

Evaluación Final

**PROGRAMA DE APOYO A LA ESTRATEGIA DE  
SEGURIDAD DE CENTROAMÉRICA**

**INFORME FINAL**

Preparado por Silvio Ciappi

Soraya Long

Luis Enrique Amaya

Team Leader (TL)

Key Expert (KE2)

Key Expert (KE3)

Junio 2018



The project is financed by  
the European Union



The project is implemented by  
IBF International Consulting

*"This evaluation is supported and guided by the European Commission and presented by IBF International Consulting. The report does not necessarily reflect the views and opinions of the European Commission".*

## TABLA DE CONTENIDOS

RESUMEN EJECUTIVO .....	7
1 INTRODUCCIÓN .....	21
1.1 OBJETO DE EVALUACIÓN .....	21
1.2 ENTORNO INSTITUCIONAL DEL OBJETO DE EVALUACIÓN .....	32
1.3 EVALUACIÓN: OBJETIVO Y METODOLOGÍA .....	33
2 HALLAZGOS DE LA EVALUACIÓN CONFORME LAS PREGUNTAS INDICATIVAS EN LOS TdR 37	
2.1 MEDIDA EN QUE LA ACCIÓN HA LOGRADO LOS RESULTADOS ESPERADOS.....	37
2.2 MEDIDA EN QUE LA ACCIÓN HA CONTRIBUIDO AL LOGRO DEL OBJETIVO ESPERADO .....	50
2.3 MEDIDA EN QUE LAS ACCIONES DE CAPACITACIÓN SE HAN TRADUCIDO EN UNA MAYOR EFICIENCIA DEL TRABAJO DE LAS Y LOS BENEFICIARIOS TANTO A NIVEL NACIONAL COMO REGIONAL (MAYOR COOPERACIÓN/INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN ENTRE PAÍSES).....	52
2.4 MEDIDA EN QUE EL APOYO A LAS OPERACIONES REGIONALES POLICIALES COORDINADAS Y LAS INVESTIGACIONES REGIONALES CONJUNTAS HA CONTRIBUIDO A SUS RESULTADOS SEGÚN LO INFORMADO POR LOS BENEFICIARIOS .....	54
2.5 VALOR AGREGADO REGIONAL DEL COMPONENTE DE PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA.....	57
2.6 MEDIDA EN QUE LOS MECANISMOS DE ORGANIZACIÓN/GESTIÓN SON RENTABLES Y PROMUEVEN SU APROPIACIÓN .....	62
2.7 EFICIENCIA DE LA ACCIÓN Y DE SUS ARREGLOS ORGANIZATIVOS DE CONFIGURACIÓN/IMPLEMENTACIÓN.....	64
2.8 PERTINENCIA DE LA ACCIÓN, SU ALINEACIÓN CON LAS PRIORIDADES REGIONALES Y NACIONALES Y SU APROPIACIÓN POR LOS BENEFICIARIOS (A NIVEL LOCAL, NACIONAL Y REGIONAL).....	66
2.9 MEDIDA EN QUE SE INCORPORÓ EL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS Y OTROS EJES TRANSVERSALES (GÉNERO, GOBERNANZA, SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL) EN LAS DIFERENTES ACCIONES .....	68
2.10 VALOR AÑADIDO DE LA UE.....	70
2.11 COHERENCIA DE LA ACCIÓN EN SÍ, CON LA ESTRATEGIA DE LA UE EN LA REGIÓN Y CON OTRAS POLÍTICAS DE LA UE Y ACCIONES DE LOS ESTADOS MIEMBROS, Y OTROS DONANTES, PARTICULARMENTE LOS ESTADOS UNIDOS.....	72
3 CRITERIOS DE LA EVALUACIÓN .....	73
3.1 EVALUACIÓN GLOBAL .....	73
3.2 BUENAS PRÁCTICAS .....	75
4 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	77
4.1 CONCLUSIONES.....	77
4.2 RECOMENDACIONES .....	79

4.2.1	Recomendaciones con relación a proyectos futuros en el área de seguridad .....	79
4.2.2	Recomendaciones con relación a actividades de formación regional en el área de seguridad.....	81
4.2.3	Recomendaciones en relación con el apoyo futuro respecto a operaciones regionales policiales coordinadas e investigaciones regionales conjuntas .....	81
4.2.4	Recomendaciones con relación al apoyo futuro en materia de prevención de la violencia, particularmente respecto a:.....	82

## SIGLAS Y ACRÓNIMOS

<b>AECID</b>	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
<b>BE1</b>	Proyecto de Prevención Social de la Violencia desde los Gobiernos Locales en Centroamérica
<b>CASAC</b>	Programa Centroamericano para el Control de Armas Pequeñas y Ligeras
<b>CSC</b>	Comisión de Seguridad de Centroamérica
<b>CMPV</b>	Comisiones Municipales de Prevención de la Violencia
<b>CCCMP</b>	Consejo Centroamericano y del Caribe de Ministerios Públicos
<b>CJCC</b>	Consejo Judicial Centroamericano y del Caribe
<b>COMJIB</b>	Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos
<b>CONNA</b>	Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia
<b>DSD/SG-SICA</b>	Dirección de Seguridad Democrática de la Secretaría General del SICA
<b>DB1</b>	Proyecto de Profesionalización y Tecnificación de las Policías e Instancias Vinculadas a la Seguridad y la Justicia en el Nivel Nacional y Regional
<b>DB2</b>	Proyecto de Modernización con Visión Regional de las Instituciones Nacionales Encargadas de la Seguridad en Centroamérica
<b>DUE</b>	Delegación de la Unión Europea
<b>DDHH</b>	Derechos Humanos
<b>CCJCC</b>	Centro de Capacitación Judicial para Centroamérica y el Caribe
<b>ESCA</b>	Estrategia de Seguridad de Centroamérica
<b>FUNDEMUCA</b>	Fundación para el Desarrollo Municipal en Centroamérica
<b>ICESPO</b>	Instituto Centroamericano de Estudios Superiores de Policía
<b>MCES</b>	Mecanismo de Coordinación, Evaluación y Seguimiento
<b>MIP</b>	Multi-annual Indicative Programme
<b>MP</b>	Ministerio Público
<b>ODECA</b>	Organización de Estados Centroamericanos
<b>ONESCA</b>	Oficina Nacional para la Estrategia de Seguridad de Centroamérica
<b>PAESCA</b>	Programa de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica
<b>REFCO</b>	Red de Fiscales contra el Crimen Organizado

<b>SICA</b>	Sistema de la Integración Centroamericana
<b>SG-SICA</b>	Secretaría General del SICA
<b>TMSDCA</b>	Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica
<b>UE</b>	Unión Europea

## RESUMEN EJECUTIVO

La Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA), constituye el instrumento básico que, desde una perspectiva integral, aspira a orientar las acciones coordinadas que en materia de seguridad adopten los países de la región en el marco de sus respectivos ordenamientos jurídicos. El Objetivo General de la ESCA es establecer los componentes y las actividades necesarias para fortalecer la seguridad de las personas y sus bienes en la región centroamericana, permitiendo a los países miembros del SICA alcanzar los objetivos del desarrollo humano sostenible.

El Programa de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (PAESCA), está formulado en el marco de la ESCA, abarcando acciones de los Componentes de Prevención de la Violencia y de Fortalecimiento Institucional. El importe total del Programa es de 19.749.405€, de los cuales 14.000.000€ son aportación de la UE, 5.699.405€ de AECID y 50.000€ de la SG-SICA.

La UE contribuye con el 46% de todo el financiamiento del que dispone la ESCA. Es entonces el principal socio de la SG-SICA a nivel regional en materia de seguridad. Su apoyo, por tanto, resulta decisivo para la continuidad de la integración regional en esta materia. De hecho, hay acciones que, si no las desarrollase la SG-SICA con el respaldo de la UE, ningún país en lo individual las llevaría a cabo o las conduciría, puesto que las funciones del SICA no las puede asumir ningún Estado miembro en lo particular.

El **objetivo general** del PAESCA es contribuir a la reducción de la inseguridad en Centroamérica a través de un mayor desarrollo socioeconómico y una integración regional más profunda. El **objetivo específico** es apoyar la ejecución de la ESCA, centrándose en el fortalecimiento de las instituciones regionales, nacionales y locales para abordar con mayor eficacia el problema de la violencia, tanto en el ámbito de prevención como en el de la persecución del delito, la investigación criminal, la protección a la víctima y la aplicación de la ley.

Aplicando la teoría de cambio, y con base en los Criterios de Éxito señalados por el Grupo de Referencia, el PAESCA estuvo dirigido a tomar medidas para prevenir la violencia a nivel local, a capacitar sectores vinculados a Seguridad y Justicia, a incentivar y promover instrumentos regionales de diversa naturaleza para abordar la delincuencia organizada y a generar una mayor eficacia de los mecanismos de coordinación de las instituciones regionales y nacionales en materia de seguridad.

El Programa abarca 3 proyectos, uno del componente sobre Prevención de la Violencia (BE1) y dos del componente de Fortalecimiento Institucional (DB1 y DB2). A saber: *B.E.1 – Prevención Social de la Violencia desde los Gobiernos Locales en*

*Centroamérica. D.B.1 – Profesionalización y Tecnificación de las Policías e Instancias Vinculadas a la Seguridad y la Justicia en el Nivel Nacional y Regional. D.B.2 – Modernización con Visión Regional de las Instituciones Nacionales Encargadas de la Seguridad en Centroamérica.*

En consecuencia, para evaluar el PAESCA es necesario remitirse a estos proyectos. Para los proyectos DB1 y DBE la evaluación es externa final, mientras que para el proyecto BE1 es externa intermedia, en tanto éste fue prorrogado por un año más. En general, toda la evaluación cubre el período 2012-2017 y se ha desarrollado en los países miembros del SICA, excepto Honduras por motivos de la crisis política actual y los episodios de violencia en ese país. Los objetivos de la evaluación fueron:

- 1) Efectuar una evaluación global independiente, prestando especial atención a los resultados medidos en relación con los propósitos; y
- 2) Identificar lecciones clave y recomendaciones para mejorar la gestión de acciones futuras, especialmente con miras a garantizar la sostenibilidad y la efectividad de la estructura institucional regional, así como el impacto en la toma de decisiones regionales.

La evaluación utilizó fundamentalmente 2 técnicas de trabajo: Las entrevistas, individuales como grupales, y los grupos focales, especialmente tratándose del proyecto BE1. Se logró conversar con un total de 187 personas (77 individualmente y 110 en los grupos focales). Además, se celebró una sesión de devolución al Grupo de Referencia –“Debriefing”– sobre los hallazgos más importantes de la etapa de levantamiento de la información.

#### **HALLAZGOS DE LA EVALUACION RESPECTO DEL PAESCA:**

- El PAESCA fue el proyecto insignia que apoyó a la CSC a dar cumplimiento al mandato presidencial (Roatán, 2016) y a la instrucción de la Intersectorial de Ministros (El Salvador, 2015) para la elaboración del Plan Regional Intersectorial Contra el Crimen Organizado (PRICCO), que tiene una hoja de ruta aprobada y aportes de la primera reunión de expertos de los sectores Policial, Militar, Ministerios Públicos y Migración. Este plan pretende integrar los recursos, las experiencias, las sinergias y las capacidades operativas para enfrentar eficientemente el crimen organizado.
- Por la amplitud de su objetivo general y por la carencia de datos, no se puede afirmar que efectivamente el PAESCA redujo la inseguridad en la región. De todos modos, este propósito podría estar fuera del alcance del Programa si se considera que la violencia en la región es multicausal y multinivel. Lo que sí es posible ratificar

es que el PAESCA obtuvo importantes avances vinculados al logro del objetivo, tales como la aprobación e implementación a nivel local de planes de prevención de la violencia, mayores capacidades en los diferentes sectores para combatir el crimen organizado y la aprobación de instrumentos regionales que aportan regional y nacionalmente a desarrollar destrezas, capacidades y estrategias para acciones nacionales y regionales de combate al delito, especialmente el crimen organizado. Asimismo, logró generar cambios estructurales y operativos relevantes que aportan a una estrategia regional para combatir con mayor eficacia la delincuencia organizada y dotó a gobiernos locales y comunidades de estrategias articuladas para prevenir la violencia, por lo menos a mediano y largo plazo.

- Gracias al Programa fueron aprobados planes municipales en cada uno de los 14 territorios priorizados en el BE1, y fueron creados y/o fortalecidos, y están en operación, 14 Comisiones Municipales de Prevención de la Violencia. Pero, además, se fortaleció una base social con capacidad para utilizar herramientas que contribuyen a la prevención de la violencia. Esto gracias a procesos formativos y de sensibilización que fortalecieron las capacidades de comunidades, gobiernos locales, entidades estatales presentes en los municipios y población, priorizando jóvenes y mujeres.

- Una de las estrategias de intervención más importantes del PAESCA ha sido la capacitación, entendida como la formación para el fortalecimiento de capacidades en actores/as clave a partir de la identificación de necesidades puntuales y con miras a mejorar la actitud, el conocimiento, las habilidades y las conductas de las personas beneficiarias, no en su individualidad, sino en su gestión al interno de un grupo o gremio. Con la capacitación, el PAESCA buscó impactar en la acción del sector Justicia y Seguridad, pero también en cuerpos sociales en territorios predeterminados vinculados a gobiernos locales.

- Desde el BE1, el PAESCA capacitó a más de 17,000 personas en prevención de la violencia. Formó a 293 personas, entre funcionarios de las municipalidades e integrantes de los CMPV, en materia de planes de prevención de violencia; y elaboró el Plan de Formación y Actualización en Formulación, Implementación, Gestión y Monitoreo de Políticas y Planes Municipales de Prevención Social de la Violencia, que cuenta con una malla curricular para formar a los integrantes de los CMPV y a actores clave de los territorios, bajo el método de formación por competencias y tutorías *in situ*. Con el DB1, y a través del Plan Maestro de Formación Regional de Justicia y Seguridad, el PAESCA capacitó a 4,737 jueces, juezas, fiscales y policías: 3,006 hombres y 1,731 mujeres. La meta de los países de 3,300 funcionarios capacitados se superó en 144%.

- Las acciones formativas impulsadas por el PAESCA no solo dejaron experiencias positivas en materia académica, sino que evidenciaron la necesidad de la región para crecer, armonizar y profesionalizarse en materia investigativa. De esta manera, la SG-SICA y la Unión Europea se coordinaron con la CSC y el MCES de la ESCA para la elaboración conjunta del proyecto Fortalecimiento a la Investigación Criminal en los Países Miembros del SICA (AC1). Este proyecto se encuentra aprobado y está iniciando su primer año de operación.

- El Programa ha tenido un impacto importante en el combate del crimen organizado, yendo más allá de la formación y la capacitación, aportando a la articulación de grupos de expertos/as nacionales para coordinarse regionalmente. Esto ha llevado a operaciones coordinadas e investigaciones conjuntas, que son un resultado no esperado del PAESCA, toda vez que en su diseño no había declaradas expectativas sobre su realización. Con las operaciones coordinadas y las investigaciones conjuntas se rompió el paradigma de una inteligencia nacional como la única para enfrentar delitos complejos y transnacionales, los cuales requieren una estrategia regional.

- A la fecha se ha realizado más de una docena de investigaciones regionales en casos de crimen organizado con fondos del Programa, sobre diversas temáticas. También se han realizado operaciones coordinadas policiales y fiscales con la asistencia de la SG-SICA. Con cada operación coordinada se ha ido creando una cultura investigativa regional; hoy prevalece una mentalidad investigadora conjunta.

- El PAESCA fortaleció las capacidades de instancias regionales como el ICESPO, el CJCC, el CCCMP, el Centro de Capacitación Judicial para Centroamérica y el Caribe, la REFCO y la Comisión de Jefes, Jefas y Directores de Policía de Centroamérica, México, el Caribe y Colombia, entre otras. Además, consiguió una buena articulación entre éstas con instancias nacionales, las cuales, con el Programa, hoy se identifican con la estrategia de seguridad de la región y se gestionan desde una mirada regional.

- En materia de sostenibilidad de los resultados, hay avances importantes. Los CMPV practican la articulación y coordinación multinivel y existe en las comunidades apropiación de herramientas para prevenir la violencia. También se prevé la sostenibilidad del Plan Maestro en tanto que las instancias nacionales (escuelas judiciales, de policías y fiscales) como regionales vinculadas con seguridad y justicia incorporen en su quehacer institucional las mallas curriculares y las metodologías que desarrolló el Plan Maestro. Igualmente, la articulación y cooperación regional para la investigación de delitos de crimen organizado es ya parte de la concepción investigativa, que se facilita con las redes de interrelación personal y comunicación que nacieron en el marco de la gestión del PAESCA. Es decir, existen factores

esenciales de la sostenibilidad como la apropiación por las instituciones y grupos beneficiarios, y la contribución al desarrollo institucional y al fortalecimiento de la capacidad de gestión.

- No obstante lo expuesto, el PAESCA ha presentado algunos factores que han impedido el alcance de mejores niveles de eficacia, eficiencia e impacto: i. Han sido poco visibles las herramientas y metodologías para integrar y monitorear la concreción efectiva de los ejes transversales. ii. No se han considerado métodos que podrían haber ayudado con la evaluación del impacto de las capacidades generadas o fortalecidas en los sectores Justicia y Seguridad, o a nivel local en materia de prevención de la violencia. iii. Persistencia de problemas en la formulación de los proyectos de obras de convivencia, de emprendedurismo y proyectos especiales, que impactarán en su ejecución en tiempo y forma. iv. La viabilidad económica frágil de los municipios, acompañada en algunos casos con falta de compromiso político de los gobiernos locales. v. Dificultades para identificar el mecanismo óptimo para transferir recursos financieros al personal de los proyectos en los territorios desde la institucionalidad regional. vi. Insuficiente articulación de todos los territorios priorizados para permitir enriquecimiento y fortalecimiento de experiencias. vii. Diferencias entre los plazos y ritmos de la gestión técnico-administrativa de los proyectos y los ciclos políticos de los gobiernos locales.

## **HALLAZGOS DE LA EVALUACION RESPECTO DEL PROYECTO B.E.1 – PREVENCIÓN SOCIAL DE LA VIOLENCIA DESDE LOS GOBIERNOS LOCALES EN CENTROAMÉRICA**

- A través del BE1, el SICA fortaleció su experiencia de ejecución de proyectos regionales con enfoque territorial, con una articulación multinivel (regional, nacional, local) y con cooperación e integración transfronteriza.

- El proyecto BE1 ha contribuido significativamente a brindar herramientas que permitan a las comunidades generar cambios para prevenir la violencia social, con visión comunitaria; principalmente, al incentivar la participación de actores clave en forma sistemática, y al capacitar y empoderar a mujeres, niñez y juventud.

- La gestión en materia de prevención de la violencia ha aportado al tejido de lazos comunitarios para construir la identidad territorial, con un mayor sentido de responsabilidad y pertinencia. Por otra parte, a través de encuentros de formación entre países se realizaron articulaciones entre territorios transfronterizos que contribuyeron a la regionalidad de las estrategias, compartiendo metodologías de trabajo y técnicos especializados entre países para apoyar la labor.

- Se logró que los 14 municipios beneficiarios elaboraran planes municipales de prevención de la violencia, aprobados por el Consejo Municipal y avalados por la población. En los planes municipales las prioridades fueron las mujeres, la niñez, la juventud y otras poblaciones en riesgo; e involucraron, además, comunidades que generalmente han sido excluidas. En torno a la definición e implementación de planes municipales, la SG-SICA creó en algunos municipios las Comisiones/Comités Municipales de Prevención de la Violencia (CMPV); y en otros donde ya existían, los fortaleció.
- Uno de los valores agregados más importantes del BE1 es su dimensión multinivel e interinstitucional, es decir, la articulación de los planes municipales con los gobiernos nacionales, en el marco de la ESCA. Otro valor agregado es la generación de un “capital social” producto de los lazos comunitarios provocados por el BE1, con sus respectivos resultados intangibles: la confianza entre los miembros de la comunidad. También es importante destacar la idea de regionalidad que impregna al proyecto. Se trata de una cooperación binacional o trinacional, es decir, se intenta abordar la prevención de la violencia desde lo local hasta lo nacional y regional, a través de la cooperación transfronteriza multinacional
- Ha sido relevante que el proyecto prevea la construcción de espacios de convivencia para la difusión de una cultura de paz y de prevención de la violencia. Se trata de espacios de diferente naturaleza: parques, canchas de fútbol, lugares de recreación infantil y centros culturales. La expectativa es que estos espacios sean articuladores comunitarios, de recreación juvenil y familiar. Su ideación se basa en el vínculo entre la prevención de la violencia y el deporte, la cultura y la recreación.
- En los territorios se han identificado 71 obras de convivencia; de ellas, 58 tienen carpetas en proceso de elaboración o finalizadas. Al momento de la evaluación, se habían finalizado 2 obras: la instalación de césped sintético en una cancha de fútbol rápido en Ocatepeque, Honduras, y la instalación de una cerca metálica en el costado oriente de una cancha de fútbol en La Palma, El Salvador. El proyecto también impulsa pequeñas iniciativas de emprendedurismo. En total, se cuenta con 18 proyectos de emprendedurismo por cada municipio, a los cuales se les asignan \$1,000 en especie. Esta iniciativa está dirigida a jóvenes y mujeres emprendedoras,
- El BE1 enfrenta el relevante reto de promover la articulación multinivel, entre las políticas regionales y las nacionales. Adicionalmente, debe lidiar con los ritmos desacompasados que hay entre los ciclos político-electorales de los gobiernos centrales y los gobiernos locales, así como con las afinidades partidarias que intervienen en esa misma articulación nacional/municipal. De ahí se deduce que su sostenibilidad se afianza en la apropiación del proyecto por parte de los gobiernos

locales, en el fortalecimiento de los Comités/Comisiones Municipales de Prevención de la Violencia y en la construcción de sólidas alianzas estratégicas con actores clave a escala municipal (universidades, gremiales empresariales, ministerios, etc.), y en una demanda social fortalecida.

