista.

⁴¹ Mancomunidad es el término usado para definir a un grupo de municipalidades que se organizan con personería jurídica a fin de gestionar y ejecutar planes, programas y proyectos de beneficio común. Esta organización generalmente es biofísica ya que se hace principalmente a nivel de cuencas; pero también se organizan en función a la vecindad y nivel de acceso entre municipios.

⁴² A la fecha de la entrevista con personal de Asdi, todavía no se tenía una definición clara de cuáles y cuantos municipios seguirían recibiendo el apoyo de la cooperación sueca para el segundo año del proyecto.

⁴³ Entrevista y presentación de EROC.

4 HALLAZGOS

4.1 Algunos resultados de las intervenciones de Asdi en asocio con sus contrapartes

4.1.1 Introducción

En diez años de cooperación, las intervenciones de Asdi en materia de gobernabilidad democrática, derechos humanos y equidad de género han sido muchas, también muchos han sido los resultados y productos concretos. El equipo evaluador consideró importante mencionar algunos para ejemplificar el impacto de la cooperación sueca. Se seleccionaron aquéllos que fueron destacados por las personas entrevistadas, sin desmeritar la importancia de otros.

4.1.2 Reformas electorales y diálogo político

Como una forma de fortalecer la democracia, Asdi contribuyó a impulsar reformas del sistema electoral, el fortalecimiento de las bases para el diálogo político y a alcanzar acuerdos políticos inter-partidos. En este sentido, incidió para que los cinco partidos políticos con mayores posibilidades acordaran los términos de un pacto político para mejorar el proceso electoral del 2005. Lamentablemente, por intereses partidarios el acuerdo no fue firmado y por ende no se ejecutaron todas las reformas esperadas. También, con el apoyo de Asdi se elaboró el informe de análisis político y escenarios prospectivos (PAPEP), que sirvió para sensibilizar a la clase política y facilitó información de base para iniciar discusiones sobre un nuevo acuerdo político⁴⁴.

4.1.3 Creación de Instituciones Públicas

Asdi aportó a la creación del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y a la realización del Censo de Población y Vivienda de 2001⁴⁵. También, para la defensa de los derechos de las mujeres contribuyó a la creación y consolidación del Instituto Nacional de la Mujer (INAM), el cual luego coordinó la primera política pública de igualdad de oportunidades.

4.1.4 Prevención de la Violencia

El proyecto de armas pequeñas, seguridad y justicia derivó en la creación del Observatorio Nacional de Violencia, de un diplomado de violencia y convivencia social, del Instituto Universitario de Democracia, Paz y Seguridad en la Universidad Nacional (IUDPAS) y del Centro de Prevención de Violencia en centros educativos.

4.1.5 El Libro Blanco de las Fuerzas Armadas

El apoyo a las Fuerzas Armadas si bien no logró el objetivo de Asdi de promover la modernización de este sector y de fortalecer la Secretaría de Defensa, tuvo como producto el Libro Blanco. Sobre éste, fue relevante el proceso participativo de análisis, discusión y decisión sobre sus contenidos (Fuerzas Armadas, Secretaría de Defensa y Sociedad Civil). Por primera vez la sociedad civil junto con el Ejército abordó el rol de las Fuerzas Armadas a través de una amplia interacción.

⁴⁴ <http://www.undp.un.hn/papep/informe-escenarios/index.htm>

⁴⁵ PNUD, Informe Narrativo Julio 2009-Diciembre 2009, Programa de Gobernabilidad Democrática Asdi-PNUD, Honduras, p. 2.

4.1.6 Fortalecimiento de capacidades del Tribunal Supremo Electoral (TSE)

Con el apoyo de Asdi, el TSE logró la profesionalización de su personal, la planificación de sus actividades, el conocimiento de la ley, la reglamentación institucional y la toma oportuna de decisiones de la magistratura⁴⁶. Se capacitaron 96.000 miembros de mesa para las elecciones primarias⁴⁷. Puede decirse que este es un ejemplo importante del trabajo de Asdi por el empoderamiento institucional.

4.1.7 Fortalecimiento de capacidades del Registro Nacional de Personas (RNP)

Con la intervención de Asdi se dotó al RNP del Sistema de Gestión Registral, el cual por medio de transformaciones en los procedimientos registrales, equipos informáticos, software y capacitación, ha permitido un gran avance en los servicios que brinda la institución al país. Asimismo, contribuyó al diseño de un manual de puestos, a la grabación de 4.097.303 registros a la base de datos del registro civil entre nacimientos, matrimonios y defunciones, a la implementación de procedimientos que incrementan la seguridad de las inscripciones registrales y a la actualización y mejoramiento de los formatos de inscripciones registrales de acuerdo a los nuevos requerimientos⁴⁸.

4.1.8 Logros en el 2009 de la relación Asdi-PNUD 2008-2010

Algunos logros de los proyectos acordados entre Asdi y el PNUD en la fase de salida fueron⁴⁹: funcionamiento operativo y administrativo del IUDPAS y el inicio del proceso de diseño y construcción de su sede; Boletines del Observatorio de Violencia; Tres centros de prevención de la violencia (Comayagua, Choluteca y Juticalpa) y dos centros asociados dotados de equipo, materiales y unidades de transporte que vinculan a más de 80 centros escolares; Formulación participativa y validación del II Plan Nacional de Igualdad y Equidad de Género (PIEGH) recientemente aprobado como política de Estado por el Consejo de Ministros; Convenios firmados con varios municipios para la entrega de equipos y recursos para el montaje de oficinas especializadas en mediación y conciliación, referidos a planes integrales de seguridad; Diagnóstico de mejoramiento del proceso de solicitudes y emisión de la tarjeta de identidad del RNP para un mejor servicio y reducir los tiempos de entrega del documento de identidad; Primera Encuesta Nacional de Percepción sobre Desarrollo Humano y Juventud; Planes de modernización de Partidos Políticos; Agenda inter-partidaria de género; Reglamento para la acreditación de miembros de mesas electorales y manuales de procedimientos para tribunales electorales departamentales y municipales; Manuales de capacitación para el Tribunal Supremo Electoral; e, Implementación de un sistema informático de monitoreo de participación de las mujeres, entre otros.

⁴⁶ Ver Organización de Estados Americanos, Subsecretaría de Asuntos Políticos, Departamento para la Cooperación y Observación Electoral, Informe Final, Apoyo al Régimen Electoral de la República de Honduras, Asistencia Técnica Electoral, 2004 al 2007, documento elaborado por Judith Lobos, Coordinadora General del Programa.

⁴⁷ Entrevistas realizadas.

⁴⁸ Organización de Estados Americanos, Programa de Asistencia Técnica Electoral, Apoyo al Régimen Electoral de la República de Honduras, Informe Final 2003-2007, marzo 2008.

⁴⁹ Asdi-PNUD, Programa de Gobernabilidad 2008-2010, Resumen de Avances de Metas 2009; y entrevistas.

4.2 Análisis de intervenciones seleccionadas en el área de Gobernabilidad, Derechos Humanos y Género

4.2.1 Proyecto: *Tranversalización del Enfoque de Género para el Desarrollo Integral de la Mujer*

La igualdad y no discriminación por género no fue un eje transversal de la cooperación sueca, en general, sino un apoyo específico al INAM. En otras palabras, este componente esencial fue trabajado como un objetivo temático. Esto limitó el impacto del proyecto y debilitó la función rectora del INAM. El INAM, por su parte, se dedicó a ejecutar el proyecto sin lograr delegar responsabilidades en las instituciones del Estado, asumiendo incluso labores que no le correspondían.

Al ser un eje temático los fondos dirigidos a garantizar la igualdad de género se encapsularon en el presente proyecto con algunas excepciones: i) Apoyo de Asdi a través del PNUD para complementar el presente proyecto y ii) Apoyo de Asdi a través de las organizaciones no gubernamentales suecas como Diakonia y el Centro Cooperativo Sueco, que destinaron recursos al tema pero sin ninguna articulación con este proyecto.

Bajo estas circunstancias el INAM ejecutó el proyecto dependiente de los vaivenes políticos y de los cambios en la dirección de la institución; con el agravante de un rompimiento del orden constitucional como fue el golpe de estado. Todos estos acontecimientos debilitaron la institucionalidad de la entidad, lo cual repercutió en la ejecución del proyecto.

Pertinencia:

El proyecto es totalmente pertinente con las aspiraciones de Asdi de una sociedad más equitativa donde se respeten los derechos de las mujeres y con las necesidades del Estado de Honduras para honrar sus compromisos a nivel internacional en materia de género.

Eficacia:

Se puede afirmar que el INAM se apropió del proyecto y lo transversalizó en sus funciones institucionales, más aun con lo que significó presupuestario de Asdi para la institución. Empero, no se encontró una armonización y articulación con otros proyectos financiados con recursos de Asdi sino quizás acciones muy puntuales que no respondían a una estrategia de la agencia cooperante o del propio INAM.

Con el proyecto se dotó de equipo a las Oficinas Municipales de la Mujer pero sin garantizar la capacidad técnica de las responsables, lo que significó un desaprovechamiento de la inversión. Igual desaprovechamiento significó que se desechara la edición y tiraje del II Plan de Igualdad y Equidad de Género, cuyos contenidos, que habían sido consensuados con el movimiento de mujeres, fueron variados inconsultamente.

En resumen, el programa ha cumplido bastante bien con el objetivo inmediato de “adoptar e implementar la Política Nacional de la Mujer y Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades por parte de las instituciones estatales y los gobiernos locales”, ya que se promulgó la política y su primer plan. El proyecto contribuyó a la formulación y aprobación de una política de estado para la protección de los derechos de las mujeres y la igualdad de oportunidades; además para fortalecer al INAM como ente rector. También se puede afirmar que se ha dado un fortalecimiento del recurso humano que labora en el INAM donde se cuenta con personal que ha recibido una formación sólida en la temática.⁵⁰

⁵⁰ Pérez José Rodolfo y Real Fátima Apoyo Institucional de Suecia para el INAM 2003-2008 pg. 22

Sin embargo, no se ha logrado institucionalizar una cultura de la planificación y seguimiento y no existe una apropiación de la política por parte de las instituciones públicas.

Además, la segunda versión del Plan no se ha terminado de diseñar. Se ha invertido recursos tanto por el proyecto de Asdi-INAM como por el PNUD y no se ha logrado aun el producto. Esto responde en parte por las consecuencias de la ingobernabilidad nacional. Actualmente en el proceso del II Plan se están realizando esfuerzos importantes.⁵¹

Unido a ello el INAM no ha logrado asumir una función rectora⁵² sino más bien ejecutora⁵³ que no ha permitido la transversalización de las funciones en las entidades del Estado.⁵⁴ Prueba de ello es que el Plan de la Nación carece de una perspectiva de género⁵⁵ y no hay vinculación entre el plan y la política.

Aunque si bien hubo incidencia para una mayor participación política de las mujeres, no hubo cambios sustantivos respecto al ejercicio del poder de las mujeres en el ámbito de las instituciones públicas que ejercen la toma de decisiones del país, como el Congreso de la República, el Consejo de Gobierno o el Poder Judicial.

Entonces, el objetivo de desarrollo de “ampliar las oportunidades de las mujeres para lograr las relaciones equitativas de género dentro del contexto de la sociedad hondureña” no ha sido enteramente cumplido.

Impacto y sostenibilidad:

Aunque la sostenibilidad operativa institucional se logró con el aumento presupuestario por parte del Estado y la continuidad de otros donantes interesados en la temática, lo que permitirá continuar con la elaboración e implementación del II Plan Nacional sobre la Igualdad de las Mujeres. Aunque el tema de la igualdad de género se puso en discusión en la opinión pública favoreciendo la conciencia social sobre la temática, no puede decirse que los cambios en materia de género fueron sustanciales en estos 10 años de evaluación.

La sostenibilidad operativa institucional se logró con el aumento presupuestario por parte del estado y la continuidad de otros donantes interesados en la temática que permiten continuar con la elaboración del plan y su ejecución con las limitaciones expuestas en párrafos anteriores⁵⁶.

4.2.2 Proyecto: Reducir la incidencia del VIH/Sida y mejorar las condiciones de los individuos afectados

Pertinencia:

Este proyecto orientado a la tutela de derechos de personas en situación de vulnerabilidad es pertinente con los objetivos de Asdi de mejorar las condiciones de vida de las personas y de reducir la pobreza con una perspectiva de género. Además, contribuyó directamente a las necesidades de Honduras, país con una elevada tasa de personas con VIH/SIDA y con compromisos asumidos a nivel internacional mediante

⁵¹ Jornada de Sensibilización “Planificación y Presupuestación con Enfoque de Género”

⁵² Pérez José Rodolfo y Real Fátima Apoyo Institucional de Suecia para el INAM 2003-2008 pg. 8

⁵³ Wennerholm Carolina y Pérez José Rodolfo Transversalización del Enfoque de Género para el Desarrollo Integral de la Mujer 2005 pg. 12

⁵⁴ Evaluación final del apoyo institucional de Suecia (Asdi) para el INAM 2003-2008

⁵⁵ Ídem

⁵⁶ Pérez José Rodolfo y Real Fátima Apoyo Institucional de Suecia para el INAM 2003-2008 pg. 23

tratados internacionales de derechos humanos. Igualmente, las organizaciones no gubernamentales de personas que viven con VIH/SIDA apuntaban al desarrollo de los objetivos establecidos en esta área de intervención.

Eficacia:

Los objetivos planteados no sólo se cumplieron, sino que además se profundizaron y consolidaron con los Capítulos creados por el Foro, que aportaron a la descentralización, la participación ciudadana y la transparencia. En otras palabras, el proyecto descentralizó las acciones del Foro y permitió el desarrollo de la participación ciudadana, fortaleció su institucionalidad e incidió en espacios públicos y privados. Por otra parte, la organización tripartita entre sociedad civil, Estado y cooperación internacional que caracterizó la organización del Foro facilitó el cumplimiento de los objetivos planteados y mitigó las dificultades que surgen de los vaivenes políticos.

El tema de VIH/SIDA se puso en discusión en la opinión pública, lo cual incidió en la conciencia social sobre la temática, aunque las personas que viven con VIH/SIDA siguen siendo discriminadas y violentadas socialmente. Al día de hoy, pese a que se promulgaron planes estratégicos a nivel nacional de respuesta al VIH/SIDA, aun persiste una dificultad para institucionalizar una cultura de planificación y seguimiento en el tema.

Lamentablemente, no se encontró una armonización y articulación de este proyecto con otros proyectos financiados con recursos de Asdi, sino quizás acciones muy puntuales que no respondían a una estrategia de la agencia cooperante.

Impacto y sostenibilidad:

Respecto a la sostenibilidad operativa institucional, ésta se logró con el aumento presupuestario por parte del Estado, acciones de auto sostenibilidad del Foro y la continuidad de otros donantes interesados en la temática. Todo ello da garantía de la sostenibilidad de los resultados obtenidos hasta el momento y más aún, de las actividades propias del Foro en pro de la población con VIH/SIDA.

4.2.3 Proyecto: Fortalecimiento de la Secretaría de Defensa y modernización de las Fuerzas Armadas

Pertinencia:

El proyecto podría ser considerado pertinente si se valora como único elemento su objetivo: la modernización de las fuerzas armadas, toda vez que ésta implica un fortalecimiento de la democracia y mayor respeto de los derechos humanos, objetivos últimos de la cooperación sueca.

No obstante, si este objetivo es considerado dentro del contexto hondureño que tiene relación con las demandas de justicia y reparación de las víctimas de las fuerzas militares en la década de los ochenta, un requisito previo al fortalecimiento institucional de la Secretaría de Defensa y del proceso de modernización de las Fuerzas Armadas era necesariamente la investigación de aquéllas violaciones a los derechos y libertades fundamentales. En este sentido, la pertinencia del proyecto es cuestionable.

Eficacia:

El proyecto tuvo demasiados componentes que dispersaron las energías para el logro del objetivo principal: fortalecimiento institucional de la Secretaría de Defensa. Según su marco lógico, se obtendrían 11 resultados dirigidos a la modernización de las Fuerzas Armadas, de ellos, sólo uno se logró: “Libro Blanco de la Defensa Nacional elaborado”. Para algunos entrevistados el proyecto no logró que las Fuerzas Armadas se modernizaran ni se democratizaran. Si bien se logró la producción del Libro Blanco, este se convirtió sólo en un producto del proyecto y no en un instrumento de reforma, que era lo que se pretendía.

Por otra parte, el proceso de reflexión, análisis y estudio de los diferentes temas que conllevó el libro, no fue interiorizado por las Fuerzas Armadas a pesar de su participación en su elaboración, por lo que tampoco fue tomado por ellas como una herramienta que profundizara la reflexión sobre la modernización y sus implicancias.

Pese a todo, un aspecto positivo que vale la pena resaltar es que el proceso de análisis, discusión y decisión sobre los contenidos del Libro Blanco fue participativo (Fuerzas Armadas, Secretaría de Defensa y Sociedad Civil), aunque las organizaciones de derechos humanos no se involucraron.

Adicionalmente, con el golpe de estado de junio de 2009 los militares hondureños volvieron a la vida política del país, quedando en evidencia que las Fuerzas Armadas no están subordinadas al poder civil y a la democracia. Peor aún, el Ejército fue señalado nuevamente como violador de derechos humanos, lo que hace urgente una verdadera revisión de su rol y competencias. Así, el tema de reforma de las Fuerzas Armadas pasa a ser una prioridad y un gran desafío.

Impacto y sostenibilidad:

Las Fuerzas Armadas no comprendieron, o no quisieron comprender, lo que significaba su “modernización”, desde la perspectiva de un estado de derecho. No hubo realmente de su parte voluntad política para interiorizar el sentido del proyecto y lograr los resultados esperados; de hecho, los ejes fundamentales del mismo no se concretaron, como eran el organigrama con la nueva estructura de la Secretaría de Defensa, un sistema de justicia militar modernizado y en funcionamiento y, una ley de Defensa y Movilización Nacional, entre otros.

El abordaje de temas sensibles como la modernización de las Fuerzas Armadas en un contexto político como el hondureño requiere por parte de Asdi de una estrategia más planificada y de largo plazo que permita incidir en el logro de los objetivos, además de la consideración de factores circundantes como la defensa de los derechos humanos y, la investigación, sanción y reparación por violaciones a estos derechos por parte de las Fuerzas Armadas. Es fundamental considerar, desde el inicio, el verdadero compromiso y voluntad política de las Fuerzas Armadas cuando se abordan temas tan sensibles como la formulación y aprobación de una Ley de Defensa que señale las atribuciones de la autoridad civil sobre la militar y los lineamientos de la Defensa Nacional.

Todo parece indicar que Asdi dejó en manos del PNUD el diseño e implementación de este proyecto, el cual implicaba realmente un reto. Si Asdi se hubiese involucrado directamente y hubiese incorporado el proyecto en su agenda de diálogo político, quizás el resultado hubiese sido más exitoso.

El impacto del único resultado logrado, el Libro Blanco, estuvo sujeto al interés político de los gobiernos de turno, siendo que su publicación y difusión coincidió con un nuevo gobierno que no lo acogió entre su plan gubernamental y por lo tanto, no trascendió. Esto nos lleva a reflexionar que sujetar el impacto de un proyecto exclusivamente a la voluntad política del gobierno de turno, como en este caso, conlleva el riesgo inminente del fracaso.

4.2.4 Proyecto: Apoyo al Fortalecimiento de la Capacidad de Gestión del Registro Nacional de Personas (RNP)

Pertinencia:

El objetivo del proyecto es coincidente con la política de Asdi de auspiciar el reconocimiento y ejercicio de los derechos humanos, toda vez que el fortalecimiento técnico e institucional del Registro Nacional aportará al ejercicio pleno del derecho a la identidad, que conlleva el reconocimiento como sujeto de derechos y obligaciones y a gozar de los derechos civiles fundamentales.

Por lo tanto, el proyecto resulta absolutamente pertinente, pues el registro del nacimiento, del nombre y de los datos más importantes del ser humano es una condición para asegurar y facilitar la participación popular en los procesos de decisión, lo cual aumenta las posibilidades de los individuos y de la población en general de exigir sus derechos. En sentido contrario, la falta del reconocimiento de la personalidad jurídica lesiona la dignidad humana, ya que niega de forma absoluta su condición de sujeto de derechos y hace al individuo vulnerable frente a la no observancia de sus derechos por el Estado o por particulares.

Sin embargo, el proyecto no contempló la perspectiva de género en su diseño, lo que ha provocado que las incursiones en materia de reconocimiento de las mujeres sean puntuales y dependientes del interés e identificación con el tema de quienes lo ejecutan.

Eficacia:

El proyecto hasta el momento ha logrado alcanzar los objetivos planteados toda vez que se avanzó en la aplicación y uso de procedimientos en materia registral y de identificación, incorporando medios técnicos para salvaguardar el registro y la identidad de las personas. Es así como el RNP jugó un papel fundamental en las elecciones nacionales del 2009, brindando información oportuna registral al TSE sobre el padrón electoral. Sin embargo, una debilidad del proyecto es que su diseño no previó la perspectiva de género, aunque en su ejecución existen algunos elementos que vale la pena destacar como la elaboración de un estudio sobre el tema del subregistro en zonas de exclusión social y económica para determinar cómo este subregistro afecta de manera diferente a hombres y mujeres.

La figura de la asistencia técnica insertada en la dinámica del Registro Nacional de Personas ha facilitado no sólo la implementación del proyecto, sino también la incidencia en la institución respecto al logro de los objetivos de Asdi.

Adicionalmente, es importante indicar que al Proyecto se suma el Fondo España-PNUD “Hacia un Desarrollo Integrado e Inclusivo en América Latina y el Caribe” para abordar el sub-registro y sub-identificación en zonas de población de territorios en condición de exclusión social y económica. De esta forma, Asdi logró articular con la Agencia Española de Cooperación (AECID) los dos proyectos (Fondo España-PNUD y Asdi-PNUD) en el componente de re identificación, complementándose, pero focalizados a espacios territoriales diferentes.

Impacto y sostenibilidad:

El acompañamiento para aportar a la institucionalidad de una entidad como el RNP, considerando sus funciones y mandato, hace más evidente el impacto de la cooperación en poblaciones excluidas afectadas directamente por la pobreza.

Empero, en esta intervención Asdi no abordó la injerencia política de los partidos políticos sobre el RNP, aspecto de vital importancia para una verdadera institucionalidad democrática, que de no resolverse podría afectar su impacto. Tampoco existe una garantía de la voluntad política estatal por cubrir el 100% de las necesidades presupuestarias del Registro. Puede citarse como ejemplo que desde el 2005 el Estado no ha aportado para la actualización de los registros, lo que significa que hay cinco años de mora (2005-2010).

Fortalecer las capacidades técnicas internas, aprovechar los recursos ya existentes adaptándolos a las nuevas necesidades, y complementar la intervención con otros donantes optimiza a su vez los recursos de la cooperación, pero además, garantiza la sostenibilidad.

Actualmente, la sostenibilidad a la que se está apuntando es a que el Registro cobre por algunos de sus servicios para autofinanciarse y complementar los aportes estatales. También a que otros actores en la cooperación aporten en esta intervención y continúen con el apoyo al RNP, como AECID.

4.2.5 Proyecto: Apoyo Presupuestario a la Región de Occidente para el Fortalecimiento de las capacidades locales

Pertinencia:

El proyecto es desde su planteamiento, objetivos y ejecución absolutamente pertinente ya que se inserta apropiadamente en la filosofía, misión, visión y objetivos de la ERP, pero además contribuye a fortalecer las capacidades locales para la gestión y administración de su propio desarrollo. Con esta intervención de cooperación directa a las municipalidades de Occidente, Asdi le apuesta a la descentralización municipal, a la transparencia y rendición de cuentas, a la participación ciudadana y al fortalecimiento de los gobiernos locales para la administración y ejecución de los proyectos. Para ello, se incorpora en el diseño e implementación a EROC y ASONOG como espacios de diálogo y articulación, el primero, y de asistencia técnica, el segundo. Este acompañamiento para aportar a las capacidades institucionales considerando sus funciones y mandato hace más evidente el impacto positivo generado por la cooperación sueca en poblaciones excluidas y afectadas directamente por la pobreza, pero que requieren de un mayor seguimiento y capacitación del cooperante.

Eficacia:

No obstante que el proyecto todavía no define si será ejecutado en su totalidad (se pensó para tres años pero sólo se ha ejecutado lo correspondiente al primer año), sin duda en su primera fase logró alcanzar los objetivos planteados y los resultados son satisfactorios; ello después que se logró superar las limitaciones administrativas existentes en las instituciones locales para ejecutar el presupuesto otorgado. Sobre este último aspecto es importante mencionar que Asdi no previó la limitada capacidad administrativa de los gobiernos locales como un obstáculo para la ejecución del proyecto, lo que no sólo dificultó pasar a la segunda fase (segundo año de implementación), sino también, dejó por fuera a algunos gobiernos locales que no lograron superar tales limitaciones.

En otras palabras, existen debilidades del diseño al momento de seleccionar los municipios y no tomar en cuenta su capacidad de ejecución; es destacable que existe en Honduras una clasificación de los municipios en A, B, C y D, que en el caso del proyecto se trabajó con los municipios C y D, que corresponde a los más pobres del país y a los que se sigue abordando como si se tratase como municipios A y B, en cuanto a procedimientos, formatos y tecnología administrativa. Y, aunque en el diseño se incluyó la participación a manera de apoyo técnico de EROC y ASONOG, estos municipios debieron ser abordados con tecnologías, procedimientos y formatos diferenciados según su capacidad y la del personal que trabaja en ellos.

No obstante lo anterior, con este proyecto queda demostrado que hasta que las habilidades se ejercitan se logra conocer la verdadera capacidad local. Pero principalmente, quedó demostrado que esta forma de cooperación directa a los gobiernos locales bajo la condición de la participación ciudadana ha resultado ser una de las mejores vías de superación de la pobreza. Adicionalmente, es importante destacar que por los impactos medibles en cuanto al número de beneficiarios y cualitativos del proyecto versus la cantidad de fondos ejecutados, este es uno de los proyectos más eficientes y eficaces de la cooperación sueca en Honduras.

Por otro lado, no debe obviarse que la eficacia del proyecto se ve afectada cuando si no se ejecutan las tres etapas inicialmente pensadas⁵⁷, debido a las debilidades administrativas de los gobiernos locales, pero principalmente a que este proyecto se inició en la fase de salida, afectándose negativamente con la salida anticipada de Asdi.

⁵⁷ De acuerdo a las entrevistas no hay seguridad sobre la segunda etapa ni cómo ésta de darse se administrará.

Otro aspecto importante a tomar en cuenta por Asdi en futuros proyectos de este tipo es concentrar más la cooperación; la dispersión de la asistencia limita el apoyo, seguimiento y capacitación a los beneficiarios.

Impacto y sostenibilidad:

El programa fue muy ambicioso para ser ejecutado en la fase de salida de la cooperación, limitando la coordinación con el Gobierno Central y por ende limitando la sostenibilidad o seguimiento de éste para adaptar o adoptar su apoyo. Esta situación limitó también que el proyecto fuera promovido adecuadamente entre otras fuentes financieras que pudieran aprovechar las ventajas y beneficios generados, pero sobretodo las capacidades locales fortalecidas.

Pero además, el equipo evaluador tuvo la oportunidad de comprobar que Asdi no fue transparente ni dio información clara y oportuna a los actores clave, responsables de la implementación del proyecto, sobre las alteraciones que el mismo sufriría con su salida anticipada. Esto también obstaculizó que dichos actores pudieran generar espacios de interacción con el gobierno central o con otros donantes para contribuir a la sostenibilidad del programa.

Tampoco se previó en el diseño la incorporación de actividades de monitoreo y control o de seguimiento, asumiéndose que EROC y ASONOG lo harían, pero es importante que estas organizaciones de apoyo local también mejoren su capacidad para ejercer su rol facilitador.

Pese a lo anterior, el proyecto según los consultados, que incluye a los principales actores del proceso, tiene un nivel de aceptación total y de satisfacción de los logros alcanzados en más del 90%⁵⁸. Entre sus logros e impactos cuantificables se pueden establecer los siguientes: a) 100,000 personas cuentan con mejor acceso a sus comunidades; b) 23,000 personas poseen mejor acceso al servicio de energía eléctrica; c) 16,200 personas tienen acceso a servicios de agua potable y saneamiento básico; d) 3,000 niños y adolescentes tienen acceso a centros educativos de mejor calidad; e) 700 jóvenes tienen mejor acceso a educación no formal⁵⁹.

En cuanto a los impactos cualitativos los consultados/beneficiarios del proyecto destacan que la oportunidad brindada por la cooperación sueca es la primera experiencia de descentralización de fondos que se otorga en la región de Occidente y que ello, más allá de los proyectos ejecutados, ha permitido ganar una experiencia única en la gestión y administración permitiéndoles a los municipios demostrar su capacidad a pesar de las debilidades particulares de cada uno de los 30 gobiernos locales participantes en el proyecto.

También resalta de las entrevistas que con la priorización y selección de proyectos Asdi ha permitido el fortalecimiento de las capacidades locales para la gestión de su propio desarrollo. La incorporación de la igualdad de género en cada una de las etapas del proyecto es sin duda un valor agregado de mucha trascendencia en el desarrollo de las capacidades locales, según su propia manifestación.

El Espacio Regional de Occidente ha logrado, a su vez, iniciar su camino hacia la gestión de su propio financiamiento, fortaleciendo sus objetivos y metas para apoyar la democratización de la gestión pública, aumentar el uso de los escasos recursos financieros y mostrar la capacidad de ejecutar fondos de manera transparente. De igual manera, este proyecto ha logrado fortalecer a las mancomunidades tanto en su consolidación institucional, como en la ejecución de proyectos previamente priorizados por ellos.

⁵⁸ Informe Final de Evaluación de la Cooperación Sueca.

⁵⁹ Comunicación personal y presentación de EROC.

La sostenibilidad de los resultados del programa, entendidos como los proyectos comunales ejecutados con el apoyo de Asdi, queda sólidamente establecida en virtud de que tales proyectos responden a las necesidades priorizadas por las comunidades y son de beneficio colectivo. Pero además, porque la ejecución de estos proyectos se complementó con la participación ciudadana en la construcción de las diferentes obras comunales. Sin embargo, la sostenibilidad del programa como tal queda limitada por la falta de promoción de sus logros e impactos al mismo gobierno central y a otras fuentes financieras.

5 CONCLUSIONES

5.1 Introducción

Las conclusiones responden a un análisis integral y general de la actuación de Asdi en el período 2001-2010, sobre la base de la pertinencia de las intervenciones de la cooperación sueca en Gobernabilidad, Derechos Humanos y Género, su eficacia a partir de los aportes a las necesidades en la materia y en concordancia con los valores de la cooperación sueca y, la sostenibilidad de las líneas de acción emprendidas por Asdi.

5.2 Pertinencia

5.2.1 *Liderazgo de la cooperación sueca en la transformación democrática hondureña*

Asdi consolidó su cooperación con Honduras a partir de la tragedia humana y ambiental ocasionada por el huracán Mitch; su intervención aportó sustancialmente a la reconstrucción de la infraestructura vial. Esto le permitió no solo contribuir en este campo, sino también, convertirse en un aliado de cooperación respetado y apreciado, lo que posteriormente le facilita la incidencia en otras áreas más sensibles en el ámbito político.

Es así como, con fundamento en la Declaración de Estocolmo, Asdi ya no sólo dirige su atención a la reconstrucción del país sino a su *transformación democrática*, asumiendo un liderazgo entre la cooperación internacional involucrándose, e involucrando a otros cooperantes, en temas sensibles sobre la consolidación de la democracia en Honduras.