## **HALLAZGOS DE LA EVALUACION RESPECTO DEL PROYECTO D.B.1 – PROFESIONALIZACIÓN Y TECNIFICACIÓN DE LAS POLICÍAS E INSTANCIAS VINCULADAS A LA SEGURIDAD Y LA JUSTICIA EN EL NIVEL NACIONAL Y REGIONAL**

- Este proyecto se inscribe en los esfuerzos de los países miembros del SICA para avanzar en la modernización, profesionalización y el reforzamiento de las capacidades del personal de las instituciones de Seguridad y Justicia, a través de acciones de corto, mediano y largo plazo, con el propósito de enfrentar de manera conjunta y con una visión regional la problemática de la inseguridad de los países que conforman el SICA.
- El proyecto DB1 asienta su pertinencia en dos justificaciones: 1) La necesidad que tiene la región de profesionalizar a su capital humano; y 2) La necesidad de recuperar la confianza entre los países del istmo, en especial en el sector de Justicia y Seguridad.
- El Plan Maestro se identifica como un resultado no previsto en el diseño del proyecto y como el mejor producto del DB1. Las entidades regionales y agentes estatales beneficiarios lo califican como una iniciativa exitosa y como un Bien Público Regional. El Plan Maestro es un instrumento de capacitación/formación basado en metodologías por competencias (según las necesidades de cada sector: policías, fiscales, jueces y juezas), que considera las prioridades en materia de formación. Es una puesta en común de todos los temas priorizados para la formación, según cada sector, y para cada uno se diseñó una malla formativa
- El Plan Maestro se ha materializado en actividades de formación, regionales y nacionales. Se realizaron 146 cursos en 5 años: 98 fueron regionales y 48 fueron réplicas nacionales. Cuantitativamente, fue superada la meta de capacitar a 3,300 funcionarios/as en 5 años; de hecho, para el año 2017 habían sido capacitadas 4,737 personas. Adicionalmente, se redujo en 18% la brecha de género en las designaciones de los y las participantes en las distintas acciones formativas desde el año 2012 hasta el año 2017.
- Estas actividades propiciaron el aprendizaje a través del intercambio de experiencias y conocimientos. Es decir, se utilizó una metodología combinada entre lo académico y lo práctico para hacer más efectiva la aprehensión de conocimientos.

El objetivo fue mejorar el quehacer operativo del sector Justicia y Seguridad y sensibilizar desde una visión centroamericana.

- El Plan Maestro tuvo como característica el aprovechamiento del recurso humano regional; es decir, la mayoría de las personas capacitadoras fueron de la región y pertenecían al sector relacionado. Esta condición, más el hecho de que metodológicamente la formación estuviera basada en el intercambio de experiencias, permitió a operadores/as en seguridad y justicia actualizarse en los *modus operandi* de la criminalidad propia de Centroamérica. Se conoció y entendió mejor la criminalidad regional, por ejemplo, sobre delitos informáticos y delitos ambientales. Además, con esto se propicia la sostenibilidad del Plan.
- La interacción propia de los cursos derivó en la generación de redes informales en cada sector basadas en la confianza, lo que ha facilitado una comunicación fluida que enriquece la gestión de las funciones propias de fiscales, policías, jueces y juezas en cada país. De esta manera, la interacción para la comunicación ha sido tan importante como los contenidos de los cursos.
- Las redes de comunicación y la confianza generada han facilitado la concreción de operaciones coordinadas e investigaciones conjuntas. Estas diligencias contaron con el acompañamiento técnico e institucional de la DSD/SG-SICA como Secretaría Técnica de la CSC y su estructura.

## **HALLAZGOS DE LA EVALUACION RESPECTO DEL PROYECTO D.B.2 – MODERNIZACIÓN CON VISIÓN REGIONAL DE LAS INSTITUCIONES NACIONALES ENCARGADAS DE LA SEGURIDAD EN CENTROAMÉRICA**

- Este proyecto buscó dar soporte al desarrollo de la ESCA y fortalecer el conjunto de medidas o acciones de las instituciones nacionales y regionales encaminadas a asegurar la coordinación regional para el cumplimiento de los propósitos y principios del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica (TMSDCA).
- La pertinencia del DB2 se apoya en la necesidad de fortalecer la institucionalidad regional, y en la importancia estratégica de que la DSD/SG-SICA funja como Secretaría Técnica de la CSC, con miras a dar soporte a una agenda genuinamente regional en materia de seguridad. Por eso, aseguró la reestructuración de la DSD/SG-SICA. Los cambios implicaron incrementar las capacidades y fortalecer la estructura operativa de la DSD/SG-SICA.
- En el marco del DB2 se ejecutó el Proyecto Armonización del Marco Normativo Armonizado en Materia Penal, se elaboró una propuesta validada de

Convenio Cooperación Reforzada en Materia de Lucha Contra la Criminalidad Organizada en Centroamérica y se diseñó una propuesta de Tratado Regional Relativo a la Orden de Detención y a los Procedimientos de Entrega entre los Estados del SICA.

- En general, es evidente que mediante la articulación de lo nacional y lo regional, desarrollada por el proyecto DB2, la SG-SICA aportó a la modernización de la visión regional de las instancias nacionales; insertó en ellas información e interés sobre la regionalidad y sobre la ESCA; socializó los trabajos de la ESCA en las instancias nacionales de seguridad y justicia; complementó y potenció las iniciativas y políticas nacionales con las prácticas regionales; y fortaleció la capacidad de organismos regionales.

## **CONCLUSIONES DE LA EVALUACION**

1. La evaluación de los proyectos del PAESCA debe considerar la “brecha de atribución”. En otras palabras, no es correcto esperar que los proyectos, por sí mismos, reduzcan la criminalidad en la región, por tres razones: 1) En primer lugar, el fenómeno de la inseguridad es muy complejo y los proyectos solamente pueden contribuir parcialmente a su solución; 2) En segundo lugar, no hay plena claridad sobre el estado actual de las principales variables en materia de seguridad (objetiva y subjetiva), por falta de información actualizada y confiable, y 3) Por último, no existe un sistema para monitorear de forma permanente la situación de inseguridad en toda la región centroamericana.

2. El PAESCA ha sido pertinente y relevante en los siguientes sentidos: 1) Responde a uno de los problemas más acuciantes de la región en la actualidad, es decir, los altos niveles de inseguridad ciudadana y criminalidad; 2) Está alineado con los documentos programáticos y normativos regionales en materia de Seguridad Democrática; 3) Respeta y toma en cuenta las bases conceptuales de la seguridad en el área SICA, incluyendo el desarrollo territorial, el impulso a la cultura de la legalidad, además del fortalecimiento de las instancias encargadas de la aplicación de la ley, y 4) Es potencialmente adaptable a la arquitectura institucional del SICA.

3. En primera instancia, el PAESCA ha contribuido a generar capacidades en los territorios y ha ayudado a construir un tejido social (organizaciones y redes locales) que asuma las tareas de prevención y produzca capital social. Además, ha fortalecido la arquitectura regional y la articulación con la nacional, y se ha apoyado la formación de capital humano (en materias investigativa y operativa) y se ha aportado en la realización de intervenciones binacionales, trinacionales, subregionales y regionales de persecución del delito y aplicación de la ley. Esto ha

desembocado en una mayor consciencia sobre el carácter transnacional del fenómeno delictivo y en una cooperación multilateral más consistente.

4. Por lo general, en los proyectos no se alcanza una ejecución financiera plena, debido a las dificultades de gestión propias de los mismos. Por ello, no es atípico que los proyectos terminen con un saldo pendiente. Sin embargo, en el caso del PAESCA, hacia el 31 de octubre de 2017 se tenía aún un saldo pendiente de alrededor del 33% del total del presupuesto asignado. Esto representa un reto importante cuando falta menos de un año para cerrar la ejecución. De hecho, este porcentaje surge y se explica a partir, fundamentalmente, de la ejecución del Proyecto BE1. Por ende, habría que considerar la posibilidad de una eventual extensión del plazo de ese proyecto, la cual sea sometida al Comité de Dirección, dados los desafíos y retos que enfrenta en los territorios.

5. La sostenibilidad de los proyectos exige que los Estados miembros se apropien de ellos, y destinen recursos (humanos, tecnológicos, financieros, etc.) para su continuidad. Esto requiere que la DSD/SG-SICA mantenga el diálogo político que ya ha construido con la CSC, y con cada una de las instancias nacionales y regionales. Por otro lado, los proyectos se han preocupado por aportar a la sostenibilidad por medio de acciones orientadas a promover la apropiación de los gobiernos locales, de las redes interinstitucionales a escala municipal, la capacitación del funcionariado y a nivel social, así como sus Redes de Confianza con las instituciones de aplicación de la ley, etc. En todos esos casos, se reconoce la relevancia de lo que se ha efectuado hasta hoy y se expresa claramente el interés de continuar utilizando las capacidades y herramientas generadas por los proyectos.

6. En el caso del Proyecto BE1, la carencia en el sistema financiero de la región de una “plataforma bancaria transnacional” dificulta que la SG-SICA realice transferencias de fondos, en tiempo y forma, hacia los equipos territoriales, no tanto hacia las municipalidades. Esto tiene un impacto directo en la ejecución del proyecto a escala local.

## **RECOMENDACIONES DE LA EVALUACION**

### **Recomendaciones con relación a proyectos futuros en el área de seguridad**

i. Desde una perspectiva regional, un aspecto relevante es el desarrollo de la criminalidad organizada transnacional, un problema que debe ser abordado en clave tanto de prevención como de combate. En materia preventiva, es importante concentrar esfuerzos en zonas que forman parte de la cadena logística y de funcionamiento de los grupos de delincuencia organizada. Ahí es relevante activar iniciativas orientadas a fortalecer el desarrollo económico-social, especialmente con grupos vulnerables, el fortalecimiento institucional y la cohesión social.

ii. Adoptar un enfoque de derechos en el diseño de los proyectos, de manera que los grandes resultados estén planteados en términos de derechos garantizados o promovidos y, así, haya mayor claridad sobre el eventual impacto estratégico de las acciones. Esto evitaría tener una mirada de corto plazo, excesivamente centrada en las actividades realizadas. Por ejemplo, habría que valorar los proyectos en términos de la promoción de derechos fundamentales, como el derecho a la seguridad, a la protección, al empleo, a la educación, etc., y no en términos del número de personas capacitadas, o capturadas, de bienes incautados, etc. Lo conveniente sería incluir indicadores para medir la implementación del enfoque de derechos humanos. Por ejemplo, los indicadores de género deben responder a las directrices de la Política Regional de Igualdad y Equidad de Género del Sistema de la Integración Centroamericana (PRIEG/SICA).

iii. Los indicadores del PAESCA son género-sensibles, pero todavía hay retos en cuanto a la visibilización de grupos etarios, de minorías indígenas, de la población LGBTI, etc. Fortalecer estos ejes transversales es necesario para futuros proyectos.

iv. La sostenibilidad de los proyectos debe apuntalarse garantizando que la mayoría de recursos de cooperación estén destinados a acciones efectivas de desarrollo. En materia de cooperación, asimismo, es tarea de la SG-SICA asegurarse de que no existan traslapes sobre los mismos temas entre distintos cooperantes y fuentes de financiamiento.

v. Se sugiere fortalecer la socialización y articulación de las actividades desarrolladas en los proyectos regionales por las diferentes DUE y OTC's de la AECID de los países, así como con otros cooperantes a nivel regional y nacional. Ello requeriría incluir acciones específicas en los proyectos.

vi. En este mismo sentido, sería relevante considerar la importancia del fortalecimiento de capacidades de estos equipos en la ejecución del proyecto y un mayor acompañamiento regional, especialmente para atender dificultades y brindar orientación.

vii. Elevar al Comité de Dirección la solicitud de prórroga del proyecto BE1 para su consideración.

viii. Se sugiere considerar la importancia de detectar algunos riesgos potenciales que podrían correrse hacia adelante, los que no se verifican a plenitud en el momento actual, como por ejemplo la posibilidad de que la DSD/SG-SICA se convierta en un espacio de excesiva centralización en la toma de decisiones de los proyectos, aunque se sabe que es función de la SG-SICA, a través de la DSD, la ejecución de la ESCA y sus proyectos. Se recomienda que la DSD/SG-SICA tenga bajo su responsabilidad las decisiones de orden estratégico, la conducción

programática y todo el diálogo político que requieren los proyectos y su gestión. No obstante, en aras de agilizar el cumplimiento de su rol clave, también se sugiere que la operatividad diaria, las decisiones cotidianas de gerenciamiento administrativo y operativo no necesariamente sean parte de las grandes tareas que atienden. Esta recomendación es de naturaleza hipotética o prospectiva, por lo que debe leerse en términos potenciales y no actuales. Además, hay que considerar que la DSD, en su manual de procedimientos de organización y funcionamiento, asume las tareas de: “Planificar, ejecutar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos y actividades que los órganos correspondientes mandaten a la SG-SICA en materia de la Seguridad Democrática, asegurando el cumplimiento de la normativa interna y las condiciones establecidas en los convenios de cooperación internacional”. De acuerdo con las autoridades de la DSD, esto ha permitido la ejecución de los proyectos de Seguridad bajo la normativa establecida y el uso de los canales oficiales para su conducción.<sup>1</sup>

### **Recomendaciones con relación a actividades de formación regional en el área de seguridad**

- i. Continuar con el proceso formativo activado ya con el Plan Maestro, manteniendo la participación combinada de policías, fiscales, jueces y juezas. Esto representaría un valor estratégico de los cursos de capacitación.
- ii. Incluir o ampliar el abordaje académico de nuevas figuras delictivas (por ejemplo, ciberdelitos, ciberlavado, etc.), de modo que cada persona sea capaz de comprender la complejidad que está detrás del ciclo de la criminalidad organizada transnacional.
- iii. Ampliar los contenidos del plan de formación hacia áreas ligadas con la criminalística y las ciencias forenses, así como con el derecho procesal penal regional.
- iv. Fortalecer el vínculo entre la formación y la reflexión académica con la producción de propuestas legales de aplicación regional.

---

<sup>1</sup> "Comentario de la DSD/SG-SICA sobre esta recomendación:

La recomendación emite un juicio de valor sobre la forma de trabajar de la DSD/SG-SICA. En este punto, se debe aclarar que la evaluación es al PAESCA y no a DSD/SG-SICA, y además el párrafo es muy enfático en aclarar que al momento de la evaluación esto no se pudo verificar. Por lo tanto, esta valoración es una hipótesis a futuro de la forma de trabajo de DSD/SG-SICA, basada en elementos meramente subjetivos, y no de la evidencia recabada durante el proceso de levantamiento de información.

En el manual de procedimientos de organización y funcionamiento de la DSD/SG-SICA está contemplado: “Planificar, ejecutar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos y actividades que los órganos correspondientes mandaten a la SG-SICA en materia de la Seguridad Democrática, asegurando el cumplimiento de la normativa interna y las condiciones establecidas en los convenios de cooperación internacional”. Esto ha permitido a la DSD/SG-SICA la ejecución de los proyectos de Seguridad bajo la normativa establecida y el uso de los canales oficiales para su ejecución. Es responsabilidad de la Secretaría General del SICA a través de la Dirección de Seguridad Democrática la ejecución de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA) y sus proyectos.”

v. Incluir en los procesos de formación a funcionarios y funcionarias de los sistemas penitenciarios, en temas tales como crimen organizado transnacional, redes de articulación dentro y fuera de las prisiones, etc. Resulta estratégico que las coordinaciones interinstitucionales entre policías, fiscales, jueces y juezas involucren también a personal penitenciario.

### **Recomendaciones en relación con el apoyo futuro respecto a operaciones coordinadas e investigaciones conjuntas**

i. Continuar con la asistencia técnica de organismos internacionales especializados como INTERPOL, AMERIPOL, EUROPOL, por ejemplo, en cuanto a la realización de operaciones coordinadas.

ii. Generar un mecanismo de seguimiento de los casos atendidos en las operaciones coordinadas y las investigaciones conjuntas durante la fase posterior de judicialización, hasta la sentencia, de modo tal que pueda establecerse el resultado jurídico final de los mismos.

### **Recomendaciones con relación al apoyo futuro en materia de prevención de la violencia, particularmente respecto a:**

#### *a. Violencia en general*

i. Seguir con proyectos de prevención social, pero fundamentándose en los datos que podría generar un eventual Observatorio Regional de la Infiltración sobre la Criminalidad Organizada Transnacional a Nivel Territorial, en cuanto a factores de riesgo y de protección, además, obviamente, de la incidencia delictiva.

ii. Promover la articulación entre la DSD/SG-SICA y el SISCA, de manera que puedan aprovecharse y potencializarse las acciones de prevención de la violencia con toda la estrategia de desarrollo social en la región; así como con otras políticas regionales, como la Estrategia de Desarrollo Rural Territorial, que cuenta con una arquitectura multinivel y un enfoque integral de desarrollo, y otras transversales de igualdad de género, ambiental, etc.

#### *b. Violencia contra mujeres y niñez*

i. Fortalecer la cultura de la denuncia de la violencia contra la mujer y la niñez, y habilitar los medios para captar las denuncias y atenderlas. En general, debe continuar el trabajo de generación de consciencia sobre esta problemática. Para ello, la SG-SICA ya cuenta con una Política Regional de Igualdad y Equidad de Género; además, con un perfil de programa Regional de Prevención de la Violencia contra las Mujeres, así como con un Marco Conceptual y un Plan de Acción Quinquenal.

Asimismo, se dispone de un Marco Estratégico para la Prevención de la Violencia, el cual sirve de referente para toda acción que se realice en materia de prevención.

ii. Montar o fortalecer centros albergues especializados para atender personas víctimas de violencia intrafamiliar, trata de personas, etc. En ellos se deberá brindar atención psicológica, médica, jurídica, etc. Una atención diferenciada debe darse a las personas victimarias.

iii. Ofrecer capacitación especializada al personal (psicológico, médico, legal, etc.) que brindará tratamiento a las víctimas. Este equipo debe estar en capacidad de ayudar a romper el ciclo de reproducción de la violencia de las personas afectadas, hacia los demás o hacia sí mismas.

# 1 INTRODUCCIÓN

## 1.1 OBJETO DE EVALUACIÓN

El objeto de la evaluación es el **PROGRAMA DE APOYO A LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD DE CENTROAMÉRICA (PAESCA)**, el cual está formulado en el marco de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA), abarcando acciones de los Componentes de Prevención de la Violencia y de Fortalecimiento Institucional.

El importe total del Programa es de 19.749.405€, de los cuales 14.000.000€ son aportación de la UE, 5.699.405€ de AECID y 50.000€ de la SG-SICA. La UE y España acordaron con la SG-SICA canalizar el apoyo europeo a la ESCA a través del Fondo España-SICA, mediante una operación de Cooperación Delegada. Así, AECID está ejecutando este proyecto precisamente mediante el Fondo España-SICA. Este Fondo constituye una apuesta por la eficacia de la ayuda, convirtiendo la definición de las áreas prioritarias en un ejercicio de alineamiento y apropiación, y su ejecución en un esquema de gestión por resultados, aplicando los procedimientos de las instituciones del SICA en la implementación y el seguimiento de los programas que apoya.

El **objetivo general** del PAESCA es contribuir a la reducción de la inseguridad en Centroamérica a través de un mayor desarrollo socioeconómico y una integración regional más profunda. El **objetivo específico** es apoyar la ejecución de la ESCA, centrándose en el fortalecimiento de las instituciones regionales, nacionales y locales para abordar con mayor eficacia el problema de la violencia, tanto en el ámbito de prevención como en el de la persecución del delito, la investigación criminal, la protección a la víctima y la aplicación de la ley.

El Programa abarca 3 de los 8 proyectos priorizados de la ESCA, uno del componente de Prevención de la Violencia y dos del componente de Fortalecimiento Institucional (ver ficha de cada proyecto en Anexo 8), a saber:

COMPONENTES	PROYECTOS
Prevención de la Violencia	<i>B.E.1 – Prevención Social de la Violencia desde los Gobiernos Locales en Centroamérica.</i>
Fortalecimiento Institucional	<i>D.B.1 – Profesionalización y Tecnificación de las Policías e Instancias Vinculadas a la Seguridad y la Justicia en el Nivel Nacional y Regional.</i>
	<i>D.B.2 – Modernización con Visión Regional de las Instituciones Nacionales Encargadas de la Seguridad en Centroamérica.</i>

Los Resultados Esperados del Programa son:

**Resultado 1.** Se han fortalecido las capacidades locales para la gestión en materia de prevención social de la violencia, tanto de los funcionarios públicos como de las comunidades locales.

**Resultado 2.** Planes municipales de prevención social de la violencia elaborados y ejecutados de manera participativa sobre la base de diagnósticos comunitarios.

**Resultado 3.** Las acciones priorizadas y ejecutadas de los planes municipales contribuyen a la prevención social de la violencia y promueven la seguridad ciudadana en los municipios identificados.

**Resultado 4.** Incrementadas las capacidades para el adecuado ejercicio profesional de los cuerpos policiales e instituciones encargadas de la seguridad pública, y ciudadana y de la justicia.

**Resultado 5.** Articuladas las instancias interinstitucionales nacionales a la visión y trabajos regionales en materia de seguridad y socializados los trabajos de la ESCA con los Ministerios Públicos y organismos judiciales de los países de Centroamérica.

**Resultado 6.** Fortalecidos los mecanismos de gestión y coordinación de las instituciones regionales y nacionales en materia de seguridad.

Además, se definieron como temas transversales, basados en los principios de la UE: sostenibilidad del medio ambiente, igualdad de oportunidades (género), la buena gobernanza y los Derechos Humanos.

**a. PROYECTO B.E.1 – PREVENCIÓN SOCIAL DE LA VIOLENCIA DESDE LOS GOBIERNOS LOCALES EN CENTROAMÉRICA**

Este proyecto está vinculado a los Resultados Esperados 1, 2 y 3 del PAESCA. Su objetivo es propiciar el rol e incrementar la capacidad de los gobiernos locales en la formulación y ejecución de políticas y planes integrales de prevención social de la violencia en zonas transfronterizas, contribuyendo a la atención de los factores de riesgo y de protección de la violencia en la región, especialmente en lo relativo a la violencia que afecta a grupos poblacionales en alta vulnerabilidad social, tanto a nivel local, nacional como regional. El propósito es que los mismos actores locales elaboren diagnósticos e implementen planes de acción, promoviendo, además, la articulación entre las acciones locales con las respectivas políticas a nivel nacional. A la vez, a través del proceso de formación, el proyecto buscó contribuir a que la región sistematice e intercambie las experiencias en prevención de la violencia que se realizan a nivel nacional y municipal. Por otra parte, el proyecto apoyó a los municipios seleccionados por medio de la construcción de obras y la realización de

actividades para contribuir a la prevención de la violencia, las que formaron parte de los planes de acción locales.

El proyecto pretendió crear las condiciones para la elaboración y ejecución participativa de los planes municipales mediante un proceso de formación con una metodología de aprender haciendo (*learning by doing*).

La fecha prevista para el inicio del BE1 fue enero de 2014; sin embargo, arrancó en noviembre de ese año, cuando el SICA y los Estados Miembros lograron un acuerdo sobre la lista de municipios que serían abordados por el Proyecto. La ejecución en los territorios inició en el primer trimestre del año 2015 con la instalación de los equipos y sedes territoriales de proyecto, a partir de lo cual se comenzó a trabajar con los actores de los municipios. Los municipios seleccionados fueron divididos en 3 sedes geográficas:

SEDE	PAÍS	MUNICIPIOS
SEDE 1	El Salvador	La Palma, Metapán y San Antonio Pajonal
	Guatemala	Santa Catarina Mita, Atescatempa y Camotán
	Honduras	Ocotepeque
SEDE 2	Honduras	El Triunfo y Trojes
	Nicaragua	Somotillo y Jalapa
SEDE 3	Nicaragua	San Carlos
	Costa Rica	Los Chiles, Talamanca y Corredores
	Panamá	Changuinola y Barú

Actualmente, el proyecto BE1 se implementa en 14 municipios de 5 países centroamericanos, debido a que Nicaragua se retiró del proyecto<sup>2</sup>. Algunos avances relevantes del BE1, identificados por la Dirección de Seguridad Democrática de la SG-SICA (DSD/SG-SICA), son:

- Elaboración y difusión del estudio de línea base sobre la situación de la violencia en las 14 municipalidades beneficiarias, que contribuye a identificar tipologías de violencia, zonas de alta vulnerabilidad y grupos poblacionales en situación de riesgo.
- Fortalecimiento de Comités/Comisiones Municipales de Prevención de la Violencia (CMPV), integrados por representantes de diversos sectores sociales presentes en los territorios de los 14 municipios beneficiarios del proyecto.

<sup>2</sup>Ver Informe de Seguimiento del Programa de Apoyo a la ESCA (Período: del 01 de enero al 30 de abril de 2017).

- Elaboración y aprobación de 14 planes municipales de prevención de la violencia (PMPV), uno por cada municipio participante en el proyecto: 7 en la región de El Trifinio, 4 en la zona fronteriza Costa Rica-Panamá y 3 en los municipios fronterizos con Nicaragua. También se elaboraron 5 políticas municipales de prevención de la violencia: en Los Chiles, Talamanca y Corredores (en Costa Rica), y en Changuinola y Barú (en Panamá).
- Definición del contenido curricular del plan de formación regional para la elaboración, implementación, gestión y monitoreo de políticas y planes municipales.
- Capacitación a jóvenes, líderes y lideresas comunitarios en temas de prevención de la violencia para manejar herramientas y técnicas de resolución de conflictos, mapas de riesgo y de recursos, y estrategias comunitarias para prevenir la violencia intrafamiliar y el maltrato contra la niñez. Se capacitaron en total 17,195 personas (7,169 hombres y 10,026 mujeres). De ellas, 7,134 (4,313 mujeres y 2,821 hombres) fueron capacitadas en justicia restaurativa.
- Construcción de 7 alianzas territoriales público-privadas para la generación de empleo y la inserción laboral de jóvenes en alto riesgo, con un portafolio de 78 perfiles de proyectos productivos que permitirán generar empleo juvenil.
- Intensificación de la cooperación transfronteriza regida por principios de colaboración, intercambio de información y de construcción de identidad y pertenencia, para lograr estrategias comunes para enfrentar problemáticas de violencia que afectan principalmente a personas y grupos en situación de exclusión social.
- Celebración de 3 Encuentros Regionales con la participación de autoridades municipales, asociaciones intermunicipales, mancomunidades transfronterizas y actores clave de los territorios, para afianzar la visión regional sobre prevención social de la violencia y compartir los enfoques más innovadores acerca del modelo empresarial cooperativo y la Economía Social y Solidaria.
- Identificación en los territorios de 71 obras de convivencia, cohesión social y recuperación de espacios en comunidades con población en situación de riesgo, de las cuales se han finalizado 2 (Ocotepeque/Honduras y La Palma/El Salvador) y una más está en proceso de ejecución (Talamanca/Costa Rica), mientras que 5 (Corredores/Costa Rica) han sido avaladas para iniciar el proceso de ejecución a inicios del año 2018.
- Capacitación en colaboración con instituciones nacionales vinculadas a la MIPYMES a 400 jóvenes (254 mujeres y 146 hombres) en habilidades

emprendedoras para que elaboren y presenten sus planes de negocios, los que recibirán un fondo semilla de emprendimiento.

- En desarrollo 5 estudios de demanda/oferta que proporcionen información sobre las necesidades del sector empresarial y los perfiles requeridos para emplear a jóvenes que poseen determinadas competencias técnicas, humanas y sociales.
- En proceso de establecimiento de Acuerdos de Colaboración entre las municipalidades beneficiarias y los Ministerios de Trabajo de los 5 países para la creación de servicios de intermediación laboral ofrecidos por las mismas municipalidades.

#### **b. PROYECTO D.B.1 – PROFESIONALIZACIÓN Y TECNIFICACIÓN DE LAS POLICÍAS E INSTANCIAS VINCULADAS A LA SEGURIDAD Y LA JUSTICIA EN EL NIVEL NACIONAL Y REGIONAL**

Este proyecto corresponde al componente de Fortalecimiento Institucional de la ESCA y está vinculado con el Resultado 4 del PAESCA. Se inscribe en los esfuerzos de los países miembros del SICA para avanzar en la modernización, profesionalización y el reforzamiento de las capacidades del personal de las instituciones de Seguridad y Justicia, a través de acciones de corto, mediano y largo plazo, con el propósito de enfrentar de manera conjunta y con una visión regional la problemática de la inseguridad de los países que conforman el SICA.

Su objetivo es potenciar la capacidad institucional de los cuerpos de seguridad y justicia en la región, a través del fortalecimiento y la modernización de las capacidades institucionales para profesionalizar y tecnificar a las policías y organismos vinculados a la seguridad pública y ciudadana, así como la justicia en la región. La DSD/SG-SICA identifica como avances importantes del Proyecto los siguientes:

- Formulación e implementación del Plan Maestro de Formación Regional de Justicia y Seguridad. En este marco, se ha dotado a las escuelas y academias de los países del SICA de herramientas metodológicas para la formación de competencias, definiendo criterios de homogeneización de las competencias básicas y genéricas para los miembros de las diversas instituciones integradas en los sectores de justicia y seguridad regional. Como resultado directo de esta iniciativa se desarrollaron 146 acciones formativas (entre policiales, fiscales, judiciales e intersectoriales): 98 regionales y 48 réplicas nacionales. Esto constituye una buena práctica. En total se capacitaron 4,737 personas: 3,006 hombres y 1,731 mujeres. La meta de los países de 3,300

funcionarios capacitados se superó en un 44%. Cabe mencionar la inclusión de cursos en las mallas curriculares nacionales. Por ejemplo, en la Escuela Judicial de Guatemala se incorporaron los contenidos del curso regional sobre Medio Ambiente y en la Escuela Fiscal de El Salvador se incorporaron los temas vinculados a estrategias de investigación. Además, otros centros que han retomado distintos contenidos del Plan Maestro son: Academia de Policía de El Salvador, Escuela Judicial de El Salvador, Academia de Policía de Nicaragua, Escuela Fiscal y Escuela Judicial de República Dominicana. Esta tendencia fortalece la sostenibilidad del Plan Maestro en el ámbito nacional de cada sector.

- Reducción de un 18% de la brecha de género en las designaciones de los y las participantes en las distintas acciones formativas desde el año 2012 hasta el año 2017, la cual se explica en gran medida por el impulso y compromiso de realizar acciones positivas para la reducción de la desigualdad desde las instituciones nacionales y regionales del sector. Esta tendencia se ha visto reforzada por el compromiso de las instituciones nacionales de progresar hacia una participación paritaria entre mujeres y hombres.
- Mejor preparación de las policías de la región a través del intercambio de información, de la divulgación de casos de éxito, herramientas, métodos y técnicas, contribuyendo a que las instituciones de Seguridad y Justicia puedan contar con profesionales especializados en el abordaje de los diferentes delitos que afectan a la región, así como con una red de contactos y comunicación que facilita el intercambio de información. Esto ha permitido progresar hacia el desarrollo de operaciones regionales policiales coordinadas e investigaciones regionales conjuntas de la Red de Fiscales contra el Crimen Organizado (REFCO).
- Apoyo al Instituto Centroamericano de Estudios Superiores de Policía (ICESPO) y a las escuelas de formación regional judicial y fiscal en la planificación, coordinación, priorización y ejecución de las acciones formativas, propiciando el empoderamiento institucional sobre el Plan Maestro de Formación Regional de Justicia y Seguridad. El fortalecimiento del ICESPO contribuye sustantivamente a mejorar el proceso de diseño, ejecución y evaluación del Programa Regional de Formación Policial del Plan Maestro, que incluye la integración de las líneas temáticas identificadas como prioritarias a nivel regional en las currículas de cada una de las academias de Policía de la región. En la primera fase del proyecto DB1, con financiamiento de AECID, se fortalecieron las academias de Policía con la compra de equipo y mobiliario, tales como computadoras de escritorio y sus programas y

licencias, computadoras portátiles y sus programas y licencias, proyectores con focos de repuesto, pantallas para proyección, papelógrafos, equipo de sonido y banderas de los países del SICA para la ejecución de cursos de formación.

- Apoyo para mejorar la comunicación y coordinación entre el Consejo Centroamericano y del Caribe de Ministerios Públicos (CCCMP), el Consejo Judicial Centroamericano y del Caribe (CJCC) y la Comisión de Seguridad de Centroamérica (CSC). Esto generó, a su vez, fortalecimiento institucional, facilitando espacios tangibles de coordinación, comunicación y reconocimiento institucional entre los actores involucrados, creando resultados y productos concretos que han impactado positivamente en la vida de las personas de la región. Algunos resultados concretos de esto son: las investigaciones regionales conjuntas y las operaciones regionales policiales coordinadas, y los efectos que de ellas se derivan; además, otro resultado son los cursos intersectoriales. En todos los casos, la población en general es beneficiaria “indirecta” de estas acciones.
- Apoyo al CCCMP y a la REFCO para la puesta en marcha del Protocolo sobre Intercambio de Información e Investigación Conjunta para la Persecución de la Delincuencia Organizada Transnacional y Delitos Conexos entre los Ministerios Públicos de los países del SICA, el cual es una herramienta que permite enfrentar esta problemática de forma coordinada y desde una perspectiva regional. Un resultado directo es el Plan Operativo Estratégico de la REFCO.
- Apoyo a la REFCO para la elaboración y puesta en marcha de su Plan Operativo Estratégico. Además, se le fortaleció con equipamiento (2 laptops por país) para los puntos focales de la REFCO, así como con la compra de un servidor web para alojar y desarrollar el sitio web<sup>3</sup> del Consejo de Fiscales y de la REFCO, con miras a tener un espacio virtual de encuentro y documentación. Este servidor está situado en República Dominicana. Los resultados del Plan Operativo Estratégico de la REFCO incluyen, por ejemplo, las 13 investigaciones regionales conjuntas que se efectuaron con el apoyo directo del Proyecto.
- Ejecución de 13 investigaciones regionales conjuntas a cargo de la REFCO, sobre casos de crimen organizado en diferentes tipos de delitos.
- Contribución al mejoramiento de las capacidades operativas en materia investigativa de la REFCO, apoyando a la movilización de investigadores a

---

<sup>3</sup> [www.consejodeministeriospublicoscentroamericano.com](http://www.consejodeministeriospublicoscentroamericano.com)

otros países para la recolección de elementos probatorios que fueron utilizados en los procesos acusatorios. Como resultado, se detuvo a 126 personas vinculadas a los casos y 27 de ellas fueron condenadas, según un informe de la REFCO de octubre de 2017. Esto es resultado, precisamente, de las 13 investigaciones regionales conjuntas realizadas.

- Apoyo a las subcomisiones técnicas especializadas de la Comisión de Jefes, Jefas y Directores de Policía en la planificación y evaluación de las operaciones regionales policiales coordinadas, orientadas a contener el accionar de las redes criminales y facilitar el proceso de enjuiciamiento en casos específicos de antinarcóticos, robo de vehículos, tráfico de armas, tráfico de personas y antipandillas.
- Apoyo en la conceptualización de operativo regional y apoyo a la ejecución de operaciones regionales policiales coordinadas en diferentes especialidades que contiene el plan estratégico regional contra el crimen organizado (2017-2020) de la Comisión de Jefes, Jefas y Directores de Policía de Centroamérica, México, el Caribe y Colombia.
- Apoyo técnico y financiero, durante la fase preoperativa de las operaciones regionales policiales coordinadas, a los encuentros de expertos para intercambio de información de inteligencia y seguimiento de casos binacionales y regionales.
- Apoyo técnico durante la fase operativa a la conformación de las unidades nacionales de mando, y asistencia técnica en la elaboración de los planes nacionales por especialidad.
- Las operaciones regionales policiales coordinadas ejecutadas en delitos de narcotráfico, robo de vehículos, tráfico de armas de fuego, tráfico de personas y pandillas, dieron como resultado la captura de 76,687 personas, 79,703 armas incautadas, 120 estructuras internacionales desarticuladas y 91 estructuras internas desarticuladas<sup>4</sup>.
- Apoyo en la construcción del Anuario Regional de Estadísticas Policiales 2014-2015<sup>5</sup>, el cual es una herramienta estratégica para la planificación, el diseño y la organización de operaciones regionales policiales coordinadas.
- Creación de Redes de Confianza informales y fortalecimiento de redes formales, tales como la REFCO, que han permitido mejores coordinaciones.

---

<sup>4</sup> Tomado del informe de avances del PAESCA presentado en la IV reunión del Comité de Dirección.

<sup>5</sup> Este documento no está impreso actualmente, y su publicación es una facultad de la Comisión de Jefes, Jefas y Directores de Policía.

**c. PROYECTO D.B.2 – MODERNIZACIÓN CON VISIÓN REGIONAL DE LAS INSTITUCIONES NACIONALES ENCARGADAS DE LA SEGURIDAD EN CENTROAMÉRICA**

Este proyecto también corresponde al componente de Fortalecimiento Institucional y se identifica con los Resultados 5 y 6 del PAESCA. Su objetivo principal es mejorar el ambiente de seguridad para las personas y sus bienes en la región, por medio de aumentar la eficacia de las gestiones en las instituciones regionales y nacionales en materia de seguridad. Busca dar soporte al desarrollo de la ESCA y fortalecer el conjunto de medidas o acciones de las instituciones nacionales y regionales encaminadas a asegurar la coordinación regional para el cumplimiento de los propósitos y principios del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica (TMSDCA). La DSD/SG-SICA identifica como aspectos destacables del proyecto los siguientes:

- Se ha fortalecido a las áreas de seguridad regional de las Cancillerías con personal y equipo informático para el seguimiento de las acciones de la ESCA, específicamente a través de las Oficinas Nacionales de la ESCA (ONESCA) solicitadas por Belice, Guatemala, El Salvador, Costa Rica y Panamá.
- Se fortaleció a la SG-SICA en su rol de Secretaría Técnica de la CSC, a través del sostenimiento de la estructura organizativa de la DSD/SG-SICA.
- Se apoyó la ejecución de los talleres y reuniones regionales con representantes del Comité de Seguimiento del Mecanismo de Coordinación, Evaluación y Seguimiento (MCES) de la ESCA.
- En el marco del Proyecto Armonización del Marco Normativo Armonizado en Materia Penal, ejecutado por la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos (COMJIB), se trabajó y presentó a los países una propuesta de Marco normativo armonizado (modelos regionales de tipos sustantivos y procesales).
- Se elaboró una propuesta validada de Convenio Cooperación Reforzada en Materia de Lucha Contra la Criminalidad Organizada en Centroamérica.
- Se diseñó una propuesta de Tratado Regional Relativo a la Orden de Detención y a los Procedimientos de Entrega entre los Estados del SICA.

## **1.1 ANTECEDENTES DEL OBJETO DE EVALUACIÓN**

El PAESCA se inserta en la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA)<sup>6</sup>, que fue adoptada por los Jefes de Estado y de Gobierno del SICA durante su XXXI Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), celebrada en la Ciudad de Guatemala el 12 de diciembre de 2007, con el propósito de contar en la región de Centroamérica con un instrumento idóneo para generar un ambiente de mayor seguridad para las personas y sus bienes, y propiciar el desarrollo humano sostenible a través de las inversiones y las acciones relacionadas. Esta estrategia constituye el instrumento básico que, desde una perspectiva integral, aspira a orientar las acciones coordinadas que en materia de seguridad adopten los países de la región en el marco de sus respectivos ordenamientos jurídicos.

El Objetivo General de la ESCA es establecer los componentes y las actividades necesarias para fortalecer la seguridad de las personas y sus bienes en la región centroamericana, permitiendo a los países miembros del SICA alcanzar los objetivos del desarrollo humano sostenible.

Son sus Objetivos Específicos:

1. Integrar los diferentes esfuerzos que realiza la región de Centroamérica en materia de seguridad a fin de armonizarlos para obtener mejores resultados.
2. Facilitar la coordinación e intercambio de información y experiencias entre las diversas instancias y agencias operativas de la región para combatir más eficazmente las actividades delictivas regionales.
3. Identificar y gestionar las necesidades financieras, de recursos y de formación que demandan las instituciones encargadas de velar por la seguridad.
4. Desarrollar políticas, programas, estrategias y acciones que permitan la prevención en los siguientes temas: violencia juvenil, violencia armada, violencia de género, tráfico ilícito y trata de personas, prevención desde lo local, y los efectos de los desastres naturales, en especial los provocados por el cambio climático.

En la Declaración de la Reunión Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno para el relanzamiento de la Integración Centroamericana, que se celebró en El Salvador el 20 de julio de 2010, se incluyó la Seguridad Democrática entre las

---

<sup>6</sup>La ESCA se basa en un concepto de Seguridad Democrática que tiene como elementos esenciales el Estado de Derecho, el respeto a los Derechos Humanos, el carácter no partidista de la seguridad, la separación de la seguridad pública y la defensa nacional, y la adopción de una concepción comprehensiva de las causas de la inseguridad.

prioridades de la acción conjunta de Centroamérica en el marco de la integración regional, y se exhortó a la Comunidad Internacional a acompañarles en la organización y desarrollo de la Conferencia Internacional de Apoyo a dicha Estrategia, a celebrarse en el primer semestre de 2011.

En junio de 2011 se reunieron en Guatemala todos los Presidentes de los países del SICA (excepto República Dominicana), junto con mandatarios de países amigos y representantes de organizaciones internacionales, con el fin de generar un espacio en el que se desarrollara una discusión de alcance político sobre el tema de la inseguridad en la región, como resultado de las acciones del crimen organizado y los tráfico ilícitos vinculados. Para enfrentar los nuevos retos de la seguridad en la región, la versión de la ESCA revisada y actualizada, a partir del acuerdo e instrucción de la Intersectorial de Seguridad Antigua Guatemala en 2010, se conformó por 4 componentes estratégicos:

- i. Combate al delito
- ii. Prevención de la violencia
- iii. Rehabilitación, reinserción y seguridad penitenciaria
- iv. Fortalecimiento institucional: coordinación y seguimiento de la estrategia regional

El cónclave también pretendió lograr compromisos de acompañamiento de los socios estratégicos de Centroamérica para financiar los programas regionales de seguridad. En el marco de este esfuerzo, se creó el "Grupo de Amigos"<sup>7</sup> para armonizar la cooperación en torno al apoyo prestado al SICA para el desarrollo de la ESCA. En este sentido, cada componente de la ESCA es liderado por agencias de cooperación. Así, por ejemplo, el componente de Fortalecimiento Institucional es liderado por la Cooperación Española y la Unión Europea.

El SICA generó perfiles de proyectos organizados en función de los 4 componentes de la ESCA. De estos perfiles se definieron 22 proyectos. Posteriormente, la CSC identificó 8 proyectos para iniciar la ejecución de la estrategia<sup>8</sup>. Los 3 proyectos que integran el PAESCA son parte de esos proyectos priorizados, 2 del eje de Fortalecimiento Institucional (DB1 y DB2) y uno del eje de Prevención (BE1).

---

<sup>7</sup> El Grupo de Amigos de la ESCA está conformado por: Alemania, Australia, Canadá, Colombia, Corea del Sur, Chile, España, Estados Unidos, Finlandia, Italia, México, Países Bajos, Reino Unido, además de la Unión Europea y organismos como el Banco (BCIE), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Organización Internacional de las Migraciones (OIM), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).

<sup>8</sup> Los criterios de selección de estos proyectos fueron la capacidad de generar condiciones para la ejecución de otros proyectos de la ESCA; la capacidad de generar complementariedades con otros proyectos que están siendo ejecutados o de aprovechar resultados de éstos para potenciar el impacto de los nuevos proyectos; la existencia de coincidencias de la agenda regional con la agenda de los cooperantes; y el interés por parte de 2 o más cooperantes, y la disponibilidad de recursos para desarrollarlos (asistencia técnica, cooperación no reembolsable y créditos).