5.2.2 *Pertinencia de las intervenciones de Asdi en Honduras en relación con los objetivos de la cooperación sueca*

Las intervenciones de Asdi en gobernabilidad, derechos humanos y género tendieron a robustecer la democracia hondureña a través de líneas de acción diversas como reformas electorales, acuerdos políticos inter partidos y fortalecimiento de capacidades de instituciones clave, entre otros. Pero también, aportaron a la protección de los derechos humanos y a la satisfacción de demandas sociales de grupos en situación de vulnerabilidad, especialmente mujeres y personas con VIH/SIDA.

En general, todas las intervenciones de Asdi en el sector de Gobernabilidad, Derechos Humanos y Género respondieron a la Estrategia Regional para América Central y El Caribe y a la Estrategia de Salida 2008-2011 y se enmarcaron en la Declaración de Estocolmo.

5.2.3 *Pertinencia de las intervenciones de Asdi en Honduras en relación con las necesidades y prioridades del país*

En el contexto previo al inicio de la cooperación sueca, Honduras vivía un proceso sostenido de modernización con dos ejes básicos: la reforma del sistema político y la reforma de la administración y la gestión pública, que se inició desde 1991. Las intervenciones de Asdi lograron dar continuidad y fortaleza a este proceso para afianzar la gobernabilidad democrática y la estabilidad política. Con base en la Declaración de Estocolmo, Asdi trabajó por la reconstrucción y transformación institucional en Honduras.

En este sentido, para renovar y fortalecer el sistema político, Asdi empujó reformas contundentes al sistema político, al sistema de partidos y a los mecanismos electorales, todo ello para promover y

fortalecer la gobernabilidad democrática. La evaluación temática arroja sin duda que el principal apoyo de Asdi a Honduras, desde el punto de vista de gobernabilidad democrática, estuvo dirigido a crear y fortalecer instituciones, que dentro de una sociedad democrática juegan un rol fundamental, como el Tribunal Electoral, el Registro Nacional de Personas (enfocado hacia las votaciones), el Instituto Nacional de Estadísticas y otros. Sin embargo, el apoyo a la sociedad civil y las organizaciones regionales y locales fue pequeño en relación con el apoyo orientado a instituciones públicas a nivel central. Esto dejó sin resolver los asuntos relacionados con el fortalecimiento de las capacidades sociales que son necesarios para garantizar el control político y la rendición de cuentas del sistema político formal.

En este sentido, Asdi se enfocó en un orden político representativo, enmarcado en un conjunto de leyes que garantizan la libertad y los derechos de los ciudadanos. Pero no en una cultura participativa de que la cosa pública es de todos, de que todos somos responsables de lo que sucede y también de la calidad de nuestra vida en común. Lo más crucial para la cultura democrática no es sólo la existencia de instituciones y de un marco legal que tutele derechos, sino la posibilidad real de participación en la decisión política.

Asdi priorizó las instituciones públicas y los partidos políticos como actores necesarios para lograr las reformas políticas que buscaba, olvidándose que los partidos políticos en Honduras hacía tiempo habían dejado de ser representativos de la sociedad, que sólo representaban intereses particulares y de un sector. Y que estos partidos no pugnaban por una cultura democrática. Tan es así que cuando en el gobierno de Zelaya empezaron a surgir voces que reclamaban atención, una nueva forma de participación, capacidad crítica, transparencia y cambios, estos partidos con los poderes formales estatales propiciaron y ejecutaron el golpe de estado, incapaces de procesar de manera democrática la conflictividad social.

El golpe de estado es un claro ejemplo de la urgente necesidad de introducir reformas y cambios profundos en la estructura y funcionamiento del sistema político hondureño. Víctor Meza, en su intervención en un seminario financiado por Asdi, ilustra muy bien lo expuesto:

“La suma de las demandas por mayor inclusión, más el miedo casi atávico a los cambios y modificaciones en las relaciones de poder, produce una mezcla explosiva que nos permite entender mejor la forma en que se gestó y llevó a cabo el golpe de Estado militar del 28J. Las cúpulas conservadoras de los partidos políticos, es decir la mal llamada “clase política tradicional”, junto a destacados dirigentes religiosos fundamentalistas, católicos y evangélicos, empresarios voraces y militares traidores, se unieron en una alianza contra-reformista y desencadenaron, con el beneplácito y el apoyo de grupos ultraderechistas del exterior, el rompimiento violento del orden constitucional e interrumpieron el ya de por sí azaroso y difícil proceso de transición y construcción democrática que nuestro país había comenzado en los inicios de la década de los años ochentas en el siglo pasado.

El golpe también sirvió para poner en evidencia el elevado déficit que tenemos en materia de cultura política democrática. A lo largo de treinta años, poco a poco, con avances, retrocesos y no pocos estancamientos, hemos ido construyendo nuevas instituciones que pretendíamos fueran democráticas, nuevas construcciones jurídicas, privadas muchas veces de contenido realmente democrático. Construíamos instituciones jurídicamente formales pero no creábamos institucionalidad democrática real. Por eso las nuevas instituciones fueron tan débiles y vulnerables, tan fácil presa de la involución y el conservadurismo político. Por eso sucumbieron rápidamente ante la tentación autoritaria del golpismo y se sumaron alegremente a la tarea de romper el orden constitucional.”⁶⁰

⁶⁰ Víctor Meza, Exposición en la sesión inaugural del Seminario “Democracia y Gobernabilidad: Evaluación y Perspectivas”,

La evaluación también arrojó que mientras el desencanto democrático crece en torno a los partidos políticos y al Gobierno Nacional, se mantiene la confianza en el plano local y se construyen nuevos significados de lo político con nuevas formas de participación donde se sientan bases reales de una cultura democrática. En Honduras un ejemplo claro es la organización de las municipalidades de Occidente que facilitaron que la poca y limitada contribución de Asdi generara importantes avances en las localidades, tanto de infraestructura como de gobernabilidad democrática.

5.2.4 Pertinencia vs. dispersión de la cooperación

Si bien todas o la mayoría de las intervenciones de Asdi se valoran como pertinentes, fueron demasiado numerosas. La mayor parte de los (ex) funcionarios de Asdi entrevistados comentaron que no se debió haber abordado tantos sectores y realizar tantas intervenciones. Según estas entrevistas, la oficina de Asdi no contaba con la capacidad o conocimiento suficiente para poder mantener la atención y calidad deseada para todas y cada una de las intervenciones. Una persona entrevistada comentó que con menos proyectos hubiera sido más factible mantener mayor presencia y presión en momentos sensibles y complicados para la implementación de los proyectos.

Los intereses temáticos y las experiencias personales del personal de la Sección para la Cooperación Internacional (SDC) de Asdi en Honduras pueden ser factores que incidieron en esta diversidad; así como la presión de los distintos departamentos de la oficina central de Asdi en Estocolmo, que promovían o impulsaban un “sector”.

Lo anterior tuvo como consecuencia que el apoyo en el área de desarrollo democrático fuera amplio y disperso, abarcando todas las prioridades temáticas y subtemas de esta meta política, lo cual limitó la claridad respecto a su proyección en este campo, o de su estrategia programática. En este sentido un estudio analítico sobre Asdi señala:

“Incluso, cuando Asdi ha venido a apoyar sectores y, dentro de estos, subsectores y más puntualmente iniciativas específicas, lo ha hecho más por una demanda contingente de alguna instancia, que de una iniciativa programática que “identifica” el requerido complemento de su aporte. Naturalmente este no es un problema de capacidad de identificación per sé, puede ser que devenga más de la lógica de elaboración de los “convenios”. En el marco de una nueva estrategia de cooperación sería prudente revisar esa secuencia, y concentrarse un tanto más en el mecanismo que permite la identificación del apoyo puntual, enmarcada en una prioridad estratégica mayor.”⁶¹

5.2.5 Perspectiva de derechos humanos

En las intervenciones de Asdi se aprecia un enfoque de protección de derechos como un eje transversal. Se espera que los diferentes proyectos impacten positivamente en el reconocimiento a la identidad, el respeto a la libertad de expresión, el derecho a participación informada, derechos políticos, derecho a la seguridad, derecho a la igualdad y no discriminación, y derechos económicos y sociales, entre otros. Pero no hubo una atención especial de Asdi para orientar sus intervenciones a la protección de derechos de sectores específicos que de acuerdo a la Declaración de Estocolmo debían ser priorizados (indígenas, personas con discapacidad), salvo los proyectos dirigidos a personas con VIH/SIDA.

Empero, los proyectos que tienen este enfoque no cuentan o describen una línea base que permita

⁶¹ Opazo, Juan Enrique, Noviembre del 2006, Estudio Analítico: Elementos para la Definición de Áreas de Concentración Prioritaria de Asdi, Proceso de Elaboración de la Estrategia de Cooperación con Honduras, 2007- 2012, p. 20.

determinar posteriormente que efectivamente los derechos protegidos sean una realidad para un sector específico de la población o para la población hondureña en su conjunto, o que ilumine sobre la mayor cobertura de la protección.

5.2.6 *Equidad de género no fue eje transversal*

En relación con la equidad de género, ésta no fue un eje transversal como lo fue la protección de derechos. Se trabajó el género como un tema desarrollado sobre todo con la ente estatal INAM como rector de la política de género, y en algunos proyectos puntales con Diakonia, organización que ha hecho énfasis en la importancia de aplicar la perspectiva de género de tal manera que su acción ha incrementado la participación política de las mujeres en procesos sociales y ha aportado significativamente en los esfuerzos para disminuir la violencia contra la mujer. Cabe mencionar además el programa de crédito para mujeres de FUNDEVI, las acciones del Foro Nacional de VIH-SIDA, el manejo del recurso agua por mujeres en el marco del programa DESCEAS y en los criterios para dar apoyo del programa de las municipalidades del occidente, mas no estuvo presente como eje en la planeación y ejecución de todas las intervenciones de Asdi con sus aliados.

5.2.7 *Capacidad de reorientar la cooperación en escenarios políticos*

Con el golpe de estado, Asdi tuvo la visión y capacidad de reorientar su cooperación hacia líneas estratégicas que pudieran hacer frente a la crisis política, enfatizando su trabajo en derechos humanos, uno de los ejes transversales prioritarios y con organizaciones de la sociedad civil.

5.2.8 *Violencia como factor no fue suficientemente considerado*

Un aspecto que no fue considerado suficientemente en su dimensión al elaborar la estrategia de país fue la violencia imperante en Honduras (maras, criminalidad)⁶². Este componente constituye un elemento negativo en términos de pertinencia e influyó en la formulación, ejecución e impacto de las intervenciones.

5.3 Eficacia

5.3.1 *Introducción*

La posibilidad de evaluar la eficacia de la cooperación depende mucho de la existencia de una línea base y la posibilidad de registrar los cambios generados y vincularlos con las intervenciones para demostrar el efecto causal, o al menos que la intervención ha contribuido a su realización. En la mayoría de las intervenciones de Asdi no es posible visualizar estos elementos porque no fueron considerados. Consecuentemente, el análisis presentado en continuación está an gran medida basado en información secundaria y opiniones de personas entrevistadas.

5.3.2 *Asdi abrió brecha en temas controversiales como derechos humanos y equidad de género*

Las personas entrevistadas coinciden en que Asdi impulsó temas controversiales como VIH/SIDA, derechos humanos y derechos de las mujeres, abriendo un camino que luego fue seguido por otros cooperantes internacionales.

⁶² Entrevistas con funcionarios de Asdi, Estocolmo, junio, 2010.

La transparencia de la gestión pública y el combate a la corrupción, la participación ciudadana en las decisiones políticas incluyendo la participación de las mujeres, la creación de espacios de discusión y diálogo, el fortalecimiento de las capacidades institucionales y la prevención de la violencia son el sello de identificación de Asdi en la relación de cooperación con Honduras.

Asimismo, Asdi promovió el respeto de derechos económicos y sociales a través del programa descentralizado de cooperación con Occidente. Los beneficiarios de este proyecto asumieron el rol de sujetos constructores y partícipes activos y no meros objetos de la cooperación, toda vez que fueron ellos/as quienes decidieron directamente sobre las necesidades a satisfacer a través de la cooperación con Asdi y la complementaron con esfuerzos propios, individuales y comunitarios, que garantizaron la sostenibilidad. Este involucramiento directo de las comunidades fue un componente estratégico e intencional que estuvo presente desde el diseño mismo de las intervenciones de Asdi.

5.3.3 Eje central: fortalecimiento y empoderamiento institucional para promover la gobernabilidad democrática

La cooperación sueca fue determinante en la apuesta por el fortalecimiento y empoderamiento de la institucionalidad democrática hondureña. De esta suerte, el eje central de la cooperación en materia de gobernabilidad fue el fortalecimiento institucional a nivel nacional y local y de las políticas públicas que eventualmente impactarán en la reducción de la pobreza.

Así por ejemplo Asdi, en alianza con actores clave, tuvo la posibilidad de incidir entre los partidos políticos para alcanzar acuerdos que permitieran reformas electorales necesarias y urgentes para el país, logrando la institucionalidad del Registro Nacional de Personas y el fortalecimiento del Tribunal Supremo Electoral. Y según entrevistas a personas calificadas, pese a la suspensión de la cooperación técnica a ambas entidades tras el golpe de estado, fue el trabajo propiciado por Asdi lo que permitió las elecciones nacionales del 2009.

No obstante, si bien las intervenciones en el sector de gobernabilidad canalizó gran parte de los recursos al fortalecimiento de la institucionalidad, poco se hizo para fortalecer las capacidades ciudadanas que garantizaran el control político y la rendición de cuentas lo cual es muy importante en un país como Honduras donde subsiste prácticas en las que las perspectivas individuales de los grupos de poder están sobre los intereses de la nación y las políticas fiscales tradicionalmente benefician a quienes más recursos tienen incidiendo en la hacienda pública repercutiendo en una escasa inversión en el sector social.

La cooperación internacional ha venido a suplir muchas de las responsabilidades del Estado hondureño y Asdi no es la excepción. Esto trajo como consecuencia que la inversión de la cooperación para los sectores tradicionalmente discriminados y en una situación de vulnerabilidad sea circunstancial y no respondan a una verdadera política de Estado. Las relaciones de poder dentro de los grupos y clases sociales prevalecieron sin que hubiese una incidencia de Asdi en promover verdaderos cambios en las necesidades estratégicas de los grupos en vulnerabilidad como lo establecen los principios de la cooperación sueca. Las relaciones de discriminación y violencia contra estas poblaciones no tuvieron cambios significativos que fortalecieran el estado democrático.

Adicionalmente la desarticulación y falta de planificación del estado hondureño se reflejó en la ejecución de los proyectos financiados por Asdi. Faltó una mayor intervención por parte de la agencia que asegurará que los recursos invertidos se aprovecharán de la forma debida, pareciera que el Estado hondureño al no ser recursos propios no hizo los esfuerzos debidos para maximizar el impacto de los recursos otorgados.

En consecuencia, es necesario que Asdi negocie verdaderos compromisos políticos y económicos con las áreas de interés establecidos por las políticas institucionales con los gobiernos de los estados que se benefician de los recursos otorgados y que se establezca en dichas negociaciones acciones que verdaderamente reflejen la voluntad política y condicionen los desembolsos en términos de objetivos y metas (expresadas en cantidad, calidad y tiempo) establecidas conjuntamente por el Estado beneficiado y la agencia donante.

Este contexto complejo y difícil indica también que hubiera sido muy útil disponer, a partir del inicio de la intervención de Asdi en Honduras a estudios y análisis detenidos de la estructura social, las relaciones de poder y las dinámicas política del país. Asdi financió el estudio “Honduras, Poderes Fácticos y Sistema Político” (diciembre 2007) que constituye un buen ejemplo de este tipo de análisis.⁶³ Es una contribución incisiva e instructiva para el entendimiento de la estructura y la dinámica de la política y economía hondureñas. Idealmente, empero, el estudio debería haber sido accesible ya desde la etapa inicial de la planificación de la cooperación sueca con Honduras.

5.3.4 La falta de una planificación estratégica limitó la obtención de resultados

Si bien Asdi tuvo una importante y variada participación en temas relacionados con gobernabilidad, derechos humanos y género, buscando fortalecer la transparencia, la participación ciudadana, el empoderamiento institucional, la no discriminación, una cultura política y la descentralización, entre otros, no desarrolló, sino hasta en sus últimos años de cooperación, una estrategia planificada que le permitiera optimizar sus esfuerzos y recursos hacia el cumplimiento de los objetivos de la Declaración de Estocolmo.

En otras palabras, predominó la falta de una planificación estratégica que garantizara mejores resultados y que generara la sostenibilidad de aquellas contribuciones dirigidas a la consolidación de instituciones clave en la democracia hondureña.

5.3.5 Dificultades para medir eficacia e impacto ante omisiones graves en la planificación de intervenciones

Además de la falta de una planificación estratégica, el Programa de Gobernabilidad ejecutado con el PNUD y los proyectos e intervenciones acordados con otros donantes carecieron, en gran medida, de estudios de línea de base, análisis de riesgos, objetivos específicos con indicadores de resultados y mecanismos de monitoreo y medición paulatina de resultados cualitativos y cuantitativos para diferentes niveles. En los casos que se formularon indicadores y metas, fue a nivel muy general y a nivel de productos/actividades (*outputs*) y no en términos de efectos directos (*outcomes*) o impactos.

Estas situaciones han hecho muy difícil evaluar la eficacia en términos de cumplimiento de metas cualitativas o impactos.

5.3.6 Falta de estrategia programática en la cooperación con el PNUD

Todas las intervenciones apoyadas por Asdi en asocio con el PNUD se hicieron en el marco de lo que se llamó Programa de Gobernabilidad. Para los efectos de esta evaluación se procuró obtener información

⁶³ Meza, Víctor et al., 2007, Honduras, Poderes Fácticos y Sistema Político, Centro de Documentación de Honduras, CEDOH, Tegucigalpa.

sobre este Programa y sus objetivos con el fin de identificar el hilo conductor que justificara la selección de las intervenciones y determinar si los resultados obtenidos satisfacían los objetivos planteados.⁶⁴ No obstante, se llegó a la conclusión de que el “Programa” no es un verdadero programa en el sentido de “program approach”⁶⁵ y que las intervenciones que tenían alguna relación con gobernabilidad fueron agrupadas en una misma área de trabajo sin existir necesariamente una interrelación o complementariedad entre ellas. De hecho, algunos entrevistados señalaron que inicialmente no existió diferencia entre proyecto y programa pero “existía un enfoque de gobernabilidad”.

No obstante, esta relación de cooperación con el PNUD respecto de la gobernabilidad democrática, marcada por tres fases o períodos, evolucionó en los diez años de cooperación sueca en Honduras de una alianza para la ejecución de proyectos a una planeación más estratégica, concretamente en el período 2008-2010.

5.3.7 Optimización de recursos

Asdi aprovechó la experiencia existente de otros actores que ya habían iniciado un trabajo en el tema de gobernabilidad democrática, estableciendo alianzas con PNUD, BID y OEA, entre otros, a efecto de optimizar sus recursos e incidir más eficazmente. Puede ser que esto fue percibido como la única manera de manejar una cartera tan grande de cooperación⁶⁶.

Un ex funcionario entrevistado también comentó que si bien Asdi aprovechó la experiencia del PNUD y su red de consultores en la región, vale también tomar en cuenta que esta instancia internacional depende mucho del gobierno del país donde trabaja, lo cual limita la posibilidad de ser crítico y actuar de manera más independiente.⁶⁷

5.3.8 Intervenciones de más largo plazo y de cooperación bilateral logran mayores resultados

La cooperación en el área de gobernabilidad, derechos humanos y equidad de género no fue muy coherente. Funcionó como una canasta de proyectos temáticos, algunos relacionados entre sí, otros no. Algunos con continuidad en el tiempo (por ejemplo el INAM, el TSE, el RNP y las reformas políticas) y otros muy puntuales (como Fuerzas Armadas, el INE, el Censo Nacional de Vivienda, apoyo al Congreso Nacional y titulación de tierras, entre otros).

En algunos proyectos su intervención fue directa (bilateral: Foro SIDA, C-Libre por ejemplo) y en otros, actuó a través de entidades internacionales con apoyo multilateral. Aunque esta diversidad no es negativa per sé, se puede notar que es con los proyectos de más largo plazo y a través de cooperación bilateral donde Asdi logra mayores resultados; en los primeros porque tiene la oportunidad de profundizar y reorientar su apoyo y en los segundos porque su relación directa aporta sustancialmente a la contraparte.

⁶⁴ Para una discusión conceptual de modalidades de cooperación, véase Bandstein Sara, 2007, What Determines the Choice of Aid Modalities? A framework for assessing incentive structures, Swedish Agency for Development Evaluation, SADEV, Report 2007:4.

⁶⁵ La evaluación de Eriksson y otros, señala que los proyectos ejecutados en la primera fase de la alianza Asdi-PNUD no componen un programa en ningún sentido funcional u operacional. Los proyectos fueron identificados y diseñados por PNUD y autoridades hondureñas en diferentes combinaciones y en diferentes puntos en el tiempo con una participación más bien reactiva de Asdi. La etiqueta de “programa” fue adherida posteriormente, sobre todo en función de que Asdi ofreció financiamiento para una cierta canasta de proyectos y tal vez porque aparentemente existe una idea generalizada de que un programa es, en principio, algo mejor que un grupo de proyectos.

⁶⁶ Lo cual fue el caso según varios de los funcionarios de Asdi entrevistados.

⁶⁷ Entrevista con ex funcionario de Asdi, Estocolmo junio 2010.

En esta misma línea de pensamiento, algunos de los proyectos financiados por Asdi, la minoría y con menor aporte económico, tuvieron un impacto directo positivo respecto del objetivo último de la cooperación sueca: la reducción de la pobreza. Principalmente porque se enfocaron en poblaciones excluidas, marginadas y discriminadas y favorecieron la atención directa a estas poblaciones, su participación en la toma de decisiones y la transparencia de la gestión.

5.3.9 Poco involucramiento en diseño, monitoreo y evaluación

Si bien para optimizar sus recursos Asdi se alió con entidades internacionales para impulsar acciones de común interés, esto le implicó sumarse a la agenda y forma de trabajo que estos actores ya venían implementando, sin que Asdi asumiera un rol activo para garantizar, conscientemente, la transversalidad de los temas prioritarios establecidos en la Declaración de Estocolmo. Así por ejemplo, en los proyectos relacionados con la gobernabilidad predominó la cooperación Asdi-PNUD, donde Asdi delegó una importante cuota de responsabilidad en el diseño, implementación, administración y monitoreo de los proyectos.

Esto se confirma con entrevistas y revisión de evaluaciones previas⁶⁸ que afirman que a pesar de la amplia intervención de Asdi, esta dejó, en gran medida, en sus contrapartes su participación en la planeación y monitoreo de sus intervenciones, tanto a través de la cooperación bilateral como multilateral⁶⁹.

Sin embargo, una mayoría de las personas entrevistadas vinculadas a los proyectos apoyados por Asdi afirman que existió un importante involucramiento de la cooperación sueca en determinados momentos, temas o proyectos, fijando incluso directrices y haciendo propuestas para lograr mayores impactos. De acuerdo a la información obtenida por el grupo evaluador este involucramiento dependió de la afinidad temática del personal de la Oficina de Cooperación en Tegucigalpa o de quien en su momento dirigiera la cooperación sueca en Honduras.

5.3.10 No hubo coordinación entre las diferentes intervenciones de Asdi

Una de las consecuencias del poco involucramiento supra mencionado es la falta de articulación y armonización de las diferentes intervenciones de Asdi.

Esta observación del equipo evaluador se confirma con una de las evaluaciones que se hicieron a Asdi respecto de su relación con el PNUD:

“Si bien hubo una participación activa de Asdi en la identificación de las acciones, se requiere de un mayor involucramiento en el diseño, monitoreo y evaluación de los proyectos, para asegurar su articulación con otras intervenciones financiadas por Asdi en el área de gobernabilidad y con el resto de las acciones financiadas por otras agencias de cooperación en el marco del mismo Programa.”⁷⁰

Así, pese a participar en varias intervenciones en forma simultánea, algunas de ellas con temas

⁶⁸ Castaldi, op.cit., p. 34.

⁶⁹ No obstante, en su relación con el PNUD, en la fase 2008-2010, se introduce un mecanismo de supervisión no practicado antes, o al menos no identificado como reiterativo en esta evaluación, cual es la Junta de Proyectos, instancia máxima supervisora donde participa Asdi, responsable de las aprobaciones y monitoreo de los proyectos. En este sentido ver Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Programa de Gobernabilidad 2008-2010, Presentado a Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional, junio del 2008.

⁷⁰ Castaldi, op.cit., pp. 34-35.

relacionados, Asdi no propició una interrelación entre sus contrapartes para optimizar los recursos y el impacto de los proyectos. Esto ha sido mencionado por varios entrevistados como un factor negativo respecto a la calidad de la cooperación sueca.

Sin embargo, Asdi logró complementar y armonizar algunas líneas específicas de cooperación con otros donantes, pero resulta difícil para los evaluadores distinguir los resultados de un aporte de Asdi de los otros. Es en pocos proyectos donde se establecieron lineamientos para hacer esta distinción pese a la complementariedad de las contribuciones.

5.3.11 Se generaron capacidades institucionales pero el fortalecimiento de la participación ciudadana fue limitado

Siendo uno de los pilares de la cooperación sueca fortalecer la participación ciudadana como una forma de consolidar la democracia y gobernabilidad, el Programa de Gobernabilidad canalizó gran parte de sus recursos al fortalecimiento de la institucionalidad. De esta forma, Asdi logró incidir en la generación de capacidades institucionales y sentó las bases para una apropiación de las mismas por parte del Estado. No obstante, los aportes de Asdi dirigidos a la generación de las capacidades ciudadanas que garantizaran el control político y la rendición de cuentas fueron limitados.

5.3.12 Los resultados estuvieron sujetos a decisiones políticas

Los resultados esperados de la cooperación sueca en gobernabilidad democrática estuvieron sujetos, o dependieron en gran medida, a las decisiones de los partidos políticos que no necesariamente respondieron al interés nacional, aunque existía un marco de compromiso en la Declaración de Estocolmo y la Estrategia para la Reducción de la Pobreza. Asimismo, el desarrollo y profundidad de las capacidades institucionales generadas a través de la cooperación sueca dependerán de la voluntad política de los gobiernos.

5.3.13 En derechos humanos fue escaso el apoyo a organizaciones de la sociedad civil

El mayor peso de la cooperación sueca en este sector estuvo en gobernabilidad. Aunque un eje transversal fue la protección de derechos, el apoyo directo a organizaciones de derechos humanos se enfocó principalmente en el Comisionado Nacional de Derechos Humanos (CONADEH). Fueron pocas las organizaciones de la sociedad civil, que trabajan derechos humanos, beneficiarias de Asdi, pese a sus importantes aportes en la promoción y defensa de tales derechos, lucha contra la corrupción y la impunidad.

5.3.14 El diálogo político como instrumento para promover los valores de la cooperación sueca

Existe un reconocimiento generalizado de que la cooperación sueca incursionó en temas sensibles, abriendo brecha para el avance de otros donantes. Pero como ya se mencionó, la profundidad y constancia de esta incursión dependió en gran medida de la afinidad con el tema de la persona que en su momento dirigiera la cooperación sueca en Honduras. Este factor incidió en la utilización del diálogo político.

El diálogo político fue utilizado por Asdi para generar alianzas con otros donantes tanto para incursionar conjuntamente en temas delicados políticamente, como para incidir ante las entidades públicas y políticas respecto de la necesidad de la consolidación de la democracia y el respeto a los derechos humanos.

5.3.15 Incremento de la violencia en Honduras afectó la eficacia de la cooperación

La escasa consideración del incremento de la violencia en Honduras afectó la eficacia de la cooperación sueca, toda vez que este elemento influyó negativamente en la implementación y logro de los objetivos de las intervenciones de Asdi.

5.4 Impacto y sostenibilidad

5.4.1 Introducción

Igual que en el caso de eficacia, la posibilidad de evaluar el impacto depende mucho de la existencia de una línea base y la posibilidad de registrar los cambios generados y vincularlos con las intervenciones para demostrar el efecto causal, o al menos que la intervención ha contribuido a su realización. En la mayoría de las intervenciones de Asdi no es posible visualizar estos elementos porque no fueron considerados. Por otro lado, en algunos casos es demasiado pronto para evaluar los impactos a largo plazo. Pese a estas limitantes expondremos aquellas conclusiones relacionadas con impacto y sostenibilidad que el equipo evaluador ha logrado identificar en el sector analizado.

5.4.2 Opinión generalizada que el apoyo de Asdi ha sido importante para el estado de derecho de Honduras

Asdi, a través de la cooperación multilateral y bilateral, aportó sustancialmente al avance de la construcción y consolidación de un estado de derecho de Honduras, aunque con el golpe de estado se evidenció que estos avances fueron insuficientes y frágiles.

Lo anterior es lo que justifica, quizás, la existencia de una opinión generalizada de que la experiencia acumulada de Asdi en materia de gobernabilidad, derechos humanos y género es indispensable en el contexto político actual hondureño por lo que se ve con preocupación el retiro de la cooperación sueca.

5.4.3 Vaga planificación estratégica afectó la sostenibilidad

Como mencionado anteriormente, la falta de planificación estratégica no facilitó crear condiciones para generar la sostenibilidad de la cooperación. Los objetivos planteados y los resultados esperados en gobernabilidad democrática, derechos humanos y género no son fácilmente identificables desde una perspectiva integral; por el contrario son difusos y sectorizados. Ello, entre otros factores, afecta directamente la sostenibilidad, toda vez que Asdi no logró articular una estrategia de sostenibilidad común a sus intervenciones, sino que ésta ha dependido de los actores clave involucrados en los proyectos que, con o sin el apoyo de Asdi, han garantizado la continuidad de los resultados obtenidos hasta el momento.

5.4.4 No hay garantía de la sostenibilidad de la cooperación sueca con entidades estatales

No se puede afirmar que los resultados obtenidos por la intervención de la cooperación sueca puedan sostenerse tras la salida de Asdi, especialmente los relacionados con la acción gubernamental, principalmente porque aquéllos dependerán de la voluntad política del gobierno y de los partidos políticos. El apoyo a las instituciones públicas no estuvo condicionado a un aporte estatal similar o mayor; de hecho, no en pocos casos Asdi asumió el 100% del apoyo institucional sin una contrapartida estatal o sin compromisos políticos claros. Por eso, muchos de los logros de Asdi estarán sujetos a que el Estado hondureño les da o no sostenibilidad; si no se las da, desaparecerán. Además, Asdi no promovió el conocimiento de las acciones realizadas y sus resultados

para facilitar su interiorización, ya que en muchos casos la forma y mecanismo de cooperación no previó la sistematización y divulgación de tales resultados.

Puede ser diferente con los logros que en materia de gobernabilidad democrática se alcanzaron a través de la acción de la sociedad civil, por ejemplo estrategias de lucha contra la corrupción y por la rendición de cuentas, la defensa de los derechos humanos, el reconocimiento y participación de las personas con VIH/SIDA, pues las organizaciones sociales con el apoyo de Asdi se han empoderado y generado por su cuenta, o con Asdi, alternativas de sostenibilidad.

5.4.5 La sostenibilidad dependiente de la voluntad política

La contribución a largo plazo de la cooperación sueca, dirigida a instituciones clave en la democracia hondureña, no garantiza la sostenibilidad de los resultados obtenidos por la dependencia de los vaivenes políticos. Los avances en el área de gobernabilidad democrática, derechos humanos y género han sido resultado de la participación y constancia de la sociedad civil y de la comunidad internacional, más que de una política de Estado.

5.4.6 Factores que inciden negativamente en la sostenibilidad de la cooperación sueca

En la fase de salida 2008-2010 Asdi inició una serie de convenios (proyectos con el PNUD, con el TSE, con el RNP, con la Comisión de la Verdad y con las Municipalidades de Occidente, entre los más significativos) que si bien todos ellos son relevantes y necesarios, no podrán ser concluidos en tiempo, aún sin considerar, por imprevisible, el golpe de estado, que afectó la continuidad y desarrollo de varios de ellos. Esto ha dificultado la etapa de cierre de la cooperación sueca y todavía más, su sostenibilidad. El cambio de personal de la oficina de Asdi en Honduras en el último año fue otro factor que afectó tanto la continuidad de los proyectos, como su cierre y la estrategia de sostenibilidad.

5.4.7 El impacto del golpe

Independientemente de los efectos del golpe de estado en la ejecución de los proyectos de Asdi, este hecho político-militar ha generado un análisis del verdadero impacto de la cooperación internacional en la gobernabilidad e institucionalidad de Honduras. Algunos entrevistados señalaron que el golpe demostró que los objetivos de la cooperación en materia de gobernabilidad no se alcanzaron; que el esfuerzo estuvo dirigido a la construcción de instituciones formales pero sin contenidos democráticos. Así, el golpe demostró la profunda necesidad de reformas políticas pero con una perspectiva de educación y cultura democrática.

En otras palabras, el golpe de estado dejó claro que el objetivo de Asdi de consolidar las bases de un Estado democrático que asegurara acceso a la justicia, seguridad y respeto a los derechos humanos aún está lejos de materializarse⁷¹.

5.4.8 La salida de Asdi de Honduras es inoportuna

Las personas entrevistadas son coincidentes en que la experiencia acumulada de Asdi en Gobernabilidad Democrática es lo que Honduras necesita en este momento de crisis política y que por lo tanto la salida

⁷¹ En este sentido ver Sida, Strategy Report 2009 for the Country Honduras, September, 2009, el cual señala: The coup showed the weaknesses of central institutions and as a consequence the limited impact of international democracy support directed at them. También indica: The coup shows that it is valid to question the impact as well as the efficiency of international support to state and governmental institutions.

de la cooperación sueca es inoportuna – si bien no se podía saber en 2007 que iba a haber un golpe en 2009-. Como lo formuló uno de ellos:

“Asdi se va en el momento que Honduras más la necesita por el contexto del golpe de estado. Este golpe demostró la profunda necesidad de reformas políticas en el país. El sistema político fue incapaz de auto-reformarse. Si Asdi demostró interés en los temas de reforma política y participación democrática, estos temas han adquirido ahora mayor importancia. Honduras requiere una transformación profunda por lo que la agenda de gobernabilidad de la cooperación sueca adquiere mayor vigencia.”

5.4.9 El manejo de la salida de Asdi no fue óptimo

En la fase de salida 2008-2010 Asdi mantuvo la amplitud de su cobertura en el sector Gobernabilidad, Derechos Humanos y Género retomando líneas de acción e iniciando nuevas⁷², incluso innovando en su modalidad de cooperación, específicamente el apoyo presupuestario descentralizado a través del Programa de Apoyo a la Región de Occidente⁷³; dejando para último momento el cierre de programas y proyectos y la estrategia de sostenibilidad. Así por ejemplo, para el caso del proyecto de occidente se pone de manifiesto una salida abrupta que no ha dado tiempo de sistematizar la experiencia, vender su seguimiento ni siquiera al gobierno central y mucho menos a otros donantes y, lo que es peor mantiene la expectativa entre sus beneficiarios de mantener su apoyo hasta diciembre del 2010.

Además, el cambio de personal de Asdi en Honduras en este período tuvo un impacto negativo en la preparación de la salida.

Más detalle sobre la estrategia de salida y su manejo está incluido en el informe de la evaluación de salida⁷⁴ pero es importante mencionar aquí que los objetivos de esta estrategia relacionados con garantizar la sostenibilidad de los resultados y que otros donantes asumieran el papel de Asdi y Suecia en el apoyo de sus programas y en el diálogo con el gobierno hondureño sobre temas políticos sensibles e impulsados por Suecia, no se lograron totalmente. Principalmente porque varios de los temas trabajados por Asdi no son de interés de otras agencias, ni del gobierno; pero también, por el contexto político actual del país, que escapa a las posibilidades de Asdi, que se caracteriza por un gobierno cuestionado y débil, constantemente amenazado por la clase política poderosa y, por una polarización extenuante entre un movimiento organizado de resistencia que demanda reformas estructurales y las fuerzas políticas que defienden el status quo, apoyadas por las fuerzas militares.

⁷² Según algunos entrevistados, para esta decisión se valoraron dos criterios: necesidad y oportunidad. Así por ejemplo, el acompañamiento a los subprogramas del PNUD se da porque éste enfoca áreas relevantes de trabajo tras el golpe de estado. También, según entrevistas, en el caso de la Comisión de la Verdad, Asdi le apoyó para darle mayor credibilidad ante la opinión pública hondureña.

⁷³ Puerto Gómez, Margarita y Nils-Sjard Schulz, FRIDE, Los huérfanos del campeón: Honduras se despidió de Suecia, 2009, p.17.

⁷⁴ Evaluación de la cooperación internacional de Suecia con Honduras 2001-2010.

6 ENSEÑANZAS APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES

6.1 Necesidad de una visión integral y de conjunto de la cooperación sueca

Se recomienda que Asdi diseñe una planificación integral y de conjunto de sus intervenciones en gobernabilidad, derechos humanos y género en un determinado país, para lograr una debida coherencia, interrelación y complementariedad a efecto de elevar su capacidad de incidencia e impacto. Para ello debe hacer una planificación estratégica a largo plazo que responda al contexto nacional y que le permita modificaciones conforme a los cambios coyunturales y de contexto.

6.2 Mejor y mayor aprovechamiento de la experiencia acumulada

La experiencia acumulada en gobernabilidad, derechos humanos y género le permite a Asdi ventajas comparativas que debe explotar en forma directa en el abordaje de temas sensibles y potenciar así las alianzas que considere necesarias para sus intervenciones. A tal efecto, es necesaria la articulación y coordinación de proyectos financiados por Asdi con el fin de maximizar el impacto y aprovechar los recursos de una manera eficiente.

6.3 Estudios sociológicos y de las relaciones de poder

Hubo una falta de análisis sociológico y de poder de la sociedad hondureña al iniciarse la intervención de Asdi en el país. Sin embargo, Asdi financió el estudio “Honduras, Poderes Fácticos y Sistema Político” (primera edición diciembre 2007) que constituye un buen ejemplo de la utilidad de este tipo de análisis. Es una contribución incisiva e instructiva para el entendimiento de la estructura y la dinámica de la política y economía hondureñas. Idealmente, empero, el estudio debería haber sido accesible ya desde la etapa inicial de la planificación de la cooperación sueca con Honduras.

6.4 Diversidad y multiplicidad hace más difícil mantener presencia y calidad

Tener un número de intervenciones demasiado grande y variado y una multiplicidad de contrapartes, aunado a la diversidad de sectores –diferentes a gobernabilidad democrática, derechos humanos y género- no facilita la posibilidad y capacidad de Asdi de mantener presencia en cada intervención e incidir políticamente en temas relacionados, aspectos requeridos para asegurar una alta calidad y buen uso de recursos.

6.5 Necesidad de línea base, indicadores y seguimiento

Es fundamental el desarrollo de indicadores, medios de rendición de cuentas y de transparencia que faciliten la evaluación de efectos directos e impacto, especialmente en proyectos donde los efectos directos son más cualitativos que cuantitativos y están relacionados con cambios culturales complejos para su medición como es el caso de la promoción de la igualdad de género, de los derechos de las personas que viven con VIH/SIDA y otros.

6.6 Dependencia de un compromiso político

La instalación de capacidades nacionales no es suficiente para la consolidación de la institucionalidad democrática. Se requiere un compromiso político para generar políticas nacionales y sectoriales que contribuyan a la sostenibilidad de la inversión de la cooperación. Además, Asdi debe promover y consolidar una cultura democrática, para ello debe potenciar la participación ciudadana para la toma de decisiones, el control político y la rendición de cuentas. Para lograr esta promoción con resultados tangibles es necesario mejorar el análisis sobre los poderes fácticos, incluso en cada institución del Estado, durante la fase de realizar la línea de base e incluir en los proyectos actividades que tienen como objetivo para fortalecer la cultura democrática.

6.7 Compromisos políticos relacionados con cumplimiento de metas

Es necesario para Asdi, a partir del inicio de las intervenciones, negociar compromisos políticos y económicos sólidos y concretos con los gobiernos contrapartes, que reflejan una voluntad política real y en los cuales los desembolsos dependen del cumplimiento de objetivos y metas (en términos de cantidad, calidad y tiempo) acordadas entre Asdi y el gobierno recipiente.

6.8 Mitigación de efectos de cambios políticos

Es necesario de establecer mecanismos más eficaces de comunicación, monitoreo y seguimiento de los proyectos para mitigar los efectos que se presentan con los cambios de las relaciones de poder, tanto a nivel estatal como de la propia institución.

Fortalecer las capacidades técnicas internas, aprovechar los recursos institucionales ya existentes adaptándolos a las nuevas necesidades y, complementar la intervención con otros donantes optimiza a su vez los recursos de la cooperación, pero además, fortalece la sostenibilidad.

Adicionalmente, y para preservar la memoria histórica ante los cambios políticos y de cooperación, es recomendable incluir desde el diseño mismo de la intervención la sistematización de la experiencia y de los resultados como un instrumento que contribuya al seguimiento y a la sostenibilidad.

6.9 Instituciones públicas formales y cultura política democrática

La cooperación sueca fue decisiva para el fortalecimiento de las instituciones democráticas formales de Honduras. Asdi enfocó una gran parte de su apoyo en instituciones públicas formales y apoyó en menor medida a las organizaciones de la sociedad civil y de base. Se percibió, sin embargo, que en contextos como el hondureño las instituciones públicas son controladas de una élite y poco representativas de la mayoría de los ciudadanos. Tienen asimismo poca receptividad y voluntad de realizar cambios democráticos reales. Por lo tanto una enseñanza es optar por el fortalecimiento de las organizaciones de base y de la sociedad civil para poder de esta manera construir democracia, capacidades de control y rendición de cuentas desde abajo así fomentando una cultura política democrática.

6.10 Trabajo importante con organizaciones de la sociedad civil

El trabajo con organizaciones de la sociedad civil, que en forma directa o indirecta promueven la defensa y promoción de los derechos humanos, aseguran la continuidad de la cooperación aún en escenarios de crisis política. Por ello es relevante fortalecer estas organizaciones en su capacidad operativa y de incidencia.

6.11 Importancia de la cooperación a nivel local

El fortalecimiento de las capacidades de actores clave a nivel local y la cooperación descentralizada ha demostrado ser importantes factores que impacten en la reducción de la pobreza. Para ello se requiere de un mejor nivel de seguimiento y capacitación de los actores locales para reducir los costos de la transición a la descentralización.

Los resultados de varios proyectos que tuvieron un impacto directo en la reducción de la pobreza y en el respeto de los derechos humanos, muestran que con pocos recursos se pueden generar cambios sustanciales, siempre y cuando se adecúe el acompañamiento a las características culturales, tecnológicas y de educación de los entes locales y así se logre su fortalecimiento.

Asdi debe promover la participación ciudadana y la rendición de cuentas a nivel local para que en forma escalonada esto trascienda a nivel nacional en una cultura democrática. Para ello es conveniente fomentar la cooperación descentralizada con los gobiernos locales y/o con la sociedad civil, pero tomando en cuenta el nivel de capacidad local a enfrentar y evitando la dispersión del tipo y forma de cooperación.

6.12 Reconocimiento y apropiación de su liderazgo

La alianza con actores clave como el PNUD, la OEA y el BID, entre otros, potencia las capacidades de Asdi. Pero Asdi no debe delegarles su liderazgo y responsabilidad en el monitoreo, supervisión e implementación de los proyectos. Debe asumir un rol más activo y garantizar que sus intervenciones efectivamente asuman la transversalidad de los temas prioritarios.

6.13 Necesaria comprobación de los ejes transversales

Asdi debe generar indicadores que le permitan revisar y evaluar si los temas de transversalización están siendo realmente implementados en sus intervenciones y si éstas están impactando positivamente en las poblaciones priorizadas.

6.14 Mejor comprensión del género como un eje transversal

Es importante que Asdi promueva la negociación, la articulación, la creación de alianzas y la generación de sinergias en el tema de la igualdad de género entre la sociedad civil y las estructuras del Estado, para enfrentar la resistencia del sistema patriarcal de generar cambios sociales profundos hacia la igualdad entre el hombre y la mujer. Especialmente, Asdi debe asumir que la transversalidad de género es un proceso técnico-político que requiere de una transformación estructural en los diferentes niveles institucionales en que se busca incidir.

6.15 Utilización del diálogo político en forma integral

El diálogo político que ha demostrado ser un instrumento eficaz para la incidencia en las intervenciones de Asdi, debe ser utilizado integralmente a todos los ámbitos de la cooperación.

6.16 La sostenibilidad y la salida de Asdi

No se puede garantizar que los resultados obtenidos de la cooperación sueca serán sostenidos después de la salida de Asdi de Honduras. Esto es particularmente cierto en cuanto a las intervenciones relacionadas con las instituciones públicas, porque dependen en alto grado de la voluntad política del Gobierno y los partidos políticos. Las intervenciones relacionadas con la sociedad civil y los ámbitos regionales y locales como, por ejemplo, los esfuerzos de anti-corrupción, la defensa de los derechos humanos, el reconocimiento y los derechos de las víctimas de HIV/SIDA se destacan como intervenciones con más potencial de sostenibilidad.

6.17 La salida de Asdi de un país debe manejarse estratégicamente

Aunque Asdi elaboró una estrategia de salida, ésta no contempló todas las variables posibles ni se ejecutó correctamente. El manejo de Asdi de la salida de Honduras está analizado en más detalle en la evaluación de salida, hecha en paralelo con la presente evaluación, acá nos limitaremos a señalar que una estrategia de salida debe ser más transparente, participativa y bien difundida. Además, deben destinarse los recursos necesarios, humanos y económicos, que garanticen una buena implementación de dicha estrategia y los plazos deben ser adecuados para su debida ejecución.

También, en una fase de salida debe considerarse que la rotación de personal de la oficina de Asdi, responsable de los programas, incide negativamente en la sostenibilidad.



Embassy of Sweden

February 18, 2010

Par Skold

Marcela Lizana

Terms of Reference

Thematic Evaluation: Democratic Governance, Human Rights and Gender Equality in Honduras

This thematic evaluation is to be carried out in parallel with the so called exit evaluation (see appendix 2.1). Together, these two evaluations will play a crucial role in the phasing out of Swedish development cooperation with Honduras when it comes to understanding, describing and documenting initiatives, efforts and results.

Evaluation purpose

The main purposes of this evaluation are, in order of priority, 1) performance accountability and 2) institutional learning.

The study shall serve to evaluate the results, and the sustainability of the results, of Swedish cooperation with Honduras when it comes to promoting democratic governance, human rights and gender equality.

It is not a sector evaluation but a thematic evaluation – looking at the results in all cooperation sectors. The evaluation shall cover a mix of completed as well as ongoing cooperation. Thus, it may not be defined as mid-term, completion or an ex-post evaluation.

The results will be communicated within Sida, to the Ministry for Foreign Affairs, to partner organisations, to other donors in Honduras, and will also be made available to the general public. It is hoped that the evaluation shall contribute to institutional learning within Sida as well as within partner organisations.

Furthermore, it is expected that the evaluation may contribute to strengthening sustainability of the results by serving as a tool in

February 18, 2010

discussions with potential donors ready to increase involvement in the D/HR/G sector.

Intervention background

It is a Swedish Government requirement that all Swedish interventions during the 10 years of bilateral cooperation with Honduras are subject to recording and final evaluation. This will enable Sida to identify the outcome and/or impact of the Swedish contributions and ways that achieved results can be sustained.

Cooperation within the sector democratic governance, human rights and gender equality today stands for the bulk of all cooperation with Honduras. It is one of two prioritized sectors in the present cooperation strategy, and was given priority also in the preceding strategy. The evaluation shall consequently examine the performance of Swedish cooperation with Honduras during the period 2001 – 2010 in the area of Democracy and Human Rights. The Region Strategy for Central America and the Caribbean 2001 – 2007 and the Phasing Out Strategy with Honduras 2008 – 2011 had articulated the objectives for Swedish development cooperation with Honduras. These strategies shall therefore be the starting point for the evaluation.

This thematic evaluation includes a number of case studies.

Stakeholder involvement

Joint evaluations is the default mode of evaluations at Sida. Sida carries out its own evaluations only when working jointly with partners is not a feasible option. In this case two factors complicate a joint effort: 1) The limited time available for procuring the service and, 2) The lack of like-minded donors with which we share a number of partners in the D/HR/G-sector. The World Bank and the Inter-American Development Bank – both with a mandate to promote good governance in Honduras - have been contacted in order to assess possibilities for joint evaluation efforts. Several joint programs and projects have been carried out with these institutions over the years.

February 18, 2010

However, at the time of commissioning this evaluation no response had been received from these organisations concerning their possible interest. In the specific case of electoral assistance during 2008-2009, a joint assessment will be carried out together with USAID. That study is financed jointly by Sida and USAID, with the consultant being procured by USAID.

This evaluation shall basically be an expert evaluation carried out by external and independent evaluators. No representatives of Honduran authorities or (other) partner organisations will be taking part as co-evaluators in the team. Nor any Sida staff members or representatives of other donors. Naturally, national stakeholders and other informants will be crucial sources of information. They should also be given possibilities to contribute to the analysis of the data and to contribute with ideas for conclusions, recommendations etc.

Stakeholders should be involved to contribute to the evaluation as individuals and in groups. The evaluators should – to the extent possible – aim at including stakeholders in a way that will also contribute to capacity building within the organisations in question.

Evaluation questions

It is crucial to note that the focus of the evaluation shall be on results and the sustainability of the results. Thus, of the five standard evaluation criteria (effectiveness, impact, relevance, sustainability and efficiency) the greatest emphasis shall be given to impact/outcomes and sustainability. Impact shall be assessed if and when possible. In other cases, focus will be on outcomes. Other evaluation criteria should be given less priority.

The evaluation team should aim at assessing the democratic governance/HR/gender aspects of Swedish cooperation with Honduras in terms of:

Relevance: The relevance of the portfolio objectives in relation to the relevant objectives in national poverty reduction policies. Was the support consistent with actions being taken by the government and

February 18, 2010

by other donors? Were the project and programs relevant to the needs of the stakeholders?

The relevant governmental strategies for Swedish cooperation with Honduras shall naturally be fundamental as points of departure. Furthermore, the relevant (past and present) policies covering democratic governance, human rights and gender equality in Swedish development cooperation, and the Stockholm Declaration, shall naturally serve as important documents for the evaluation.

Effectiveness of development cooperation in contributing to democracy, human rights and gender equality. Where the intended outcomes achieved? Were they generated in a way to maximise i) ownership by the organization/ government and alignment with government actions? ii) harmonization with other donors? iii) a gender sensitive manner to mainstream gender concerns in the organizations/government institutions? To which extent has capacity been enhanced/developed in the partner country for example in policy processes, planning, implementation and service delivery in the area of democracy, human rights, gender equality?

The team shall look at intended and unintended, as well as positive and negative results of the interventions/contributions on people and institutions.

In order to assess and explore possible reasons for varying levels of achieving results, the consultants may discuss choice of aid modality, choice of partners, soundness of context analysis, soundness of log frame/program theory, aspects of the implementation process, etc.

The consultant should also briefly comment on the dialogue between Sweden, the Honduran partners and the donor community. How and to which extent has the dialogue been used to promote the above mentioned values and which are the results? And, furthermore, how and with which success has Sweden used the Paris Declaration in order to improve results in the areas in question?

Impact and sustainability: Changes intended or unintended that (likely or for sure) can be attributed to the interventions. To what extent have outcomes/impact been sustained beyond the period

February 18, 2010

during which inputs were provided? Sustainability of results as well as financial sustainability should be discussed. Was the exit strategy coherent and sustainable?

Concerning the time period to be covered it is suggested that the present and the preceding strategy periods are given priority. Thus the period 2001-2010 should be in focus.

The main aims of the evaluation shall be the following:

- The evaluation shall analyse if, how and to which extent Sweden has succeeded in promoting democratic governance in its overall cooperation with Honduras.
- The evaluation shall analyse if, how and to which extent Sweden has succeeded in promoting human rights and gender equality in its cooperation. The analysis shall highlight to what extent a rights-based approach has been used in the cooperation – and assess the possible effects of such an approach.

The analysis shall be based on, but not limited to, the following set of criteria: participation, transparency, empowerment, non-discrimination and accountability.

The evaluation team is also expected to briefly discuss and comment on the coup. Recent political events in Honduras raises a number of questions:

- The events leading up to the coup, and the reactions of different organisations, institutions and individuals before and after the coup – what can this say about the relevance, effectiveness and impact of past development cooperation within the sector of democratic governance?
- Briefly assess the relevance and likely effectiveness of the Swedish actions taken in the area of development cooperation as a consequence of the coup.

February 18, 2010

Recommendations and lessons

The main purpose of the evaluation is to evaluate the results of Swedish cooperation with Honduras. As the present support is being phased-out, recommendations on how to increase the relevance, efficiency and impact of existing projects and programs are in many cases less relevant. However, the evaluators are expected to provide concrete recommendations as follows:

- How best take advantage of lessons learnt – positive and negative.
- Possible short-term measures to be taken in order to increase sustainability

Methodology

The evaluation should focus on thematic conclusions and not on individual contributions. However, case studies will be necessary. In coordination with Sida the evaluators shall identify some three-four case studies. Choice of cases to be studied in depth should ideally cover cooperation with public authorities as well as CSOs, activities in rural as well as in urban areas, bilateral support as well as support channelled through the UN, and cases should ideally also cover activities in different sectors.

These case studies should be reported separately even if the main findings and conclusions naturally should be included in the main evaluation report.

It will be up to the evaluation team to decide on the specific methodologies to be used in order to collect and analyse data. However, all Sida evaluations and reviews must adhere to the OECD/DAC Evaluation Quality Standards, appendix 2.4. This evaluation process and report may be assessed in relation to the OECD/DAC Evaluation Quality Standards prior to approval by Sida.

During the period in focus, several evaluations and reviews have been carried out. These will serve as sources of information for the evaluation team. However, it may not be taken for granted that these reports provide valid and reliable information on the specific issues

February 18, 2010

that are in focus here, for example the use and effects of a rights-based approach to development. When referring to these reports, the evaluation team should assess and briefly comment on their usefulness.

All documents of relevance that are available at Sida/HQ or Sida/Tegucigalpa will be made available to the evaluation team.

Work plan and schedule

At the end of the field work in Honduras the evaluation team will be co-responsible for preparing a work-shop/seminar on the results of this thematic evaluation as well as on the results of the broader exit evaluation (see appendix 2.1). The event may also include more forward-looking issues related to democratic governance, human rights and gender equality in Honduras. The event shall be planned in coordination with Sida. It may be co-organised by a local organisation, still to be defined. Logistical and related costs will be financed separately by Sida.

A representative of the evaluation team shall participate in a similar event in Sweden, organised and managed by Sida (or someone contracted by Sida).

The suggested cronological work plan looks as follows:

- April: Preparatory work. Desk studies. Interviews in Sweden. Brief inception report.
- May: Field work in Honduras
- June/July: De-briefing and work-shop/seminar in Honduras
- July: Final reporting

Reporting

This thematic evaluation is intimately connected with the parallel exit evaluation and the communication plan to be developed as a part of the exit strategy. The findings of this thematic evaluation shall serve as an input into the exit evaluation. It will have to be carefully planned how best to present findings to stakeholders in Honduras and Sweden.

February 18, 2010

The evaluation shall result in the following reports/outputs:

- Brief inception report (around five pages)
- Main report (draft and final) (maximum 35 pages, excl. summaries and annexes)
- Case study reports (draft and final) (maximum 20 pages, excl. summaries and annexes)
- Work-shop/seminar in Honduras

All reports shall be written in Spanish but with an extensive summary in English.

The specific dates when draft and final reports will be delivered to Sida shall be agreed between Sida and the consultant at the time of discussing the inception report.

Format and outline of the report shall, to the extent it is relevant, follow the guidelines in Format for Sida Evaluation Reports, appendix 2.3. The Sida Evaluation Data Worksheet shall be completed by the consultant.

The consultant shall adhere to the terminological conventions of the OECD/DAC Glossary on Evaluation and Results-Based Management as far as possible.

Apéndice 2 - Método de la evaluación

1. Introducción

Tanto la Evaluación de Salida como la Evaluación Temática se llevaron a cabo en tres fases principales, es decir: 1) trabajo preparatorio en Suecia antes del trabajo en anticipación del trabajo de campo en Honduras, 2) el trabajo de campo en Honduras, donde predominó la ubicación de material, revisión del mismo y entrevistas, en paralelo con entrevistas con personas clave en Estocolmo y otros lugares (7 de junio – 3 de julio, 2010) y 3) análisis y redacción de informes, en paralelo con entrevistas con personas clave en Estocolmo y otros lugares (8 de julio – octubre, 2010).

2. La fase preparatoria

La fase preparatoria consistió de orientación y contactos iniciales con Asdi, el desarrollo conceptual de un marco detallado de evaluación y valoración y, examen de los marcos de políticas de desarrollo de Asdi y otras contrapartes pertinentes o interesadas en la cooperación internacional de Asdi con Honduras. Se realizó asimismo un escrutinio inicial de documentación alrededor de actividades, programas y procesos impulsados por Asdi en Honduras y una valoración inicial de sectores, procesos e intervenciones a ser estudiados en más detalle. Sobre esta base se condujo una serie de entrevistas con informantes claves o relevantes del personal de Asdi, del Ministerio de Asuntos Exteriores y de ONG suecas con actividades de cooperación en Honduras. Como complemento se hizo un sondeo para identificar organizaciones y personas adicionales en Honduras, del país y de Asdi, a contactar durante la fase preparatoria o en el curso del trabajo de campo.

Se elaboró asimismo un marco conceptual y operativo de la evaluación comprendiendo los criterios de la evaluación, formulación de preguntas detalladas, guías de entrevistas y formatos de registro para guiar la recolección subsecuente de datos y análisis, tanto como para establecer las relaciones entre criterios de evaluación, preguntas concretas y hallazgos para facilitar la identificación de vacíos de información y análisis, triangulación y cooperación con las partes interesadas en la evaluación. Dicho marco facilitó también la sistematización, comparación y verificación de la información acopiada en el curso de la evaluación.

Finalmente, se preparó un informe de inicio y finalizó la planificación del trabajo de campo, comprendiendo priorización tentativa de sectores, procesos e intervenciones, preparación de perfiles del desarrollo cronológico de las fases de estrategias, programas y proyectos de Asdi en Honduras, así como ajuste de formatos y guías de entrevistas preliminares.

3. La fase de trabajo de campo

La fase de trabajo de campo en Honduras comenzó con una reunión de inicio en la oficina de Asdi en Tegucigalpa el día 8 de junio, con personal de Asdi, para discutir enfoque, prioridades y planificación del trabajo de campo de la evaluación. Basado en el trabajo preparatorio de Suecia el equipo de evaluación ajustó la división de trabajo de los miembros del equipo de acuerdo a los perfiles

profesionales y experiencias de los integrantes y procedió a preparar un plan detallado del trabajo de campo incluyendo un listado de informantes pertinentes de organizaciones e instituciones involucradas de una u otra manera con la cooperación sueca con el país.

La división del trabajo del Equipo de Evaluación resultó imprescindible con vista al extenso período de intervención de Asdi, la complejidad y el volumen de actividades a cubrir por el Equipo de Evaluación durante el tiempo disponible para el trabajo de campo. En consecuencia el Equipo de Evaluación realizó entrevistas individuales y grupos focales donde participaron uno o varios miembros del Equipo.

La mayor parte del trabajo de campo tuvo lugar en Tegucigalpa donde se encontraba la gran mayoría de las organizaciones, instituciones y personas a entrevistar así como el archivo de la Sección de Cooperación para el Desarrollo (SDC) de Asdi, de una importancia clave para la evaluación. Las entrevistas y grupos focales, la observación directa y el trabajo de archivo fueron intercalados con sesiones de intercambio entre los miembros del Equipo evaluador, sistematización y triangulación de la información recogida, así como lluvia de ideas y planificación de nuevas etapas del trabajo de campo. En estas sesiones participaron todos los integrantes del equipo y se realizaron prácticamente todas las noches después de terminadas las tareas del día.

El equipo logró asimismo hacer una gira por diferentes municipalidades del Occidente del país donde se entrevistó con varias instituciones y categorías de participantes y beneficiarios del programa de apoyo a las municipalidades del Occidente. Se realizaron asimismo una serie de entrevistas con funcionarias locales de las Oficinas Municipales de la Mujer (OMM) y con representantes de los Capítulos del Programa de VIH/SIDA.

4. Criterios para seleccionar intervenciones

Para poder proceder de una manera estratégica en la recolección de la información el Equipo de Evaluación estableció una serie de criterios para seleccionar intervenciones (programas, proyectos, procesos) a ser estudiadas en una forma particularmente detenida.

4.1. Criterio principal

Un criterio principal de selección de intervenciones a evaluar en más detalle fue las condiciones de *acceso y disponibilidad de información e informantes* en relación con las intervenciones en Honduras durante el periodo a evaluar. Cabe recalcar que la identificación y ubicación de la documentación pertinente, tanto de parte de Asdi como de sus contrapartes, fue un proceso complicado que tomó más tiempo y recursos de lo esperado.

Con el propósito de identificar criterios que permitieran hacer una selección de intervenciones representativas del carácter de las actividades de Asdi durante el período se examinaron las estrategias y objetivos de la cooperación sueca durante el mismo y los demás criterios de selección de intervenciones partieron del objetivo general de la cooperación sueca, es decir, crear las condiciones necesarias para que las personas pobres mejoren sus condiciones de vida.

Este objetivo se refleja en la Estrategia Regional para América Central y el Caribe, 1 de enero 2001-31 de diciembre 2005, la cual basa su análisis en los siguientes cuatro temas considerados primordiales

para la cooperación: desarrollo democrático social; vulnerabilidad social y desarrollo hacia una igualdad incrementada; vulnerabilidad ecológica y recursos naturales; e, integración regional y desarrollo económico. Durante este período la cooperación se orientó a apoyar en administración y modernización del aparato estatal central y local canalizado por el sistema ONU y ONG suecas, así como cooperación bilateral con ministerios y organismos del Estado. La cooperación fue dirigida sobre todo a gobernabilidad democrática y sectores sociales como salud, agua, sanidad e infraestructura social focalizando los más pobres, la administración pública y los derechos humanos.

Hay, por lo tanto, una continuidad de objetivos e intervenciones en el transcurso del tiempo ya que en la Estrategia de salida gradual de la cooperación sueca con Honduras, enero 2008 – diciembre 2011, se definieron los siguientes objetivos de la cooperación sueca a lograr en el ámbito de la cooperación:

- Un proceso electoral basado en la justicia, fuertemente representativo y participativo, a nivel nacional y local
- Mayor equidad de género en el sector público y en la participación política
- Mayor transparencia y rendición de cuentas en el sector público
- Mayor participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones.