## 1.2 ENTORNO INSTITUCIONAL DEL OBJETO DE EVALUACIÓN

El marco institucional del PAESCA es el SICA, creado en los años 90, luego de los esfuerzos de pacificación de los conflictos de la región. Su constitución está respaldada en el Protocolo de Tegucigalpa, de 1991, que actualizó el marco jurídico de la antigua Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), y destacó entre su naturaleza y principios el objetivo de construir a Centroamérica como región de paz, libertad, democracia y desarrollo.

En el Protocolo se reafirma el propósito de "*concretar un nuevo modelo de seguridad regional sustentado en un balance razonable de fuerzas, el fortalecimiento del poder civil, la superación de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenido, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico de armas*". Por tanto, las políticas de pacificación, seguridad regional y prevención de la violencia se sitúan desde el principio en el eje del proyecto de desarrollo para la región que subyace en la integración centroamericana.

El diseño de la arquitectura jurídica de la integración concluyó en 1995 con la suscripción del TMSDCA. Fue el primer instrumento que separó las tareas policiales referidas a la seguridad de bienes y personas, de aquellas otras propias de las Fuerzas Armadas cuyo ámbito de acción se circunscribía a la defensa de la soberanía nacional.

El TMSDCA establece los fundamentos del Modelo de Seguridad Democrática en la Región Centroamericana, fortaleciendo los mecanismos de coordinación operativa de las instituciones competentes, para hacer más efectiva la lucha, a nivel nacional y regional, contra la delincuencia y todas las amenazas a la seguridad democrática que requieran el uso de fuerzas militares, de seguridad o de policía civil, tales como el terrorismo, el tráfico ilícito de armas, la narcoactividad y el crimen organizado; mediante el fortalecimiento de la cooperación, coordinación, armonización y convergencia de las políticas de seguridad de las personas, así como la cooperación fronteriza y la profundización de los vínculos sociales y culturales entre sus poblaciones.

Este tratado también establece las estructuras e instancias del Modelo de Seguridad Democrática en Centroamérica, a saber:

- Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno: Instancia suprema del modelo de seguridad, le corresponde conocer al más alto nivel los asuntos de seguridad regional, que requieran de sus decisiones y de lineamientos, velando por la

aplicación de las disposiciones y el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el Tratado Marco.

- Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores: Órgano principal de coordinación, en todo lo relativo a la seguridad regional e internacional, coordina las propuestas emanadas de los Consejos Sectoriales e Intersectoriales de Ministros.
- Comisión de Seguridad de Centroamérica: Instancia encargada de la ejecución, evaluación y seguimiento de las propuestas, acuerdos y resoluciones en todo lo relativo a la seguridad regional e internacional. Está subordinada a la Reunión de Presidentes y al Consejo de Ministros, y se conforma por los Viceministros de Relaciones Exteriores, los Viceministros de Seguridad Pública y/o Gobernación y por los Viceministros de la Defensa Nacional de cada país.

Operativamente, también son relevantes la SG-SICA, que brinda los servicios de Secretaría Técnica Administrativa a la CSC y a sus Subcomisiones: Subcomisión Jurídica, Subcomisión de Defensa, Subcomisión de Seguridad Pública y Subcomisión de Prevención de la Violencia. En esta tarea le apoya la DSD/SG-SICA, que brinda asistencia técnica.

A su vez, existen Instancias Regionales periféricas a la CSC que son instancias coordinadoras del proceso de ejecución de los proyectos de la ESCA, entre las que se encuentran:

- Consejo Judicial Centroamericano y del Caribe
- Consejo Centroamericano y del Caribe de Ministerios Públicos
- Instituto Centroamericano de Estudios Superiores Policiales
- Centro de Instrucción Antidrogas de Centroamérica
- Comisión de Jefes, Jefas y Directores de Policía de Centroamérica, México, el Caribe y Colombia
- Mecanismo de Coordinación, Evaluación y Seguimiento

### 1.3 EVALUACIÓN: OBJETIVO Y METODOLOGÍA

Consiste en una evaluación externa final para los proyectos DB1 y DB2, y se trata de una evaluación intermedia para el proyecto BE1. En general, toda la evaluación cubre el período 2012-2017 y se ha desarrollado en todos los países miembros del SICA, exceptuando Honduras por motivos de la crisis política y los episodios de violencia que atravesó ese país luego de las elecciones presidenciales.

De conformidad con los Términos de Referencia (TdR), y de manera sintética, los objetivos de la evaluación han sido 2:

- 3) Efectuar una evaluación global independiente, prestando especial atención a los resultados medidos en relación con los propósitos; y
- 4) Identificar lecciones clave y recomendaciones para mejorar la gestión de acciones futuras, especialmente con miras a garantizar la sostenibilidad y la efectividad de la estructura institucional regional, así como el impacto en la toma de decisiones regionales.

Además, la evaluación debe servir, respecto del componente de Fortalecimiento Institucional, para alimentar la preparación de un proyecto futuro (ICRIME, correspondiente a la prioridad AC1 de la ESCA), que continuará y ampliará algunas de sus actividades y que comenzará su ejecución en el año 2018.

La evaluación se ha centrado en los progresos obtenidos hasta la fecha por el PAESCA, desarrollando el análisis de pertinencia, eficacia, impacto, eficiencia y sostenibilidad a partir de preguntas precisas establecidas previamente en los TdR, las cuales han sido el marco de actuación del equipo de evaluación. De esta manera, el proceso evaluativo se plantea como un ejercicio conjunto de revisión retrospectiva del curso del Programa, para poder construir un relato acerca de su desarrollo desde el análisis de los criterios evaluativos, con el fin último de emitir una serie de recomendaciones útiles para gestiones futuras, pero también para identificar buenas prácticas que puedan ser replicadas por la UE y por el SICA.

En atención a estos propósitos, durante el proceso de levantamiento y análisis de información, el equipo evaluador –junto con actores/as clave, participantes y beneficiarios/as vinculados al Programa– ha analizado los planteamientos estratégicos implementados, los modelos de gestión practicados, la fluidez de los procesos administrativos, y el grado de diálogo y acción conjunta de los cuerpos institucionales relacionados. De igual forma, ha analizado las capacidades de coordinación institucional del SICA para la implementación de los proyectos, los efectos de los proyectos a nivel local, nacional y regional, el fortalecimiento de capacidades generado de cara a la sostenibilidad, la inclusión de los ejes y enfoques transversales, el valor agregado del desempeño como Programa, el rol y valor agregado de la UE y del SICA, así como el modo en que se ha logrado llegar a las y los titulares de derechos y a las y los beneficiarios.

Todas las conclusiones expresadas en el documento final están debidamente contrastadas y soportadas por los elementos de análisis recogidos. La metodología y los instrumentos de análisis propuestos han sido detallados y validados por el Grupo de Referencia de esta evaluación (UE, Fondo España-SICA, AECID y DSD/SG-SICA).

Se usaron fundamentalmente 2 técnicas de trabajo:

- i) Las entrevistas, tanto individuales como grupales, mediante contacto directo en los países y vía teléfono o Skype. Básicamente, se recogió la opinión de las y los entrevistados sobre el Programa y sobre los efectos de las actividades en el desarrollo de sus funciones.
- ii) Los grupos focales, especialmente tratándose del proyecto BE1.

Los objetivos de este proceso de consulta fueron:

- a) Reconstruir el relato del Programa desde el entendimiento común de las y los titulares de derechos;
- b) Analizar el avance, desde la perspectiva de las y los técnicos, y el efecto de los productos desde la mirada de las autoridades locales; y
- c) Identificar las fortalezas y debilidades del Programa en general y valorar, desde la perspectiva de las y los diferentes actores, si la gerencia/coordinación y el monitoreo satisfacen las necesidades de los socios y permiten la adecuada ejecución del trabajo a nivel local y nacional, así como de forma articulada.

Para cada técnica se elaboraron guías de trabajo que permitieron su desarrollo. Las guías estuvieron dirigidas a dar respuesta a las preguntas de evaluación y los análisis correspondieron a los parámetros establecidos en la Matriz de Evaluación, la cual forma parte del presente Informe (Anexo 4).

El propósito ha sido que los resultados aquí planteados respondan a una metodología participativa, dado que se recogieron las experiencias, la observación y la opinión de distintos actores/as, todo con el fin de conocer el Programa, diseñar recomendaciones y visualizar buenas prácticas. A tal efecto, se escucharon las voces, se analizó la información, se comparó la situación inicial y el panorama actual, y se identificaron tanto los avances hacia resultados previstos como la obtención de los que no lo fueron.

El proceso de evaluación se ha desarrollado dentro de las programaciones previstas, excepto el trabajo de campo inicialmente agendado para Honduras. Se logró conversar con un total de 187 personas (77 individualmente y 110 en los grupos focales).

Se celebró una sesión de devolución al Grupo de Referencia de la evaluación – “Debriefing”– sobre los hallazgos más importantes de la etapa de levantamiento de la información. Los diferentes actores/as brindaron un gran aporte a la evaluación en cuanto a información relevante, destacando su transparencia en los datos y compromiso con las estrategias del SICA.

El estudio evaluativo propuso el análisis desde la teoría de cambio para determinar el impacto del PAESCA y construyó un marco de hipótesis útiles para la interpretación de los sucesos ocurridos durante la ejecución. Sin embargo, el Grupo de Referencia, contraparte del equipo de evaluación, consideró que ciertas visiones de éxito estaban más allá del alcance del Programa (en comparación con lo establecido en el marco lógico), por lo que la visión de éxito definitiva, a partir de los Resultados previstos, estuvo regida por:

Se han formado personas clave en las comunidades y se ha creado o fortalecido la coordinación a nivel local y la articulación multinivel (regional, nacional y local), enfocadas en la prevención social de la violencia.
Se han diseñado y aprobado participativamente planes municipales de prevención social de la violencia en los territorios seleccionados.
Se han tomado medidas concretas, en el marco de los planes elaborados, que aportan a la prevención social de la violencia a nivel local.
Se han capacitado policías, fiscales, jueces y juezas de la región y se han realizado operaciones regionales policiales e investigaciones regionales conjuntas.
Se han presentado a las Asambleas Nacionales y a los organismos regionales competentes los instrumentos (jurídicos u otros) producidos regionalmente para el abordaje de la delincuencia organizada a escalas nacional y regional.
Los mecanismos de coordinación de las instituciones regionales y nacionales en materia de seguridad son más eficaces.

La evaluación también ha sido sensible a los temas transversales contenidos en el Programa. Durante el proceso evaluativo no existieron incidencias que implicaran atrasos en la recolección de información, salvo lo señalado respecto del trabajo de campo en Honduras.

## 2 HALLAZGOS DE LA EVALUACIÓN CONFORME LAS PREGUNTAS INDICATIVAS EN LOS TdR

### 2.1 MEDIDA EN QUE LA ACCIÓN HA LOGRADO LOS RESULTADOS ESPERADOS

El PAESCA está conformado por los proyectos BE1, DB1 y DB2, cada uno con sus propósitos específicos y sus propios resultados<sup>9</sup>. No obstante, para analizar el logro de los resultados esperados, lo cual está directamente relacionado con la eficacia del Programa, la evaluación tomará en cuenta los resultados del PAESCA.

**Resultado 1: Se han fortalecido las capacidades locales para la gestión en materia de prevención social de la violencia, tanto de los funcionarios/as públicos como de las comunidades locales.**

Este Resultado se refiere al BE1; por lo tanto, es importante destacar que para este proyecto la prevención se entendió como el conjunto de acciones destinadas a reducir los factores que propician la violencia, el delito y la delincuencia en general, para evitar que lleguen a manifestarse e intervenir cuando ya han ocurrido. El proyecto se orienta a promover estrategias para la prevención de la violencia a partir del entendimiento de que todo esfuerzo local debe estar coordinado y articulado con las políticas públicas impulsadas desde los gobiernos centrales y los otros sectores estatales involucrados en la atención de los problemas de seguridad y violencia<sup>10</sup>.

A través del BE1, la SG-SICA ha fortalecido su experiencia de ejecución de proyectos regionales con enfoque territorial, con una articulación multinivel (regional, nacional, local) y con cooperación e integración transfronteriza. Esta modalidad permite el desarrollo de una cultura de prevención de la violencia a nivel municipal, implicando el involucramiento directo de las fuerzas vivas del territorio, trabajando desde las bases para generar una articulación entre la política nacional y la estrategia municipal para la prevención de la violencia.

Los municipios priorizados fueron 14. Su selección se basó en cuatro criterios principales<sup>11</sup>:

---

<sup>9</sup> El BE1 tiene 3 resultados, los que coinciden con los resultados 1, 2 y 3 del PAESCA. El DB1 tiene 1 resultado, que coincide con el resultado 4 del PAESCA. El DB2 tiene 2 resultados, que coinciden con los resultados 5 y 6 del PAESCA.

<sup>10</sup>Ver Secretaría General del SICA, Dirección de Seguridad Democrática, Componente de Prevención de la Violencia, Marco Estratégico para la Prevención de la Violencia, 2014.

<sup>11</sup> Según señala la DSD/[SG-SICA](#), estos criterios fueron sometidos a consideración por los países a través de la Comisión de Seguridad de Centroamérica. También expresa que existe una serie de municipios que podrían cumplir con estos criterios básicos que no entraron dentro de la propuesta por los límites presupuestarios. En este sentido, se considera que, para tener el impacto deseado, cada municipio debería contar con recursos

- Focalización hacia la zona de fronteras, considerando la mayor posibilidad de construir integración y tener al mismo tiempo una proyección regional del modelo de prevención de la violencia desde los Gobiernos Locales.
- Existencia de voluntad política de trabajar en la temática por parte de los Gobiernos Locales y por las organizaciones de la sociedad civil con presencia en los municipios.
- Pertenencia de los municipios a organizaciones subregionales (Mancomunidades, Asociaciones de Municipios, etc.), indispensable para asegurar la coordinación local, binacional o trinacional necesaria para abordar problemas de violencia que no están circunscritos en el espacio de uno o dos municipios, especialmente en las zonas fronterizas.
- Experiencia previa de trabajo en el ámbito transfronterizo, ya fuera a nivel de los propios municipios o de las asociaciones municipales a las que pertenecen.

La lógica del proyecto BE1 radicó en caracterizar, a través de una línea base por cada municipio, la situación de violencia e inseguridad. Este instrumento evidenció tipologías de violencia, áreas más afectadas y grupos en mayor situación de vulnerabilidad. El proyecto también identificó las fuerzas vivas y organizadas de los municipios (como las autoridades locales, las judiciales, Ministerios Públicos, oficinas gubernamentales, organizaciones no gubernamentales, comités, etc.), lo cual permitió que la SG-SICA creara en algunos municipios las Comisiones/Comités Municipales de Prevención de la Violencia (CMPV); y en otros, donde ya existían, los fortaleció.

En ese marco, se ha capacitado y formado a estos actores en temas de prevención de la violencia, brindando herramientas y técnicas para resolución de conflictos, sobre mapas de riesgo y de recursos, y estrategias comunitarias para prevenir la violencia intrafamiliar y el maltrato contra la niñez, entre otros. De esta manera, se han potenciado sus capacidades en la formulación de planes y acciones para la prevención de la violencia, y se han consolidado y reforzado liderazgos comunitarios.

A la fecha de corte de esta evaluación, se había impulsado un proceso formativo que tuvo como resultado la capacitación de 17,195 personas. Una de las temáticas abordadas fue, justamente, la formulación de planes y acciones para la prevención de la violencia. El programa de formación previsto para que inicie en abril de 2018 se refiere a la implementación de dichos planes. Por ende, se trata de actividades diferentes, aunque complementarias.

Además, en alianza con instituciones gubernamentales vinculadas al emprendedurismo (como MYPYMES, CONAMYPE, AMPYME), el proyecto brindó formación a 400 personas, mayoritariamente jóvenes y mujeres, de 13 municipios para la elaboración de propuestas de emprendimientos..

Es importante destacar que el proyecto BE1 fortaleció las capacidades de la población joven para estimular su participación en la toma de decisiones municipales y comunitarias. Como consecuencia, estos jóvenes se involucran en los asuntos del municipio y se han constituido en replicadores de las capacitaciones recibidas por el proyecto, lográndose un “efecto multiplicador”.

De acuerdo con elementos recogidos por la evaluación, el proyecto BE1 ha contribuido significativamente a brindar herramientas que permitan a las comunidades generar cambios para prevenir la violencia social, con visión comunitaria; principalmente, al incentivar la participación de actores clave en forma sistemática, y al capacitar y empoderar a mujeres, niñez y juventud. Según las personas entrevistadas, la gestión del proyecto ha provocado cambios de mentalidad y actitud en las comunidades, especialmente cuando se ha abordado en modo direccionado situaciones de violencia y poblaciones con mayor exposición a ellas, contribuyendo a romper con una cultura de normalización de la violencia.

Este fortalecimiento de capacidades locales para la gestión en materia de prevención de la violencia ha aportado al tejido de lazos comunitarios para construir la identidad territorial, con un mayor sentido de responsabilidad y pertinencia. Por otra parte, a través de encuentros de formación entre países se realizaron articulaciones entre territorios transfronterizos que contribuyeron a la regionalidad de las estrategias, compartiendo metodologías de trabajo y técnicos especializados entre países para apoyar la labor.

Pero, además, hoy, líderes y lideresas jóvenes formados/as por el BE1 constituyen una fuerza local con visión para diseñar e implementar gestiones para prevenir la violencia territorial e intervenir en situaciones delictivas. Poseen las condiciones para identificar factores que generan violencia y están en capacidad de impulsar actuaciones que enfrenten esos factores. Estas/os actores están conscientes de los riesgos que la violencia puede generar, por lo que se han consolidado como replicadores/as en educación sobre prevención de la violencia.

## **Resultado 2: Planes municipales de prevención social de la violencia elaborados y ejecutados de manera participativa sobre la base de diagnósticos comunitarios.**

Del año 2014 al 2017, la SG-SICA, por medio del proyecto BE1, impulsó que en cada uno de los 14 municipios beneficiarios se elaboraran planes municipales de prevención de la violencia, aprobados por el Consejo Municipal y avalados por la población. Los pocos planes preexistentes no cumplían con estándares de calidad, por lo que no fueron retomados; por ello, se reconoce que el Proyecto partió de cero en este punto y apoyó la elaboración de todos los planes, los de los 14 municipios.

Algunas municipalidades han incorporado los planes de prevención de la violencia a los presupuestos municipales para dotarlos de recursos y facilitar su implementación. En torno a la definición e implementación de planes municipales, las Comisiones/Comités Municipales de Prevención de la Violencia (CMPV) juegan un rol fundamental.

En los planes municipales las prioridades fueron las mujeres, la niñez, la juventud y otras poblaciones en riesgo; e involucraron, además, comunidades que generalmente han sido excluidas. Algunos planes para la prevención de la violencia articularon líneas estratégicas de acción como socialización de programas, seguridad para jóvenes y adolescentes, seguridad para mujeres y seguridad social. Un ejemplo de ello es el Plan Municipal de Atescatempa, en Guatemala.

Una virtud de estos planes es haber logrado conjuntar las líneas de acción en materia de prevención de la violencia de las diferentes instituciones estatales y locales presentes en el territorio, potenciando una acción integral. Tal es el caso de la Red de Atención de la Violencia contra la Mujer y Prevención de la Violencia Intrafamiliar existente en Ciudad Neily (Costa Rica), que se integró al CMPV y gracias a ello logró obtener insumos de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) y del sector privado para identificar escuelas con altos índices de violencia, para un mayor impacto de su trabajo. De esta manera, en el plan de prevención del municipio se recoge la acción de la Red y se potencia su intervención por el apoyo de la CCSS y del sector privado.

La complementariedad y la integración incentivada por los planes municipales de prevención de la violencia favorecieron la calidad de los aportes institucionales a nivel de municipio. A su vez, se potenció la acción individual de los diferentes actores gracias a actividades de información y sensibilización.

En todo el proceso, la SG-SICA, a través de la DSD/SG-SICA, brindó acompañamiento técnico y político, calificado por las comunidades vinculadas como de alta calidad, respetuoso y exitoso, sobresaliendo como un valor agregado su mirada regional.

Considerando que la existencia de los planes municipales no es suficiente, el Proyecto también consolidó las capacidades de las y los funcionarios municipales para que se identificaran con los planes y con sus estrategias de prevención de la violencia. Igualmente, se facilitaron coordinaciones con entidades de carácter nacional (como Ministerios de Seguridad, Justicia y Gobernación) para robustecer las iniciativas de los planes de acción e impulsar desde lo local y lo nacional el mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y culturales, de tal forma que los factores de desarrollo humano se articulen para el mejoramiento de las condiciones de seguridad.

De esta manera, un factor relevante del proceso de implementación del BE1 fue la armonización de la política local con la nacional, de tal suerte que lo local se benefició de lo nacional y lo nacional se enriqueció de la experiencia local. De hecho, se elaboraron 5 políticas municipales de prevención de la violencia: en Los Chiles, Talamanca y Corredores (en Costa Rica), y en Changuinola y Barú (en Panamá).

**Resultado 3: Las acciones priorizadas y ejecutadas de los planes municipales contribuyen a la prevención social de la violencia y promueven la seguridad ciudadana en los territorios seleccionados.**

La identificación de expresiones de violencia de mayor preocupación en los municipios, así como de los principales sectores en situación de vulnerabilidad, ha permitido que los gobiernos locales propicien articulaciones y coordinaciones con entidades nacionales rectoras de la materia para potenciar estrategias propias. Tal es el caso de San Antonio Pajonal, en El Salvador, que está articulando con el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU), para abordar la violencia contra las mujeres, y con el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia (CONNA), para tratar los temas vinculados a la violencia contra la niñez. En este municipio, por gestión del proyecto y por la identificación de poblaciones en riesgo, el gobierno local también abrió una oficina municipal de la mujer, financiada con presupuesto municipal.