En el área de recursos naturales y medio ambiente (agua y saneamiento) el objetivo de la cooperación sueca es lograr “avances significativos con respecto al Objetivo del Milenio para el agua potable y saneamiento en diez municipios con un acceso de 90% para el agua potable y de 80% para el saneamiento hasta 2010”. Las cuestiones priorizadas para el diálogo político fueron: “trabajar regularmente a favor de una mayor concientización y gestión/acción a favor de los principios fundamentales de no discriminación, participación, transparencia y rendición de cuentas en el servicio público y la sociedad en general”. Los objetivos establecidos en las estrategias guiaron la selección de intervenciones y fueron complementados con otros criterios.

4.2. Criterios complementarios

- la longevidad de las intervenciones
- el monto de los presupuestos de las intervenciones, o sea que se busca incorporar proyectos que por su permanencia en el tiempo y por el monto de las inversiones hechas tienen un peso especial en el portafolio de Asdi.
- la actualidad y relevancia del tema(s) de la intervención en el contexto hondureño.

4.3. Sector sobre Gobernabilidad Democrática, Derechos Humanos y Equidad de Género

Las acciones de Asdi en este sector estuvieron dirigidas principalmente a la transformación política y democrática de Honduras para consolidar la democracia y gobernabilidad. El fortalecimiento de las instituciones públicas que fueran pilar de la democracia y las reformas políticas constituyeron un eje principal de la cooperación sueca. Asimismo, la defensa de los derechos de las mujeres a través de la creación y consolidación del Instituto Nacional de la Mujer. Adicionalmente, y en el marco de los derechos humanos, Asdi promovió la protección de algunas poblaciones tradicionalmente excluidas como las personas con VIH/SIDA.

5. Intervenciones seleccionadas

Basado en estos objetivos, estrategias y criterios se seleccionaron cinco proyectos del sector gobernabilidad, derechos humanos y género:

1. Transversalización del Enfoque de Género para el Desarrollo Integral de la Mujer (Apoyo institucional al INAM)
2. Reducir la incidencia del VIH/Sida y mejorar las condiciones de los individuos afectados
3. Fortalecimiento de la Secretaría de Defensa y modernización de las Fuerzas Armadas
4. Apoyo al Fortalecimiento de la Capacidad de Gestión del Registro Nacional de Personas (RNP)
5. Apoyo Presupuestario a la Región de Occidente para el Fortalecimiento de las capacidades locales

6. Selección de estudios de caso

- Programa de Apoyo a la Región de Occidente, (descentralización, participación, apoyo directo Asdi-Municipalidades/ONG).
- Instituto Nacional de la Mujer, INAM (apoyo bilateral Asdi-INAM).
- Programa de Gobernabilidad Democrática en Honduras PNUD (relación Asdi-PNUD).

La selección de estos estudios de caso permite, además de un estudio específico de las respectivas intervenciones, una comparación entre diferentes modalidades de cooperación y selección de instrumentos para la cooperación internacional de parte de Asdi.

7. Análisis y redacción de informes

Un análisis preliminar de los principales hallazgos de la evaluación temática fue realizado por el Equipo de Evaluación durante el trabajo de campo en Honduras. Luego, los métodos y hallazgos principales de la evaluación fueron presentados por el Equipo de Evaluación en un taller en la oficina de la Sección de Cooperación para el Desarrollo, (SCD) de Asdi en Tegucigalpa, el día 24 de junio de 2010. El taller contó con amplia participación de las contrapartes y otras partes interesadas en las intervenciones de Asdi durante el periodo evaluado. Después de terminado el trabajo de campo se llevó a cabo una etapa de análisis final y redacción del informe orientada por el marco de evaluación preparado durante la fase de preparación.

Apéndice 3 - Intervenciones seleccionadas para estudio profundizado

Proyecto: Transversalización del Enfoque de Género para el Desarrollo Integral de la Mujer (Apoyo al INAM)

A. Período:

El apoyo de Asdi al tema inicia en 1998. En el 2001-2003, aporta al fortalecimiento institucional del INAM y a la aprobación de la Política Nacional de la Mujer. En el período 2003- 2008 apoya la transversalización del Enfoque de Género para el Desarrollo Integral de la Mujer con un aporte de USD 3.6 millones.

B. Antecedentes:

La Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención Belem do Pará establecen una serie de obligaciones para el Estado Hondureño, entre ellas la aprobación de una política estatal dirigida a cumplir con los compromisos establecidos en ambos instrumentos y al desarrollo acciones concretas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.

En concordancia con sus obligaciones en la materia, Honduras promulga la Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer, la Ley de creación del Instituto Nacional de la Mujer (INAM) y la Ley contra la Violencia Intrafamiliar. En este contexto Asdi apoya el proceso de fortalecimiento del INAM y promueve la aprobación de la Política Nacional de la Mujer y su respectivo Plan.

Esta Política es aprobada bajo un proceso participativo donde se involucraron 36 instituciones gubernamentales y 62 organizaciones de la sociedad civil¹. Posteriormente, Asdi cooperó para la adopción e implementación de la política en la gestión del Estado, la gobernabilidad y participación ciudadana y el fortalecimiento de la gestión del INAM como ente rector.

C. Objetivos:

El apoyo de Asdi buscaba un objetivo de desarrollo: Ampliar las oportunidades de las mujeres para lograr las relaciones equitativas de género dentro del contexto de la sociedad hondureña y otro inmediato: Adoptar e implementar la Política Nacional de la Mujer y Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades por parte de las instituciones estatales y los gobiernos locales. Los objetivos fueron dirigidos a cumplir con las necesidades históricas de las mujeres, establecidas en los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos y con los principios establecidos por la cooperación sueca a nivel regional² y nacional, que se complementan con los compromisos de la Declaración de Estocolmo³.

¹ Wennerholm, Carolina y Rodolfo Pérez, José, Informe de Monitoreo Intermedio, Transversalización del Enfoque de Género para el Desarrollo Integral de la Mujer, Sida Evaluation 05/30, Junio, 2005.

² Aportan las condiciones necesarias para mejorar las condiciones de vida de las mujeres consideradas como un grupo excluido y de escasos recursos conforme a feminización de la pobreza.

³ Promover el respeto de los derechos humanos como objetivo permanente y la promoción de la igualdad de género, los derechos de la niñez, las étnias y otras minorías.

Estos objetivos, a su vez, se relacionan directamente con las necesidades estratégicas de las mujeres que requieren cambios en el relacionamiento entre hombres y mujeres en estructuras del sistema social rompiendo con el paradigma de universalidad de lo masculino y el ejercicio androcéntrico del poder, promoviendo una gobernabilidad con perspectiva de género⁴.

En lo que respecta al objetivo de proceso de Asdi⁵, la cooperación se ha reducido paulatinamente en el tema⁶, lo que ha permitido que el gobierno incremente el presupuesto estatal y se garantice la operatividad del INAM.

D. Organización del Proyecto:

El proyecto se desarrolló bajo la particularidad de fortalecimiento institucional conforme a las prioridades temáticas regionales, dirigidas a mejorar el estado de derecho bajo el diálogo, la exigibilidad de derechos y el rendimiento de cuentas.

Bajo esta modalidad, Asdi buscó la gobernabilidad democrática con el reconocimiento y aplicación de los derechos humanos de las mujeres. Pero no como un eje transversal, sino como un objetivo temático. Al no transversalizarse la perspectiva de género se limitó el impacto del proyecto y se debilitó la función rectora del INAM⁷. Es así como el INAM se dedicó a ejecutar el proyecto sin lograr delegar responsabilidades en las instituciones del Estado, asumiendo incluso labores que no le correspondían⁸.

Al ser un eje temático los fondos dirigidos a garantizar la igualdad de género se encapsularon en el presente proyecto con algunas excepciones: i) apoyo de Asdi a través del PNUD para complementar el presente proyecto, pero los fondos se fusionaron sin poder distinguir cual es la procedencia de los recursos según los productos y ii) apoyo de Asdi a través de las organizaciones no gubernamentales suecas como DIAKONIA y el Centro Cooperativo Sueco, que destinaron recursos al tema pero sin ninguna articulación con el presente proyecto.

Bajo estas circunstancias el INAM ejecuta el proyecto dependiente de los vaivenes políticos y de cambios en la dirección de la institución⁹; con el agravante de un rompimiento del orden constitucional como fue el golpe de estado. Todos estos acontecimientos debilitaron la institucionalidad de la entidad, lo cual repercutió en la ejecución del proyecto

Por otra parte, el poco seguimiento y acompañamiento de Asdi en la ejecución¹⁰ y la escasa comunicación con el INAM incidió en que atrasaran la entrega de informes y no se cumpliera a cabalidad con los objetivos planteados¹¹.

⁴ Promover una gobernanza democrática que incluya el reconocimiento y la aplicación de los Derechos Humanos, así como mejorar las condiciones de vida para las mujeres, hombres, las niñas, niños que viven en la pobreza en zona rural.

⁵ Suprimir la cooperación al desarrollo en la medida de lo posible que asegure la sostenibilidad de los resultados alcanzados y durabilidad de las instituciones y organizaciones que reciben la ayuda de Suecia.

⁶ Así por ejemplo, en el 2003 los fondos nacionales constituyeron el 49% del presupuesto, aportando Asdi el 51%. Para el 2009, el Estado aportó 78% y Asdi 22%.

⁷ Entrevistas a miembros de la sociedad civil

⁸ Evaluación final del apoyo institucional de Suecia (Asdi) para el INAM 2003-2008

⁹ Cuatro Ministras en cuatro años

¹⁰ Entrevista a funcionarias del INAM

En relación a la articulación con otros proyectos de Asdi y de otras entidades de la cooperación se observa lo siguiente:

- a) Asdi participó en forma intermitente en la mesa interagencial de género, por lo tanto no asumió el liderazgo que le correspondía por ser la agencia que más recursos destinó a la igualdad de género. Esto impidió permear los principios de la agencia e incidir en un programa articulado de la cooperación en forma global. Esta situación afectó la eficiencia de los proyectos compartidos (con fondos de varios donantes), toda vez que resulta difícil determinar los productos del financiamiento de Asdi y de los de otros donantes.
- b) En el caso de los proyectos multilaterales como Asdi-PNUD no se logró la transversalización de la perspectiva de género en la mayoría de la cartera de recursos entregados¹².
- c) Esta desarticulación también se evidenció entre los propios proyectos financiados con Asdi no logrando sinergias evidentes que hubiesen maximizado los impactos¹³.

E. Componentes del Proyecto:

El proyecto se organizó en tres componentes:

1) **Articulación de la Política Nacional de la Mujer en la Gestión del Estado:**

La ejecución del proyecto se diseñó conforme a la propia organización temática de la política articulando los siguientes ejes: salud, educación y medios de comunicación, economía y pobreza y, violencia.

Salud:

Se pretendió fortalecer la capacidad institucional de la Secretaría de Salud e incorporar la perspectiva de género en las funciones esenciales de la salud pública, en planes municipales de salud y en los programas de estudio de enfermería y medicina.

Algunos de los productos logrados fueron: i) **Política hacia un Enfoque Sectorial de Salud con perspectiva de género incorporando la salud sexual y reproductiva**. Pero por incidencia de los grupos fundamentalistas religiosos en el Poder Legislativo y Ejecutivo se prohibieron los anticonceptivos de emergencia y se promulgó el día del no nato¹⁴. Pero además, como consecuencia del golpe de estado las autoridades políticas del INAM irrespetan el proceso participativo y democrático de la elaboración del II Plan de Igualdad y Equidad de Género y modifican su contenido en relación a los derechos sexuales y reproductivos¹⁵. ii) **Capacitación a las municipalidades** sobre cómo incorporar la perspectiva de género en los planes y proyectos de salud, pero los cambios de gobierno local y la inestabilidad laboral en las Oficinas Municipales de la Mujer (OMM) hacen que en la actualidad no exista formación en el tema ni planes y proyectos en el campo de la salud para la mujer¹⁶. iii) **Propuesta curricular de la Escuela de Enfermería**: se pudo corroborar la existencia de una propuesta temática pero no de una propuesta curricular con recomendaciones metodológicas, bibliográficas, evaluativas

¹¹ Entrevistas con ex presidenta del INAM y asesores de la institución donde expresaron las debilidades de los cambios de poder institucional y los efectos en la ejecución del proyecto

¹² Entrevista a funcionarios de PNUD donde se expresó que los proyectos donde el eje central no era género, no se logra la transversalización por falta de recursos de personal.

¹³ Entrevista con funcionarios de organizaciones no gubernamentales donde se expresó la poca coordinación y las consecuencias negativas en el desarrollo de los proyectos.

¹⁴ Entrevistas a miembros de la sociedad civil

¹⁵ Entrevistas al personal del INAM

¹⁶ Entrevista a responsables de las oficinas municipales de la mujer, regidores y alcaldes

y de cuestionamiento real del sistema patriarcal¹⁷. **iv) Incidir en el Instituto Hondureño de Seguridad Social en la formulación de planes y proyectos:** se incidió en capacitación pero no se logró la institucionalización.

Asdi financió otro programa relacionado con la Secretaría de Salud: ACCESO. Pero no hubo articulación entre este eje y el proyecto en mención. No se logró la transversalización en el sector salud y los avances se limitaron a aspectos declarativos.

Educación:

En el eje educativo se buscó la transversalización de la perspectiva de género en diversos contenidos curriculares de estudio (educación básica y enfermería), en material didáctico y en programas de capacitación.

Algunos de los productos obtenidos fueron: investigación sobre el plan de reforma educativa del nivel básico; currículo nacional básico con elementos de género; materiales didácticos; investigación sobre Plan de Reforma Educativa del Nivel Básico; y, reconocimiento a la diversidad cultural y equidad de género¹⁸. Empero, los mismos no han sido realmente aprovechados por el Ministerio de Educación desconociéndose su valor y utilidad para lograr la igualdad entre los hombres y mujeres.

Es importante mencionar que Asdi aportó en forma bilateral en el proyecto Plan de Educación para todos (EFA), pero no incorporaron la perspectiva de género¹⁹ y no aprovecharon los productos desarrollados por el INAM para transversalizar la perspectiva de género en la educación²⁰.

Economía y pobreza:

Bajo este eje se buscó fortalecer los mecanismos y la capacidad política, operativa y de gestión institucional del sector público agrícola. Se desarrollaron una serie de propuestas en el ámbito agrícola, crediticio, ambiental, empleo y económico. Se crearon algunas unidades de la mujer en instituciones de este sector del Estado que desaparecieron conforme al vaivén político. Como consecuencia, no se concretaron productos específicos.

Asdi por su lado, aunque financió proyectos productivos en municipios, no coordinó ni articuló su gestión con este eje de transversalización del proyecto²¹

Violencia contra la Mujer

Su objetivo es incrementar el número de mecanismos creados para la prevención, atención y sanción de la violencia de género

Entre los productos obtenidos están: **i) Juzgados especializados:** capacitación al personal de los tres juzgados especializados de violencia contra la mujer con el fin de mejor interpretación y aplicación de la ley de violencia contra la mujer²². **ii) Fiscalía Especial de la Mujer:** INAM realizó una labor de capacitación al personal de esta fiscalía y la publicación de material didáctico para mejorar la aplicación e interpretación del derecho²³. **iii)**

¹⁷ Evaluación 05/30 Transversalización del Enfoque de Género para el Desarrollo Integral de la Mujer

¹⁸ Plan de Reforma Educativa del Nivel Básico: Reconocimiento a la Diversidad Cultural y Equidad de Género

¹⁹ Entrevista a funcionarias del INAM

²⁰ Entrevista con maestras de occidente y funcionarias de EFA

²¹ Entrevista a funcionarias del INAM y de proyectos productivos de Occidente

²² Entrevista a Jueza responsable del Juzgado de Violencia Doméstica de Tegucigalpa

²³ Entrevista a funcionarias del INAM y Fiscalía Especial de la Mujer. Es importante mencionar que aunque Asdi financió varios años a la Fiscalía General no articuló esta cooperación con este componente del proyecto.

Investigaciones de mujer en la maquila, violencia de género, situación de las privadas de libertad, protocolo de aplicación de la Ley contra la violencia de género: El INAM realizó las investigaciones pero con apoyo de otras agencias de cooperación (Organización Internacional del Trabajo y la Fundación Justicia y Género) ²⁴ iv) **Línea 114 vivir** el responsable de desarrollar el servicio fue el Ministerio de Seguridad. No obstante, el INAM no logró motivar a la institución y no se contó con el equipo y la capacitación al personal por lo que el servicio es muy deficiente²⁵.

2) **Gobernabilidad y Participación Ciudadana:**

Bajo este eje se buscaban los siguientes objetivos: i) **Incorporar la perspectiva de género en el proceso de descentralización para el desarrollo local, la gobernabilidad y la transparencia regional.** Gracias a los convenios con AMHON y ANAMMH se realizaron capacitaciones con personal de los gobiernos locales pero no se aseguró una capacidad técnica instalada en los municipios.²⁶ ii) **Aprobar leyes nacionales y la ratificación de Convenciones Internacionales.** Se elaboró una agenda legislativa donde se indicaban las normas que se querían aprobar o reformar. Únicamente se logró reformar la Ley Electoral en lo que respecta a quitar la cuota del 30% como máximo y establecerla como mínimo. Además, se establece la obligación de incorporar la perspectiva de género en los partidos políticos pero los resultados evidencian un retroceso en la representatividad de mujeres en el Congreso y en los gobiernos locales²⁷. Es importante mencionar que paralelo a este proyecto Asdi financiaba al PNUD y a CDM²⁸, que trabajaban en la formación de las mujeres en partidos políticos²⁹, dos proyectos con objetivos muy parecidos, pero sin articulación mutua ni sinergia entre éstos y el proyecto en estudio³⁰. Lo mismo ocurrió con un proyecto electoral que PNUD ejecutaba con fondos Asdi.

En el caso de la ratificación de Convenciones Internacionales de Derechos Humanos, no se logró la ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer ni de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

iii) **Fortalecer la capacidad de gestión de las Oficinas Municipales de la Mujer:** de acuerdo a las entrevistas realizadas en varios municipios del país³¹, dichas oficinas no cuentan con presupuesto por parte de los gobiernos locales; inclusive quienes las coordinan son voluntarias (sin pago) o reciben un bono. A ello se debe agregar que no cuentan con capacidades de técnicas. Desconocen lo que es la perspectiva de género y dedican sus esfuerzos a reforzar el sistema patriarcal promoviendo los roles tradicionales de las mujeres. A pesar de los esfuerzos del INAM en formación del personal, en la actualidad no se perciben los resultados debido a los cambios políticos y a la inestabilidad laboral.

Paralelamente, y en la misma línea, Asdi financió dos proyectos, uno con PNUD y otro para el fortalecimiento municipal en Occidente. El primero con una escasa articulación con INAM y con los mismos resultados y y el segundo no incorporó la perspectiva de género.

²⁴ Entrevista a funcionarias regionales de Organización Internacional del Trabajo.

²⁵ Llamada al 114 y entrevista a la sociedad civil

²⁶ Entrevistas a funcionarias de las oficinas municipales de la mujer, regidoras y alcaldes

²⁷ Ver integración del Congreso de la República en relación a sexo de sus integrantes.

²⁸ Por medio de DIAKONIA

²⁹ Fortalecimiento del Liderazgo de las Mujeres en el Espacio Público

³⁰ Entrevista a funcionarios de INAM, CDM y PNUD

³¹ Lepaera, Las Flores, Santa Rosa de Copan, Santa Barbara y la Soledad

3) Fortalecimiento de la Gestión del INAM:

Bajo este eje se contempla el reconocimiento del rol rector y normativo del INAM por parte del Estado y la sociedad civil. En esto contribuyó la Política Nacional de la Mujer y el Primer Plan Nacional de Igualdad y Equidad de Género 2002-2006, que permitió posicionamiento del INAM en la estructura del Estado hondureño.

El Segundo Plan de Equidad de Género se desarrolló bajo un proceso democrático y participativo con la sociedad civil³² pero con los cambios de las relaciones de poder tanto a nivel del Estado y del propio INAM, este Plan sufre un revés (se le incorporan cambios inconsultos) y su ejecución se suspende durante el período 2007-2010. Actualmente, se contrató a una consultora para que el Plan responda realmente a las demandas y necesidades de las mujeres³³ y se espera que se implemente en el período 2010-2022.

En el caso del posicionamiento institucional ante la sociedad, el INAM ha realizado una serie de campañas radiales, televisivas y en vallas dando a conocer los derechos de las mujeres y las funciones del INAM, pero con poco impacto³⁴.

En la actualidad, tras el golpe de estado, existe una ruptura entre el INAM y las organizaciones no gubernamentales de la mujer³⁵, lo que limita la capacidad de incidencia de este ente rector.

F. Hallazgos y conclusiones:

Pertinencia:

El área de intervención es totalmente pertinente con las necesidades establecidas tanto por Asdi como por el Estado de Honduras y sus compromisos a nivel internacional, ya sea ante la Convención para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres como ante la Convención para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la Mujer.

Otras agencias de cooperación se sumaron para la obtención de los objetivos relacionados con los derechos de las mujeres (la Agencia de Cooperación de España, la Junta de Andalucía, el Fondo de Población de Naciones Unidas, UNIFEM, PNUD entre otros). Asimismo, organizaciones no gubernamentales de mujeres apuntaban al desarrollo de los objetivos establecidos en esta área de intervención.

Eficacia:

Los objetivos planteados no se lograron. Principalmente, no existe una apropiación de la política por parte de las instituciones públicas y el II Plan no se ha terminado de diseñar. Pese a los recursos aportados en forma bilateral por Asdi, o a través del PNUD, no se han logrado los productos, en parte por las consecuencias de la ingobernabilidad nacional. Las entrevistas realizadas señalan que los cambios de gobierno y de personal fueron nocivos porque implicaron pérdida de memoria y experiencia institucional. Empero, se puede afirmar que el INAM sí se apropió del proyecto y lo transversalizó en sus funciones institucionales.

Lamentablemente, Asdi no propició una armonización y articulación de todos sus proyectos dirigidos a la defensa de los derechos de las mujeres. Aunque hubo acciones coordinadas muy puntuales que respondieron a la iniciativa del INAM.

³² Entrevista a miembros de la sociedad civil

³³ Entrevista con personal del INAM

³⁴ Entrevistas a miembros de la sociedad civil y funcionarias del INAM

³⁵ Entrevistas a miembros de la sociedad civil

Eficiencia:

Es difícil determinar la eficiencia del proyecto dadas las limitaciones de información pero se pueden comentar algunos aspectos:

- a) Se dotó de equipo de oficina, computadoras, escritorios, archivos y sillas a las oficinas municipales de la mujer pero sin brindar asistencia técnica a las responsables de las mismas, lo que significa un desaprovechamiento de la inversión.
- b) Se publicó el II Plan de Igualdad y Equidad de Género 2010-2022 en el año 2009. Pero al no ser la versión original se decidió no distribuirla, perdiéndose toda la impresión.
- c) Se han invertido muchos recursos en la capacitación pero no existen métodos para medir el impacto. No obstante, se pudo corroborar la escasa formación en el tema en el personal de las instancias capacitadas.

Impacto y Sostenibilidad:

El proyecto contribuyó a la formulación y aprobación de una política de estado para la protección de los derechos de las mujeres y la igualdad de oportunidades; además para fortalecer al INAM como ente rector. Si bien hubo incidencia para una mayor participación política de las mujeres, no hubo cambios sustantivos respecto al ejercicio del poder de las mujeres en el ámbito de las instituciones públicas que ejercen la toma de decisiones del país, como el Congreso de la República, el Consejo de Gobierno o el Poder Judicial.

El tema de la igualdad de género se puso en discusión en la opinión pública, favoreciendo la conciencia social sobre la temática, mas no podría decirse que los cambios fueron sustanciales en estos 10 años de evaluación, pues las condiciones de las mujeres siguen siendo muy desiguales en relación a los hombres.

La sostenibilidad operativa institucional se logró con el aumento presupuestario por parte del Estado y la continuidad de otros donantes interesados en la temática, lo que permitirá continuar con la elaboración e implementación del II Plan Nacional sobre la Igualdad de las Mujeres.

Temas transversales:

Sobre la transversalidad de los temas prioritarios de la cooperación sueca: a) **Igualdad de Género:** el proyecto tenía su énfasis en este eje y se logra parcialmente la transversalidad. b) **Medio Ambiente:** acciones muy puntuales de incidencia salvo en el II Plan donde se incorpora el tema de biodiversidad, recursos naturales y gestión de riesgos³⁶. c) **Pobreza:** un eje del proyecto estuvo dirigido al acceso a las mujeres a los recursos de producción pero hubo pocos resultados. d) **Participación Ciudadana:** el proceso de elaboración de la política y el plan fue democrático y participativo, logrando una participación ciudadana que permite la apropiación de los instrumentos. Empero, no se ha logrado incidir en la participación ciudadana en las comunidades, a pesar de contar con un eje dirigido al fortalecimiento de las Oficinas Municipales de la Mujer. e) **Transparencia y rendición de cuentas:** las propias estructuras de poder establecidas en el Estado Hondureño, y la inestabilidad y cambios políticos no han permitido el desarrollo de acciones claras y contundentes de transparencia y rendición de cuentas.

³⁶ Exposición de la consultora Rocío Rocero, facilitadora del plan

Lecciones Aprendidas

1-Dada la ingobernabilidad existente, la agencia de cooperación debe establecer mecanismos más eficaces de comunicación, monitoreo y seguimiento de los proyectos para mitigar los efectos que se presentan con los cambios de las relaciones de poder, tanto a nivel estatal como de la propia institución.

2-En los casos donde convergen recursos de diversos donantes deben establecerse criterios claros para poder distinguir el impacto y los resultados obtenidos con los recursos destinados. En el presente proyecto algunos de los productos del impacto de la cooperación Asdi se obtuvieron con fondos de otras agencias.

3- Es necesario la articulación y coordinación de proyectos financiados por Asdi con el fin de maximizar el impacto y aprovechar los recursos de una manera eficiente.

4- Aunque existe una mesa interagencial de género, esta no logró coordinar las acciones y los recursos destinados por la cooperación internacional, lo que incidió en un menor impacto, desaprovechamiento de recursos y repetición de acciones.

5- Es fundamental que las contrapartes conozcan sobre el marco ontológico y epistemológico de Asdi para que sea valorado en la incorporación del proyecto, tanto en su diseño como ejecución, para asegurar que se cumpla con lo contemplado por la cooperación sueca.

6- Es necesario el desarrollo de indicadores, medios de rendición de cuentas y transparencia que faciliten la evaluación de resultados e impacto en proyectos donde los productos son más cualitativos y están relacionados con cambios culturales complejos para su medición, como es el caso de la promoción de la igualdad de género.

7- Es importante que Asdi promueva el diálogo, la negociación, la articulación, la creación de alianzas y la generación de sinergias en el tema de la igualdad de género entre la sociedad civil y las estructuras del Estado, para enfrentar la resistencia del sistema patriarcal de generar cambios sociales profundos hacia la igualdad entre el hombre y la mujer.

8- Asdi debe asumir que la transversalidad de género es un proceso técnico-político que requiere de una transformación estructural en los diferentes niveles institucionales con una ejecución continua y permanente que debe ser asumida por el propio Asdi y por las instituciones y procesos en que se busca incidir.

Proyecto: Reducir la incidencia del VIH/Sida y Mejorar las Condiciones de los individuos afectados (Apoyo al Foro Nacional de VIH/SIDA)

A. Período:

2003-2008

B. Antecedentes:

Honduras tiene la tasa más elevada de casos reportados de VIH/SIDA en América Central y ocupa el quinto lugar en América Latina. La epidemia sigue avanzando y ha venido feminizándose, llegando a niveles del 60% de VIH y 50% de SIDA, ello conforme a una evaluación realizada por Asdi en marzo del 2009.

En 1999 el gobierno de Honduras aprobó la Ley Especial de VIH/SIDA que determina las obligaciones del Estado en relación a la prevención y atención de esta epidemia; y en el año 2003 la Secretaría de

Gobernación y Justicia aprobó el decreto de creación del Foro Nacional de VIH / SIDA. Adicionalmente, en enero del 2007, bajo el decreto PCM-01-2007 se crea la Comisión Interinstitucional de Medicamentos, dándose una participación destacada al Foro.

Asdi decide apoyar el Foro en el año 2003 con el objetivo de reducir la incidencia del VIH/SIDA. Los fondos se canalizaron vía PNUD. Posteriormente, ya con personería jurídica, Asdi suscribe directamente los convenios con la institución. Para el año 2006 el apoyo es para fortalecer la institucionalidad del Foro. En el año 2008 se firma un nuevo convenio dirigido a reducir el impacto del VIH/SIDA en las esferas socio-económicas y políticas culturales.

C. Objetivos del Proyecto:

Un objetivo de Asdi fue la generación de actividades productivas³⁷. También la promoción de la salud, bienestar, equidad de género y participación de la sociedad civil³⁸. Estos objetivos se relacionan directamente con la Declaración de Estocolmo, que busca crear mejores condiciones para la población con VIH/Sida, que por su situación de exclusión y discriminación se encuentra en situación de pobreza³⁹.

D. Organización del Proyecto:

El proyecto buscó el fortalecimiento institucional dirigido a mejorar las capacidades del sector público y privado bajo una alianza estratégica entre sociedad civil, Estado y cooperación internacional, que facilitara la transparencia y rendimiento de cuentas. Además, esta propuesta tripartita fortalece las prácticas de gobernabilidad democrática y el goce y ejercicio de los derechos humanos de las personas que viven con VIH/SIDA. Luego el Foro descentraliza sus funciones a través de Capítulos.

Esta organización tuvo como consecuencia que la inestabilidad política y la ingobernabilidad no impactara negativamente en la ejecución del proyecto y que la labor de los Capítulos fortaleciera la participación ciudadana, la transparencia, la democracia y el rendimiento de cuentas.

E. Componentes del Proyecto

1) Apoyar las iniciativas de comunidades y la construcción de capacidad local para mejorar la efectividad de las respuestas locales

El Foro conforma un fideicomiso con apoyo financiero del UNFPA, Cooperación Británica, DFID y Asdi dirigido apoyar las iniciativas comunales en todo el país por medio de proyectos puntales que fortalecieron las acciones de los Capítulos y la descentralización. Los proyectos se seleccionaron tomando en cuenta: a) beneficio directo a población con VIH/SIDA; b) nivel de impacto en la población meta; c) generación de cambios de comportamiento y aprendizaje en sus beneficiarios⁴⁰.

³⁷Reducir la incidencia del VIH/SIDA y mejorar las condiciones de los individuos afectados por y viviendo con VIH/SID, incluyendo el apoyo a huérfanos y actividades que promuevan la integración en actividades productivas de personas viviendo con VIH/SIDA (año 2003)

³⁸Contribuir a la reducción del impacto de VIH/SIDA en las esferas socio económicas y político culturales a través del fortalecimiento de la respuesta nacional, promoviendo la salud y el bienestar, la equidad de género y la activa participación de la sociedad civil³⁸ (año 2008)

³⁹ Tema incorporado tanto en el objetivo institucional de Asdi como en los objetivos para Honduras de la Cooperación Sueca

⁴⁰ Los proyectos seleccionados fueron: 1-Fortalecimiento de las familias a cargo de niños/as afectado e infectados con VIH/SIDA. 2-Educación, información y comunicación sobre VIH/SIDA. 3-Con trabajo y la vida prevenimos el SIDA. 4- Apoyo de Mujeres conviviendo con el VIH/SIDA para mejorar la calidad de vida. 5-Mujeres en acción cuidando su salud. 6-

Todos los proyectos estaban encaminados a promover, proteger y asegurar el goce de los derechos humanos y una cartera importante de los recursos se encaminaron a promover la igualdad entre el hombre y la mujer.