Asimismo, ha sido relevante que el proyecto prevea la construcción de espacios de convivencia para la difusión de una cultura de paz y de prevención de la violencia. Se trata de espacios de diferente naturaleza: parques, canchas de fútbol, lugares de recreación infantil y centros culturales, entre otros. Su ideación se basa en el vínculo entre la prevención de la violencia y el deporte, la cultura y la recreación<sup>12</sup>. La

---

<sup>12</sup> Los resultados de la literatura criminológica internacional indican que un mayor nivel de participación en la delincuencia se asocia significativamente con una mayor participación en la socialización sin supervisión con amigos y una participación menos frecuente en actividades deportivas y de ocio organizadas y en actividades en el hogar. (Agnew R, Petersen DM. Leisure and Delinquency, Social Problems 1989; 6(4): 332-49; Khajenuri B,

expectativa es que estos espacios sean articuladores comunitarios, de recreación juvenil y familiar y de atención a víctimas de violencia. En los territorios se han identificado 71 obras de convivencia; de ellas, 58 tienen carpetas en proceso de elaboración o finalizadas. Al momento de la evaluación, se habían finalizado 2 obras: la instalación de césped sintético en una cancha de fútbol rápido en Ocotepeque, Honduras, y la instalación de una cerca metálica en el costado oriente de una cancha de fútbol en La Palma, El Salvador.

En varios municipios, incentivados por los planes de prevención, se han llevado a cabo pequeñas obras que no requieren de recursos especiales, como el alumbrado de parques públicos, la rehabilitación de canchas de básquetbol y la reubicación del personal de seguridad en lugares estratégicos. Estas acciones, aunque son simples, favorecen la disminución de la violencia en ciertos sectores, la atracción de jóvenes para la práctica de deportes y la visita de las familias a los parques públicos.

El proyecto también impulsa pequeñas iniciativas de emprendedurismo. En total, se ha establecido apoyar a 18 proyectos de emprendedurismo por cada municipio, con una asignación de \$1,000 en especie. Esta iniciativa está dirigida a jóvenes y mujeres emprendedoras, a quienes se les capacita sobre administración de pequeños negocios, estudio de mercado, calidad de productos y otros temas vinculados para lograr iniciativas comerciales exitosas. La formación sobre emprendedurismo del Proyecto BE1 ha sido calificada por sus beneficiarios y por los gobiernos locales como una de las más exitosas, pese a que aún no se han seleccionado los proyectos ganadores. El éxito es medido por las personas entrevistadas por la alta calidad de la formación y por las herramientas técnicas que brindó emprendedores/as que ya habían incursionado en pequeños negocios.

Además, la iniciativa sobre emprendedurismo del BE1 atrajo y estimuló la participación de las acciones gubernamentales en la materia para articularse con la SG-SICA y con los planes municipales.

#### **Resultado 4: Incrementadas las capacidades para el adecuado ejercicio profesional de los cuerpos policiales e instituciones encargadas de la seguridad pública y ciudadana y de la justicia.**

Este resultado está directamente vinculado al proyecto DB1, cuyo objetivo principal es mejorar las competencias profesionales y técnicas de los operadores/as de los sectores de Justicia y Seguridad, además de incidir en la modernización de sus instituciones para enfrentar el crimen organizado transnacional. El proyecto ofrece la posibilidad de fortalecer las capacidades del funcionariado de justicia y seguridad

para combatir el crimen organizado regional y transnacional; también, el intercambio de información y la aplicación de módulos modernos y actualizados para enfrentar este tipo de crimen.

Inicialmente, la pretensión fue la formación regional combinada de 3 actores fundamentales en la seguridad regional en Centroamérica: las policías, los ministerios públicos y las judicaturas. Para cada sector se desarrollarían programas formativos a partir de necesidades identificadas por instancias regionales representativas de estos sectores: la Comisión de Jefes, Jefas y Directores de Policía, el CCCMP y el CJCC. De esta manera, para cada sector se contaría con un plan de formación específico.

No obstante, en vez de generarse planes individuales por sector, el proceso de construcción regional, mediante reuniones intersectoriales realizadas por la DSD/SG-SICA, llevó a la concreción de un Plan Maestro de Formación Regional de Justicia y Seguridad, constituido progresivamente desde el año 2014 por 4 programas de formación: Policial, Fiscal, Judicial e Intersectorial. Este Plan Maestro se identifica como el mejor producto del DB1. Las entidades regionales y agentes estatales beneficiarios lo califican como una iniciativa exitosa y como un Bien Público Regional.

El Plan Maestro es un instrumento de capacitación/formación basado en metodologías por competencias (según las necesidades de cada sector: policías, fiscales, jueces y juezas), que considera las prioridades en materia de formación. Es una puesta en común de todos los temas priorizados para la formación, según cada sector, y para cada uno se diseñó una malla formativa. Por ejemplo, para los fiscales se priorizó temas como oralidad, análisis de investigación, acciones en las primeras horas de investigación y manejo de la escena del crimen. Es así como el Plan Maestro ha generado módulos instruccionales que presentan una descripción teórica, conceptual y metodológica de cada una de las temáticas identificadas como prioritarias.

La construcción participativa del Plan Maestro facilitó la aprobación técnica de las escuelas y academias nacionales de cada sector, así como el aval de las entidades regionales de cada uno. El Plan Maestro también incorpora un Programa de Formación Intersectorial, donde confluyeron 2 o 3 de los sectores en una misma capacitación, compartiendo de esta forma diferentes puntos de vista y buenas prácticas que fortalecen el actuar de cada uno.

El Plan Maestro se ha materializado en actividades de formación, regionales y nacionales. Se realizaron 146 cursos en 5 años: 98 fueron regionales y 48 fueron réplicas nacionales. Cuantitativamente, fue superada la meta de capacitar a 3,300 funcionarios/as en 5 años; de hecho, para el año 2017 habían sido capacitadas

4,737 personas. Estas actividades propiciaron el aprendizaje a través del intercambio de experiencias y conocimientos. Es decir, se utilizó una metodología combinada entre lo académico y lo práctico para hacer más efectiva la aprehensión de conocimientos.

Gracias al Plan Maestro las escuelas nacionales judiciales, fiscales y de policía se han fortalecido con metodologías educativas que impactan positivamente en sus agremiados, tienen capacidades instaladas debido a la formación de su personal, lo que a su vez les faculta para replicar a nivel nacional las experiencias formativas regionales. Además, cada escuela logró internacionalizarse para compartir experiencias y aprender de otras, estimulándose una mayor articulación y coordinación con sus pares en la región, y fuera de la región.

De esta manera, un valor agregado del proyecto es la regionalización de experiencias que aporta al incremento de capacidades para enfrentar el crimen organizado, particularmente a partir de incentivar la cooperación entre países del SICA para el intercambio de experiencias que conllevan al fortalecimiento de capacidades. Por ejemplo, el Organismo de Investigación Judicial de Costa Rica aporta su experiencia sobre custodia de la prueba y, a la vez, recibe capacitación de Guatemala y El Salvador sobre el abordaje de maras y pandillas.

Otro resultado no esperado del DB1, y que surge en el marco del Plan Maestro, es la Escuela Fiscal Regional, con sede en Panamá, que nace como resultado del análisis de necesidades de capacitación entre fiscales en materia de crimen organizado y se constituye como una instancia del CCCMP. Los costos de funcionamiento y de las instalaciones, entre otros, son asumidos por el Ministerio Público de Panamá; la sostenibilidad, por tanto, actualmente está basada en el compromiso que esta instancia panameña ha tenido hacia ese esfuerzo regional. El Proyecto facilitó el diseño de la estructura de la Escuela, la metodología que utilizará y la definición de las temáticas a cubrir. El objetivo de dicha Escuela es capacitar a fiscales de la región profundizando el análisis criminal a nivel regional. Se realizó el primer curso de la escuela en el año 2017.

A partir de la información recolectada, el equipo de evaluación logró constatar que el Plan Maestro se constituye como una herramienta que aporta académicamente y responde a las necesidades de formación y tecnificación de los operadores/as de los sectores de Justicia y Seguridad de la región para enfrentar la criminalidad organizada; pero, también, contribuye significativamente a facilitar espacios importantes de comunicación y coordinación regional entre policías, fiscales, jueces y juezas de los diferentes países. Más esquemáticamente, 3 aspectos relevantes quedan evidenciados en la evaluación vinculados al Plan Maestro:

- i. El Plan Maestro tuvo como característica el aprovechamiento del recurso humano regional; es decir, la mayoría de las personas capacitadoras fueron de la región y pertenecían al sector relacionado. Esta condición, más el hecho de que metodológicamente la formación estuviera basada en el intercambio de experiencias, permitió a operadores/as en seguridad y justicia actualizarse en los *modus operandi* de la criminalidad propia de Centroamérica. Se conoció y entendió mejor la criminalidad regional, por ejemplo, sobre delitos informáticos y delitos ambientales. Además, con esto se propicia la sostenibilidad del Plan.
- ii. La interacción propia de los cursos derivó en la generación de redes informales y la consolidación de las redes formales en cada sector basadas en la confianza, lo que ha facilitado una comunicación fluida que enriquece la gestión de las funciones propias de fiscales, policías, jueces y juezas en cada país. De esta manera, la interacción para la comunicación ha sido tan importante como los contenidos de los cursos. Con estas redes e interacciones se vieron fortalecidas instancias como las siguientes: REFCO, Subcomisión de Directores de Academias de Policías y Centros Homólogos, Escuelas Fiscales y Judiciales, además de las instituciones nacionales en el ámbito intersectorial. Las y los fiscales manifiestan que intercambian información vinculada a la judicialización de hechos cuando requieren apoyo en la obtención de pruebas, y las y los policías intercambian información sobre eventos vinculados a seguridad para el abordaje de situaciones concretas sobre narcotráfico, maras u otros temas.
- iii. El desarrollo de 146 acciones formativas (entre policiales, fiscales, judiciales e intersectoriales): 98 regionales y 48 réplicas nacionales. En total, se capacitó a 4,737 personas (3,006 hombres y 1,731 mujeres). La meta de los países de 3,300 funcionarios capacitados se superó en un 44%.

Adicionalmente, se redujo en 18% la brecha de género en las designaciones de los y las participantes en las distintas acciones formativas desde el año 2012 hasta el año 2017. También, se respaldó la comunicación y coordinación entre el CCCMP, el CJCC y la CSC. Y el apoyo a la REFCO se materializó, por ejemplo, en las 13 investigaciones regionales conjuntas que se efectuaron con el respaldo directo del

Proyecto. Adicionalmente, se proveyó equipamiento y se coadyuvó a la realización de reuniones anuales, entre otras acciones.

En razón de lo expuesto, se puede afirmar que el Proyecto DB1 aportó efectivamente al incremento de capacidades de los diferentes sectores vinculados a seguridad y justicia, y que ha dejado capacidades instaladas que prometen avances para consolidar esos ámbitos hacia el trabajo de integración sectorial e interinstitucional, tanto a nivel nacional como regional.

De igual forma, se brindó apoyo técnico y financiero a la Comisión de Jefes, Jefas y Directores de Policía en la planificación y evaluación de las operaciones regionales policiales coordinadas, para contener el accionar de las redes criminales y aplicar la justicia en casos específicos. Como resultado directo de las acciones de las operaciones regionales policiales coordinadas se brinda el siguiente cuadro con los datos por área de acción<sup>13</sup>:

ITEM	Antinarcoáticos	Robo de Vehículos	Tráfico de Armas	Tráfico de Personas	Anti Pandillas	TOTAL
<b>Personas Detenidas</b>	34,794	2,831	27,430	2,041	9,591	76,687
<b>Dinero Incautado (Millones US\$)</b>	\$67.4	\$101.1		\$48.9	\$2.2	\$219.6
<b>Cocaína Incautada (TON)</b>	129					129
<b>Heroína Incautada (Kg)</b>	21					21
<b>Marihuana Incautada (TON)</b>	2,150					2,150
<b>Metanfetamina Incautada (Kg)</b>	706					706
<b>Anfetamina Incautada (Kg)</b>	23					23
<b>Plantas de Marihuana Incautada</b>	2,765,305					2,765,305
<b>Arbustos de Hoja de Coca Incautados</b>	2,450					2,450
<b>Plantas de Amapola Incautada</b>	106,411,432					106,411,432
<b>Armas de Fuego Incautadas</b>	11,307	202	64,921	17	3,256	79,703
<b>Vehículos Incautados</b>	5,287	6,651		148	7,302	19,388
<b>Medios Acuáticos Incautados</b>	59				2	61
<b>Aeronaves Incautadas</b>	4					4
<b>Inmuebles Incautados</b>	356					356
<b>Estructuras Internacionales Desarticuladas</b>	53	67				120
<b>Estructuras Internas Desarticuladas</b>	55		36			91
<b>Municiones Incautadas</b>			403,368			403,368
<b>Explosivos Incautados</b>			168			168
<b>Armas Rastreadas</b>			203			203
<b>Inspecciones Realizadas</b>			60			60
<b>Allanamientos Realizados</b>			60	240		300
<b>Secuestros Judiciales Realizados</b>			60			60
<b>Personas Rescatadas de la</b>				1,665		1,665

<sup>13</sup> Tomado del informe de avances del PAESCA presentado en la IV reunión del Comité de Dirección (noviembre 2017).

<b>Trata</b>					
<b>Personas Rescatadas del Tráfico de Migrantes</b>				2,016	2,016
<b>Casos de Trata de Personas</b>				59	59
<b>Casos de Tráfico de Migrantes</b>				44	44
<b>Casos de Pornografía Infantil</b>				15	15
<b>Celulares Incautados</b>				396	396
<b>Computadoras Incautadas</b>				68	68
<b>Pasaportes Incautados</b>				615	615

Fuente: DSD/SG-SICA. Elaboración a partir de los Informes de Gestión Policial.

### **Resultado 5: Articuladas las instancias interinstitucionales nacionales a la visión y trabajos regionales en materia de seguridad y socializados los trabajos de la ESCA con los Ministerios Públicos y organismos judiciales de los países de Centroamérica.**

Este resultado pretende articular la ESCA con las políticas nacionales, así como fomentar la articulación entre las instituciones nacionales y regionales de cara a la adopción de iniciativas políticas y legales en materia de seguridad, asegurando además la coordinación efectiva del sector judicial (jueces/juezas, fiscales y abogados/as)<sup>14</sup>.

Con el apoyo del PAESCA, la SG-SICA fortaleció las entidades regionales como el CCCMP<sup>15</sup>, la REFCO, la Comisión de Jefes, Jefas y Directores de Policía y el Centro de Capacitación Judicial para Centroamérica y el Caribe<sup>16</sup>. Entre los principales resultados de esto figuran: la creación del Protocolo sobre Intercambio de Información e Investigación Conjunta para la Persecución de la Delincuencia Organizada Transnacional y Delitos Conexos entre los Ministerios Públicos de los países del SICA, el diseño del Plan Operativo Estratégico de la REFCO y el apoyo en la realización de 13 investigaciones regionales conjuntas, entre otras acciones efectuadas con el apoyo directo del Proyecto. El Centro de Capacitación Judicial para Centroamérica y el Caribe, por su parte, ha expresado que con el apoyo de la SG-SICA se ha nivelado el conocimiento de las entidades nacionales que le integran, subieron el nivel técnico y académico de capacitación bajo un enfoque común regional y se fortalecieron estructuralmente.

<sup>14</sup>Ver PROGRAMA DE APOYO AL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD DE CENTROAMERICANA, Ficha de Acción para América Central.

<sup>15</sup> Se apoyó, por ejemplo, la realización de reuniones ordinarias y extraordinarias del CCCMP y de la REFCO, fortaleciendo así sus Redes de Confianza.

<sup>16</sup> Esta instancia aglutina a las Escuelas Judiciales, y se le apoyó en su tarea de liderar la ejecución del Programa Regional de Formación Judicial del Plan Maestro, en coordinación con la SG-SICA. Ese es, en sí mismo, un resultado palpable.

Otra estrategia del proyecto para fortalecer las intervenciones nacionales en materia de seguridad y justicia, desde una perspectiva regional, fue la promoción de la armonización de la legislación penal para combatir el crimen organizado. Esta acción estuvo a cargo de la COMJIB<sup>17</sup> y su objetivo general fue reforzar la institucionalidad regional y nacional en materia de Justicia y Seguridad para el combate contra el crimen organizado transnacional y la narcoactividad, mediante el mejoramiento y la creación de herramientas jurídicas consensuadas y armonizadas por los países del SICA.

La intención fue armonizar normas de tipo sustantivo vinculadas al Delito de Tráfico de Armas, Delito de Asociación Ilícita, Delito de Trata de Personas y Delito de Lavado de Capitales, entre otros. De acuerdo con informes presentados por la COMJIB<sup>18</sup>, en República Dominicana, El Salvador, Nicaragua, Honduras, Panamá y Costa Rica se adoptaron normas jurídicas vinculadas a estos delitos, conforme al marco normativo armonizado. A pesar de estos importantes avances, en la práctica, la iniciativa es poco conocida, incluso en el sector judicial.

Otras iniciativas impulsadas por la COMJIB en el marco del DB2 fueron: una propuesta de Tratado Internacional Relativo a la Orden de Detención y a los Procedimientos de Entrega entre los Países Miembros del SICA, y la propuesta de Convenio Centroamericano de Cooperación Reforzada en Materia de Lucha Contra la Criminalidad Organizada. Ambos instrumentos propuestos por la COMJIB fueron estudiados por la Subcomisión Jurídica, pero los delegados de los países concluyeron que los instrumentos no cumplían con lo requerido para impulsarse en el seno de la CSC, y en algunos países incluso reñían con su normativa vigente.

En general, es evidente que mediante la articulación de lo nacional y lo regional, desarrollada por el Proyecto DB2, la SG-SICA aportó a la modernización de la visión regional de las instancias nacionales; insertó en ellas información e interés sobre la regionalidad y sobre la ESCA; socializó los trabajos de la ESCA en las instancias nacionales de seguridad y justicia; complementó y potenció las iniciativas y políticas nacionales con las prácticas regionales; y fortaleció la capacidad de organismos regionales.

---

<sup>17</sup>El proyecto de Armonización de la Legislación Penal para Combatir Eficazmente el Crimen Organizado en Centroamérica inicialmente fue respaldado por AECID. En su tercera fase de implementación se integró al PAESCA con financiación de la Unión Europea.

<sup>18</sup>COMJIB, Informe Descriptivo Final, 26 de julio de 2016.

## **Resultado 6: Fortalecidos los mecanismos de gestión y coordinación de las instituciones regionales y nacionales en materia de seguridad.**

Este resultado está directamente vinculado al proyecto DB2 y se centra en el fortalecimiento de las capacidades regionales para una efectiva implementación de la ESCA y una adecuada articulación de las instancias ejecutoras, tanto regionales como nacionales. En esta línea, un objetivo ha sido el fortalecimiento institucional de la DSD como instancia de la SG-SICA para facilitar el ejercicio como Secretaría Técnica de la CSC y sus Subcomisiones.

La DSD/SG-SICA se constituye en el año 2012, coincidiendo con el inicio del PAESCA, y contando con el apoyo de la cooperación (antes funcionaba una unidad de asuntos políticos, jurídicos y de seguridad). Se estructuró conforme a los componentes de la ESCA y el foco de su acción estuvo centrado en la implementación, el acompañamiento y el seguimiento de los proyectos aprobados, siendo limitado su pensamiento en materia de estrategia regional hacia la ESCA. En el año 2015 se realizó un estudio que propuso el cambio de estructura de la DSD/SG-SICA, el cual inició operativamente en enero de 2016.

Con la nueva estructura, la DSD/SG-SICA se organizó en dos Subdirecciones: una Subdirección de Seguridad Democrática y una Subdirección de Proyectos. La parte estratégica cobró relevancia, en armonía con el TMSDCA y directamente vinculada en apoyar a la SG-SICA en su rol de secretariado técnico-administrativo, con miras a ofrecer propuestas e iniciativas integrales para prevenir y enfrentar riesgos y amenazas a la seguridad regional, y generar el Índice Centroamericano de Seguridad<sup>19</sup>. Cada Subdirección cuenta con unidades organizativas funcionales especializadas.

En total, la nueva estructura previó 17 puestos, 3 de nivel de dirección y subdirección, 4 de nivel coordinador y los otros de nivel técnico y soporte administrativo. Con el Proyecto DB2 se pagaron prácticamente todos los salarios del personal de la estructura de la DSD/SG-SICA, excepto los del Director/a y su asistente. Aún es temprano para realizar un análisis más profundo sobre la viabilidad y funcionalidad de la estructura organizativa de la DSD/SG-SICA.

Estos cambios implican incrementar las capacidades y fortalecer la estructura operativa de la DSD/SG-SICA, lo que a su vez redundará en un fortalecimiento de la capacidad de la Secretaría General del SICA. Con el DB2 se espera, justamente, que la DSD/SG-SICA refleje hacia adelante una mejor calidad de su aporte regional. Este aporte tendría que concretarse en una doble línea: i) la dirigida a las estructuras

---

<sup>19</sup> Secretaría General del Sistema de Integración Centroamericana, Estructura organizativa detallada a nivel de unidades de trabajo y puestos. Dirección de Seguridad Democrática de la SG-SICA, 2015, pág. 2

de decisión<sup>20</sup> del SICA responsables de la ESCA, y ii) la orientada operativamente a la implementación de los proyectos vinculados a la estrategia. En este último sentido, es evidente un acompañamiento técnico y político cercano de la DSD/SG-SICA a los beneficiarios del PAESCA, que es reconocido como estratégico, traduciéndose en asesoría y asistencia personalizada y continua, que atiende de manera efectiva los procesos provocados por los proyectos. Especialmente, la DSD/SG-SICA ha fortalecido la mirada regional para reconocer y enfrentar problemas regionales y también nacionales con impacto regional.

Si bien es cierto que desde la SG-SICA se están haciendo esfuerzos para procurar la contratación del personal por cuenta de la misma Secretaría General, donde a la fecha se tiene planeada la contratación de 2 plazas de la estructura, también es cierto que se hace necesariamente importante continuar, desde gestiones con cooperación internacional, el fortalecimiento del resto de la estructura de la DSD/SG-SICA, para que pueda dar continuidad a las acciones que ha venido desarrollando bajo sus responsabilidades, con la calidad y oportunidad pertinentes, aprovechando las especializaciones del recurso humano que ha trabajado a lo largo de estos últimos 5 años y que tienen el *know-how* del quehacer de la DSD/SG-SICA. La sostenibilidad de la DSD/SG-SICA está vinculada, al menos en este momento, principalmente a la voluntad política que muestra la SG-SICA para fortalecer de manera progresiva a la DSD /SG-SICA y su equipo de trabajo.