2) Fortalecer la Unidad Técnica de Apoyo responsable por la provisión técnica y asistencia financiera de todas las acciones bajo responsabilidad del Foro

Fortalecido institucionalmente, el Foro logra con el apoyo de Asdi desarrollar un plan estratégico y planes anuales operativos para el período 2007-2010. Se posiciona tanto a nivel de los gobiernos locales como en la institucionalidad del Estado participando en la CONASIDA, Mecanismos de País del Proyecto del Fondo Global y en la Comisión Interinstitucional de Medicamentos. Incide en el plan de CONASIDA y su ley orgánica. Apoya la participación de la sociedad en la elaboración del PENSIDA III.

3) Fortalecer el mecanismos del Foro, particularmente a través de la construcción de capacidades regionales de los Capítulos y expandiendo las redes para asegurar una continuidad de la descentralización en la lucha contra del VIH/SIDA

Con el objeto de descentralizar la labor el Foro se fortalece los Capítulos y se amplía su cobertura, reactivando sus capacidades. Se desarrollan planes operativos para catorce Capítulos. Se incentiva la incorporación del capital humano del voluntariado⁴¹. Se establece un proyecto piloto de Observatorio Ciudadano. Y se conforman Universidades populares.

F. Hallazgos y conclusiones

Pertinencia:

El área de intervención fue totalmente pertinente con las necesidades establecidas tanto por ASDI como por el Estado de Honduras y sus compromisos asumidos a nivel internacional en los tratados internacionales de derechos humanos. Igualmente, las organizaciones no gubernamentales de personas que viven con VIH/SIDA apuntaban al desarrollo de los objetivos establecidos en esta área de intervención⁴².

Eficacia:

Los objetivos planteados se han cumplido pero además se profundizaron y consolidaron después de la evaluación realizada por Asdi, en el año 2007. Además, los Capítulos, aunque hayan disminuido en número se han consolidado, fortaleciendo la descentralización, la participación ciudadana y la transparencia.

Por otro lado, si bien se promulgaron planes estratégicos a nivel nacional de respuesta al VIH y SIDA, aun persiste una dificultad para institucionalizar una cultura de planificación y seguimiento en el tema.

No se encontró una armonización y articulación con otros proyectos financiados con recursos de ASDI, sino quizás acciones muy puntuales que no respondían a una estrategia de la agencia cooperante.

Eficiencia:

Es difícil determinar la eficiencia del proyecto dada las limitaciones de información, pero se pueden observar algunos aspectos:

Haciendo deporte y construimos la vida. 7-Programa Radial Aprende del VIH/SIDA y gana. 8- Cuatro Letras en Acción teatro, radio y televisión. 9-Promoción y prevención de las ITS/VIH/SIDA en las mujeres de CEFAS. 10-Trabajadoras comerciales del sexo Mujeres contra el Sida. Ver Documento Resumen sobre la Sistematización de los Proyectos del Fondo de Fideicomiso de Pequeñas Donaciones

⁴¹ Entrevista a funcionario de capítulo del foro

⁴² Entrevistas a funcionarias de la sociedad civil

- a) El Foro logra un convenio para no pagar el alquiler de la oficina.
- b) En el inmueble de la oficina se cuenta con espacios para actividades de sostenibilidad como imprenta y café Internet.
- c) Se han invertido muchos recursos para la capacitación pero no existen métodos de la medición de impacto.
- d) Se han dado avances importantes para la autosostenibilidad financiera.

Impacto y Sostenibilidad

El proyecto descentralizó las acciones del foro, permitió el desarrollo de la participación ciudadana, fortaleció su institucionalidad, e incidió en espacios públicos y privados.

El tema de VIH/SIDA se puso en discusión en la opinión pública, lo cual incidió en la conciencia social sobre la temática pero no podría decirse que los cambios fueron sustanciales en estos 10 años de evaluación. Las personas que viven con VIH/SIDA siguen siendo discriminadas y violentadas socialmente.

La sostenibilidad operativa institucional se logró con el aumento presupuestario por parte del Estado, acciones de autosostenibilidad y la continuidad de otros donantes interesados en la temática.

Temas transversales:

- a) Igualdad de Género: se realizó un esfuerzo significativo para promover la igualdad de género. Tanto en el plan operativo nacional de respuesta al VIH y SIDA 2008-2012, como en el plan estratégico 2007-2011 se incorporan en forma satisfactoria, en su parte declarativa, la perspectiva de género. Aunque es necesario fortalecer las acciones relacionadas con la salud sexual y reproductiva y el trabajo con otros grupos excluidos y discriminados. Además, en la ejecución del fondo de fideicomiso una parte importante de los recursos se designaron a promover la igualdad entre el hombre y la mujer.
- b) Medio Ambiente: no se desarrollaron acciones en este tema.
- c) Pobreza: la población que vive con VIH/SIDA se encuentra en una situación de pobreza. Las acciones del proyecto buscaron mitigar los efectos de esta situación.
- d) Participación Ciudadana: el desarrollo de Capítulos, el programa de voluntariado, la ejecución del fondo de fideicomiso, entre otros, fortalecieron la participación ciudadana.
- e) Transparencia y rendición de cuentas: los mecanismos de participación ciudadana facilitaron la transparencia y la rendición de cuentas.

Lecciones Aprendidas

1- Es necesaria la articulación y coordinación de proyectos financiados por ASDI con el fin de maximizar el impacto y aprovechar los recursos de una manera eficiente.

2- Es fundamental que las contrapartes conozcan sobre el marco ontológico y epistemológico de ASDI para que sea valorado y contemplado en el diseño y ejecución del proyecto.

3- Es necesario el desarrollo de indicadores, medios de rendición de cuentas y transparencia en los proyectos, que faciliten la evaluación de resultados e impacto. Especialmente en proyectos donde los productos son más cualitativos y están relacionados con cambios culturales complejos para su medición como es el caso de la promoción de los derechos de las personas que viven con VIH/SIDA.

4-La organización tripartita entre sociedad civil, Estado y cooperación internacional facilitó el cumplimiento de los objetivos planteados y mitigó las dificultades que surgen de los vaivenes políticos

5-El diálogo, la negociación, la articulación, la creación de alianzas y la generación de sinergias entre la sociedad civil y el Estado para la defensa de los derechos humanos de poblaciones excluidas son fundamentales para lograr los objetivos planteados.

PROYECTO: Fortalecimiento de la Secretaría de Defensa y modernización de las Fuerzas Armadas

A. Período:

Marzo 2004-febrero 2006

B. Antecedentes:

Desde 1990, con la transición a la democracia, se inició en Honduras un proceso de reforma en las Fuerzas Armadas, primero delimitando los espacios entre seguridad y defensa. Se separó a la Policía de las Fuerzas Armadas creándose la Secretaría de Seguridad; se eliminó el servicio militar obligatorio; y, el Presidente de la República se convierte en Comandante General de las Fuerzas Armadas con facultades de nombrar un civil en la Secretaría de Defensa. No obstante, los militares siguieron jugando un rol importante en espacios de administración pública manteniendo bajo su control y administración varios espacios del gobierno vinculados especialmente a las comunicaciones y telecomunicaciones. Además, se requería de una revisión de las funciones y problemas de la Secretaría de Defensa.

Enseñanzas aprendidas de proyectos anteriores:

En el 2001-2003 se ejecutó el Proyecto Modernización de las Fuerzas Armadas para Fortalecer la Gobernabilidad democrática y el Poder Civil, con el apoyo financiero de Suecia, Países Bajos, Gran Bretaña, Noruega y PNUD, el cual pretendió garantizar la modernización de las Fuerzas Armadas hondureñas en función de un nuevo contexto nacional, regional e internacional, mediante la revisión y el diseño del marco legal adecuado al nuevo Estado de Derecho, la definición de un sistema gerencial que permita el manejo transparente y eficiente de los recursos, la implementación de una estrategia de comunicación con la sociedad civil y otras dependencias del Gobierno, y finalmente el apoyo para la capacitación y la formación militar que promoviera el respeto a los derechos humanos y el fortalecimiento del poder civil. El éxito del proyecto fue el mejoramiento de la gestión administrativa y financiera del Instituto de Previsión Militar; sin embargo, no hubo avances en la modificación del marco jurídico que permitiera mayor coherencia del papel de las Fuerzas Armadas y la Secretaría de Defensa Nacional. En otras palabras, no hubo voluntad política de las Fuerzas Armadas para revisar sus funciones y limitar sus facultades.

Componentes del proyecto: Para el logro de este proyecto se definieron ocho áreas de intervención:

- i. Análisis de la Constitución y de las Ley Constitutiva de las Fuerzas Armadas para lograr tener una adecuada legislación que regule el funcionamiento de la Secretaría de Defensa.
- ii. Modernización de la Secretaría de Estado en el Despacho de Defensa, a través de un reglamento para ésta que determine su estructura y capacidades y que dote al Secretario de Estado de la máxima capacidad de dirección política de su secretaría. Ello implicaba un organigrama del Ministerio, un proceso de planeamiento estratégico y la división de funciones entre Secretaría y la Jefatura del Estado Mayor Conjunto, entre otros.
- iii. El Libro Blanco de la Defensa que contendría reflexiones sobre el tamaño, estructura y organización de las fuerzas armadas, la paulatina integración del enfoque de género y el análisis de las posibilidades de cooperación con otros países de la región en el campo de la seguridad.

- iv. Gestión de los asuntos económicos y presupuestarios de la Secretaría de Estado que conlleva la gestión y aumento de la transparencia en el gasto.
- v. Educación militar que implicaba entre otros integrar el componente sobre equidad de género en el sistema educativo militar.
- vi. Código Militar que debe revisarse desde varias perspectivas, especialmente el respeto de los derechos humanos, el enfoque de equidad de género y valores democráticos.
- vii. Industrias Militares, para analizar la eficiencia económica de éstas como la fabricación de uniformes, calzado y servicios prestados a la Fuerza Naval.
- viii. Ley de Defensa y Movilización Nacional para señalar atribuciones del Presidente de la República y de la cadena de ejecución de la política de Defensa Nacional

C. Organización del proyecto:

Las actividades del proyecto se desarrollarían en dos ámbitos: la Secretaría de Estado en el Despacho de Defensa Nacional y las Fuerzas Armadas de manera simultánea. En el primer caso, la intención es la modernización y fortalecimiento institucional para fortalecer la conducción política de la política de defensa y para lograr una mejor gestión económica, eficiencia y transparencia en el uso de los recursos. Con las Fuerzas Armadas se desarrollarían acciones para su modernización institucional que permita avanzar en su adecuación a un nuevo contexto nacional e internacional a fin de mejorar la gobernabilidad democrática y el estado de derecho.

El proyecto, además, sería de ejecución directa por el PNUD.

D. Objetivo general:

Garantizar el fortalecimiento institucional de la Secretaría de Defensa y avanzar en el proceso de modernización de las Fuerzas Armadas, garantizando su transformación en función del nuevo contexto nacional, regional e internacional.

E. Hallazgos y conclusiones

Pertinencia:

El proyecto podría ser considerado pertinente si se considera como único elemento su objetivo general, toda vez que la modernización de las fuerzas armadas implica un fortalecimiento de la democracia y mayor respeto de los derechos humanos, objetivos últimos de la cooperación sueca. No obstante, si este objetivo es considerado dentro del contexto hondureño que tiene relación con las demandas de justicia y reparación de las víctimas de las fuerzas militares en la década de los ochenta, un requisito previo al fortalecimiento institucional de la Secretaría de Defensa y del proceso de modernización de las Fuerzas Armadas era necesariamente la investigación de aquéllas violaciones a los derechos y libertades fundamentales. En este sentido, la pertinencia del proyecto es cuestionable, más aún, cuando existía una experiencia previa de Asdi en su cooperación con las Fuerzas Armadas donde no se logró avanzar respecto de una mayor claridad de las funciones y competencias de la Secretaría de Defensa para reafirmar la conducción civil y delimitar las funciones de las fuerzas armadas de acuerdo a las exigencias de contextos democráticos.

Eficacia:

Pese a que existió una primera experiencia de trabajo con las Fuerzas Armadas, donde el objetivo principal no se alcanzó por falta de voluntad política de su parte, Asdi hace un nuevo intento. No obstante, este segundo proyecto tuvo demasiados componentes que dispersaron las energías para el logro del objetivo: fortalecimiento institucional de la Secretaría de Defensa. Según su marco lógico, se obtendrían 11 resultados dirigidos a la modernización de las Fuerzas Armadas, de ellos, sólo uno se logró: “Libro Blanco de la Defensa Nacional elaborado”. Para algunos entrevistados el proyecto no logró que las Fuerzas Armadas se modernizaran ni se democratizaran, lo cual era pretendió el proyecto. Si bien se logró la producción del Libro Blanco, este se convirtió sólo en un producto del proyecto y no en un instrumento de reforma, que era lo que se pretendía. Ello porque el impacto del libro dependía del aval político y éste no se dio. Por otra parte, el proceso de reflexión, análisis y estudio de los diferentes temas que conllevó el libro, no fue interiorizado por las Fuerzas Armadas a pesar de su participación en su elaboración, por lo que tampoco fue tomado por ellas como una herramienta que profundizara la reflexión sobre la modernización y sus implicancias. Un aspecto positivo que vale la pena resaltar es que el proceso de análisis, discusión y decisión sobre los contenidos del Libro Blanco fue participativo (Fuerzas Armadas, Secretaría de Defensa y Sociedad Civil). Por primera vez la sociedad civil junto con el Ejército abordó el rol de las Fuerzas Armadas a través de una amplia interacción, aunque hubo escasa participación de organizaciones de derechos humanos, las que se retiraron del proceso porque no existió compromiso de los militares para revisar y juzgar las violaciones a los derechos humanos de la década de los ochenta.

Impacto y sostenibilidad:

Con el golpe de estado de junio de 2009 los militares hondureños volvieron a la vida política del país, quedando en evidencia que las Fuerzas Armadas no están subordinadas al poder civil y a la democracia. Peor aún, el Ejército fue señalado nuevamente como violador de derechos humanos, lo que hace urgente una verdadera revisión de su rol y competencias. Así, el tema de reforma de las Fuerzas Armadas pasa a ser una prioridad y un gran desafío. En este contexto, el Libro Blanco podría cobrar vigencia y convertirse en una herramienta esencial para direccionar el proceso, toda vez que del mismo se pueden derivar reformas legislativas o actuaciones de modernización de las Fuerzas Armadas⁴³.

Las Fuerzas Armadas no comprendieron, o no quisieron comprender, lo que significaba su “modernización”, desde la perspectiva de un estado de derecho. No hubo realmente de su parte voluntad política para interiorizar el sentido del proyecto y lograr los resultados esperados; de hecho, los ejes fundamentales del mismo no se concretaron, como eran el organigrama con la nueva estructura de la Secretaría de Defensa, un sistema de justicia militar modernizado y en funcionamiento y, una ley de Defensa y Movilización Nacional, entre otros.

El impacto del único resultado logrado, el Libro Blanco, estuvo sujeto al interés político de los gobiernos de turno, siendo que su publicación y difusión coincidió con un nuevo gobierno que no lo acogió entre su plan gubernamental y por lo tanto, no trascendió.

El golpe de estado de junio de 2009 contra el Presidente Zelaya que facilitaron las Fuerzas Armadas deja en evidencia que la modernización del Ejército y el control de la autoridad civil sobre las Fuerzas Armadas están muy distantes de ser una realidad.

⁴³ En este sentido ver Fuerzas Armadas de Honduras, Secretaría de Defensa Nacional, Estado Mayor Conjunto, Informe de Avance Técnico Financiero, Período del 1 de abril del 2004 al 12 de mayo de 2006, Presentado al PNUD y a la Cooperación Internacional, Honduras, junio de 2006.

Lecciones Aprendidas:

1. El abordaje de temas sensibles como la modernización de las Fuerzas Armadas en un contexto político como el hondureño requiere por parte de Asdi de una estrategia más planificada y de largo plazo que permita incidir en el logro de los objetivos, además de la consideración de factores circundantes como la defensa de los derechos humanos, y la investigación, sanción y reparación por violaciones a estos derechos por parte de las Fuerzas Armadas.
2. Todo parece indicar que Asdi dejó en manos del PNUD el diseño e implementación de este proyecto, el cual implicaba realmente un reto. Si Asdi se hubiese involucrado directamente y hubiese incorporado el proyecto en su agenda de diálogo político, quizás el resultado hubiese sido más exitoso. No obstante, si se había pensado que las Fuerzas Armadas, en la transición a la democracia, dejaron de ser una amenaza contra la institucionalidad del estado de derecho en Honduras para convertirse en una institución subordinada al mismo, el golpe de estado de junio de 2009 dejó en evidencia que tal subordinación nunca existió y que las estructuras que favorecieron años atrás la recurrencia de golpes de estado y violaciones a los derechos humanos continúan intactas dentro de las fuerzas militares.
3. Es fundamental considerar, desde el inicio, el verdadero compromiso y voluntad política de las Fuerzas Armadas cuando se abordan temas tan sensibles como la formulación y aprobación de una Ley de Defensa que señale las atribuciones de la autoridad civil sobre la militar y los lineamientos de la Defensa Nacional.
4. Sujetar el impacto de un proyecto exclusivamente a la voluntad política del gobierno de turno conlleva el riesgo inminente del fracaso.

Transversalidad de género:

El proyecto contempló la perspectiva de género en la elaboración de un diagnóstico institucional, una estrategia y un plan operativo, referidos a las Fuerzas Armadas y al Ministerio de Defensa, dirigidos a elaborar una propuesta de organigrama de la Secretaría de Defensa y de procedimientos que viabilizaran las funciones que les correspondían a estas instituciones. Empero, este resultado no se concretó. Pero además, es realmente muy difícil incorporar la perspectiva de género ya que el ejército es el modelo de institución del sistema patriarcal que sostiene el poder androcéntrico en la sociedad y genera violencia y discriminación contra las mujeres.

PROYECTO: Apoyo al Fortalecimiento de la Capacidad De Gestión del Registro Nacional de las Personas (RNP)

A. Período

2008-2010

B. Antecedentes:

El Registro Nacional de Personas (RNP) es un organismo del Estado, creado mediante decreto legislativo 150-82, responsable de la información e inscripción de los actos y hechos civiles de las y los hondureños relacionados desde su nacimiento hasta su muerte. El 15 de mayo del 2004, se aprobó la nueva Ley del Registro Nacional de las Personas, mediante Decreto No.62-2004, para conformarlo como un ente especializado e independiente para cumplir con sus funciones: planificar, organizar, dirigir, desarrollar y administrar el sistema integrado del Registro Civil e Identificación Nacional de las Personas.

Así, el Registro Nacional de las Personas tiene a su cargo la identificación de la población del país, y extiende la tarjeta de identidad a todos los hondureños (as), documento único para ejercer el sufragio.

El Congreso Nacional nombra a su director y dos subdirectores por períodos de cinco años. Hasta ahora, los nombramientos responden a la afiliación política a los Partidos Liberal, Nacional y de la Democracia Cristiana. La institución depende del presupuesto nacional y es muy recientemente que empieza a cobrar por algunos de sus servicios⁴⁴.

El RNP tiene oficinas en 298 municipios del país (llamadas Registros Civiles Municipales RCM) y 14 oficinas establecidas en lugares estratégicos y distantes a los RCM, para acercar sus servicios a los usuarios. Cuenta además con un Archivo Central en Tegucigalpa que debería tener, en teoría, copia de todos los libros⁴⁵ que existen en los RCM.

Pese a la existencia del Registro, estudios sobre inscripciones en el Registro Civil estiman que un 8% de la población no ha sido registrada (sub-registro), aunque el porcentaje podría ser mayor en zonas remotas, afectando especialmente a niños y niñas, indígenas y a la población de las zonas rurales y urbanas más pobres⁴⁶.

C. Enseñanzas aprendidas de proyectos anteriores:

En el período 2003-2007, Asdi apoya el Programa de la Organización de Estados Americanos (OEA) dirigido a la Reforma Política Electoral. El objetivo de este Programa fue “la mejora del sistema nacional del registro civil y el sistema del registro electoral para incrementar la transparencia y la gobernabilidad del país”. Objetivo afín a la Estrategia de Asdi para América Central y El Caribe. Los principales retos en términos operativos fueron: la separación del Tribunal Superior Electoral (TSE) y el RNP como base de una separación de las funciones de inscripción de actos y hechos de los ciudadanos con la función de administrar y realizar comicios electorales despolitizando sus acciones; y, mejorar los servicios y productos que brindan el TSE y el RNP creando una independencia del recurso humano en relación a los partidos políticos.

Durante la vigencia del Programa⁴⁷ se separan legal e institucionalmente ambas entidades y el Programa se traduce entonces a dos asistencias técnicas especializadas, una de apoyo a régimen electoral con el TSE y la otra de apoyo al régimen registral con el RNP. Respecto del segundo se establecieron tres componentes⁴⁸: la depuración del Censo Nacional Electoral (para el organismo electoral); la grabación de las inscripciones a la base de datos del registro civil; y, el estudio de la reestructuración organizacional (que implicaba la construcción de un manual de puestos). Como consecuencia del proyecto se incorporaron 4 millones de nuevos registros, lo que representa un incremento del 40% en relación a los registros existentes anteriormente en todo el país y se grabaron 1.153.780 defunciones, de las cuales solo se pudieron depurar 120.000 que tenían tarjeta de identidad contribuyendo a la depuración del Censo Nacional Electoral (CNE)⁴⁹. Los logros principales del Programa fueron la modernización del sistema registral y el fortalecimiento

⁴⁴ Según entrevistas realizadas.

⁴⁵ Según entrevistas, el Archivo Central sólo cuenta con el 70% de las copias de los libros de los RCM.

⁴⁶ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Honduras, Documento de Proyecto, Apoyo al Fortalecimiento de la capacidad de gestión del Registro Nacional de las Personas (RNP).

⁴⁷ El total de la contribución sueca al Programa fue de 19.250.000 de coronas.

⁴⁸ Organización de Estados Americanos, Programa de Asistencia Técnica Electoral, Apoyo al Régimen Electoral de la República de Honduras, Informe Final 2003-2007, Honduras, 2008.

⁴⁹ Ibid.

institucional⁵⁰. Un factor que aportó al éxito del Programa fue el involucramiento directo de la asistencia técnica en la identificación y resolución de las principales problemáticas que caracterizaban el RNP. Si bien durante el período del Programa no fue posible resolver todas las carencias del Registro, se identificaron futuras líneas de acción necesarias para consolidar los logros alcanzados y aportar al fortalecimiento de su institucionalidad. Como lecciones aprendidas de esta intervención se señalaron, entre otras, la importancia de mantener canales de comunicación, permanentes y horizontales, entre la cooperación y la institución; flexibilidad para incorporar nuevos elementos que originalmente no fueron previstos; coordinación interinstitucional para evitar duplicación de esfuerzos y optimizar resultados e impacto; valorar en su dimensión la relación entre contexto político y dinámica institucional; e incentivar el trabajo en equipo⁵¹.

D. Objetivo:

El objetivo del proyecto es avanzar en la aplicación y uso de procedimientos coherentes con las exigencias del contexto actual en materia registral y de identificación, para incorporar medios y técnicas más estrictos en función de salvaguardar el registro y la identidad de las personas. Asimismo, es mejorar la inclusión y cohesión social por medio de la identificación ciudadana de jóvenes, mujeres, personas con discapacidad y población en territorios de mayor exclusión social y ampliar las alianzas estratégicas, superando el acompañamiento específico al RNP, a favor de la inclusión de diferentes actores tanto del Estado como de la sociedad civil.

Este objetivo es coincidente con la política de Asdi de auspiciar el reconocimiento y ejercicio de los derechos humanos, toda vez que el fortalecimiento técnico e institucional del Registro Nacional aportará al ejercicio pleno del derecho a la identidad, que conlleva el reconocimiento como sujeto de derechos y obligaciones y a gozar de los derechos civiles fundamentales. De esta suerte, los Estados tienen la obligación de brindar las medidas necesarias para facilitar el registro de la persona, inmediatamente después de su nacimiento.

E. Componentes del proyecto:

- Fortalecimiento al archivo central y 45 archivos de los registros civiles municipales
- Campaña de promoción de la cultura registral en 45 ciudades
- Asistencia al RNP en el fortalecimiento de tecnologías de informática y comunicaciones (TIC) en 45 ciudades
- Fortalecer las capacidades del RNP para la reidentificación ciudadana en 45 ciudades principales
- Fortalecimiento de las capacidades del RNP para elaboración de diagnósticos y plan de implementación para la reducción del sub-registro y la sub-identificación en los sectores priorizados
- Desarrollar e implementar un sistema de información que permita reducir la sub-identificación y sub-registro
- Fortalecer las capacidades del RNP para la identificación de menores y reidentificación en las zonas priorizadas

⁵⁰ Ver Castaldi (Juan Carlos), Noreña (Gloria) y Handal (Marco), Programa de Fortalecimiento al Régimen Electoral en Honduras, 2003-2007, Asdi-OEA, Sida Evaluation 07/23, págs.34 y 35.

⁵¹ Organización de Estados Americanos, Programa de Asistencia Técnica Electoral, Apoyo al Régimen Electoral de la República de Honduras, op.cit.

F. Organización del Proyecto:

El proyecto, que forma parte del plan estratégico de modernización del RNP, será implementado por el Registro Nacional de Personas mediante la modalidad de implementación nacional de PNUD. Para ello, el proyecto contará con un equipo técnico especialista que apoyará la implementación del mismo. Se instalará además una Junta del Proyecto, máxima instancia responsable de tomar las decisiones gerenciales. Es importante indicar que al Proyecto se suma el Fondo España-PNUD “Hacia un Desarrollo Integrado e Inclusivo en América Latina y el Caribe” para abordar el sub-registro y sub-identificación en zonas de población de territorios en condición de exclusión social y económica. Se “pretende mejorar las capacidades del RNP para atender a los ciudadanos que viven en ese tipo de territorios, que por lo general son zonas de difícil acceso y que presentan un menor índice de desarrollo humano”⁵². De esta forma, los dos proyectos (Fondo España-PNUD y Asdi) en el componente de reidentificación se complementan pero focalizados a espacios territoriales diferentes.

G. Hallazgos y conclusiones

Pertinencia:

El registro del nacimiento, del nombre y de los datos más importantes del ser humano es una condición para asegurar y facilitar la participación popular en los procesos de decisión, lo cual aumenta las posibilidades de los individuos y de la población en general de exigir sus derechos. A contrario sensu, la falta del reconocimiento de la personalidad jurídica lesiona la dignidad humana, ya que niega de forma absoluta su condición de sujeto de derechos y hace al individuo vulnerable frente a la no observancia de sus derechos por el Estado o por particulares⁵³. En este sentido, la intervención de Asdi respecto de RNP para aportar a que esta institución pueda cumplir con su mandato de salvaguardar el registro y la identidad de las personas, es coherente con las Estrategias de la cooperación sueca y por lo tanto, pertinente. De hecho, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas⁵⁴ ha exhortado al Estado hondureño a realizar todos los esfuerzos, programáticos y presupuestarios, por registrar todos los nacimientos, incluido el registro de adultos. Por otra parte, el proyecto aporta también al ejercicio de los derechos políticos, toda vez que el documento de identidad extendido exclusivamente por el Registro es un requisito indispensable para elegir y ser elegido a cargos públicos.

Eficacia:

Respecto del RNP, Asdi, en los procesos electorales del 2005 apostó al fortalecimiento institucional del Registro Nacional de Personas, toda vez que era necesario la depuración y actualización del padrón electoral. El proyecto permitió en aquella oportunidad la depuración de la base de datos del RNP que incluyó la actualización de datos por el rezago de 10 años (se hicieron 4.120.000 registros); la generación de un sistema informático para la formación del padrón electoral y la inclusión de registros de defunciones y nacimientos en la base de datos; además fueron incluidas 60.000 solicitudes adicionales de tarjetas de identidad (que

⁵² Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Honduras, Documento de Proyecto. Apoyo al Fortalecimiento de la capacidad de gestión del Registro Nacional de Personas (RNP).

⁵³ En este sentido ver Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana, Sentencia de 8 de septiembre de 2005.

⁵⁴ Ver COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, ONU, 88º período de sesiones, 13/12 2006, documento “Observaciones finales”.

implicaban la inclusión de todas estas personas en el censo electoral)⁵⁵. Pese a estos avances, eran aún retos del RNP⁵⁶:

- Continuidad del apoyo del RNP ya que su presupuesto apenas cubre sus necesidades de operación pero no le permite el cumplimiento de nuevos mandatos.
- Salvar miles de registros que están en libros a punto de perderse.
- Fortalecer sus sistemas de seguridad para evitar fraudes y falsificación.
- Superar problemas de subregistros de nacimientos (estimado en 20%).
- Cimentar una plataforma de conexión tecnológica con instituciones como Dirección Nacional de Migración

El presente proyecto retomó algunos de estos retos y ha avanzado en la aplicación y uso de procedimientos en materia registral y de identificación, incorporando medios técnicos para salvaguardar el registro y la identidad de las personas. Es así como el RNP jugó un papel fundamental en las elecciones nacionales del 2009, brindando información oportuna registral al TSE sobre el padrón electoral. Además, se está trabajando en la reducción del subregistro y se hacen las alianzas interinstitucionales adecuadas y necesarias como con el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud. El aporte de la cooperación sueca ha sido significativo respecto del mejoramiento técnico y de los recursos humanos; sobre esto último se definieron junto con el personal del Registro los temas y contenidos necesarios para las capacitaciones; y se han reducido los procedimientos para hacer más fácil los trámites de inscripción y para la obtención del documento de identidad⁵⁷. También se han hecho campañas para concientizar y sensibilizar sobre la importancia del documento de identidad, especialmente en zonas remotas de mucha población indígenas. El proyecto aún no se ha concluido por lo que no se pueden apreciar todos sus resultados que hacen a la satisfacción integral del objetivo del proyecto.

Es importante rescatar que la cooperación hacia el RNP fue un acuerdo conjunto entre Asdi y AECID, que decidieron diseñar un único Programa para complementarse, evitar duplicidad y optimizar el impacto⁵⁸.

Impacto y sostenibilidad:

El proyecto no ha abordado la politización del RNP, aspecto de vital importancia para una verdadera institucionalidad democrática, que de no resolverse podría afectar su impacto. Tampoco existe una garantía de la voluntad política estatal por cubrir el 100% de las necesidades presupuestarias del Registro. Puede citarse como ejemplo que desde el 2005 el Estado no ha aportado para la actualización de los registros, lo que significa que hay cinco años de mora (2005-2010). La sostenibilidad a la que se está apuntando es a que el Registro cobre por algunos de sus servicios para autofinanciarse y complementar los aportes estatales⁵⁹. También a que otros actores en la cooperación aporten en esta intervención y continúen con el apoyo al RNP, como AECID.

Temas Transversales:

En el proyecto es evidente su eje de protección de derechos humanos, pero su diseño no prevé la perspectiva de género. Sin embargo, en su ejecución existen algunos elementos que vale la pena destacar

⁵⁵ Ver Reporte Final, Análisis de los Resultados de la Cooperación Suecia-Honduras, 2001-2006, pág. 27.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Según entrevistas realizadas.

⁵⁸ Según entrevistas realizadas.

⁵⁹ Entrevistas realizadas.

como la elaboración de un estudio sobre el tema del subregistro en zonas de exclusión social y económica para determinar cómo este subregistro afecta de manera diferencial a hombres y mujeres⁶⁰.

Lecciones aprendidas:

1. La figura de la asistencia técnica insertada en la dinámica del Registro Nacional de Personas ha facilitado no sólo la implementación del proyecto, sino también la incidencia en la institución respecto al logro de los objetivos de Asdi.
2. El acompañamiento para aportar a la institucionalidad de una entidad como el RNP, considerando sus funciones y mandato, hace más evidente el impacto de la cooperación en poblaciones excluidas afectadas directamente por la pobreza.
3. La identificación del RNP como una institución clave para el reconocimiento y goce de derechos a partir de la identidad de la persona humana y el apoyo continuado a esta a través de varias intervenciones, aporta significativamente a su institucionalidad.
4. Fortalecer las capacidades técnicas internas, aprovechar los recursos ya existentes adaptándolos a las nuevas necesidades, y complementar la intervención con otros donantes optimiza a su vez los recursos de la cooperación, pero además, garantiza la sostenibilidad.
5. La falta de la perspectiva de género en el diseño de la intervención hace que las incursiones en materia de reconocimiento de las mujeres sea puntual y dependiente del interés de quienes ejecutan el proyecto.
6. Adaptar las campañas de sensibilización al idioma y cultura de las poblaciones meta, como en este caso, logró una mayor incidencia para alcanzar los resultados.

CASO: Apoyo Presupuestario a la Región de Occidente para el Fortalecimiento de las Capacidades Locales. 2008 -2010

A. Período:

2008-2010

B. Antecedentes

En 2007, en el marco del proceso de preparación de la estrategia de salida EROC⁶¹, solicitó apoyo a La Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI) en Honduras, a fin de fortalecer su capacidad operativa y la de los municipios integrados a este espacio de diálogo. En este marco de acción y siendo que la propuesta está alineada a los objetivos de la estrategia regional y de las políticas nacionales y de la misma estrategia de salida, se inicia en 2008 el *Programa de Apoyo Presupuestario a la Región de Occidente*⁶².

⁶⁰ Dato proporcionado en entrevista

⁶¹ EROC, significa Espacio Regional de Occidente; es una instancia de diálogo y concertación entre sociedad civil y gobiernos locales de los departamentos de Lempira, Ocotepeque y Copán localizados en el occidente de Honduras

⁶² Comunicación Personal. Junio, 2010. Entrevistas y reuniones con Ricardo Mairena y Junta Directiva de EROC en Copán

En virtud a que el EROC es una instancia que articula a los diferentes sectores de la Sociedad Civil y los Gobiernos Locales de los municipios integrados en las Mancomunidades⁶³ de los departamentos de Lempira, Ocotepeque y Copán; y que también mantiene una alianza estratégica con ASONOG⁶⁴ su implementación fue formalizada por ASDI a través de la suscripción de convenios de cooperación con los diferentes participantes del mismo; teniendo en total 46 convenios suscritos para su implementación, a saber: a) 1 convenio con *El Espacio Regional de Occidente (EROC)*⁶⁵; b) 30 convenios con igual número de municipios del occidente de Honduras; c) 14 convenios con mancomunidades; y, d) 1 convenio con la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales (ASONOG) para el apoyo técnico a todas estas instituciones⁶⁶.

A tal efecto el programa incluye proyectos de apoyo a las municipalidades y mancomunidades a través del EROC, quien a su vez es apoyado por la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales (ASONOG). Destacable es también el hecho que el EROC, surge y se fortalece en su capacidad de diálogo con el apoyo de una ONG sueca, que con fondos de la cooperación logra fortalecer procesos participativos, de gestión e integración para la organización local; estableciendo una fuerte capacidad local, tanto de las organizaciones no gubernamentales, como de los gobiernos municipales; ejemplificando sin duda los procesos de descentralización, transparencia y participación ciudadana en la toma de decisiones, con una importante cuota de protección de derechos sociales (servicios de agua, luz, educación y otros).

ASONOG es una red de organizaciones de la sociedad civil, de carácter permanente, con su propia independencia en la ejecución de programas y proyectos. Es una entidad privada de servicio social, solidario, no lucrativo y pluralista, con presencia en toda Honduras, pero con énfasis en las zonas fronterizas de la Región de Occidente del país. Y, aunque no EROC no es un socio de ASONOG, existe una tiene alianza estratégica entre ambas, de manera tal que EROC cuente el apoyo de socios de ASONOG, que como Diakonía, brinda apoyo a este tipo de espacios.

De manera tal que de forma directa o indirecta ASONOG, promueve procesos de desarrollo y fortalece procesos sostenibles en conjunto con otras instancias para el beneficio de la población más vulnerable del país. ASONOG, al igual que EROC sirve como plataforma articuladora para la gestión e incidencia conjunta, a favor del avance de procesos de desarrollo integral sostenible, fortaleciendo la descentralización, democracia y transparencia en la gestión pública.

Conforme a la información suministrada se realizaron diversas auditorías relacionadas con los desembolsos; ello incluyó hasta la participación del Tribunal Superior de Cuentas, lo que inclusive es uno de los factores que limitó la agilidad de los desembolsos del proyecto y responsable que a la fecha no se

⁶³ Mancomunidad es el término usado para definir a un grupo de municipalidades que se organizan con personería jurídica a fin de gestionar y ejecutar planes, programas y proyectos de beneficio común. Esta organización generalmente es biofísica ya que se hace principalmente a nivel de cuencas; pero también se organizan en función a la vecindad y nivel de acceso entre municipios.

⁶⁴ ASONOG es la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales

⁶⁵ Comunicación personal. Entrevista realizada al Sr. Ricardo Mairena, responsable de coordinación del proyecto

⁶⁶ Comunicación Personal. Junio, 2010. Óp. Cit.

tenga la participación de todas las municipalidades en la segunda etapa del proyecto. Ello porque este monitoreo financiero mostró en algunos casos las deficiencias que debieron ser corregidas por las municipalidades beneficiarias⁶⁷. Pero, si lugar a dudas sus logros son mayores que sus limitaciones; y, es que este programa incluye proyectos dirigidos a financiar diferentes áreas del desarrollo local, ejerciendo, relativamente, una muy buena y eficiente coordinación entre actores locales que han permitido un mejor impacto y el aprovechamiento de los recursos⁶⁸. Sin embargo, la falta de tiempo en virtud a la acelerada salida de ASDI de Honduras, no logró una adecuada sistematización y divulgación del mismo, a fin de permitir por un lado la internalización de los logros y por parte del gobierno central, ni de otros cooperantes con presencia en la región.

C. Componentes del proyecto

El proyecto *Programa de Apoyo Presupuestario a la Región de Occidente*, es ejecutado a través de los tres componentes listados a continuación y descritos abajo: a) apoyo directo anual a 30 municipios del Occidente de los departamentos de Copán, Lempira y Ocotepeque; b) apoyo al fortalecimiento de la gestión de 14 mancomunidades presentes en la región y que integran a todos los municipios del occidente de Honduras, que también serán beneficiados indirectamente a través de este componente; y, c) apoyo los procesos de articulación social e integración regional impulsados dentro del marco del EROC.

1) Apoyo a 30 Municipalidades de Occidente

El apoyo directo anual a 30 municipios del Occidente de los departamentos de Copán, Lempira y Ocotepeque está orientado a implementar iniciativas de impacto en la reducción de la pobreza y fomento al desarrollo local sostenible. Las municipalidades podrán implementar los Planes Estratégicos de Desarrollo Municipal, PEDM/PDM, y otras iniciativas estratégicas, de manera descentralizada para apoyar en forma efectiva la reducción de la pobreza y el desarrollo humano, fortaleciendo la institucionalidad y la democratización de procesos de desarrollo local en el Occidente de Honduras.

El aproximado previsto a ser ejecutado fue inicialmente de treinta millones de coronas suecas, unos 72 millones de lempiras; previéndose que los municipios recibirían anualmente un millón de lempiras para ejecutar en 2009, los proyectos por ellos priorizados. Pero los problemas surgidos durante la implementación del mismo, limitan sustancialmente este monto y muy probablemente no se llega a ejecutar ni el 50% del mismo⁶⁹. La selección permite que nueve municipios de Copán y Ocotepeque y doce de Lempira puedan contar con financiamiento para la ejecución de proyectos orientados a la reducción de la pobreza en sus comunidades, estos son:

- En Copán: San José, San Juan de Opoa, Dulce Nombre, San Agustín, La Unión, San Pedro, San Nicolás, Concepción y Dolores.
- En Lempira: San Rafael, Gualcinse, San Juan Guarita, Piraera, Mapulaca, La Virtud, La Iguala, San Marcos Caiquín, San Sebastián, Las Flores, San Manuel Colohete y Belén.

⁶⁷ Entrevista con Ing. Ricardo Mairena

⁶⁸ El proyecto es considerado exitoso por el 90% de los beneficiarios, según estudios reportados en el informe final de la cooperación.

⁶⁹ Comunicación Personal. Junio 2010. Entrevista con Ing. Ricardo Mairena

- En Ocotepeque: Mercedes, Lucerna, La Labor, Santa Fe, San Francisco del Valle, La Encarnación, San Fernando, San Jorge y Belén Gualcho.

Ello convierte a este en el componente más importante del Programa, porque además es un apoyo directo a treinta municipios categoría C y D, localizados en la región más pobre del país, que es occidente; es la zona donde que registra el mayor número de personas bajo la línea de extrema pobreza, pero tiene una ventaja: es la región más organizada de Honduras.

2) Apoyo a 14 Mancomunidades

El apoyo a mancomunidades de los municipios del Occidente para fortalecer las capacidades de gestión de la mancomunidad y los municipios que la integran incluye también la ejecución de proyectos gestionados por los municipios y que beneficia en forma colectiva a todos los integrantes de cada mancomunidad. De igual manera este componente busca fortalecer a las mancomunidades tanto en su consolidación institucional, como en la ejecución de proyectos previamente priorizados por ellos.

Es el caso de la mancomunidad de Puca, por ejemplo, que integrada por los municipios de Lepaera, La Iguala, Las Flores, Talgua, San Rafael y La Unión todos pertenecientes al Departamento de Lempira, tienen la características de estar rodeados por la montaña de Puca, de donde proviene el agua para abastecimiento de la mayor parte de sus caseríos y aldeas. Es por ello que además de priorizar proyectos de beneficio particular, como lo es la construcción de su oficina en el municipio de Lepaer que es la sede de la mancomunidad, sirvió para ejecutar proyectos de abastecimiento de agua potable, pero también proyectos de protección y manejo de cuencas localizadas en la montaña de Puca. De igual manera estos fondos sirvieron para complementar fondos de contrapartida requeridos por otros entes, como la cooperación española.

En esta mancomunidad, solo 3 de los 6 municipios recibieron apoyo directo del Programa, sin embargo como la mancomunidad recibió, fue factible de manera indirecta con los otros 3 municipios lograran beneficios. En la actualidad esta mancomunidad y el resto de mancomunidades beneficiadas están siendo apoyadas por estudiantes de la carrera de trabajo social para establecer un monitoreo y evaluación de los resultados del programa⁷⁰.

3) Apoyo a los Procesos de articulación social e integración regional impulsados dentro del marco del EROC

El componente de Apoyo a los procesos de articulación social e integración regional impulsados dentro del marco del EROC, no menos importantes que los otros, generar mayor impacto en la reducción de la pobreza, creando nuevas experiencias en gestión desde el nivel local, que promuevan la articulación social para contribuir al mejoramiento de la gobernabilidad. En virtud a la experiencia acumulada en la generación de estas capacidades locales desde 2001 hasta 2005, a través de todo el amplio y complejo proceso de la elaboración de los diagnósticos y estrategias locales, preparados en el marco de la ERP, se construyera y constituyera el EROC, con este apoyo se busca fortalecer la dinámica social y el espacio para hacer crecer el interés por abordar los temas del desarrollo local, regional, nacional e internacional.

⁷⁰ Comunicación Personal. Junio 2010. Entrevista al Sr. Alcalde de Lepaera, Sr. Edgar Murillo y al Técnico de la Mancomunidad, Ing. Francisco Lara. Además se destaca que la investigación de la Universidad también es realizada con fondos de la cooperación Sueca.

Y, como se mencionó el programa busca consolidar los logros obtenidos por EROC bajo la tutela de ASONOG y de DIAKONIA⁷¹ y trasladar estas capacidades a 30 municipalidades y 14 mancomunidades que deben ser capaces de impulsar proyectos de desarrollo y mejora de la calidad de vida del occidente. Con el propósito de destacar las capacidades existentes a continuación se describen EROC y ASONOG, como facilitadores de este componente.

4) Descripción del Espacio Regional de Occidente (EROC)

El Espacio Regional de Occidente, es una instancia de diálogo y concertación entre sociedad civil y gobiernos locales de los departamentos de Lempira, Ocotepeque y Copán constituido formalmente en julio del 2005 para el análisis de políticas públicas en la región occidental de Honduras. Sin embargo, su conformación inicia desde 1998, con el apoyo de ASONOG y DIAKONIA, quienes a través de diferentes apoyos de participación ciudadana y fortalecimiento de tejido social, orientados hacia la integración micro – regional y regional y la articulación social buscaban lograr el empoderamiento local a través del fortalecimiento de las capacidades locales en organización, gestión e incidencia.

Como ya se mencionó el EROC es fruto del proceso de fortalecimiento de los Gobiernos Locales y Sociedad Civil desde lo local, iniciado en 1998 en Occidente, y de los procesos participativos de ERP en la región, desde donde surge la propuesta del proceso de gestión y resultados de selección de los 30 municipios que reciben ayuda a través del programa de Apoyo Directo Municipal durante tres años, con patrocinio de la Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional, ASDI.

El Espacio Regional de Occidente, ha logrado a su vez iniciar su camino hacia la gestión de su propio financiamiento, fortaleciendo sus objetivos y metas para apoyar la democratización de la gestión pública, aumentar el uso de los escasos recursos financieros, mostrar la capacidad de ejecutar fondos de manera transparente.

D. Organización del proyecto

ASDI contempla diferentes modalidades de cooperación y en este caso la cooperación está dirigida al fortalecimiento institucional a través de la descentralización municipal, pero teniendo como intermediario al Espacio Regional de Occidente, ASONOG y las Mancomunidades. Para ello, el Programa, se apoya en la estructura organizacional de EROC, el equipo técnico especialista de ASONOG y de las mancomunidades. La Junta directiva de EROC y su Asamblea son las máximas instancias responsables de tomar las decisiones gerenciales del Programa. Es importante indicar que este programa se enmarca en los procesos de fortalecimiento de capacidades generados por DIAKONÍA y ASONOG, para la gestión local; a su vez para consolidar las acciones de planificación e implementación de los PEDM⁷² desarrollados en los municipios con el apoyo del Espacio Regional de Occidente, EROC.

⁷¹ Organización No Gubernamental – Cristiana de Cooperación, de origen Sueco; que en Honduras está concentrada en la zona occidental y el norte del país, con algunos proyectos en el centro y sur. Su foco de acción es el trabajo al nivel local, con algunos proyectos de incidencia a nivel regional (una región es igual a dos o tres departamentos) nacional e internacional, siempre para fortalecer el desarrollo local. Los temas desarrollados son: democracia y desarrollo local, derechos humanos, equidad de género, interculturalidad y fortalecimiento a la sociedad civil para la incidencia en políticas públicas. La población meta es: organizaciones comunales y locales, sus líderes y lideresas, grupos de mujeres, alcaldías, ONG's con apoyo al movimiento popular, y redes a nivel nacional.

⁷² Planes Estratégicos de Desarrollo Municipal

El proceso de selección de los municipios fue realizado por la *Firma Pricewaterhousecoopers* Honduras quien bajo contrato con ASDI apoyó la precalificación de los municipios, la evaluación y desarrollo de sus capacidades administrativas; la firma desarrolló un diagnóstico en cada una de las 30 Municipalidades seleccionadas con el fin de evaluar las capacidades administrativas y las áreas de mejora para el manejo de los fondos del proyecto. Asimismo, EROC desarrolló asambleas departamentales en Copán, Ocotepeque y Lempira con el fin de profundizar sobre el proceso de selección de los municipios en el programa de apoyo directo municipal para 2009. Se acordó seguir insistiendo en la implementación de la propuesta del *"Plan para la operativización de la ERP en el occidente de Honduras"*⁷³.

E. Enseñanzas aprendidas de proyectos anteriores

Es importante hacer mención que no existe en la región, ni tampoco a nivel nacional una experiencia similar en cuanto a apoyo presupuestario directo a organizaciones no gubernamentales para implementar proyectos de desarrollo local a través de las municipalidades. De manera que como se ha destacado, por todos los beneficiarios, esta ha sido una oportunidad única para promover una mayor descentralización en la gestión pública. Por lo que no resulta raro escuchar con frecuencia, en las diferentes participaciones de los beneficiarios, expresiones como la siguiente: *"Estamos haciendo historia. Esta oportunidad es el resultado de la gestión concertada, del trabajo en conjunto entre Sociedad Civil y gobiernos locales. Estamos demostrando que si nosotros nos unimos y contribuimos al desarrollo, podemos tener logros"*⁷⁴.

En este orden de ideas este proyecto, no obstante que sin duda en su diseño ha logrado captar los frutos del fortalecimiento de las capacidades locales generadas por otras organizaciones como Diakonía y ASONOG, será más un aportante que un receptor de lecciones para futuros proyectos; entre otros el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Cooperación Española (AECI), con presencia en la región y actualmente con apoyos a EROC podrían usar las enseñanzas aprendidas de este proyecto.

F. Objetivo

El propósito del proyecto es aplicar un Programa de Apoyo Directo Municipal en el Occidente de Honduras entre 2008 y 2010. El monto aproximado que se distribuirá entre municipalidades es de 90 millones de lempiras por los tres años. En términos precisos el objetivo general del programa es *"Contribuir con el proceso de descentralización, mejorando la participación local, la apropiación, la equidad de género, la transparencia, la inclusión social y los procesos de auditoría social"*.

Este objetivo es coincidente con la política de ASDI de auspiciar y fortalecer los procesos de autogestión, promovidas por ASONOG en la región y que el proyecto vía presupuesto buscará consolidar. Además, más allá del acceso puntual para el desarrollo de proyectos, este programa está orientado a obtener una mayor descentralización en la gestión pública; ello a través del componente para apoyar la implementación de los Planes de Desarrollo Municipal (PEDM o PDM) y otras iniciativas estratégicas, de manera descentralizada, fortaleciendo la institucionalidad y la democratización de procesos de desarrollo local en el occidente de Honduras.

⁷³ Comunicación Personal. Junio 2010. *Óp. Cit.*

⁷⁴ Comunicación Personal. Junio 2010, Reunión con Junta Directiva de EROC

G. Hallazgos y conclusiones

Pertinencia

El proyecto es desde su planteamiento, objetivos y ejecución absolutamente pertinente ya que logra insertarse apropiadamente en la filosofía, misión, visión y objetivos de la ERP, pero además contribuye a fortalecer las capacidades locales para la gestión y administración de su propio desarrollo. Siendo que entre otros aspectos, la cooperación de ASDI en Honduras se fundamenta en la contribución a la reducción de la pobreza, este programa y sus componentes son consecuentes con la implementación de la ERP y con los objetivos y lineamientos de su estrategia regional, así como su estrategia de salida. De manera tal que desde la selección de esta región ya los objetivos y estrategias de ASDI están incorporados, esto no solo porque la región está estrechamente vinculada, a todo el largo proceso de implementación de la estrategia de reducción de la pobreza, sino porque es la región con los mayores índices de pobreza y más bajos índices de desarrollo humano del país.

Además de conceptualmente corresponder a los objetivos, fundamentos, principios y ejes transversales de ASDI, este programa retoma los frutos de los aportes de fondos suecos ejecutados por una ONG (DIAKONIA), que contribuyen a crear y consolidar este espacio regional de participación. ASDI cosecha y aprovecha las fortalezas de organización y capacidad de diálogo existentes en esta región e implementa en el marco de la ERP un proceso de descentralización dirigido tanto a municipalidades, como sociedad civil, asumiendo un importante liderazgo y sobretodo convirtiéndose en el pionero en este tipo de apoyos a nivel local.

A ello se debe agregar que la región de occidente de Honduras, posee la mayor fortaleza en organización y diálogo entre sociedad civil, gobiernos municipales y gobierno central, que como ya se dijo tuvo aportes financieros de Suecia a través de Diakonia.

Eficacia y eficiencia

Es innegable la eficacia de este proyecto, en virtud a la relación costo – beneficio, que sin un estudio *per se*, se puede establecer con los logros tangibles del mismo alcanzados con pocos recursos en un breve período de tiempo; inclusive se alcanzaron metas que la misma ERP en un lapso de más de 6 años no logró. Además, cualitativamente y desde la percepción de los entrevistados, en ausencia de un monitoreo de impacto de los productos, se determina que los logros del programa no solo han contribuido a mejorar la calidad de vida de a través de 103 proyectos de acceso a servicios básicos, desarrollo de infraestructura y reducción de la vulnerabilidad ambiental en menos de un año; sino que también han permitido consolidar las capacidades locales.

No obstante que el proyecto todavía no define si será ejecutado en su totalidad, sin duda en su primera fase logró alcanzar los objetivos planteados; ello después que logró superar las limitaciones existentes en las instituciones locales para ejecutar el presupuesto otorgado; demostrando que hasta que las habilidades se ejercitan, es posible conocer la verdadera capacidad local. De manera tal que fue obvio que la capacidad local para aplicar los procedimientos en materia administrativa y de contratación del Estado aunque limitaron la eficiencia de ejecución de los fondos y están limitando la incorporación de todos los municipios en la fase final del proyecto, permitieron a las municipalidades fortalecerse en este campo de acción.

Por otro lado, la eficacia del proyecto podría verse afectada cuando en lugar de ejecutarse en tres etapas, solamente tendrá una etapa, debido por un lado, a la salida anticipada de la cooperación y por

otro, a la debilidad de algunas municipalidades para ejecutar los fondos. Probablemente ello ocurra por su abrupta salida, que limita la articulación y coordinación para que el impacto socioeconómico y socio ambiental generado por el proyecto pueda ser aprovechado y continuado por otras agencias cooperantes o por el mismo estado; limitando también la optimización de los recursos financieros. Pero es válido reiterar que el éxito de la primera etapa supera con creces las limitaciones suscitadas en su ejecución.

Adicionalmente, es importante destacar que por los impactos medibles en cuanto al número de beneficiarios y cualitativos del proyecto versus la cantidad de fondos ejecutados se puede establecer a este como uno de los proyectos más eficientes y eficaces de la cooperación sueca en Honduras, en esta etapa de salida.

Impacto y sostenibilidad

El proyecto en su primer y probablemente único año de ejecución⁷⁵ produjo resultados muy buenos, según fue expresado por los diferentes actores consultados⁷⁶; el apoyo financiero además de permitir el desarrollo de 103 proyectos de la infraestructura, electrificación, abastecimiento y saneamiento de agua, ha permitido mostrar la capacidad de ejecución de los municipios, se ha fortalecido la capacidad de diálogo entre sociedad civil y autoridades municipales, se ha fortalecido la igualdad de género y desarrollo de capacidades en eficacia y eficiencia de las organizaciones locales⁷⁷.

Sin embargo, aunque se desconoce si es porque el proyecto surge en la etapa de salida de la cooperación, si es porque los funcionarios de ASDI que lo diseñaron e iniciaron su ejecución salieron de la representación en Honduras, o es porque es una característica de todos los proyectos ejecutados, no existe una articulación e integración inter agencial con otros cooperantes o con el gobierno central a fin de articular acciones, promover sinergias, aprovechar los recursos y maximizar el impacto del mismo⁷⁸. Y, el temor es que en el corto plazo se observa limitada su sostenibilidad o seguimiento; aunque no se duda que por muy lento que sea EROC logrará el interés de otros donantes para su continuidad.

Es destacable que en materia de comunicación y diálogo a nivel de sociedad civil y autoridades locales este proyecto constituye un ejemplo y una experiencia única que vale la pena replicar y que lastimosamente no fue sistematizada, ni mucho menos divulgada. Con el trabajo hasta ahora ha sido posible propiciar y fortalecer procesos de participación ciudadana que se expresan con mayor involucramiento de la población en los asuntos públicos en los ámbitos local y nacional. Ahora existen más cabildos abiertos; en la gran mayoría de los municipios no se efectuaban o se realizaba uno al año. Acción a la que ha contribuido El EROC creando las condiciones para lograr cambios sociopolíticos y económicos que mejoren la calidad de vida de la población del Occidente.

Finalmente en cuanto a impacto se refiere se puede concluir que el proyecto según los consultados que incluye a los principales actores del proceso tiene un nivel de aceptación total y de satisfacción de los

⁷⁵Hasta la fecha de la entrevista con el Ing. Ricardo Mairena, todavía no se tenía una definición clara de cuáles y cuantos municipios seguirían recibiendo el apoyo de ASDI en 2010.

⁷⁶Comunicación personal. Junio 2010. Entrevista y presentación de EROC.

⁷⁷Ibídem.

⁷⁸Comunicación personal. Entrevista y presentación de EROC y a Ricardo Mairena

logros alcanzados en más del 90%⁷⁹. Entre sus logros e impactos cuantificables se pueden establecer los siguientes: a) 100,000 personas cuentan con mejor acceso a sus comunidades; b) 23,000 personas poseen mejor acceso al servicio de energía eléctrica; c) 16,200 personas tienen acceso a servicios de agua potable y saneamiento básico; d) 3,000 niños y adolescentes tienen acceso a centros educativos de mejor calidad; e) 700 jóvenes tienen mejor acceso a educación no formal⁸⁰.

En tanto que los impactos cualitativos los consultados / beneficiarios del proyecto destacan que la oportunidad brindada por la cooperación sueca es la primera experiencia de descentralización de fondos que se otorga la región y que ello más allá de los proyectos ejecutados ha permitido ganar una experiencia única en la gestión y administración permitiéndoles a los municipios demostrar su capacidad a pesar de las debilidades particulares de cada uno de los 30 participantes en el proyecto. En la priorización y selección de proyectos ASDI, según los consultados, ha permitido el fortalecimiento de las capacidades locales para la gestión de su propio desarrollo. La incorporación de la igualdad de género en cada una de las etapas del proyecto es sin duda un valor agregado de mucha trascendencia en el desarrollo de las capacidades locales, según su propia manifestación.

En cuanto a la sostenibilidad del Proyecto se puede concluir que los proyectos ejecutados la sostenibilidad referida a mantenimiento y seguimiento quedan sólidamente establecidos en virtud a que surgen de las necesidades priorizadas por las comunidades y son de beneficio colectivo. Sin embargo, la sostenibilidad financiera del Programa como tal queda limitada por la falta de promoción de sus logros e impactos al mismo gobierno y a otras fuentes financieras.

Temas transversales

Este proyecto incluye casi todos los ejes transversales definidos por las Cooperación Sueca, tanto en su Estrategia Regional como de salida; pero sin duda, son la reducción de la pobreza, la descentralización, la reducción de la vulnerabilidad social y de los recursos naturales y el ambiente, así como el tema de género los que quedan más evidenciado en todos los proyectos ejecutados a través del programa. En este orden la contribución de ASDI en el apoyo de la reducción de la pobreza empujando su implementación, a través de la descentralización es el tema abordado por el proyecto. La región occidental de Honduras posee 67 municipios que forman parte de los 240 municipios categorizados como los más pobres del país, al ser seleccionados para beneficiarse por este proyecto, permiten la incorporación de los valores de ASDI.

Asimismo, y siendo que la ERP propone a la descentralización como un eje transversal también este eje transversal se asume como uno de los conceptos de ASDI asumidos en este programa. Lograr a través de este programa, que 30 municipios, 14 mancomunidades y 2 entes con incidencia en la gobernabilidad promuevan su propio desarrollo a través de: El fortalecimiento de las capacidades locales, la descentralización fiscal y administrativa, la promoción del desarrollo regional y el ordenamiento territorial, el potenciar la gobernabilidad y la transparencia, establecen un gran logro de ASDI en la incorporación de sus conceptos, valores y ejes transversales.

⁷⁹Informe Final de Evaluación de la Cooperación Sueca.

⁸⁰Comunicación personal y presentación de EROC.

Por lo antes expuesto, queda claro que el apoyo a la región de occidente por parte de ASDI incorpora los conceptos promovidos por la cooperación sueca en el apoyo de la gestión del desarrollo de los países centroamericanos, tanto en su estrategia regional, como de país.

Lecciones aprendidas

A pesar de los importantes logros de este proyecto, existen lecciones aprendidas importantes para ser tomadas en cuenta por la cooperación sueca y cualquiera otra cooperación en Honduras al momento de ejecutar proyectos similares y entre otras destacan las siguientes:

- a) Una importante lección aprendida es que es factible realizar alianzas productivas entre Gobierno, Cooperación Internacional y la sociedad civil, unidos con las Corporaciones Municipales. Mostrando que los momentos de crisis no son solo para condenar sino que también son *“momentos importantes para tener buenos resultados y aprovechar las adversidades en la búsqueda de mejores opciones de vida”*⁸¹.
- b) Es destacable que en materia de comunicación y diálogo a nivel de sociedad civil y autoridades locales este proyecto constituye un ejemplo y una experiencia única que vale la pena replicar y que lastimosamente no fue sistematizada, ni mucho menos divulgada. Adicionalmente, la incorporación de un proceso casi único en el país para lograr la descentralización de la gestión administrativa y ejecución presupuestaria, que está plasmada en la ley de municipalidades desde 1990, pero que a la fecha no se ha alcanzado, define a este logro como uno de los mayores valores insertados y alcanzados por este proyecto.
- c) A pesar de los importantes logros obtenidos existen debilidades del diseño al momento de seleccionar los municipios y/o de definir las medidas de implementación del programa, ya que en el mismo no se toman en cuenta las capacidades logísticas y de recursos humanos existentes en cada municipio a fin de definir el tipo de mecanismos e instrumentos administrativos que permitan mejorar la capacidad de ejecución de los fondos descentralizados; es destacable que existe en Honduras una clasificación de los municipios en A, B, C y D. Y, que debido a que en el proyecto se trabajó con los municipios C y D, que corresponde a los más pobres del país, deben garantizarse medidas particulares para que los mismos se aborden en función a sus capacidades.

Y, es importante destacar que a pesar de conocer las limitaciones de estos municipios a los mismos se les se sigue abordando como si se tratase de municipios A y B; asumiendo que cuentan con los procedimientos, formatos y tecnología administrativa, que la administración pública demanda, pero que en la realidad no es así y que por esa razón se atrasó la implementación del siguiente desembolso⁸².

Y, aunque en el diseño se incluyó la participación a manera de apoyo técnico de EROC y ASONOG, este estuvo principalmente dirigido más a la capacidad de gestión y empoderamiento, más no a la administrativa; por ello es importante establecer la necesidad de fortalecer a estos municipios con tecnologías, procedimientos y formatos diferenciados según su capacidad y la del personal que trabaja en ellas.

⁸¹ Comunicación Personal. Junio 2010. *Óp. Cit.*

⁸² *Ibidem.*

- d) No se previó en el diseño la incorporación de actividades de monitoreo y control o de seguimiento, asumiéndose que EROC y ASONOG lo harían, pero es importante que estas organizaciones de apoyo local también mejoren su capacidad para ejercer su rol facilitador.
- e) Aunque se desconoce si es porque el proyecto surge en la etapa de salida de la cooperación, si es porque los funcionarios de ASDI que lo diseñaron e iniciaron su ejecución salieron de la representación en Honduras, o es porque es una característica de todos los proyectos ejecutados, lo cierto es que no existe una articulación e integración inter agencial con otros cooperantes o con el gobierno central a fin de articular acciones, promover sinergias, aprovechar los recursos y maximizar el impacto del mismo. Ello promueve que el programa resulte ambicioso para ser ejecutado como parte de la estrategia de salida de la cooperación.