Por otra parte, la cooperación internacional puede apoyar un esfuerzo centroamericano, sin sustituirlo, alineándose con las prioridades centroamericanas. En la práctica, supone que la DSD/SG-SICA esté financiada en su mayoría por el SICA y que el de la cooperación internacional sea un apoyo en complemento al esfuerzo centroamericano, no viceversa.

## 2.2 MEDIDA EN QUE LA ACCIÓN HA CONTRIBUIDO AL LOGRO DEL OBJETIVO ESPERADO

El PAESCA nació para contribuir a la reducción de la inseguridad en Centroamérica a través de un mayor desarrollo socioeconómico y una integración regional más profunda. Un objetivo general sumamente ambicioso. Su objetivo específico fue: “Apoyar la ejecución de la ESCA, centrándose en el fortalecimiento de las instituciones regionales, nacionales y locales para abordar con mayor eficacia el problema de la violencia, tanto en el ámbito de prevención como en el de la

---

<sup>20</sup> Se tuvo acceso a documentos oficiales, como por ejemplo los de la Subcomisión de Prevención de la Violencia, en donde se constata un resultado importante: el apoyo del PAESCA a la DSD/SG-SICA en su rol de Secretariado Técnico y Administrativo de la CSC y del MCES.

persecución del delito, la investigación criminal, la protección a la víctima y la aplicación de la ley”.

Aplicando la teoría de cambio, y con base en los Criterios de Éxito señalados por el equipo consultor y consensuados con el Grupo de Referencia, el PAESCA estuvo dirigido a tomar medidas para prevenir la violencia a nivel local, a capacitar sectores vinculados a Seguridad y Justicia, a incentivar y promover instrumentos regionales de diversa naturaleza para abordar la delincuencia organizada y a generar una mayor eficacia de los mecanismos de coordinación de las instituciones regionales y nacionales en materia de seguridad.

Del análisis respecto al alcance de resultados, se puede afirmar que el Programa satisfizo su objetivo específico y los criterios de éxito planteados. Sin embargo, por la amplitud del objetivo general y por la carencia de datos, no se puede afirmar que efectivamente se redujo la inseguridad en la región. De todos modos, este propósito podría estar fuera del alcance del Programa si se considera que la violencia en la región es multicausal y multinivel. Lo que sí es posible asegurar es que el nivel institucional y de profesionalización de los sectores de Seguridad y Justicia para combatir la criminalidad organizada aumentó.

El PAESCA fue el proyecto insignia que apoyó a la CSC para darle cumplimiento al mandato presidencial (Roatán, 2016) y a la instrucción de la Intersectorial de Ministros (El Salvador, 2015) para la elaboración del Plan Regional Intersectorial Contra el Crimen Organizado (PRICCO), que tiene una hoja de ruta aprobada y aportes de la primera reunión de expertos de los sectores Policial, Militar, Ministerios Públicos y Migración (2017). Este plan pretende integrar los recursos, las experiencias, las sinergias y las capacidades operativas para enfrentar eficientemente el crimen organizado.

Las acciones formativas impulsadas por el PAESCA no solo dejaron experiencias positivas en materia académica y operativa, sino que evidenciaron la necesidad de la región para crecer, armonizar y profesionalizarse en materia investigativa, y que no son suficientes las acciones formativas de corto plazo, por lo que coordinó la SG-SICA y la Unión Europea con la CSC y el MCES de la ESCA la elaboración conjunta del proyecto Fortalecimiento a la Investigación Criminal en los Países Miembros del SICA (ICRIME, correspondiente a la prioridad AC1 de la ESCA). Este proyecto se encuentra aprobado para iniciar su ejecución en el año 2018.

También se puede afirmar que el PAESCA obtuvo importantes avances vinculados al logro del objetivo, tales como la aprobación e implementación a nivel local de planes de prevención de la violencia, mayores capacidades en los diferentes sectores para combatir el crimen organizado y la aprobación de instrumentos regionales que aportan regional y nacionalmente a desarrollar destrezas,

capacidades y estrategias para acciones nacionales y regionales de combate al delito, especialmente el crimen organizado. Asimismo, logró generar cambios estructurales y operativos relevantes que aportan a una estrategia regional para combatir con mayor eficacia la delincuencia organizada y dotó a gobiernos locales y comunidades de estrategias articuladas para prevenir la violencia, por lo menos a mediano y largo plazo.

### **2.3 MEDIDA EN QUE LAS ACCIONES DE CAPACITACIÓN SE HAN TRADUCIDO EN UNA MAYOR EFICIENCIA DEL TRABAJO DE LAS Y LOS BENEFICIARIOS TANTO A NIVEL NACIONAL COMO REGIONAL (MAYOR COOPERACIÓN/INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN ENTRE PAÍSES)**

Una de las estrategias de intervención más importantes del PAESCA es la capacitación, entendida como la formación para el fortalecimiento de capacidades en actores/as clave a partir de la identificación de necesidades puntuales y con miras a mejorar la actitud, el conocimiento, las habilidades y las conductas de las personas beneficiarias, no en su individualidad, sino en su gestión al interno de un grupo o gremio.

Con la capacitación, el PAESCA buscó impactar en la acción del sector Justicia y Seguridad, pero también en cuerpos sociales en territorios predeterminados vinculados a gobiernos locales.

Desde el BE1, el PAESCA capacitó a más de 17,000 personas, incluyendo líderes, lideresas y jóvenes, en prevención de la violencia y a 400 en emprendedurismo. Formó a 293 personas, entre funcionarios de las municipalidades e integrantes de los CMPV, en materia de planes de prevención de violencia; y se elaboraron las bases para desarrollar el Plan de Formación y Actualización en Formulación, Implementación, Gestión y Monitoreo de Políticas y Planes Municipales de Prevención Social de la Violencia, el que contará con una malla curricular para formar a los integrantes de los CMPV y a actores clave de los territorios, bajo el método de formación por competencias y tutorías *in situ*. Se espera que este plan inicie en junio de 2018 y contribuya significativamente al empoderamiento de capacidades para la prevención de la violencia y para mejorar los mecanismos de abordaje y de articulación local, nacional y regional en la materia.

Con el BE1 se sensibilizó y formó a nivel social, y se generaron nuevas herramientas para visualizar y combatir las diferentes formas de expresión de la violencia. Sus aportes contribuyeron a alcanzar los planes municipales de prevención de la violencia y a formar y/o consolidar los CMPV. También ayudaron a avanzar hacia

iniciativas conjuntas entre la SG-SICA y los gobiernos municipales respecto de la recuperación de espacios públicos para contribuir a la prevención de la violencia, y a incentivar alianzas entre instituciones nacionales rectoras presentes en los municipios de cada país con los gobiernos locales, en forma sistemática y conjunta, incluso co-ejecutando procesos de capacitación según las experiencias, para armonizar visiones y estrategias locales con las políticas nacionales de prevención de la violencia.

Con el DB1 se generó el Plan Maestro de Formación Regional de Justicia y Seguridad que capacitó a 4,737 jueces, juezas, fiscales y policías. Los cursos regionales y las réplicas nacionales no fueron para crear especialistas, sino para fortalecer capacidades, consolidar conocimientos y complementar información a partir del intercambio de experiencias y buenas prácticas. El objetivo fue mejorar el quehacer operativo del sector Justicia y Seguridad y sensibilizar desde una visión regional.

Cursos sobre extorsión, tráfico ilícito de migrantes, narcotráfico, cibercrimes e intervención a las telecomunicaciones, además de ser calificados de alta calidad, son señalados como muy útiles, donde se adquirieron nuevos conocimientos que enriquecen la acción del sector. Como parte integral de las capacitaciones, se compara cómo los delitos son abordados en los diferentes países y se comparten técnicas y experiencias de investigación, lo que deja aprendizajes basados en casos reales.

Hoy los sectores Justicia y Seguridad cuentan con más herramientas para enfrentar los retos de la criminalidad regional y están mejor preparados para diseñar estrategias y operativos regionales con ese fin. Gracias a la SG-SICA, y sus capacitaciones, se comprenden de mejor manera la operatividad y dinámica de la criminalidad organizada.

En el marco de los cursos, los fiscales, policías, jueces y juezas participantes se han articulado en redes de comunicación informales, lo que les facilita la comunicación fluida y el intercambio de información. Esta comunicación e intercambio regional es trascendental en la inteligencia policial y fiscal, pero requiere estar basada en la confianza. Los cursos del PAESCA facilitan que las relaciones se personalicen, lo que resulta fundamental para la seguridad del intercambio de la información.

Además, las y los fiscales comparten información<sup>21</sup> sobre investigación y prueba, la que luego articulan oficialmente para concretar la asistencia penal internacional. Las Policías comparten e intercambian información<sup>22</sup> de inteligencia, fundamental para la

---

<sup>21</sup> La información se ha compartido, sobre todo, en el marco de las investigaciones regionales conjuntas y de las operaciones regionales policiales coordinadas. Sin embargo, los detalles de la información compartida en cada sector son de carácter reservado, lo que impide aportar ejemplos concretos.

<sup>22</sup> Ídem.

investigación. Las y los jueces entrevistados aseguran que los cursos del Plan Maestro les brindaron herramientas para fundamentar mejor sus sentencias, y que con las redes se informan sobre sentencias de otros países vinculadas a los temas de su especialidad, y ello les aporta para enriquecer sus resoluciones. Según su opinión, están más al tanto de legislación comparada, tienen otras visiones para aplicar las normas nacionales y entienden mejor el engranaje de la investigación en los casos de crimen organizado transnacional.

Las respectivas escuelas nacionales del sector Justicia y Seguridad subieron el nivel de sus capacitaciones y éstas se realizaron bajo un enfoque regional común. Las entidades regionales que les representan también se beneficiaron con la estrategia de capacitación del DB1, ya que para su planeación desde una perspectiva regional tuvieron que articularse y coordinarse, dándose a conocer internacionalmente, y este nuevo escenario les ha enriquecido en su acción institucional.

Tanto las escuelas nacionales como las entidades regionales ahora tienen canales de comunicación más abiertos y fluidos, conocen otras experiencias, cooperan entre sí e intercambian buenas prácticas, y tienen una visión regional. La SG-SICA favoreció un diálogo institucional. También cuentan con modelos de formación para replicar los cursos regionales a nivel nacional y para enriquecer los contenidos de su malla curricular.

## **2.4 MEDIDA EN QUE EL APOYO A LAS OPERACIONES REGIONALES POLICIALES COORDINADAS Y LAS INVESTIGACIONES REGIONALES CONJUNTAS HA CONTRIBUIDO A SUS RESULTADOS SEGÚN LO INFORMADO POR LOS BENEFICIARIOS**

Según las y los funcionarios/as y profesionales entrevistados, las operaciones regionales policiales coordinadas y las investigaciones regionales conjuntas están entre los efectos más importantes del proyecto DB1. Estas diligencias de carácter regional fueron posibles por el clima de confianza que se generó entre participantes de las capacitaciones del Plan Maestro y el acompañamiento técnico e institucional de la DSD/SG-SICA como Secretaría Técnica de la CSC y su estructura. Por ejemplo, la interacción personal entre actores/as de los diferentes países trascendió las actividades de la SG-SICA, ya que continuaron comunicándose e intercambiando información luego de los procesos de planificación conjunta y del desarrollo articulado de las agendas, así como de la realización de acciones entre las que destacan los cursos formativos. Esta comunicación fluida e informal aporta a la

seguridad pública y a la lucha contra la criminalidad organizada transnacional. Con todo, si bien el Plan Maestro fue sustantivo, no fue la única acción que generó confianza e intercambio de informaciones. También se contaba ya con el trabajo realizado con la CSC, las Subcomisiones, etc., lo cual hace parte de un todo.

Las operaciones regionales policiales coordinadas y las investigaciones regionales conjuntas regionales son un resultado no esperado del PAESCA. En el diseño del Programa no había declaradas expectativas sobre su realización. No obstante, el Proyecto DB1 ha tenido un impacto importante en el combate del crimen organizado, yendo más allá de la formación y la capacitación, aportando a la articulación de grupos de expertos/as nacionales para coordinarse regionalmente. Con las operaciones regionales policiales coordinadas y las investigaciones regionales conjuntas se rompió el paradigma de una inteligencia nacional como la única para enfrentar delitos complejos y transnacionales, los cuales requieren una estrategia regional.

En este sentido, el esfuerzo pionero en el apoyo a las operaciones regionales que ejecutan los cuerpos policiales es el Programa Centroamericano para el Control de Armas Pequeñas y Ligeras (CASAC), financiado en su segunda fase por la UE. La primera operación regional policial coordinada data del año 2011. Las operaciones regionales policiales coordinadas evolucionaron a partir del año 2016, cuando la estrategia se empezó a basar en asistencia técnica y seguimiento a casos de interés, y no solamente en brindar financiamiento, como se hacía antes.

A la fecha, se han realizado más de una docena de investigaciones regionales conjuntas en casos de crimen organizado con fondos del Programa, sobre diferentes temáticas:

- Secuestro, trata y tráfico de personas
- Homicidio y Homicidio tentado
- Tráfico Internacional de drogas
- Narcotráfico y Legitimación de Capitales
- Lavado de activos y soborno transnacional

También se han realizado varias operaciones regionales coordinadas, policiales y fiscales, con la asistencia de la SG-SICA. Algunas mencionadas por las personas entrevistadas son:

- a. Caso 'El Pollo', que implicó 50 operativos y dejó 40 personas detenidas. Se desarticulaban subgrupos que operaban entre Nicaragua y Costa Rica que traficaban, preparaban y vendían drogas en Costa Rica. La banda en Costa Rica era liderada por una persona privada de libertad en Nicaragua.

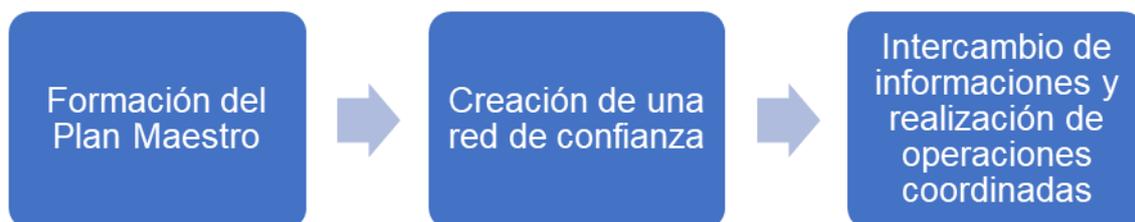
Según información oficial de la REFCO, hubo 26 personas condenadas en Costa Rica por tráfico ilícito de drogas y su líder, Luis Ángel Martínez Fajardo (“el Pollo”), fue condenado a 30 años en Nicaragua.

- b. Caso de pornografía infantil entre Costa Rica y México (6 personas capturadas). Se trató de una red de producción y venta de pornografía infantil que operaba en Colombia, México, Brasil y Costa Rica. Según la REFCO, el caso se llamó “Rino” y la figura delictiva es Trata de Personas en la modalidad de explotación sexual.
- c. Caso de lavado de activos entre Panamá y Costa Rica que se identificó por la construcción de una casa lujosa que un panameño sospechoso de lavado de dinero construía en La Guácima de Alajuela, en Costa Rica. Según datos de la REFCO, el caso se llama “Welch Sevillano” y dejó 3 personas detenidas en Costa Rica, varios vehículos incautados e inmovilizada una propiedad valorada en más de 2 millones de dólares.
- d. Caso de tráfico de drogas entre Italia y Costa Rica. Desarticulación de una organización conformada por un cubano y 6 costarricenses que enviaba cocaína a la mafia italiana (‘Ndrangheta) en cajas de yuca y piña.
- e. ‘Operación Mesoamérica’, que implicó la captura de 5 personas en Honduras ligadas al tráfico de personas hacia Estados Unidos. Se detuvieron personas en Panamá, El Salvador y Guatemala. Según información oficial de la REFCO, hubo 32 personas detenidas en la región y 66 migrantes rescatados.
- f. ‘Operación Panamericano’ entre Honduras y Costa Rica. Estructura criminal integrada por policías vinculados al narcotráfico y transporte de droga. Según información oficial de la REFCO, hubo 44 kilos de cocaína incautados y 10 personas detenidas en Honduras.

Con cada operación coordinada se ha ido creando una cultura investigativa regional; hoy prevalece una mentalidad investigadora conjunta. Como se ha dicho antes, esto ha sido posible por las diferentes acciones formativas regionales e intersectoriales del Plan Maestro, donde a partir del intercambio de experiencias de fiscales, policías, jueces y juezas empezaron a verse como parte de un “juego común”. Pero esta nueva visión y mentalidad exige formación y capacitación específica, la cual debiese seguir siendo apoyada por el Plan Maestro.

Más allá de los cursos, la SG-SICA ha brindado asistencia técnica y ha facilitado la coordinación de información con base en inteligencia para los planes nacionales y regionales que llevan a las operaciones regionales policiales coordinadas. No se trata, entonces, sólo de un aporte económico para la concreción de los encuentros

preparatorios. La SG-SICA, a través principalmente del PAESCA, aportó una visión regional de la criminalidad y la seguridad. El proceso para la concreción de las operaciones regionales policiales coordinadas ha sido:



Ahora bien, para la sostenibilidad de las operaciones regionales policiales coordinadas es importante que la capacitación se mantenga, así como la apropiación de la estructura del Secretariado Técnico de la CSC y la articulación, porque las y los funcionarios cambian y eso lleva a que las redes de comunicación se impacten negativamente, así como la integración de expertos y expertas en la dinámica investigativa regional, siendo necesario volver a nuevas interacciones personales y a fortalecer capacidades. En este sentido, es significativo que el Plan Maestro replique algunas temáticas (tráfico de armas, lavado de activos, pandillas, ciberdelito, entre otros), de modo que se capaciten nuevas generaciones de fiscales, policías, jueces y juezas, quienes hablarán un mismo lenguaje, compartirán informaciones y tendrán una mentalidad investigadora conjunta.

Es importante también el equipamiento de un sistema de video-conferencias que facilite la comunicación virtual entre actores de los diferentes países. Igualmente, algunas personas se han referido a la relevancia de las oficinas de cooperación internacional para sostener las operaciones regionales policiales coordinadas. Por otra parte, para garantizar la sostenibilidad de estas operaciones regionales es importante, además, una base de datos confiable. En esta línea, algunos actores sugieren que se produzcan estadísticas semestrales y análisis cualitativos de los casos judiciales conjuntos realizados.

## 2.5 VALOR AGREGADO REGIONAL DEL COMPONENTE DE PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA

Para el caso de esta evaluación, el Componente de Prevención de la Violencia se concreta en el proyecto BE1, cuyo objetivo es propiciar el rol e incrementar la capacidad de los gobiernos locales en la formulación y ejecución de políticas y planes integrales de prevención social de la violencia en zonas transfronterizas, contribuyendo a la atención de los factores de riesgo y de protección de la violencia

en la región, especialmente en lo relativo a la violencia que afecta a grupos poblacionales en alta vulnerabilidad social, tanto a nivel local, nacional como regional.

El BE1 responde a las exigencias del TMSDCA. Este Tratado integra en el nuevo modelo de seguridad el fortalecimiento de las instituciones nacionales y municipales. Para el TMSDCA la Seguridad Democrática es inseparable de la dimensión humana, lo que implica el respeto a la dignidad esencial del ser humano, el mejoramiento de su calidad de vida y el desarrollo pleno de sus potencialidades; también contempla el “principio de la subordinación” de las Fuerzas Armadas, de Policía y de seguridad pública, a las autoridades civiles constitucionalmente establecidas.

Este enfoque de la Seguridad Democrática busca el restablecimiento y fortalecimiento del tejido social, que va más allá de una política de seguridad basada en el enfoque represivo (más policías, más cárceles, endurecimiento de las penas, etc.), sino en atacar integralmente las causas de la violencia, en la búsqueda de la equidad, la igualdad y la justicia social, sobre todo a nivel comunitario. En este sentido, todo el tema de la seguridad se enfoca en el conocimiento y el manejo de los factores de riesgo (y de protección) que afectan las comunidades.

Este tipo de intervención se alinea con el conocimiento más actual de tipo criminológico, que ve en el control social y en la realización de un “capital social” territorial los factores más importantes de intervención en materia de prevención de la violencia<sup>23</sup>. En este sentido, el BE1 es pertinente con las directrices y el enfoque regionales sobre el tema de la seguridad y prevención de la violencia.

---

<sup>23</sup> Hay una diversidad de experiencias de políticas de seguridad ciudadana basadas en el concepto de desarrollo de capital social territorial. Entre ellas, pueden mencionarse las siguientes: En 2014, en México, con la creación del Programa Nacional para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018, se dio un paso adelante en la ejecución de la política territorial de prevención del delito. Los ejes rectores del PNPSVD son: 1) seguridad ciudadana; 2) juventud; 3) mujeres; 4) poblaciones vulnerables; 5) convivencia, cohesión comunitaria y participación ciudadana; 6) cultura ciudadana; 7) cultura de paz, y 8) urbanismo social. Además, entre los años 2010 y 2011 el gobierno del presidente Felipe Calderón invirtió cerca de 380 millones de dólares en la iniciativa Todos Somos Juárez (International Crisis Group, 2015). Esta iniciativa tenía como fin financiar una serie importante de programas sociales para prevenir que las comunidades y, particularmente, los jóvenes se involucraran en crímenes violentos. Otra experiencia es la de Aguascalientes, estado de Aguascalientes, donde se planteó un nuevo modelo de apropiación y de participación ciudadana para el mismo. Esta política fue conocida popularmente bajo el nombre Convive Feliz y buscó realizar un ejercicio de prevención de la criminalidad a partir de la participación ciudadana, promoviendo una cultura de paz y legalidad. El método aplicado parte de 2 estrategias diferenciadas: la acupuntura urbana y la acupuntura social. La acupuntura urbana se basa en la creación de espacios públicos apropiados que incidan activamente en el cambio de conductas sociales y que sean propicias para la prevención de conductas de riesgo, violencia y marginación. La acupuntura social, en contraste, es la aplicación de programas de apoyo para mejorar la calidad de vida de los habitantes del sector intervenido. En Chile hubo el plan de seguridad pública Chile Seguro 2010-2014, presentado por la administración Piñera, que propuso un enfoque transversal que conjugaba la prevención social, la prevención situacional y la disuasión por la vía penal y de justicia. El plan nacional de seguridad pública Seguridad Para Todos 2014-2018, de la administración Bachelet, tiene un enfoque diferente que busca descentralizar la acción ligada a la seguridad pública y propiciar una activa participación

Bajo esta consideración, uno de los valores agregados más importantes del BE1 es su dimensión multinivel e interinstitucional, es decir, la articulación de los planes municipales con los gobiernos nacionales, en el marco de la ESCA.