En consecuencia existe una limitada, por no decir inexistente, coordinación con el Gobierno Central u otros entes privados o no gubernamentales, lo que limita que el proyecto esté listo para ser promovido o “vendido” a otras fuentes financieras que puedan adaptar o adoptar su apoyo y puedan aprovechar las ventajas y beneficios generados, pero sobretudoo que las capacidades locales sean fortalecidas. Y, el temor es que en el corto plazo se observa limitada su sostenibilidad o seguimiento; aunque no se duda que por muy lento que sea EROC logrará el interés de otros donantes para su continuidad.
- f) No obstante los importantes logros obtenidos en un breve período de tiempo, quedó demostrado que la descentralización municipal y la de sociedad civil no funcionan sin capacidad, ni seguimiento. Existe un costo muy alto en la transición desde la centralización hasta la descentralización en cuanto a la generación de capacidades locales, tanto para generar este cambio en los entes receptores del apoyo, como de los que se espera se conviertan en las figuras de asistencia técnica insertadas en la dinámica del desarrollo local, tal cual lo consideró ASDI al incorporar a EROC y ASONOG.

Pero por otro lado, el breve acompañamiento para aportar esas capacidades institucionales considerando sus funciones y mandato, hace más evidente el impacto positivo generado por la cooperación sueca en poblaciones excluidas y afectadas directamente por la pobreza; pero que requieren de un mayor seguimiento y capacitación del cooperante.
- g) Otro aspecto importante a tomar en cuenta por ASDI en futuros proyectos de este tipo es concentrar más la cooperación; la dispersión de la asistencia limita el apoyo, seguimiento y capacitación a los beneficiarios.

Apéndice 4 - Estudios de caso

Caso: Transversalización del Enfoque de Género para el Desarrollo Integral de la Mujer (Apoyo al INAM)

1. Breve descripción del proyecto

En la década de los noventa la designada presidencial Guadalupe Jerezano crea la Oficina Nacional de la Mujer la cual es fortalecida por la cooperación internacional con la creación del Instituto Nacional de la Mujer (INAM).¹

Asdi toma la decisión de apoyar estas gestiones logrando con el apoyo de otros cooperantes² la creación del INAM, la política nacional de la Mujer, I Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres y el diseño del II Plan Nacional de Oportunidades para las Mujeres que al momento de la evaluación está en proceso de aprobación³.

Estas acciones permitieron que el estado hondureño cuente con un mecanismo nacional de la mujer, una política estatal aprobada por las máximas autoridades del Estado y la ejecución de un plan en diferentes áreas como: salud, educación, economía y pobreza, violencia contra la mujer y gobernabilidad y participación ciudadana.

Este plan ha permitido fortalecer al Instituto Nacional de la Mujer al darle las funciones y estructura organizativa. Asdi también financió la labor de ejecución institucional del INAM destinando recursos al pago de salarios y otras necesidades de operación.

Pero el INAM en estos diez años no ha logrado transversalizar la perspectiva de género en otras instancias del Estado y no se ha consolidado como ente rector⁴ del tema⁵.

Ha incido en acciones concretas en todas las áreas mencionadas dirigidas a promover los derechos humanos de las mujeres así como la igualdad de hombres y mujeres pero no logró articular las acciones entre otras instancias, obtener sinergias y conseguir el compromiso político en el gobierno nacional y local.

Su relación con las organizaciones no gubernamentales de las mujeres desde el golpe de estado se rompieron y la sociedad civil no reconoce la institucionalidad del INAM debilitando su reconocimiento a nivel nacional e internacional.⁶

2. Modalidad de cooperación

Asdi contempla diferentes modalidades de cooperación. En este caso la cooperación está dirigida al fortalecimiento institucional en este caso con ciertas variables ya que logra alianzas estratégicas con otros actores como es el caso de ACEID (Cooperación Española)⁷ y financia por medio de la

¹ Entrevista a consultora internacional

² Proyecto de Transversalización del Enfoque de Género para el Desarrollo integral de la Mujer

³ Entrevista con funcionarias de la cooperación internacional

⁴ Evaluaciones realizadas al proyecto

⁵ Entrevista a funcionarios/as del Estado Hondureño

⁶ Entrevista con funcionarias de las organizaciones no gubernamentales de la mujer

⁷ Entrevista con funcionarias de la cooperación española

multilateralidad al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD para complementar acciones⁸.

3. Apropiación de los valores de Asdi

En general el apoyo de Asdi a la transversalización del enfoque de género para el desarrollo integral de la mujer busca apropiarse con los valores institucionales como es el ejercicio de rendimiento de cuentas y exigibilidad de los derechos⁹, la promoción de los derechos humanos de las mujeres, la participación ciudadana¹⁰ y la transparencia en la función.

Excepcionalmente el proyecto no aborda un tema transversal tanto para Asdi como para los acuerdos establecidos en la declaración de Estocolmo como es la incorporación de la perspectiva de género en las políticas de protección al medio ambiente siendo este factor uno de los fundamentos básicos para la cooperación por los estragos ocasionados por el Huracán Mitch.

4. Apropiación de los conceptos de Asdi

El INAM logra a lo interno promover la igualdad de género en la formación, ejecución y desarrollo de la política como del plan y sus acciones. No necesariamente en los métodos utilizados donde todavía prevalecen prácticas patriarcales generadas por la cultura política del país¹¹.

La aprobación de la política y el plan están encaminados a satisfacer necesidades estratégicas que impactan en aspectos estructurales como la posición de subordinación, discriminación y violencia de las relaciones de género¹².

Uno de los capítulos de la política esta encaminado a promover las acciones dirigidas por ejemplo reducir la carga de trabajo de las mujeres, facilitar el acceso a los recursos de producción, incrementar la participación en la toma de decisiones, mejorar la organización política de las mujeres, combatir la discriminación, violencia y subordinación de las mujeres, cambiar los estereotipos sociales sexistas etc. Aunque en la realidad el impacto ha sido muy limitado¹³.

En relación a la conceptualización de la transversalización de género a lo externo del INAM no lograr armonizar la conceptualización calificando erróneamente lo que es género y fortaleciendo los prejuicios y estereotipos del sistema patriarcal en las acciones en algunas de las instituciones como los gobiernos locales donde los proyectos de las mujeres están relacionados con reproducir la responsabilidad de cuido tradicional de las mujeres¹⁴.

Se centran en satisfacer las necesidades prácticas aquellas que las mujeres identifican en virtud de sus roles de trabajo por género o la posición subordinada de las mujeres. Estas necesidades a menudo están relacionadas con la inadecuación de las condiciones de vida, como acceso a empleo, educación, salud, infraestructura, etc., socialmente aceptadas por la sociedad. Están relacionadas con las necesidades de las condiciones de vida en general.

⁸ Entrevista con funcionarias/os del PNUD

⁹ Presentación ante los Comité de la CEDAW y las instancias de monitoreo de la CIM

¹⁰ Proceso de aprobación de la política y el plan entrevista con funcionarios/as del INAM y de la sociedad civil

¹¹ Acciones realizadas para la aprobación del II Plan por parte de las autoridades golpistas

¹² Política Nacional de la Mujer y Plan de Igualdad de Oportunidades para la Igualdad de la Mujer

¹³ Entrevista con funcionarias de las organizaciones no gubernamentales de las mujeres

¹⁴ Entrevista a miembros de las redes de las oficinas municipales de la mujer y funcionarias

5. Valoración sobre la comunicación y diálogo

Las agencias cooperantes con el objeto de articular acciones, promover la sinergia entre proyectos, aprovechar los recursos y maximizar el impacto crean la mesa inter agencial de género¹⁵

A pesar de que Asdi fue la agencia que aportó más recursos para la temática no asumió un liderazgo sino más bien participó intermitentemente en algunos momentos participando activamente y en otro totalmente ausente.

Este relacionamiento incidió en una falta de articulación y coordinación que en algunos casos impacto en un desaprovechamiento de los recursos y una reducción del impacto como fue el caso de los derechos electorales financiados por tres vías INAM, PNUD y CDM.

En el ámbito del diálogo establecido en el G 16 el tema de género estuvo totalmente ausente no fue agendado y los abusos que sufrieron las mujeres durante el golpe de estado se desvalorizaron.¹⁶

6. Sistema de monitoreo de Asdi sobre el proyecto

Conforme a la información suministrada se realizaron diversas auditorías relacionadas con los desembolsos las cuales presentaron en algunos casos deficiencias que debieron ser corregidas por las autoridades del INAM¹⁷

En relación al monitoreo de impacto de los productos se realizaron varias evaluaciones pero curiosamente muchas de sus recomendaciones no fueron tomadas en cuenta para mejorar la ejecución.

El acompañamiento y seguimiento por Asdi fue intermitente pareciera que respondió a los intereses personales de quienes se encontraban laborando en la oficina de Asdi en Honduras.

7. Articulación y coordinación con otros proyectos y otros donantes sobre la misma materia

La articulación no fue satisfactoria Asdi financió el tema por tres vías principales: 1- Institucional por medio del INAM 2-Multilateral por medio de PNUD 3-Proyectos por medio de las organizaciones no gubernamentales suecas como DIAKONIA y Centro de Cooperativas Suecas.

En estos proyectos que fueron dirigidos directamente a financiar la temática de género no se ejerció coordinación eficiente incidiendo en el impacto y el aprovechamiento de los recursos¹⁸

Los proyectos financiados por Asdi que no tenían como fin la igualdad de género¹⁹ no se incorpora la temática en forma transversal lo que hubiese fortalecido los objetivos planteados en este proyecto.

8. Lecciones Aprendidas

- 1) Cuando se eligen diversas modalidades de cooperación Asdi debe de establecer mecanismos más eficientes para lograr un mejor aprovechamiento de los recursos
- 2) Asdi debe promover la apropiación de los valores institucionales y de los objetivos regionales y de país con las contrapartes.
- 3) Debe existir claridad conceptual entre Asdi y las contrapartes para gozar de una terminología común dirigida a cumplir con los objetivos planteados.

¹⁵ Entrevista a miembros de la mesa inter agencial de género

¹⁶ Entrevista a miembros de la sociedad civil

¹⁷ Entrevista a funcionarios/as y ex funcionarias del INAM

¹⁸ Caso de proyectos comunales con las Oficinas Municipales de la Mujer

¹⁹ La mayoría de los recursos se canalizaron por esta vía

- 4) El tema de la igualdad de género debe estar presente en todas las instancias de diálogo establecidas por Asdi y no centrarse únicamente en la que es especialista en el tema
- 5) Asdi debe aprovechar todas las instancias de coordinación inter agencial para promover su agenda relacionada con el tema de la igualdad entre hombres y mujeres
- 6) La igualdad entre hombres y mujeres debe estar presente en forma transversal de la cooperación Asdi y no solamente en los proyectos específicos.
- 7) Es fundamental que Asdi continúe apoyando proyectos específicos que promuevan la igualdad de género y la deconstrucción del sistema patriarcal.
- 8) Las evaluaciones dirigidas a monitorear el proyecto deben ser tomadas en cuenta para mejorar la ejecución del proyecto y no como un instrumento de simple trámite
- 9) En países con altos grados de corrupción e ingobernabilidad es necesario establecer un acompañamiento y seguimiento de las acciones con el fin de asegurar una correcta ejecución del proyecto.
- 10-Se debe establecer y ejecutar planes de articulación entre los proyectos financiados por Asdi y los de otras agencias cooperantes para lograr un impacto mayor y un aprovechamiento de los recursos

Caso: Relación Asdi-PNUD en materia de Gobernabilidad Democrática

1. Breve descripción del proyecto

La relación Asdi-PNUD en este sector se remonta, según documentos revisados, desde 1998. En un primer momento esta relación cubrió hasta el año 2002 y se concretó en 4 sub-programas que sumaron 9 proyectos, aportando Asdi aproximadamente \$17.9 millones²⁰:

- Subprograma Fortalecimiento de las capacidades nacionales para facilitar el proceso de toma de decisiones
 - ✓ Proyecto: Establecimiento de un Sistema Nacional de Estadísticas
 - ✓ Proyecto: Apoyo al Censo de Población y Vivienda 2000
- Subprograma Apoyo a la formulación e implementación de políticas de equidad de género para el desarrollo sustentable
 - ✓ Proyecto: Apoyo al establecimiento del Instituto Nacional de la Mujer
 - ✓ Apoyo a la ejecución de una política de igualdad de oportunidades en el tema de reducción de la pobreza
 - ✓ Apoyo a la ejecución de una política de igualdad de oportunidades en áreas rurales
- Subprograma Apoyo al fortalecimiento municipal y la descentralización
 - ✓ Proyecto: Desarrollo Municipal y descentralización
- Subprograma Apoyo al fortalecimiento institucional del sistema legislativo y el ejercicio de la justicia
 - ✓ Proyecto: Apoyo al Congreso Nacional (Centro de Informática y Estudios Legislativos)
 - ✓ Proyecto: Fortalecimiento al Ministerio Público; 5 Fiscales Especiales
 - ✓ Proyecto: Reforma Electoral

²⁰ Ericksson (Lars), Blomquist (Lena) y Oseguera (Margarita), Swedish/UNDP, Governance Programme in Honduras, Sida Evaluation 02, Department for Latin America.

En una segunda fase de cooperación Asdi-PNUD, 2004-2007, la relación se enfocó en 5 proyectos concretos, **aportando Asdi \$5,85 millones de dólares**²¹:

- Reforma Política
- Armas pequeñas, seguridad y justicia
- Fortalecimiento de la Secretaría de Defensa y modernización de las Fuerzas Armadas
- Legalización y titulación de tierras en Tegucigalpa
- Seguimiento de las Metas del Milenio

En la fase de salida, 2008-2010, Asdi junto al PNUD implementa dos sub-programas²²:

- Subprograma de apoyo a las reformas para el fortalecimiento de la democracia
- Subprograma de seguridad, justicia y cohesión social

Esta intervención implicó ocho proyectos específicos²³: Sistema de Observatorio para el Seguimiento de las Metas del Milenio; Asistencia Técnica Electoral; Promoción de la planificación estratégica para la equidad de género y de la participación ciudadana de las mujeres; Reformas para el Fortalecimiento de la Democracia; Fortalecimiento de las Capacidades Nacionales e Incidencia en el Desarrollo Humano Sostenible y el logro de las Metas del Milenio en Honduras; Seguridad, Justicia y Cohesión Social; Planes Integrales de Seguridad; y, Apoyo al Fortalecimiento de la Capacidad de Gestión del Registro Nacional de Personas.

2. Modalidad de cooperación

La relación Asdi-PNUD ha sido muy cercana y constante desde el inicio de la cooperación sueca en Honduras. En algunos casos Asdi ha financiado el total de la intervención, en otros el costo ha sido compartido con el PNUD, o la relación ha sido multilateral, complementándose el aporte de Asdi con otros donantes a través del PNUD. Esta relación ha sido fructífera para Asdi, toda vez que existe una opinión generalizada sobre la excelente reputación del PNUD y se valora positivamente su capacidad de diálogo y lobbying. Esto le ha permitido a Asdi jugar un rol positivo e importante en lograr el arranque de nuevas iniciativas, especialmente en temas sensibles.

3. Apropriación de los valores de Asdi

El PNUD es el organismo líder en materia de gobernanza democrática del sistema de la ONU. Los esfuerzos de gobernanza democrática de la organización se centran en cuatro áreas principales²⁴:

- Extender las oportunidades de las personas para que participen en la toma de decisiones políticas (presta su asistencia a elecciones nacionales, alienta a que más mujeres entren en la política e invierte en medios de comunicación libres e informados).

²¹ Castaldi (Juan Carlos), Programa de Gobernabilidad Democrática, Asdi-PNUD, Honduras, Informe Final del Programa 2004-2007, agosto 2009.

²² Ver Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Programa de Gobernabilidad 2008-2010 presentado a Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional, Honduras, Junio 2008.

²³ Para el 2008 Asdi daría 11,000,000 SEK, para el 2009 serían 22,500,000 y para el 2010 18,250,000 SEK. Ver carta suscrita por Nilla Ingstorp dirigida al PNUD de fecha 20 de agosto de 2009. Es importante indicar que estos montos fueron variados por el golpe de estado.

²⁴ Ver <http://www.undp.org/spanish/temas/gobernabilidad.shtml>

- Hacer que las instituciones democráticas sean más responsables y sensibles a los ciudadanos (ayuda para que la administración pública preste mejores servicios y procura que las leyes se apliquen a todos)
- Promover los principios de gobernanza democrática (especialmente la lucha contra la corrupción, los derechos humanos, el fortalecimiento de la mujer y la igualdad de oportunidades).
- Apoyar las evaluaciones del país de su gobernanza democrática (lo que permite a los países evaluar sus necesidades, monitorear sus progresos y alcanzar sus metas, y crear las capacidades de los diversos actores para recabar y analizar la información necesaria para tomar las decisiones correctas).

Para el caso de Asdi, las áreas relevantes de su cooperación se centraron en la participación popular en los procesos políticos, fortalecimiento del estado de derecho, conducción democrática de la sociedad y manejo de conflictos y reconciliación²⁵, aspectos presentes en la Declaración de Estocolmo, pilar de la cooperación internacional sueca. Además, son componentes esenciales la perspectiva de derecho y la transversalización del género, todo ello en aras de una mejor condición de vida de los seres humanos.

En este sentido, existe una identidad entre las áreas prioritarias y los objetivos de Asdi y los del PNUD, lo que le permitió a ambas entidades establecer alianzas para complementar sus fortalezas a efecto de optimizar sus recursos y lograr más eficazmente los resultados esperados.

4. Apropriación de los conceptos de Asdi

Existe una opinión generalizada tanto en la cooperación internacional, la sociedad civil como entre los funcionarios públicos del país que la cooperación sueca ha sido fundamental en la transformación democrática de Honduras y que ha abordado exitosamente temas sensibles como derechos de la mujer, el abordaje del VIH/SIDA y procesos y reformas electorales, entre otros.

En gran parte, la relación con el PNUD le ha permitido a Asdi este éxito. El trabajo conjunto ha tenido un impacto importante en la institucionalidad democrática, en la defensa de derechos y en la consolidación de un marco legal que permita su reconocimiento y exigibilidad. Empero, la transversalidad de la perspectiva de género, que si bien es fundamental para Asdi y para PNUD, no logró concretarse en la integralidad de la relación entre estos actores, salvo en los proyectos específicos relacionados con el INAM.

5. Valoración sobre la comunicación y diálogo

La relación Asdi-PNUD que es una constante desde el inicio de la cooperación sueca en Honduras ha sido de largo plazo en tres temas: equidad de género e igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres; reforma política y electoral; y, seguimiento a los Objetivos del Milenio. Esto sin perjuicio de que en otras áreas (como seguridad y descentralización), a través de diferentes intervenciones, Asdi ha logrado importantes resultados en los diez años de cooperación mutua.

De acuerdo a los diferentes documentos de evaluación consultados sobre la implementación del Programa de Gobernabilidad, Derechos Humanos y Género y a entrevistas realizadas, la comunicación entre Asdi y PNUD ha sido fluida y horizontal, sin exigencias ni condiciones por parte de la cooperación sueca, esto ha sido resaltado por el PNUD como un factor diferenciador respecto de otros cooperantes internacionales²⁶.

No obstante, es importante mencionar que esta relación, facilitada por la coincidencia programática, no se ha caracterizado por una planeación estratégica conjunta, ni obedece a una planeación estratégica de Asdi para el abordaje del sector. En realidad, los proyectos comprendidos en los períodos de la relación Asdi-PNUD

²⁵ Así consta en su Estrategia Regional para América Central y El Caribe, 2001-2005 extendida hasta el 2007.

²⁶ Entrevistas realizadas.

1998-2002 y 2004-2007 carecen de una visión integral y de conjunto²⁷. Son realmente la suma de varios proyectos sin una debida coherencia y complementariedad entre ellos. De hecho, los proyectos de la fase 1998-2002 fueron identificados y diseñados por PNUD y autoridades hondureñas en diferentes combinaciones y en diferentes momentos con participación más bien reactiva de Asdi²⁸.

Sin embargo, es definitivo que su implementación es un aporte cualitativo a la institucionalidad democrática. El eje central de esta relación fue el fortalecimiento institucional a nivel nacional y local y de las políticas públicas que eventualmente impactarán en la reducción de la pobreza.

Ya en el período 2008-2010 de la relación Asdi-PNUD se evidencia una planificación estratégica sobre la base de resultados esperados.

6. Sistema de monitoreo de Asdi sobre el proyecto

Asdi delegó, en gran medida, en el PNUD su participación en la planeación, ejecución y monitoreo de sus intervenciones en Gobernabilidad democrática. Por otro lado, el involucramiento en la ejecución de los proyectos dependió de la afinidad temática de quien dirigiera la oficina de Asdi en Honduras, así en algún momento hubo un importante rol de Asdi en el tema de género, o en el tema de VIH/SIDA o en el diálogo político respecto de la institucionalidad democrática.

Empero, en la última fase de relación Asdi-PNUD, es decir, 2008-2010, se introduce en la formulación de los proyectos un mecanismo novedoso hasta entonces, que consiste en la instalación de Juntas de Proyectos, que es la máxima instancia responsable de tomar decisiones gerenciales cuando se requiere de algún tipo de orientación, aprobación de informes, planes y presupuestos anuales de trabajo y aprobación de revisiones presupuestarias. En dicha Junta, Asdi pasa a formar parte activa y decisiva por su condición de proveedor de recursos. Esta metodología resultó fundamental en junio del 2009 con el golpe de estado, toda vez que la Junta tuvo que tomar decisiones urgentes para ajustar la implementación de las intervenciones en el contexto de crisis política.

7. Articulación y coordinación con otros proyectos y otros donantes sobre la misma materia.

Algunas de las contrapartes de la cooperación sueca señalan como una debilidad de Asdi la falta de articulación, coordinación y complementariedad entre sus diferentes intervenciones y proyectos. Esto se confirma con una evaluación que se hizo a Asdi respecto de su relación con el PNUD: “Si bien hubo una participación activa de Asdi en la identificación de las acciones, se requiere de un mayor involucramiento en el diseño, monitoreo y evaluación de los proyectos, para asegurar su articulación con otras intervenciones financiadas por Asdi en el área de gobernabilidad y con el resto de las acciones financiadas por otras agencias de cooperación en el marco del mismo Programa.”²⁹

Esta situación predominó pese a que el PNUD era un ente coordinador entre varios donantes. Pero la coordinación de la cooperación no se tradujo en la conformación de alianzas entre éstos aún respecto de un

²⁷ Ver Reporte Final, Análisis de los resultados de la Cooperación Suecia-Honduras, 2001-2006, el cual indica: “...el primer programa de gobernabilidad de PNUD que fue apoyado por la cooperación sueca hasta 2003 estaba constituido por 9 proyectos un tanto desvinculados entre sí y presentaban problemas de planeación y programación, algunos de los cuales fueron relativamente abandonados por la institución generando problemas de sostenibilidad”.

²⁸ Eriksson (Lars), Blomquist (Lena) y Oseguera (Margarita), Swedish/UNDP, Governance Programme in Honduras, Sida Evaluation 02, Department for Latin America. En el mismo sentido ver Reporte Final, Análisis de los resultados de la Cooperación Suecia-Honduras, 2001-2006, el cual indica: “...el primer programa de gobernabilidad de PNUD que fue apoyado por la cooperación sueca hasta 2003 estaba constituido por 9 proyectos un tanto desvinculados entre sí y presentaban problemas de planeación y programación, algunos de los cuales fueron relativamente abandonados por la institución generando problemas de sostenibilidad”.

²⁹ Castaldi, Op.cit.

mismo proyecto, sino en la división del trabajo, lo cual afectó el logro de avances sostenibles en Gobernabilidad³⁰.

CASO: Apoyo Presupuestario a la Región de Occidente para el Fortalecimiento de las Capacidades Locales. 2008 -2010

1. Breve descripción del proyecto

La Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (Asdi) en Honduras, como parte de su estrategia de salida incluyó el Programa de Apoyo Presupuestario a la Región de Occidente, el cual se inicia en 2008, a través de un convenio de cooperación con El Espacio Regional de Occidente (EROC)³¹, convenios con 30 municipios de occidente, convenios con 14 mancomunidades³² y un convenio de apoyo técnico a todas estas instituciones con la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales (ASONOG).

El objetivo general del programa es “Contribuir con el proceso de descentralización, mejorando la participación local, la apropiación, la equidad de género, la transparencia, la inclusión social y los procesos de auditoría social”. A tal efecto incluye el apoyo a las municipalidades y mancomunidades a través de EROC, quien a su vez es apoyado por la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales (ASONOG). El Programa incluye un componente para apoyar la implementación de los Planes de Desarrollo Municipal (PEDM o PDM) y otras iniciativas estratégicas, de manera descentralizada, fortaleciendo la institucionalidad y la democratización de procesos de desarrollo local en el occidente de Honduras.

El proceso de selección de los municipios fue realizado por la Firma Pricewaterhousecoopers Honduras quien bajo contrato con Asdi apoyó la precalificación de los municipios, la evaluación y desarrollo de sus capacidades administrativas; la firma desarrolló un diagnóstico en cada una de las 30 Municipalidades seleccionadas con el fin de evaluar las capacidades administrativas y las áreas de mejora para el manejo de los fondos del proyecto. Es importante destacar que la selección de esta región del país está estrechamente vinculada, por un lado a contribuir con el Gobierno de Honduras en la ejecución de la estrategia de reducción de la pobreza; ello porque en esta región se tienen los mayores índices de pobreza y más bajos índices de desarrollo humano. Pero por otro lado porque en occidente existe la fortaleza en organización y diálogo entre sociedad civil, gobiernos municipales y gobierno central.

Destacable es también el hecho que por ejemplo EROC, surge y se fortalece en su capacidad de diálogo con el apoyo de una ONG sueca, que con fondos de la cooperación logra fortalecer procesos participativos, de gestión e integración para la organización local; así es que existe una consolidada capacidad local, tanto de las organizaciones no gubernamentales, como de los gobiernos municipales; ejemplificando sin duda los procesos de descentralización, transparencia y participación ciudadana en la toma de decisiones, con una importante cuota de protección de derechos sociales (servicios de agua, luz, educación y otros).

El proyecto en su primer y probablemente único año de ejecución³³ produjo resultados muy buenos, según fue expresado por los diferentes actores consultados; el apoyo financiero además de permitir el desarrollo de 103 proyectos de la infraestructura, electrificación, abastecimiento y saneamiento de agua, ha permitido mostrar la capacidad de ejecución de los municipios, se ha fortalecido la capacidad de diálogo entre sociedad

³⁰ Ibid.

³¹ Comunicación personal. Entrevista realizada al Sr. Ricardo Mairena, responsable de coordinación del proyecto

³² Mancomunidad es el término usado para definir a un grupo de municipalidades que se organizan con personería jurídica a fin de gestionar y ejecutar planes, programas y proyectos de beneficio común. Esta organización generalmente es biofísica ya que se hace principalmente a nivel de cuencas; pero también se organizan en función a la vecindad y nivel de acceso entre municipios.

³³ Hasta la fecha de la entrevista con el Ing. Ricardo Mairena, todavía no se tenía una definición clara de cuáles y cuantos municipios seguirían recibiendo el apoyo de Asdi

civil y autoridades municipales, se ha fortalecido la igualdad de género y desarrollo de capacidades en eficacia y eficiencia de las organizaciones locales³⁴.

8. Modalidad de cooperación

Asdi contempla diferentes modalidades de cooperación. En este caso la cooperación está dirigida al fortalecimiento institucional a través de la descentralización municipal, pero teniendo como intermediario al Espacio Regional de Occidente, ASONOG y las Mancomunidades.

2. Apropriación de los valores de Asdi

En general el apoyo de Asdi a la reducción de la pobreza, que inicialmente se dirige al gobierno central a través de diferentes modalidades de cooperación, es sin duda el principal aporte de este proyecto. En este contexto, siendo que la región occidental de Honduras posee 67 municipios que forman parte de los 240 municipios categorizados como los más pobres del país, desde su selección se incorporan los valores de Asdi.

Adicionalmente, la incorporación de un proceso casi único en el país para lograr la descentralización de la gestión administrativa y ejecución presupuestaria, que está plasmada en la ley de municipalidades desde 1990, pero que a la fecha no se ha alcanzado, define a este logro como uno de los mayores valores insertados y alcanzados por este proyecto

3. Apropriación de los conceptos de Asdi

Entre otros aspectos la cooperación de Asdi en Honduras se fundamenta en la búsqueda para contribuir a la reducción de la pobreza, consecuentemente su quehacer es apoyar la implementación de la ERP cuyo diseño se inicia después del Mitch, se amplía y modifica en el período de gobierno 2002 – 2006 y que por falta de financiamiento no se logra ejecutar, pero que con la condonación de la deuda entre 2005 a 2007, se espera alcanzar en el gobierno del período 2006 – 2009.

Pero por diferentes razones, que no son el objetivo de este análisis, esta estrategia no logra ser implementada en el período 2006 -2010; y, en ausencia del financiamiento previsto para ejecutar la ERP, la cooperación externa y en este caso particular la cooperación sueca a través de este proyecto se convierten en las principales fuentes financieras para lograr la implementación de la ERP a nivel nacional y en particular en esta región del país. Es importante hacer notar que la ERP se convierte en uno de los conceptos básicos para el apoyo de Asdi en Honduras.

Siendo que la ERP propone a la descentralización como un eje transversal también este eje transversal se asume como uno de los conceptos de Asdi. Aunque en la ERP se prevé implementar la descentralización a través del Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Local, PRODDEL, bajo la responsabilidad de la Secretaría de Gobernación y Justicia la complejidad del proceso y otros factores limitantes no logran que El PRODDEL alcance sus metas, las cuales fundamentalmente son: lograr El fortalecimiento de las capacidades locales, la descentralización fiscal y administrativa, la promoción del desarrollo regional y el ordenamiento territorial, el potenciar la gobernabilidad y la transparencia. Y, es así que Asdi como parte de sus conceptos de apoyo a Honduras, asume en este proyecto la inclusión de tales objetivos que parcial o deficientemente el Estado ha implementado.

Por lo antes expuesto, queda claro que el apoyo a la región de occidente por parte de Asdi incorpora los conceptos promovidos por la cooperación sueca en el apoyo de la gestión del desarrollo de los países centroamericanos, tanto en su estrategia regional, como de país.

³⁴ Comunicación personal. Entrevista y presentación de EROC.

4. Valoración sobre la comunicación y diálogo

Se desconoce si es porque el proyecto surge en la etapa de salida de la cooperación, si es porque los funcionarios de Asdi que lo diseñaron e iniciaron su ejecución salieron de la representación en Honduras, o es porque es una característica de todos los proyectos ejecutados, no existe una articulación e integración inter agencial con otros cooperantes o con el gobierno central a fin de articular acciones, promover sinergias, aprovechar los recursos y maximizar el impacto del mismo³⁵

Pero se destaca que es Asdi la agencia que a través de una ONG sueca la que aprovecha las fortalezas de organización y capacidad de diálogo existente en esta región e implementa en el marco de la ERP este proceso de descentralización dirigido tanto a municipalidades, como sociedad civil, asumiendo un importante liderazgo y sobretodo convirtiéndose en el pionero en este tipo de apoyos a nivel local. Pero que probablemente por su abrupta salida, limita la articulación y coordinación que permita que el impacto socioeconómico y socio ambiental generado por el proyecto pueda ser aprovechado y continuado por otras agencias cooperantes o por el mismo estado; limitando también la optimización de los recursos financieros.

Pero es destacable que en materia de comunicación y diálogo a nivel de sociedad civil y autoridades locales este proyecto constituye un ejemplo y una experiencia única que vale la pena replicar y que lastimosamente no fue sistematizada, ni mucho menos divulgada.