Otro valor agregado es la generación de un “capital social” producto de los lazos comunitarios provocados por el BE1, con sus respectivos resultados intangibles: la confianza entre los miembros de la comunidad<sup>24</sup>. En una frase: mayores niveles de

---

ciudadana en el diseño y la ejecución de la política en el nivel comunal. En el caso chileno, entre las diferentes experiencias se citan el caso de Peñalolén y, particularmente, su Plan Integral de Barrios Seguros, donde se busca el fortalecimiento del capital social, y el diseño y la implementación de un modelo de participación comunal para incrementar la seguridad (objetiva y subjetiva) en su territorio. En Argentina se puede mencionar el Programa Nacional Comunidades Vulnerables que, puesto en marcha en el año 2001, estaba orientado principalmente a la prevención del delito en las comunidades de jóvenes en alto riesgo de delinquir. El Programa se aplicaba mediante una serie de mecanismos destinados a la integración al mercado laboral de estos jóvenes y al fortalecimiento de sus lazos sociales. El Programa involucró, durante su vigencia, a cerca de 5,000 jóvenes que participaron activamente en el nivel local en formaciones y en prácticas laborales, y que se beneficiaron de subsidios gubernamentales. Hay que mencionar también la experiencia de Rosario, una ciudad afectada por un recrudecimiento importante de la violencia y la criminalidad ligada específicamente al desarrollo del fenómeno del narcotráfico. El programa de seguridad de Rosario busca la adopción de políticas que enfrenten las causas de la violencia y el delito bajo la estrategia de capacitaciones y de co-producción de seguridad con la comunidad. Las estrategias propuestas son: la prevención de la violencia en jóvenes, la prevención de las violencias de género y familiar, la gestión democrática del espacio público y la promoción de la convivencia, además de la promoción de métodos no adversariales de resolución de conflictos para la pacificación social (véase el Informe “Experiencias exitosas en prevención de la criminalidad en América Latina. Una Perspectiva Territorial”, del International Centre for the Prevention of Crime, 2015 [http://www.crime-prevention-intl.org/uploads/media/Informe\\_Experiencias\\_exitosas\\_en\\_AL\\_2015\\_VF.pdf](http://www.crime-prevention-intl.org/uploads/media/Informe_Experiencias_exitosas_en_AL_2015_VF.pdf))

<sup>24</sup>De acuerdo con Robert Putnam, quien ha escrito extensamente sobre el capital social en sociedades post-industriales, el término se refiere a "... las características de la organización social como redes, normas y confianza social que facilitan la coordinación y la cooperación para beneficio mutuo". Putnam, R. "Bowling Alone: America's Declining Social Capital". *Journal of Democracy*. La teoría del capital social está estrechamente vinculada a la teoría criminológica de Goffredson y Hirschi del "control social", según la cual, cuanto mayores son las limitaciones y menor es la participación social, más propensión individual y colectiva hay a cometer crímenes. Las aplicaciones de esta teoría se pueden encontrar en todas partes. Una revisión rápida de los anales de la revista estadounidense 'Criminology' puede ser suficiente para tener una idea de la importancia de la aplicación de las teorías del capital y del control social para reducir el crimen (véase también Ciappi S. (2012), *La Nueva Penalidad*, Universidad Externado de Colombia). La literatura internacional ha señalado los efectos que tiene el miedo al delito en el desarrollo del capital social y diversos estudios han comprobado que la mayor presencia de confianza social tiende a producir mayores posibilidades para la consolidación del capital social comunitario, así como la presencia de capital social y confianza interpersonal tiende a disminuir los niveles de temor y permite generar iniciativas de prevención comunitaria. Cuando se habla de prevención comunitaria se trata de medidas de prevención social, comunitaria y situacional, que tienen como objetivo intervenir sobre los factores posibilitadores o factores de riesgo sociales, culturales, económicos, ambientales o urbanísticos, entre otros, que inciden negativamente sobre los niveles de violencia y criminalidad. Los responsables de diseñar la política pública de seguridad ciudadana deben tener en cuenta, incluso, los resultados en función de la ecuación costo-beneficio de las medidas de prevención frente a las medidas de represión de la violencia y el delito ("Se estima que por cada dólar invertido en la prevención de la violencia se ahorrarían hasta seis dólares en gastos de control, represión y atención a las consecuencias de los delitos". Buvinic, Mayra, "Un balance de la violencia en América Latina: los costos y las acciones para la prevención" en *Pensamiento Iberoamericano*, Nueva Época, No. 0, Ed. Fundación Carolina, Madrid, 2007, página 47). En el tema de prevención comunitaria se destaca la importancia de los programas de desarrollo infantil temprano y de apoyo a las familias con niños, niñas, adolescentes y jóvenes en situaciones de mayor vulnerabilidad ante el delito o la violencia. Ver Dammert, Lucía, *Perspectivas y dilemas de la*

capital social mejoran la resistencia (o resiliencia) de las comunidades frente a la violencia. La elaboración de Mapas de Riesgo, con la participación activa de los miembros de las comunidades, ha permitido tener una visión compartida sobre el problema de la violencia y fortalece una cultura participativa en su abordaje.

También es importante destacar la idea de regionalidad que impregna al proyecto. Se trata de una cooperación binacional o trinacional, es decir, se intenta abordar la prevención de la violencia desde lo local hasta lo nacional y regional, a través de la cooperación transfronteriza multinacional<sup>25</sup>. En este sentido, la regionalidad es entendida como trabajo conjunto entre los países miembros del SICA para enfrentar problemas comunes en los municipios fronterizos, promoviendo alianzas territoriales para lograr una estrategia nacional articulada con la local y con la regional, intensificando la cooperación transfronteriza mediante la mutua colaboración e intercambio de información. El propósito es lograr estrategias comunes para

---

seguridad ciudadana en América Latina, Ed. FLACSO, Ecuador, 2007, páginas 25-44. Ver también sobre este tema el Estudio del Secretario General de Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños. Naciones Unidas, Asamblea General, A/61/29, 20 de agosto de 2006, disponible en <http://www.unicef.org/violencestudy/spanish/>.

<sup>25</sup> En materia de seguridad transfronteriza, hay literatura que respalda el trabajo en estas zonas. Una buena muestra de esto ha sido el concurso “Buenas prácticas en prevención del delito en América Latina y el Caribe” (2011), una iniciativa conjunta del Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC), la Open Society Foundation y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En el CESC, de la Universidad de Chile, se han venido implementando una serie de estudios y recomendaciones sobre buenas prácticas relacionadas con la prevención del delito, en los que se afirma la importancia de la intervención en territorios fronterizos caracterizados por la falta de presencia estatal que profundiza las vulnerabilidades socioeconómicas. Aunque no necesariamente existe una relación entre la pobreza y la criminalidad, la distribución de la riqueza en una sociedad es de hecho mucho más significativa que la pobreza extrema para explicar los niveles de violencia. Las rutas fronterizas han sido tradicionalmente utilizadas para realizar operaciones ilegales, como el tráfico de drogas, personas, menores de edad, armas y ganado, y el contrabando de artículos. Algunos artículos de prensa señalan la importancia de reforzar la seguridad en la zona de El Trifinio, punto de confluencia importante en la campaña contra el narcotráfico (véase. <https://dialogo-americas.com/es/articulos/ejercito-de-honduras-desmantela-rutas-del-narcotrafico-en-la-frontera>). Además, la zona de El Trifinio se menciona como estratégica para el combate del crimen organizado transnacional en el Informe ‘Seguridad en Centro América’, de la Fundación Konrad Adenauer Red Centroamericana de Centros de Pensamiento e Incidencia –la RED– Febrero 2011 [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_22430-1522-4-30.pdf?110519174059](http://www.kas.de/wf/doc/kas_22430-1522-4-30.pdf?110519174059), donde se afirma la importancia de reposicionar las zonas fronterizas como prioridades en la lucha contra el crimen organizado, creando cordones de seguridad a través de esquemas de generación de oportunidades económicas y sociales, y concretando inversiones públicas conjuntas y programas de cooperación binacionales (véase también sobre el tema de la seguridad fronteriza los informes ‘Seguridad, planificación y desarrollo en las regiones transfronterizas’ de FLACSO de 2013 [www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/52255.pdf](http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/52255.pdf), y ‘Border Insecurity in Central America’s Northern Triangle’ del Migration Group Institute del 2012 <https://www.migrationpolicy.org/.../RMSG-NorthernTriangle.pdf>). También El Pacífico Sur costarricense se ha convertido en una importante área de abastecimiento o descarga para las lanchas que transportan droga desde puertos colombianos en el Océano Pacífico. En esta zona marítimo-fronteriza el narcotráfico se aprovecha de las dificultades económicas que vive el sector pesquero artesanal para extender sus redes. La participación de los carteles mexicanos en el tráfico de cocaína en aguas del Pacífico costarricense quedó al descubierto en marzo de 2008, a partir de varias detenciones de costarricenses que se habían aliado al Cartel de Sinaloa desde el año 2005 (‘Seguridad, planificación y desarrollo en las regiones transfronterizas’ de FLACSO de 2013 [www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/52255.pdf](http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/52255.pdf)).

enfrentar problemáticas comunes de violencia que afectan principalmente a personas y grupos en situación de exclusión social. Además de la cooperación entre países, se han creado acuerdos de colaboración entre instancias de los gobiernos centrales y locales, en áreas como salud, empleo y justicia.

Más allá de los aportes del BE1, la cuestión es si se logró el objetivo general de prevenir la violencia a nivel regional. Este objetivo es ambicioso y no se puede satisfacer exclusivamente con este proyecto. Sin embargo, sí es posible afirmar que a escala regional el BE1 puede impactar en el mediano-largo plazo a nivel binacional y trinacional, al generar y fortalecer un capital social que puede incidir en la reducción de la criminalidad, sobre todo en estos municipios fronterizos que son tradicionalmente afectados por actividades de la criminalidad organizada transnacional.

Este capital social, aunado a la recuperación de espacios públicos, proyectos de emprendedurismo, proyectos especiales, participación activa de jóvenes, acción real de los CMPV y, en algunos casos, compromiso de los gobiernos locales, determinará a nivel local, nacional y regional una mejor posición del tema de la prevención de la violencia, especialmente cuando se parte de necesidades reales de la población. Por otro lado, en virtud de las relaciones y coordinaciones interinstitucionales provocadas por el BE1, los municipios fronterizos se perciben menos lejanos, menos olvidados por la *governance* nacional en materia de seguridad y violencia. Debe destacarse que las Instituciones Nacionales Rectoras de la Prevención en cada país (Ministerios de Seguridad, Justicia y Gobernación, según cada caso) han sido las aliadas destacadas del proyecto y de los gobiernos municipales. Han co-ejecutado los procesos de capacitación para armonizar visiones y estrategias locales con las políticas nacionales, y han transferido conocimientos, experiencias, herramientas, etc., a nivel nacional e incluso binacional en ocasiones.



Vale la pena considerar una réplica de estas experiencias de fortalecimiento local a nuevos municipios fronterizos para que se pueda formar en el largo plazo un sistema integral de 'fronteras seguras'.

Ahora bien, además de reconocer el valor agregado del BE1, también es importante señalar que un vacío ha sido la falta de conexión e interlocución entre todos los

municipios de las diferentes sedes regionales del Proyecto. Por ejemplo, los municipios de El Trifinio no conocen con propiedad lo que se hace en los municipios de las sedes 2 y 3. Sería importante un espacio (físico o virtual) donde se puedan compartir experiencias a nivel regional, para que se fortalezca la visión regional de la prevención integral.

## **2.6 MEDIDA EN QUE LOS MECANISMOS DE ORGANIZACIÓN/GESTIÓN SON RENTABLES Y PROMUEVEN SU APROPIACIÓN**

El PAESCA no opera en el vacío. En general, se encuentra condicionado por la cultura organizacional del SICA, la cual, por su naturaleza, está marcada por la búsqueda de grandes consensos, en aras de aportar a la construcción de la integración regional. En primera instancia, una de las funciones importantes de la DSD/SG-SICA es la ejecución de proyectos. De otro modo, las distintas intervenciones podrían convertirse en acciones aisladas o desconectadas entre sí. Este criterio de regionalidad está basado en el MCES de la ESCA, aprobado en 2011 y ratificado en 2015 por el Consejo Intersectorial de Seguridad.

En cuanto al proyecto BE1, se identifican algunos desafíos importantes. Un primer desafío ha sido el traslado de equipamiento y de personal a todas las zonas de intervención (14 municipios, 6 microrregiones y 3 sedes territoriales). La selección y contratación de las personas no ha sido una tarea fácil. Existían varios criterios y requisitos que debían cumplir, con el riesgo constante de que hubiese cambios en los equipos de trabajo y se interrumpiese la acumulación de experiencia. De hecho, en la zona de El Trifinio, entre 2015 y 2017 cambió el 90% del personal.

Un segundo desafío tiene que ver con la aplicación del “Manual de Operaciones” del proyecto. Es posible que este instrumento de gestión establezca disposiciones demasiado homólogas a todos los países, cuando las realidades nacionales son distintas (en especial en lo jurídico). En cualquier caso, el hecho es que se sabe que, aunque se tienen identificadas 71 obras de infraestructura para la convivencia y ya se han elaborado 58 carpetas técnicas, a la fecha solamente se han finalizado 2 obras de convivencia y 1 más está en ejecución.

No obstante, una segunda explicación a este mismo punto sería la falta de calidad de las carpetas técnicas elaboradas, lo que obligaría a intensificar la asesoría a los enlaces territoriales. Los retrasos en las obras de convivencia tampoco se deben solamente a cuestiones administrativas, sino a problemas propios de las municipalidades. Las carpetas técnicas diseñadas y propuestas desde los territorios no han sido del todo aceptables. Cuando se diseñó el proyecto se asumió, talvez equivocadamente, que las municipalidades tendrían la capacidad para crear esas

carpetas. Esto no ha resultado así. Aunque no todas las limitaciones se vinculan con las carpetas; otras, en cambio, han sido derivadas de los expedientes<sup>26</sup>. Empero, la titularidad y los registros legales han sido la mayor dificultad, así como la multiplicidad de obras pequeñas. Adicionalmente, las elecciones municipales han provocado cambios de alcaldes/partidos que hay que tener en cuenta.

Esta valoración considera la relevancia fundamental de la materialización de las obras de infraestructura, debido a que la ejecución financiera o presupuestaria del Proyecto depende mucho de este rubro.

Un tema administrativo sensible es la apertura de cuentas bancarias y la realización de transferencias para la ejecución de actividades, ya que algunas están a nombre de particulares que pueden tener eventuales inconvenientes hacendarios. Esto se debe a que el sistema bancario de la región tiene una cobertura limitada y no dispone de una “plataforma bancaria transnacional” que pueda ser utilizada por la SG-SICA, lo que dificulta las transferencias de fondos a zonas remotas. Asimismo, algo parecido podría ocurrir con algunos bienes del Proyecto, como los vehículos, los que tendrían estatus de “turismo” y están asignados a miembros específicos del personal “nacional”. Como en cualquier proyecto de cooperación, todos los bienes deben ser transferidos al socio.

Así, el nivel de ejecución alcanzado exigió la extensión del plazo del proyecto BE1 en un año más (en términos financieros, al 31 de octubre de 2017 la ejecución presupuestaria pendiente global del PAESCA era de alrededor del 33% del total del presupuesto asignado). De ser así, esto invitaría a llevar adelante un proceso de “pedagogía social” con las poblaciones atendidas con relación a las etapas y los plazos de ejecución del proyecto, cuando menos de forma aproximada, a fin de modular las expectativas, tanto de las comunidades como de las autoridades, y evitar “riesgos reputacionales”, que en algunos municipios empiezan a concretarse.

Este proyecto, además, enfrenta el relevante reto de promover la articulación multinivel, entre las políticas regionales y las nacionales. Adicionalmente, debe lidiar con los ritmos desacompasados que hay entre los ciclos político-electorales de los gobiernos centrales y los gobiernos locales, así como con las afinidades partidarias que intervienen en esa misma articulación nacional/municipal. De ahí se deduce que su sostenibilidad se afianza en la apropiación del proyecto por parte de los gobiernos locales, en el fortalecimiento de los Comités/Comisiones Municipales de Prevención de la Violencia y en la construcción de sólidas alianzas estratégicas con actores clave a escala municipal (universidades, gremiales empresariales, ministerios, etc.), y en una demanda social fortalecida.

---

<sup>26</sup> Las “carpetas” forman parte de los “expedientes”.

En cuanto al Proyecto DB1<sup>27</sup>, el sentido de apropiación gira en torno a la utilización de recursos tales como: Plan Maestro, investigaciones regionales conjuntas, operaciones regionales policiales coordinadas y redes de confianza, entre los más destacables, fomentando una cultura investigativa regional y una mentalidad investigadora conjunta, e incluso impulsando la coordinación al interior de las mismas instituciones nacionales. Las actuaciones y los resultados de la REFCO (126 personas detenidas y 27 condenadas) han contado con el apoyo de las Policías de los países, aunque no necesariamente a través de operaciones regionales policiales coordinadas. No existe una relación de necesidad entre éstas y las investigaciones regionales conjuntas, aunque si conveniente dependiendo del caso.

Por su parte, gracias al Proyecto DB2 se han fortalecido los canales de comunicación entre entidades regionales, como la Comisión de Jefes, Jefas y Directores de Policía de Centroamérica, México, el Caribe y Colombia, el Consejo Centroamericano y del Caribe de Ministerios Públicos y el Consejo Judicial Centroamericano y del Caribe.

## 2.7 EFICIENCIA DE LA ACCIÓN Y DE SUS ARREGLOS ORGANIZATIVOS DE CONFIGURACIÓN/IMPLEMENTACIÓN

La fecha prevista para el inicio del Proyecto BE1 fue enero de 2014; sin embargo, arrancó en noviembre de ese año, cuando el SICA y los Estados Miembros lograron un acuerdo sobre la lista de municipios que serían abordados por el Proyecto.

En el marco del BE1 se construyeron alianzas territoriales claves para su implementación, las que posibilitaron además el intercambio de asistencia técnica entre países en las zonas transfronterizas. Ese es el caso de la relación entre Costa Rica y Panamá, o entre Guatemala, Honduras y El Salvador, quienes han compartido metodologías para el diseño de diagnósticos, planes y políticas locales de prevención de la violencia.

La eficiencia también está relacionada con la utilización de los recursos humanos y la oportunidad de las intervenciones. Desde esta perspectiva, el BE1 presenta

---

<sup>27</sup> En primer lugar, se constató que una de las funciones importantes de la DSD/SG-SICA es la ejecución de proyectos, por lo que las “modalidades” de implementación de los proyectos del PAESCA no han sido esencialmente diferentes. En tal sentido, en segundo lugar, se verificó que en el marco del DB1 la Fundación CEDDET fue simplemente un contratista más, como lo fueron otras instituciones (USAM, ICAP, COMJIB, Corte Centroamericana de Justicia, etc.). En esta calidad, todos los contratistas se limitaron a realizar asistencias técnicas en apoyo al Proyecto, pero en todos los casos la DSD/SG-SICA mantuvo la coordinación de cada una de las actividades. En consecuencia, se considera que la coordinación de los proyectos debe permanecer en el ámbito de la responsabilidad directa de la DSD/SG-SICA. Es clave emplear adecuadamente la contratación e implementación de distintas asistencias técnicas. Esto permitiría agilizar la ejecución técnica y financiera.

situaciones importantes que deberán resolverse prontamente para una conclusión exitosa. Por una parte, el equipo técnico en territorio alude a la necesidad de mejorar las condiciones laborales (mejor distribución de cargas laborales, aumento de salarios, más personal, entre otros), pues de lo contrario puede ponerse en riesgo la estabilidad laboral de las personas que ya están preparadas y son referentes de las comunidades<sup>28</sup>. Por otra parte, de 71 obras de infraestructura para la convivencia sólo se han concretado 2; de aproximadamente 252 proyectos de emprendedurismo, no se ha implementado ninguno; y todavía están pendientes las carpetas y la aprobación de los denominados “proyectos especiales”.

En cuanto a la posibilidad de otorgar una mirada regional a las acciones de prevención, la Subcomisión de Prevención de la Violencia del SICA es un espacio donde se generan estrategias y se comparte información. La DSD/SG-SICA está jugando un papel importante en vincular este espacio con la implementación del Proyecto BE1.

El desarrollo del Plan Maestro de Seguridad y Justicia, desde el DB1, se basó en un proceso participativo y aprovechó la experiencia de las escuelas nacionales y regionales. Dicho Plan se trata, al momento, de un instrumento consensuado y aceptado por todos. También integró los productos de otras iniciativas regionales, tales como el Programa CASAC (UE-SICA): las operaciones regionales contra el tráfico de armas (las ORCA), el financiamiento de reuniones de jefes/as de Policía, la planificación y evaluación de los operativos.

El Proyecto DB2 brindó financiamiento para el sostenimiento de la estructura de la DSD/SG-SICA, lo que hizo posible que se consolidara como Secretaría Técnica de la CSC. Esto es altamente sustancial y estratégico para el fortalecimiento de la institucionalidad del SICA.