5. Sistema de monitoreo de Asdi sobre el proyecto

Conforme a la información suministrada se realizaron diversas auditorías relacionadas con los desembolsos; ello incluyó hasta la participación del Tribunal Superior de Cuentas, lo que inclusive es uno de los factores que limitó la agilidad de los desembolsos del proyecto y que a la fecha no se tenga la participación de todas las municipalidades en la segunda etapa del proyecto. Ello porque este monitoreo financiero mostró en algunos casos las deficiencias que debieron ser corregidas por las municipalidades beneficiarias³⁶.

En relación al monitoreo de impacto de los productos no se reporta la realización de evaluaciones, sin embargo los entrevistados indican importantes logros del mismo. Al igual que en otros proyectos y debido en parte a que este surge en la etapa de salida y que fue diseñado por funcionarios que también salieron de Asdi, el acompañamiento y seguimiento técnico por Asdi fue intermitente pareciera lo que plantea que dicho monitoreo respondió tanto a los intereses personales de quienes se encontraban laborando en la oficina de Asdi en Honduras, como a la carga de trabajo asignada al responsable de su seguimiento.

6. Articulación y coordinación con otros proyectos y otros donantes sobre la misma materia

La articulación no fue satisfactoria Asdi financió este proyecto por dos vías: 1- La de apoyo a la sociedad civil y gestión local, por medio del EROC y ASONOG; y, 2- Insitucional, por medio del financiamiento a 30 municipalidades y 14 mancomunidades. En estos proyectos dirigidos a financiar diferentes áreas del desarrollo local se incluyó y se ejerció relativamente bien la coordinación eficiente entre actores locales para lograr un mejor impacto y el aprovechamiento de los recursos³⁷. Sin embargo, no se logró una adecuada sistematización y divulgación a fin de permitir por un lado la internalización de los logros por parte del gobierno central, ni de otros cooperantes con presencia en la región.

³⁵ Comunicación personal. Entrevista y presentación de EROC y a Ricardo Mairena

³⁶ Entrevista con Ing. Ricardo Mairena

³⁷ El proyecto es considerado exitoso por el 90% de los beneficiarios, según estudios reportados en el informe final de la cooperación.

7. Lecciones aprendidas

A pesar de los importantes logros de este proyecto, existen lecciones aprendidas importantes para ser tomadas en cuenta por la cooperación sueca y cualquiera otra cooperación en Honduras al momento de ejecutar proyectos similares y entre otras destacan las siguientes:

- a) Existen debilidades del diseño al momento de seleccionar los municipios y no tomar en cuenta su capacidad de ejecución; es destacable que existe en Honduras una clasificación de los municipios en A, B, C y D, que en el caso del proyecto se trabajó con los municipios C y D, que corresponde a los más pobres del país y a los que se sigue abordando como si se tratase como municipios A y B, en cuanto a procedimientos, formatos y tecnología administrativa. Y, aunque en el diseño se incluyó la participación a manera de apoyo técnico de EROC y ASONOG, estos municipios deben ser abordados con tecnologías, procedimientos y formatos diferenciados según su capacidad y la del personal que trabaja en ellas.
- b) No se previó en el diseño la incorporación de actividades de monitoreo y control o de seguimiento, asumiéndose que EROC y ASONOG lo harían, pero es importante que estas organizaciones de apoyo local también mejoren su capacidad para ejercer su rol facilitador.
- c) El programa fue muy ambicioso para ser ejecutada como parte de la estrategia de salida de la cooperación, limitando la coordinación con el Gobierno Central y por ende limitando la sostenibilidad o seguimiento de éste para adaptar o adoptar su apoyo. Esta situación limita que el proyecto esté listo para ser promovido o “vendido” a otras fuentes financieras y puedan aprovechar las ventajas y beneficio generados, pero sobretudo las capacidades locales fortalecidas.
- d) La descentralización municipal y la de sociedad civil no funciona sin capacidad, ni seguimiento. Existe un costo muy alto en la transición desde la centralización hasta la descentralización en cuanto a la generación de capacidades locales, tanto para generar este cambio en los entes receptores del apoyo, como de los que se espera se conviertan en las figuras de asistencia técnica insertadas en la dinámica del desarrollo local, tal cual lo consideró Asdi al incorporar a EROC y ASONOG. El acompañamiento para aportar esas capacidades institucionales considerando sus funciones y mandato, hace más evidente el impacto positivo generado por la cooperación sueca en poblaciones excluidas y afectadas directamente por la pobreza; pero que requieren de un mayor seguimiento y capacitación del cooperante.
- e) Otro aspectos importante a tomar en cuenta por Asdi en futuros proyectos de este tipo es concentrar más la cooperación; la dispersión de la asistencia limita el apoyo, seguimiento y capacitación a los beneficiarios.

Apéndice 5 - Lista de personas entrevistadas

EN HONDURAS

FECHA	NOMBRE	INSTITUCION/CARGO	LUGAR	PROYECTO
8 de junio	Equipo Asdi		Oficina Asdi	
10 de junio	Entrevista con Ricardo Mairena	Oficial de programas Asdi		Programa Occidente
8 de junio	Pär Sköld	Asdi Oficial de Programa	Oficina Asdi	
9 de junio	Jan Robberts	Jefe Oficina Asdi	Oficina Asdi	
10 de junio	Selma Estrada	Ex-Ministra INAM	Hotel Plaza San Martín	
10 de junio	Oscar Reyes	INAM, Asistente de la Ministra	Oficina del INAM	
10 de junio	María Antonieta Botto	Ministra del INAM	Oficina del INAM	-Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer -Transversalización del Enfoque de Género para el Desarrollo Integral de la Mujer -Plan de Reforma Educativa del Nivel Básico: Reconocimiento a la Diversidad Cultural y Equidad de Género
10 de junio	Xiomara Bú	Foro Nacional de SIDA, Coordinadora	Sede del Foro	Reducir la incidencia del VIH/Sida y mejorar las condiciones de los individuos afectados
	Janeth Flores Izaguirre	Gerencia de Programas y Proyectos		
	César Josué Coello	Asistente de la Coordinación		
	Gilberto Granados V.	Incendencia Política		
	Xenia Sándres	Gerente de Finanzas		
12 de junio	Norman Alvarado	Oficial Técnico del Capítulo Copán del Foro Nacional de SIDA	Hotel VIP Copán	Reducir incidencia del VIH/Sida y mejorar las condiciones de los individuos afectados

13 de junio	Thelma Iris López	Alcaldesa de Santa Bárbara	Su casa de habitación	
14 de junio	Dora Cintia Cardona	Coordinadora General del Plan EFA	Sede EFA	Plan EFA
14 de junio	Daisy Coello	Subcoordinadora Pedagógica del Plan EFA	Oficina de EDU/EFA	
14 de junio	Gladis Lanza	Representante de Visitación Padilla	Oficina de la organización	-Fortalecimiento del Liderazgo de las Mujeres en el Espacio Público
15 de junio	Rocío Tábor Luca Renda	PNUD	Oficina de PNUD	-Gobernabilidad Democrática 2004-2007 - Desarrollo Humano -Metas del Millennium -Desarrollo de Metas en Honduras 2004-2007 (2009) -Gobernabilidad Democrática 2008-2010
15 de junio	Jorge Ramos	Responsable Proyecto Fuerzas Armadas	PNUD	Proyecto Fuerzas Armadas
15 de junio	Hernán Acosta	Regidor de la Municipalidad de Santos Guardiola Islas de la Bahía		
15 de junio	Sergio Membreño (Comisión de la Verdad)	Consejo Nacional Anticorrupción (CNA) Ex-Director y actualmente Secretario Ejecutivo de la Comisión de la Verdad	Oficina de la Comisión de la Verdad	-Informe nacional de transparencia -Proyecto” knowledge and influence to strengthen a national integrity system” -Apoyo a la Comisión de la Verdad
15 de junio	Claudia Hermannsdorfer	Directora del Centro de Derechos de la Mujer CDM	Oficina CDM	-Fortalecimiento del Liderazgo de las Mujeres en el Espacio Público
15 de junio	Gilda Rivera	CDM Coordinadora Ejecutiva	Oficina CDM	Derechos humanos de las mujeres
15 de junio	Regina Fonseca	CDM Coordinadora del Programa de Derechos Sexuales y Reproductivos	Oficina CDM	Ibid.
15 de junio	Ricardo Arias	Ex – Vice Ministro de la Presidencia	Hotel Plaza San Martín	
16 de junio	Glenda Gallardo	PNUD,	Oficina PNUD	Diálogo Nacional

16 de junio	Loany Alvarado	Ministerio Público Fiscal de Violencia contra la Mujer	Ministerio Público	
16 de junio	Francis Araica	Directora de Diakonía	Oficina de ASDI	Diakonía 2008-2010
16 de junio	Alfredo Alonzo	Centro Cooperativo Sueco (CCS)	Oficina de ASDI	Cooperativas
16 de junio	Dr. Ramón Pereira	Director Programa ACCESO	Unidad Local de Apoyo Técnico	Acceso a los Servicios de Salud 2003-2008
16 de junio	Vivian Ingren Linck Loany Alvarado	Magistrada de la Corte Suprema de Justicia Violencia Doméstica	Oficina CSJ	
16 de junio	Antonella Espada	PNUD	Oficina de PNUD	
17 de junio	Ignacio Rupérez Rubio	Embajador de España		Diálogo Nacional
17 de junio	Víctor Meza	Director CEDOH	Oficina de CEDOH	Apoyo al Plan Institucional y gobernabilidad democrática
17 de junio	Luis Romero	CONASA Director	Oficina de CONASA	
17 de junio	Leticia Salomón	Consultora, Proyecto de Modernización de las Fuerzas Armadas de Honduras	Hotel Plaza San Martín	Modernización de las Fuerzas Armadas Libro Blanco
17 de junio	Reyna Rivera	Ex- Directora de CIPRODEH	Oficina IUDPAS	Observatorio DDHH
18 de junio	Olga Patricia Falk	BID, Especialista de Género y Diversidad,	Oficinas del BID	Proyectos Asdi-BID
18 de junio	Karín Mejía	BID Consultora de apoyo a la Gerencia	Oficinas del BID	
18 de junio	Ramón Custodio	Comisionado Nacional de Derechos Humanos	Oficina de CONADEH	Ombudsman
18 de junio	Marco Tulio Flores	Coordinador de Planificación de Proyectos CONADEH	Oficina de CONADEH	CONADEH
22 de junio	Jan Robberts		Oficina de Asdi	
22 de junio	Edith María López Rivera	Magistrada de la Corte Suprema de Justicia	Oficina de la CSJ	
22 de junio	Humberto Puerto	Director de Red Regional de Agua y Saneamiento de Centro América (RRASCA)	Oficina de RRASCA	Proyecto de Agua y Saneamiento

ORGUT & context

22 de junio	Oscar Reyes	INAM	Oficina del INAM	Plan de Igualdad de Equidad de Género PIEGH 2010-2015
22 de junio	Alma Coello	INAM, Directora de Programa	Oficina del INAM	
22 de junio	Sergio Mendoza	INAM, Director de Programa	Oficina del Inam	
23 de junio	Loly Salas	Abogada, anteriormente laboró en la CSJ	Hotel Plaza San Martín	
23 de junio	Bertha Oliva	Directora de COFADEH	Oficina de COFADEH	Derechos Humanos y Proyecto Fuerzas Armadas
24 de junio	David Matamoros Batson	Magistrado Tribunal Supremo Electoral (TSE)	Oficina del TSE	Proyecto de Reformas Electorales
24 de junio	Saúl Escobar	Secretario TSE	Oficina del TSE	
24 de junio	Denis Gómez	Suplente TSE	Oficina del TSE	
24 de junio	Enrique Ortiz	Magistrado Propietario	Oficina del TSE	
24 de junio	Alejandro Quezada	Secretario General	Oficina del TSE	
25 de junio	Yolanda Batres	Palacio de Justicia, Enlace entre el Poder Judicial y Organismos Cooperantes	Oficinas del Palacio de Justicia	
25 de junio	Fernando Lezama	Consultor OEA y PNUD Coordinador Asistencia Técnica al RNP	Hotel Plaza San Martín	Proyecto del Registro Nacional de las Personas
29 de junio	Judith Lobo	Coordinadora del Proyecto TSE-ASDI	Hotel Plaza San Martín	Proyecto de Reformas Electorales
29 de junio	Juan Carlos Castaldi	Consultor	Hotel Plaza San Martí	
29 de junio	Miriam Arredondo	Encargada del Programa de Gobernabilidad Democrática y Género Cooperación Española	Oficina de AECI	
1 de julio	Ricardo Mairena	Oficial Nacional de Programa de Asdi	Oficina ASDI	Proyecto Occidente
2 de julio	Ana María Tello	Coordinadora Asistencia Técnica TSE	Sede de TSE	Proyecto PNUD-Asdi sobre TSE
2 de julio	Rocío Tabora	PNUD	Oficina PNUD	Gobernabilidad Democrática

Grupo Focal, EROC y ASONOG, Santa Rosa de Copán

FECHA	NOMBRE	INSTITUCION/ CARGO	LUGAR DE PROCEDENCIA	PROYECTO
12 de junio	Jazmín Romero M.	Administradora de EROC	Santa Rosa de Copán	Programa de Apoyo a la Región de Occidente
	Ovidio Posadas	Delegado de EROC y de la Mancomunidad	La Encarnación, Ocotepeque	
	Héctor Lebrón Peña	Consejo Coordinador de la Mancomunidad de Asociación de Municipios del Valle de Sensenti (AMUAS)	Santa Fe, Ocotepeque	
	Jesús Orlando Navarro	Suplente de EROC	San Juan Guarita	
	Melvin Roberto Paredes	Vocal II, Junta Directiva de EROC	Municipalidad de San Agustín	
	Francisco Javier García	Técnico de EROC	Santa Rosa de Copán	
	Mariel Tábor	Técnico de EROC	Santa Rosa de Copán	
	Leonor Lara	Delegada de la Red de Mujeres, Mancomunidad del Guisayote	Sensenti	
	Alirio Henríquez	Suplente Junta Directiva de EROC, Alcaldía de Guarita	Guarita, Lempira	
	Sandra María Interiano	Presidenta Coordinación de Sociedad Civil (CSC) de Mercedes de Ocotepeque	Mercedes, Ocotepeque	
	Concepción Aguilar	Acompañante, Programa de Participación Ciudadana (PPC), ASONOG	Santa Rosa de Copán	
	Julia Patricia Carranza	Secretaria de CSC, Mancomunidad de Sol	Tambla, Lempira	
	Leydi Waldina Soriano	Secretaria de Actas, CSC, Mancomunidad del Valle de Sensenti	Mercedes de Ocotepeque	
	Víctor Hugo Ramírez	Secretaria Adjunta EROC, Municipalidad de La Labor	La Labor	

Grupo Focal, Oficina de la Mujer, Lepaera, Lempira

FECHA	NOMBRE	INSTITUCION/ CARGO	LUGAR DE PROCEDENCIA	PROYECTO
12 de junio	Lourdes Perdomo	Regidora Municipal - Enlace	Lepaera, Lempira	Cooperación bilateral con INAM para la creación de Oficinas Municipales de la Mujer
	Delmi Bermúdez	Red de Mujeres		
	Miriam Vásquez	Red de Mujeres		
	Yuris Senayda Reyes	Secretaria de la Red de Mujeres		
	Miriam Mercedes Ponce	Tesorera de la Red de Mujeres		
	Rosa Isabel del Cid	Eje de Educación		
	Rosandra Lara	Oficina de Gestión		
	Digna Irene del Cid	Coordinadora		

Grupo Focal, Municipio de Flores, Departamento de Lempira

FECHA	NOMBRE	INSTITUCION/ CARGO	LUGAR DE PROCEDENCIA	PROYECTO
12 de junio	María del Carmen Portillo	Regidora de la Municipalidad de las Flores	Municipalidad de Las Flores	Programa de Apoyo a la Región de Occidente
	Janeth Flores Izaguirre	Gerente de Programa y Proyectos del Foro Nacional de SIDA		
	Cesar Josué Coello	Asistente de Coordinación		
	Gilberto Granados	Incidencia Política		
	Xenia Sandres	Gerente de Finanzas		
	Wilfredo Cáceres Argueta	Alcalde Municipal de Flores	Palacio Municipal de Flores	
	María del Carmen Portillo	Regidora de Municipalidad de Las Flores		
	Magno Rodolfo Hernández	Secretario Municipal		
	Heidy Yessenia Urrea Pinto	Promotora Municipal de Flores		
	Ana Jamileth García Gamer	Coordinadora de la Oficina de la Mujer de la Municipalidad de Flores		

EN SUECIA O POR TELÉFONO

NOMBRE	CARGO/INSTITUCIÓN
Magda Brättemark	Forum Syd Coordinadora regional Centroamérica 2008-10 en Managua, responsable de Honduras, Guatemala y Nicaragua (2002-2008 en Managua pero sin responsabilidad de Honduras)
Ewa Werner Dahlin	Embajador en Guatemala agosto 2006-diciembre 2009
Ina Eriksson	Responsable de la formulación de la estrategia de CA en el Departamento de América Latina de Asdi (RELA) 1999-2000; Responsable de DDHH, democracia y género 2000-2004 (2000-2003 también salud y medio ambiente); Jefe de la Sección de Cooperación para el Desarrollo de Asdi (SDC) en Honduras 2004-2006.
Eivor Halkjaer	Jefe Asdi/RELA 1997-feb 2000; Ministerio de Asuntos Exteriores febrero-agosto 2000, trabajando con el seguimiento de la Conferencia de Estocolmo; Embajador en Guatemala 2004-2006
Göran Holmqvist	Asdi: Coordinador de la cooperación regional con Centro América (desde la embajada de Suecia en Guatemala), 1993-1996, coordinador en el proceso de iniciar la cooperación con Honduras después el Mitch (1998-1999) en Asdi/RELA; Jefe del departamento de América Latina de Asdi, (Asdi/RELA), 2000-2006; Director general de Asdi (temporalmente) 2007
Nilla Ingstorp	Encargada de DDHH, democracia y género en Asdi/SDC 2004-2007
Karin Metell	Estratega de país, Asdi/RELA agosto 2003- junio 2006. En 2004 responsable de macroeconomía en Asdi/SDC.
Göran Paulsson	Responsable de democracia, DDHH, género en Asdi/ SDC 2004-2007
Alfredo Stein	Encargado de programas de vivienda y otra infraestructura en Asdi/ SDC junio 1999-2004.
Ann Stödberg	Jefe de la oficina Asdi/ SDC 2006-2009 (abril)
Janet Vähämäki	Responsable de salud, educación y otros sectores sociales en Asdi/ SDC junio 2003-2005.
Staffan Wrigstad	Embajador en Guatemala 1996-2000

Apéndice 6 - Bibliografía

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), Documento Estrategia de País, Cooperación Española, Honduras, 2005-2008.

Armony, Victor, Las tensiones en la agenda de los derechos humanos en América Latina, Seminario Internacional Asdi-UNAH, Democracia y Gobernabilidad: Evaluación y Perspectivas, Tegucigalpa, Honduras, 21 al 24 de junio de 2010.

Asdi, Embajada de Suecia en Guatemala, 2003, Programa de la Cooperación de Suecia con Honduras 2001–2005.

Asdi, La Cooperación de Suecia con Honduras, Mayo, 2010.

Asdi, Evaluación final del apoyo institucional de Suecia para el INAM 2003-2008

Bandstein, Sara, What Determines the Choice of Aid Modalities? A framework for assessing incentive structures, Swedish Agency for Development Evaluation, SADEV, Report 2007.

Castaldi, Juan Carlos, Noreña, Gloria y Handal, Marco, Evaluación Programa de Gobernabilidad Democrática en Honduras, 2004-2007. Asdi-PNUD, Junio, 2007

Castaldi, Juan Carlos, Noreña, Gloria y Handal, Marco, Programa de Fortalecimiento al Régimen Electoral en Honduras, 2003-2007, Asdi-OEA, Sida Evaluation 07/23.

Castaldi, Juan Carlos, Estado de la Coordinación de la Cooperación Internacional G-16 en Honduras, Asdi, febrero, 2010.

Centro Cooperativo Sueco, Informe Anual Honduras, 2006-2009.

Centro Cooperativo Sueco, Informe Técnico Honduras, Programa Ciudadanía Rural, 2007-2009, SCC/Asdi/RELA

CID, Consultoría Interdisciplinaria en Desarrollo S. A., Gallup Latinoamérica, Organización de Estados Americanos, OEA, Febrero, 2010, Estudio Opinión Pública Nacional Honduras.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos,
<http://www.cidh.oas.org/countryrep/Honduras09sp/Cap.1.htm>

Comité de Derechos Humanos, ONU, 88º período de sesiones, 13/12 2006, documento "Observaciones finales".

Comité por la Libre Expresión (C-Libre), Informe de Cierre de Convenio, Noviembre 2004-Septiembre 2008, Ejecución del Plan Estratégico 2004-2007, Noviembre, 2008.

Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de Honduras. Informe Final del 1 de abril 2008 al 31 de julio 2009, Proyecto Fortalecimiento Institucional al Comisionado de los Derechos Humanos, Financiamiento: Gobierno de Suecia, Dinamarca y Honduras, Diciembre, 2009.

Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de la República de Honduras, Informe Anual 2009, Tegucigalpa, Marzo de 2010.

Dahl-Østergaard, Tom, Karin Schulz, Barbro Svedberg, 2008, Experiences and Lessons Learnt from Sida's Work with Human Rights and Democratic Governance, Department for Democracy and Social Development, Sida Evaluation 2008.

Díaz Rodríguez, Francisco, Lundh, Tina, Informe Evaluación Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, CONADEH, mayo, 2005.

Dubón, Sonia Marlina, Fortalecimiento Institucional al Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, Defensa y Protección de los Derechos Humanos, Sida Evaluation 00: 38, Department for Latin America, 2000.

Embassy of Sweden Guatemala, 2006, Sida Country Report 2005, Honduras, Stockholm.

Embassy of Sweden Guatemala, 2007, Sida Country Report 2006, Honduras, Stockholm.

Embassy of Sweden Guatemala, 2008, Sida Country Report 2007, Honduras, Stockholm.

Embajada de Suecia, Sección de Cooperación, Tegucigalpa, Documento de Planificación 2: Honduras, 26 de octubre de 2006.

Eriksson (Lars), Blomquist (Lena) y Oseguera (Margarita), Swedish/PNUD, Governance Programme in Honduras, Sida Evaluation 02, Department for Latin America, 2002.

Espacio Regional de Occidente (EROO), Revista, No. 1, abril, 2009.

Fuerzas Armadas de Honduras, Secretaría de Defensa Nacional, Estado Mayor Conjunto, Informe de Avance Técnico Financiero, Período del 1 de abril del 2004 al 12 de mayo de 2006, Presentado al PNUD y a la Cooperación Internacional, Honduras, junio de 2006.

Gallardo Glenda, José Vélez, Salinas, Jaime y Kurl, Pablo, Economía hondureña 2009 y perspectivas 2010: datos y percepciones, Unidad de Prospectiva y Estrategia, Asdi, PNUD Honduras.

Government Bill, 2002/03: 122, Shared Responsibility: Sweden's Policy for Global Development, pp. 22-25

Instituto Universitario de Democracia, Paz y Seguridad, IUDPAS-UNAH, Observatorio de la Violencia, Mortalidad y otros, Edición No.13, Enero 2009.

Instituto Universitario de Democracia, Paz y Seguridad, IUDPAS-UNAH, Observatorio de la Violencia, Informe especial: Muerte de mujeres por violencia intencional, Edición No. 1, Enero 2009.

Jessup, Francesca, Swedish International Development Agency (Sida) and Inter-American Development Bank (IDB), Final Evaluation of the Sida-IDB Partnership Program in Central America 1999-2009, August, 2009.

Libro de la Defensa Nacional, Honduras, 2005.

Meza, Víctor, Estudio-Base sobre Gobernabilidad Democrática en Honduras, Honduras, 2004.

Meza, Víctor et al., 2007, Honduras, Poderes Fácticos y Sistema Político, Centro de Documentación de Honduras, CEDOH, Tegucigalpa.

Meza, Víctor, Exposición de la sesión inaugural, Seminario Internacional Asdi-UNAH, Democracia y Gobernabilidad: Evaluación y Perspectivas, Tegucigalpa, Honduras, 21 al 24 de junio de 2010.

Ministerio de Asuntos Exteriores, Secretaría General del Gobierno de Suecia, 2001, Estrategia Regional América Central y el Caribe, 1 de enero de 2001 a 31 de Diciembre de 2005.

Ministerio de Asuntos Exteriores, Secretaría General del Gobierno de Suecia, 5 de junio de 2008, Estrategia de salida gradual de la cooperación sueca con Honduras 2008-2011

Noreña, Gloria, Evaluación del Programa de Cooperación Asdi-COMITÉ POR LA LIBRE EXPRESION (C-Libre), Período 2004-2007, Informe de Consultoría, abril, 2008.

Noreña, Gloria, Evaluación del Programa de Cooperación Asdi-Centro de Documentación de Honduras (CEDOH), Periodo 2002-2007, Abril, 2008.

Opazo, Juan Enrique, Estudio Analítico: Elementos para la Definición de Áreas de Concentración Prioritaria de Asdi, Proceso de Elaboración de la Estrategia de Cooperación con Honduras, 2007- 2012, Noviembre del 2006.

Orellana, Ángel Edmundo, 2009, Artículos sobre el Golpe de Estado en Honduras, Boletín Especial, No. 93, Septiembre 2009, Centro de Documentación de Honduras, CEDOH.

Organización de Estados Americanos, Subsecretaría de Asuntos Políticos, Departamento para la Cooperación y Observación Electoral, Informe Final, Apoyo al Régimen Electoral de la República de Honduras, Asistencia Técnica Electoral, 2004 al 2007, documento elaborado por Judith Lobos, Coordinadora General del Programa.

Organización de Estados Americanos, Programa de Asistencia Técnica Electoral, Apoyo al Régimen Electoral de la República de Honduras, Informe Final 2003-2007, marzo 2008.

Organización de Estados Americanos, Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral, Programa de Universalización de la Identidad Civil en las Américas PUICA-HONDURAS, Informe del Resultado de Actividades, Período marzo 2008 a enero 2009, Tegucigalpa, febrero, 2009.

Padilla, Iris, Juan Enrique, Opazo, Evaluación del Apoyo de la Cooperación Sueca al Foro Nacional De VIH/SIDA en Honduras, Asdi, borrador final, 2007.

Pineda, Claudia, Mejía, Nelson, Informe Final, Evaluación externa del efecto 3.3: “Se habrá fortalecido en el año 2011 la democracia representativa en los niveles nacional y local para la generación y ejecución de Políticas Públicas equitativas e incluyentes”, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en Honduras, julio, 2010.

Plan de Reforma Educativa del Nivel Básico: Reconocimiento a la Diversidad Cultural y Equidad de Género

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Honduras, Documento de Proyecto. Apoyo al Fortalecimiento de la capacidad de gestión del Registro Nacional de Personas (RNP).

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, Programa de Gobernabilidad 2008-2010, Presentado a Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional, Honduras, Junio, 2008.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, Programa de Gobernabilidad 2008-2010, Asdi-PNUD, Resumen de Avances de Metas 2009.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, Programa de Gobernabilidad Democrática Asdi-PNUD, Junta de Proyectos, Ayuda Memoria, 19 de enero de 2010.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Documento de Proyecto, Apoyo al Fortalecimiento de la capacidad de gestión del Registro Nacional de las Personas (RNP), Honduras.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe Narrativo Julio 2009- Diciembre 2009, Programa de Gobernabilidad Democrática Asdi-PNUD, Honduras.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Comunicación de PNUD a Asdi, 13 de agosto de 2009. Ref.: GOB 01227/09kr

Proyecto PAPEP, Honduras: Perspectivas para 2008 y después ¿Hacia una crisis?, junio, 2008.

Puerto Gómez, Margarita y Nils-Sjard, Schulz, FRIDE, Los huérfanos del campeón: Honduras se despide de Suecia, 2009.

Ramos, Miguel, Santos, Dustin y Ramos, Gustavo, Análisis de los Resultados de la Cooperación Suecia-Honduras 2001-2006, Unidad de Apoyo Técnico, Secretaría de la Presidencia, Investigadores Asociados S.A., Tegucigalpa, Septiembre, 2006.

Real, R. Fátima y Pérez Córdova, José Rafael, Apoyo Institucional de Suecia (Asdi) para el Instituto Nacional de la Mujer (INAM), Período 2003–2008, Sida Review 2009.

Real, Fátima y Opazo, Juan Enrique , Evaluación del Apoyo de Asdi al Sector Social en Honduras, incluyendo la Perspectiva de Género, Informe Final, Tegucigalpa, marzo, 2009.

Reporte Final, Análisis de los Resultados de la Cooperación Suecia-Honduras, 2001-2006.

Rojas Aravena, Francisco, Democracia, Fuerzas Armadas y Policía: La Reforma en los Sectores de Defensa, Seminario Internacional Asdi-UNAH, Democracia y Gobernabilidad: Evaluación y Perspectivas, Tegucigalpa, Honduras, 21 al 24 de junio de 2010.

Rudqvist, Anders, Evaluación de las Actividades y Relaciones de Cooperación Internacional de Desarrollo del Centro Cooperativo Sueco, Informe de Honduras, Octubre, 2007.

Salomón, Leticia, Manuel Torres Calderón, Artículos sobre el Golpe de Estado en Honduras, Boletín Especial, No. 92 Septiembre, 2009, Centro de Documentación de Honduras, CEDOH.

Sida Country Report 2003, Honduras, Stockholm.

Sida Country Report 2004, Honduras, Stockholm.

Sida Country Report 2005, Honduras, Stockholm.

Sida Country Report 2006, Honduras, Stockholm

Sida, Strategy Report 2009 for the Country Honduras, September, 2009.

Sida, 2007, Country Plan for Development Co-Operation with Honduras 2007 with an outlook to 2008-2009.

Sida Evaluation 05/30 Transversalización del Enfoque de Género para el Desarrollo Integral de la Mujer.

Tábora, Rocío, Desafíos de la democracia en Honduras a once años del Huracán Mitch y la Declaración de Estocolmo: sistema de partidos, actores territoriales, y espacios de reconstrucción de la esfera pública, Seminario Internacional Asdi-UNAH, Democracia y Gobernabilidad: Evaluación y Perspectivas, Tegucigalpa, Honduras, 21 al 24 de junio de 2010.

The World Bank, Reducing HIV/AIDS Vulnerability in Central America, Honduras: HIV/AIDS Situation and Response to the Epidemic Latin America and Caribbean Region and Global HIV/AIDS Program, December, 2006.

The World Bank, 2009, World Development Indicators, Quick Query, Gross National Income, PPP, current international prices.

USAID, Honduras Country Assistance Strategy, Fiscal Years 2009-2013. Report 6 / 2010.

Wennerholm, Carolina y Rodolfo Pérez, José, Informe de Monitoreo Intermedio, Transversalización del Enfoque de Género para el Desarrollo Integral de la Mujer, Proyecto Ejecutado por el Instituto Nacional de la Mujer, Gobierno de Honduras y financiado por Asdi, Junio, 2005.



EVALUACIÓN TEMÁTICA: COOPERACIÓN DE SUECIA CON HONDURAS EN GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA, DERECHOS HUMANOS Y EQUIDAD DE GÉNERO

SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY

Address: S-105 25 Stockholm, Sweden. Office: Valhallavägen 199, Stockholm

Telephone: +46 [0]8-698 50 00. Telefax: +46 [0]8-20 88 64

Postgiro: 1 56 34-9. VAT. No. SE 202100-478901

E-mail: info@sida.se. Homepage: <http://www.sida.se>