En este marco, se pudo mantener el apoyo para el funcionamiento del Comité de Seguimiento del MCES, disponiendo fondos del Proyecto para la realización de al menos 2 reuniones anuales, cuya ejecución efectiva dependió de que la PPT del SICA en funciones lo solicitase. Gracias a ello se pudo informar y validar los resultados de los proyectos, los cuales fueron presentados posteriormente a la CSC. De hecho, este mismo grupo validó la formulación del Proyecto de “Fortalecimiento de la Investigación Criminal en Centroamérica” (ICRIME, correspondiente a la prioridad AC1 de la ESCA). En sí mismo, este esfuerzo confirma la posibilidad de dar sostenibilidad al trabajo regional en materia de seguridad.

---

<sup>28</sup> El equipo de evaluación realizó reuniones con personal técnico asignado en los municipios priorizados. En estos espacios se aludió expresamente a las insatisfactorias condiciones laborales, desde salarios no acordes con las actividades hasta sobrecarga de trabajo, no atención a sus quejas, incorrecta distribución de funciones, falta de vehículos, etc. Incluso, en el Trifinio, entregaron al equipo de evaluación copia de una carta que dirigieron a la DSD, donde expresaban esta insatisfacción, sin que a ese momento hubiesen obtenido una respuesta a sus inquietudes.

Adicionalmente, se viabilizó el funcionamiento de las ONESCA, en su calidad de equipos técnicos de enlace dentro de las Cancillerías de 5 países: Belice, Guatemala, Costa Rica, El Salvador y Panamá. Estas oficinas permitieron agilizar y dar seguimiento a los procesos<sup>29</sup> en la ejecución de los proyectos de la ESCA.

Como parte de los procesos de mejora continua, se reestructuró la DSD/SG-SICA, subdividiéndose en 2 áreas: la Subdirección de Seguridad Democrática y la Subdirección de Proyectos. Y, de cara a la sostenibilidad, el SICA cubrirá los costos de 2 plazas más en la DSD/SG-SICA en el año 2018, y es posible que a futuro asuma 2 nuevas plazas, en 2019. Este es un escenario realista.

Lo anterior muestra el dinamismo de los arreglos organizativos que ha venido atravesando la DSD/SG-SICA, y sus reconfiguraciones, teniendo como horizonte el mejoramiento en la implementación de la ESCA y, como parte de ello, del PAESCA.

## **2.8 PERTINENCIA DE LA ACCIÓN, SU ALINEACIÓN CON LAS PRIORIDADES REGIONALES Y NACIONALES Y SU APROPIACIÓN POR LOS BENEFICIARIOS (A NIVEL LOCAL, NACIONAL Y REGIONAL)**

En cuanto al proyecto BE1, la pertinencia descansa, en parte, en el hecho de que los delitos suceden en los territorios, se enraízan y también se desplazan. Se entiende que es a ese nivel que se debe intervenir. Esta premisa es consistente con las estrategias regionales y las políticas nacionales. La selección de los municipios tuvo una dimensión técnica, pero también una política, como es razonable. Se eligieron municipios en los que se concentrase un conjunto de factores de riesgo social y en los que fuese posible el desarrollo de actividades preventivas<sup>30</sup>.

Ese trabajo territorial ha ofrecido logros como la capacitación de 17,004 personas (7,145 hombres y 9,859 mujeres) en levantamiento de mapas de riesgos y de recursos, justicia restaurativa y prevención de violencia en centros escolares y comunidades; la creación de 14 Comités/Comisiones Municipales de Prevención de la Violencia (CMPV); la elaboración de 14 planes municipales de prevención de la violencia, autorizados por los Concejos Municipales; la capacitación de 400 jóvenes y mujeres adultas (146 hombres y 254 mujeres) en habilidades emprendedoras (aunque debe revisarse si ya se han hecho efectivas las transferencias de apoyo a

---

<sup>29</sup> Algunos ejemplos son: apoyo, acompañamiento y seguimiento en cada país a las gestiones y diligencias de la SG-SICA y de las instancias regionales involucradas, en el marco de la ejecución de los proyectos de la ESCA.

<sup>30</sup> Documento de Criterios de Selección de Municipios.

los emprendimientos<sup>31</sup>); y la notoria visibilidad del proyecto (nombre, logos, colores, etc.), lo que deriva de la aplicación de un “Manual de Visibilización” y del sentido de apropiación que hay sobre el mismo. Así lo describen los beneficiarios del proyecto.

El proyecto DB1, en cambio, asienta su pertinencia en dos justificaciones: 1) La necesidad que tiene la región de profesionalizar a su capital humano; y 2) La necesidad de recuperar la confianza entre los países del istmo, en especial en el sector de Justicia y Seguridad.

Toda la apropiación sobre los logros de este proyecto, particularmente sobre el Plan Maestro, respalda su aporte específico a la integración regional. La elaboración del Plan Maestro supuso una amplia consulta previa. Su confección se basó en un proceso participativo, el cual –de suyo– coadyuva a la sostenibilidad, e implicó: 1) La identificación de necesidades de formación intersectorial en cada país, fabricando una malla curricular por sector (en temas como cibercrimen, secuestro, extorsión, lavado de dinero, tráfico de personas, vehículos y armas, etc., aunque todavía se podrían agregar tópicos tomados de las ciencias forenses, lo que de hecho ya se ha considerado de cara al Proyecto “Fortalecimiento de la Investigación Criminal en Centroamérica” (ICRIME, correspondiente a la prioridad AC1 de la ESCA); 2) La confluencia de policías, fiscales, jueces y juezas, lo que hace posible una mejor comprensión de los roles de los distintos actores del sistema y su posterior integración; y 3) El intenso intercambio de experiencias y el aprendizaje a partir de la comparación de las diferentes realidades de los países (por ejemplo, Belice dispone de procedimientos muy distintos a los de otros países de la región, como en lo tocante al rol de la Policía en la investigación del delito).

Adicionalmente, se reconoce la importancia que tiene el diseño de los módulos instruccionales, los cuales constituyen herramientas que pueden ser reutilizadas por quienes recibieron los cursos para efectos de replicación de los mismos en las escuelas y academias de cada país. Se valora la creación de redes de confianza, las cuales permiten compartir información más fácil y ágilmente, y cuya existencia aporta a la sostenibilidad de las coordinaciones regionales (habría que evaluar la opción de “formalizar” estos grupos de alguna manera, o de asumir la administración de los mismos). De ahí se deriva que el Plan Maestro habría tenido un resultado imprevisto, pero positivo, consistente en la contribución a la implementación de las operaciones policiales coordinadas y las investigaciones regionales conjuntas regionales, empleando las redes de confianza creadas en el contexto de las capacitaciones. Así lo sostienen los beneficiarios del proyecto.

---

<sup>31</sup> En abril de 2018 se realizó la primera, en el municipio de Corredores/CR. En mayo se hicieron otras. Sin embargo, esto ya no cabe dentro de la fecha de elaboración de esta evaluación, cuyo corte es previo, por lo que no se refleja en el cuerpo del documento.

Por último, lo anterior no habría sido posible sin el acompañamiento y la complementariedad del proyecto DB2, cuya pertinencia se apoya en la necesidad de fortalecer la institucionalidad regional, y en la importancia estratégica de que la DSD/SG-SICA funja como Secretaría Técnica de la CSC, con miras a dar soporte a una agenda genuinamente regional en materia de seguridad.

## **2.9 MEDIDA EN QUE SE INCORPORÓ EL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS Y OTROS EJES TRANSVERSALES (GÉNERO, GOBERNANZA, SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL) EN LAS DIFERENTES ACCIONES**

En el documento de diseño del PAESCA se establecieron como ejes transversales de la acción la sostenibilidad del medio ambiente, la igualdad de oportunidades, la buena gobernanza y los Derechos Humanos, que son a su vez principios de la UE.

La sostenibilidad ambiental, desde una concepción amplia, estaría vinculada a la reducción de la violencia, por lo que se debería incorporar un planteamiento de sostenibilidad y cuidado del medio ambiente en todas las acciones de prevención. Si esta es la consideración, entonces este eje no está claramente visible en la implementación del BE1. En los diferentes grupos focales, llevados a cabo en los territorios priorizados, el equipo de evaluación no obtuvo información vinculada a actividades del eje en cuestión. No obstante, si se establece una relación directa entre los proyectos de convivencia pacífica y el cuidado del medio ambiente, es importante destacar que la mayoría de estos proyectos están relacionados con el mejoramiento de parques y zonas públicas de recreación al aire libre.

En cuanto al fortalecimiento de capacidades en la persecución de delitos, es relevante enfatizar en aquéllos que atenten contra el medio ambiente. En el marco del Plan Maestro se impartió un curso regional y una réplica nacional sobre Derecho Ambiental. Se conocieron e intercambiaron experiencias sobre delitos ambientales, contaminación y reparación ambiental, legislación ambiental y recursos naturales. Este curso impactó positivamente en las escuelas judiciales. De hecho, la Escuela de Estudios Judiciales de Guatemala ha incorporado los contenidos de este curso regional en su malla curricular. También, en el seno de la Comisión de Jefes, Jefas y Directores de Policía, concretamente en la Subcomisión Ambiental, se planteó una propuesta de operación denominada “Madre Selva”, con el objetivo de conocer problemáticas nuevas respecto a la criminalidad regional que afecta al medio ambiente, tales como tráfico de especies animales y explotación ilegal de madera, entre otras.

Sobre el eje igualdad de género, su concreción en el BE1 es evidente. En la línea base y en las subsiguientes acciones se tomaron en cuenta las prioridades de las mujeres, su discriminación y su derecho a una vida libre de violencia. El proyecto aportó a visualizar las diferentes formas de violencia contra las mujeres, sensibilizó sobre la necesidad de abordarlas, impulsó una cultura de no violencia y de respeto, y en dicho marco se propició la adopción de algunas medidas especiales para su protección.

También priorizó a las mujeres, a la niñez y a la juventud como beneficiarios de las acciones del proyecto. En esta línea, un gran número de mujeres y mujeres jóvenes fueron capacitadas sobre emprendedurismo; e indirectamente el BE1 contribuyó a que se impulse la creación de Oficinas Municipales de la Mujer en algunos municipios, y se empoderó a las mujeres para que denuncien la violencia de la que son víctimas.

Por su parte, el DB1 se orientó principalmente a garantizar una participación más equitativa en los cursos de formación, logrando aumentar significativamente la participación de las mujeres en ellos, incidiendo en descartar el estereotipo de que el tema de seguridad es cuestión de hombres. También enfocó algunos cursos al análisis de la criminalidad donde las mujeres son las más afectadas, como la trata de personas.

Pese a estos esfuerzos, persiste a nivel regional (y nacional) el reto de hacer realidad la equidad de género; y aunque existe una política regional para la igualdad de género para aportar a la seguridad de las mujeres y a su derecho a una vida libre de violencia, esta no ha sido asumida como referente en el Proyecto. Se deduce que la aplicación del enfoque de género en el DB1 ha sido limitada. Por su parte, la naturaleza del DB2 no permite hacer un balance amplio en materia de género.

Con relación a la buena gobernanza, el PAESCA fortaleció los sectores de Seguridad y Justicia con actividades formativas, para robustecer las instituciones de los Estados y las regionales. Tener sistemas policiales, fiscales y judiciales fortalecidos conlleva un fortalecimiento de la democracia. También, se trabajó en torno al fortalecimiento multinivel en 14 municipios de la región, con especial énfasis en las Comisiones/Comités Municipales de Prevención de la Violencia (CMPV), donde se combina la gestión y coordinación de la administración pública y la sociedad civil.

Sobre el enfoque de Derechos Humanos, este es un eje que debe orientar la seguridad en Centroamérica, la acción del SICA, la cooperación para el desarrollo de la UE, de AECID y del Fondo España-SICA. Según este enfoque, la observancia de los Derechos Humanos debe estar en el diseño, ejecución, supervisión y evaluación de todas las políticas y los programas de desarrollo. El enfoque basado

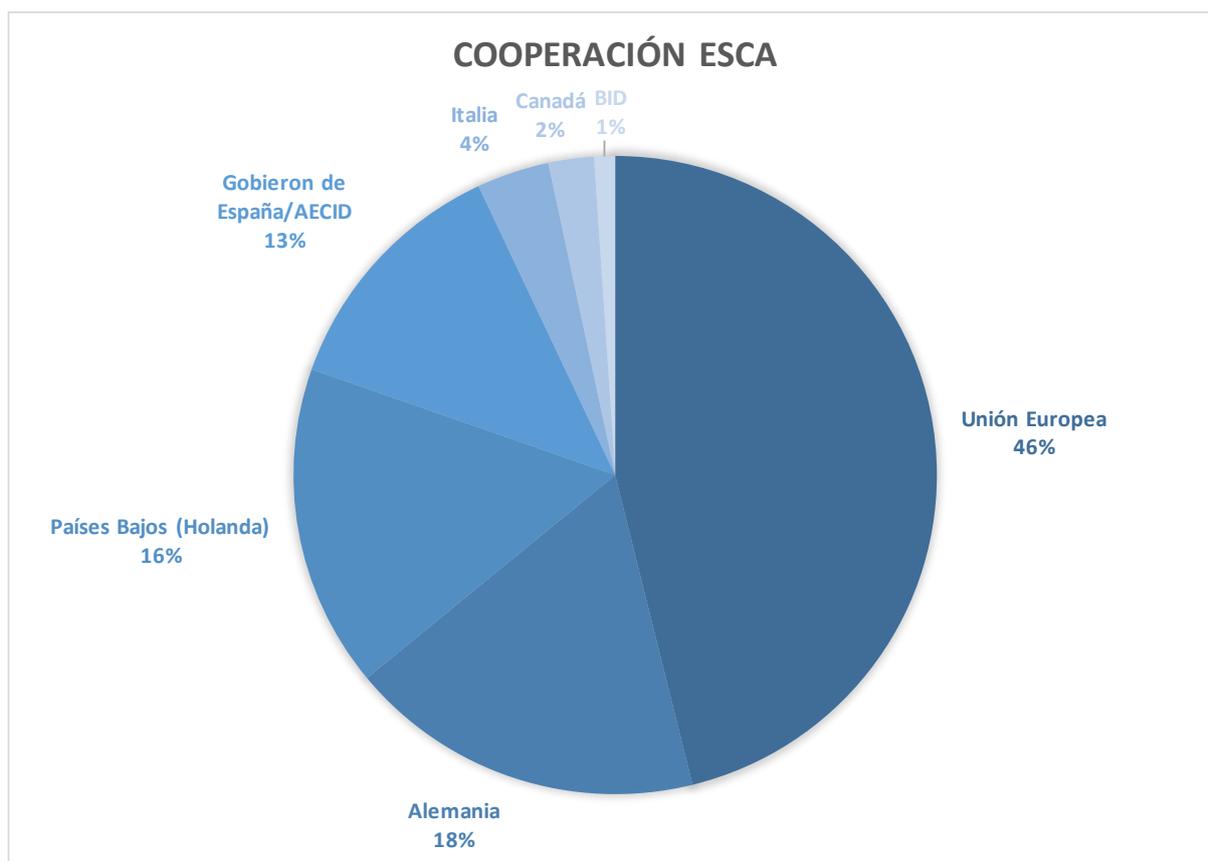
en Derechos Humanos va más allá del enfoque tradicional fundamentado en las necesidades; persigue contribuir de forma concreta y directa a la observancia de los Derechos Humanos. Desde esta perspectiva, si se requiere el fortalecimiento de capacidades del sector Justicia y Seguridad, las intervenciones no deben centrarse exclusivamente en la capacitación, sino que además deben tenerse en cuenta los derechos de los usuarios/as del sistema, como el derecho de acceso a la justicia de las víctimas del crimen organizado.

El equipo de evaluación indagó entre los diferentes actores sobre la presencia de este enfoque en las intervenciones del PAESCA. Las respuestas hacen concluir que su presencia en la implementación del Programa no fue una prioridad, por lo que no resulta fácil la identificación de su concreción. Aunque en el BE1 se abordaron con especial énfasis a las mujeres, la niñez y las personas adultas mayores, como poblaciones en situación de alto riesgo, no se aplicó claramente un enfoque de derechos. El proyecto no ahondó en las causas subyacentes de esta situación ni en los derechos básicos de estas poblaciones, tampoco se incorporó la correlatividad de las obligaciones estatales. La evaluación no encontró elementos que permitieran determinar que, aunque se promovió la participación de las mujeres y se priorizó la niñez y juventud, esto se hiciera con el objetivo de transformar principios, declaraciones y normas internacionales de derechos humanos en acciones concretas. El Plan Maestro, por su parte, producto principal del DB1, tampoco reflejó significativamente este enfoque. De hecho, las y los actores consultados señalaron que en las capacitaciones impartidas no se analizaron ni estudiaron los temas concretos con una perspectiva de derechos humanos, principios, estándares y normas internacionales de derechos humanos.

Es obvio que los ejes transversales no tuvieron el mismo nivel de concreción. Su introducción y seguimiento no fueron mencionados en los planes operativos, y los informes narrativos no dan cuenta de su consideración, salvo lo relacionado con un aumento de la participación de mujeres en el Plan Maestro y en las actividades del BE1. En principio, esto puede deberse a que el Programa no formuló objetivos, metas y/o indicadores específicos para medir su presencia en las intervenciones programáticas.

## 2.10 VALOR AÑADIDO DE LA UE

En la actualidad, la UE es el principal socio de la SG-SICA a nivel regional en materia de seguridad, y es el que aporta la mayor asistencia técnica y financiera. La UE contribuye, en este punto, con el 46% de todo el financiamiento del que dispone la ESCA. Su apoyo, por tanto, resulta decisivo en el fortalecimiento de la integración regional en este rubro.



Fuente: Informe de avances presentado por la SG-SICA al Grupo de Países Amigos de la ESCA, noviembre 2017.

Este aporte de la UE complementa las intervenciones que se tienen con los Estados miembros del SICA en forma bilateral, trilateral o subregional. Tal es el caso del mismo PAESCA en el que la AECID es cofinanciador; del proyecto Seguridad Integral y Prevención de la Violencia que Afecta a Niñas, Niños, Adolescentes y Jóvenes en los Países SICA (PREVJUVE), financiado por AECID y administrado por el PNUD y la SG-SICA; o el proyecto Fortalecimiento de los Programas de Inserción Social de Adolescentes y Jóvenes en Conflicto con la Ley Penal en los Países del SICA, financiado por la Agencia Italiana de Cooperación para el Desarrollo (AICS) y administrado por el BID y la SG-SICA; o, finalmente, el Programa Regional Prevención de la Violencia Juvenil en Centroamérica (Prevenir), financiado por la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ) e implementado en Guatemala, Nicaragua, El Salvador y Honduras.

La UE, asimismo, aporta desde su propia experiencia en lo relativo a procesos de integración. Toda la trayectoria de la Comunidad Europea, con sus aciertos y desaciertos, sus avances y retrocesos, es sin duda un referente indispensable para el área SICA. No obstante, aún se necesita una mayor coordinación entre las

Delegaciones de la UE en los países de la región, a fin de compartir información y mejorar la alineación de las iniciativas regionales y los proyectos nacionales.

El modelo de gestión de la UE es, por lo demás, el de fortalecer las instancias regionales, respetando sus procedimientos y creando capacidades instaladas. Esto encaja con la visión estratégica de la SG-SICA sobre la integración regional. En eso se basa la formulación conjunta de los proyectos, entre la UE y la SG-SICA. Adicionalmente, esto está en sintonía con los principios de la Declaración de París, específicamente con los que se refieren a la apropiación de la implementación, la alineación de países (donantes y receptores) y la armonización de enfoques y acciones.

Cabe destacar el valor de la delegación de la cooperación UE a la AECID a través del Fondo España-SICA para la ejecución del PAESCA, unificando esfuerzos y dando continuidad a los emprendidos, principalmente en materia de fortalecimiento institucional. Ello, además, habida cuenta de la experiencia y capacidad desarrollada de la Cooperación Española como socio de cooperación del SICA en procesos de coordinación, planificación, ejecución, acompañamiento técnico, y monitoreo, seguimiento y evaluación, conforme a la lógica institucional del SICA, de sus políticas y procedimientos administrativos, actuando, como socio para el desarrollo y como ente delegado, de forma armónica con la agenda sectorial de seguridad y de integración regional en su conjunto. Dicho rol tiene un elevado reconocimiento por el SICA y otros actores de la cooperación.

## **2.11 COHERENCIA DE LA ACCIÓN EN SÍ, CON LA ESTRATEGIA DE LA UE EN LA REGIÓN Y CON OTRAS POLÍTICAS DE LA UE Y ACCIONES DE LOS ESTADOS MIEMBROS, Y OTROS DONANTES, PARTICULARMENTE LOS ESTADOS UNIDOS**

El encuadre global del PAESCA, desde el punto de vista de la UE, lo provee el Programa Indicativo Plurianual Regional para América Latina (es decir, la estrategia de seguridad en Centroamérica de la UE). Su pertinencia descansa en que: 1) La seguridad es una prioridad incuestionable para la región; 2) La inseguridad en Centroamérica afecta en cierta medida a Europa; y 3) La intervención a escala regional añade valor a las políticas públicas nacionales.

Ello se conecta y guarda coherencia con los MIP-UE 2014-2020 de los países, en especial con aquellos ejes ligados a la mitigación de factores de riesgo y al trabajo con grupos vulnerables como jóvenes, de cara a la reducción de la pobreza y la lucha contra la desigualdad.

USAID tiene proyectos de prevención social de la violencia a escala municipal, de policía comunitaria, etc., y esfuerzos importantes como la Iniciativa CARSI, pero las personas entrevistadas no hicieron mención de ninguno de ellos.

## 3 CRITERIOS DE LA EVALUACIÓN

### 3.1 EVALUACIÓN GLOBAL

El PAESCA se integró con 3 de los proyectos priorizados por la ESCA, independientes entre sí y pertenecientes a 2 componentes de la estrategia. Además, para el diseño de los Resultados Esperados del Programa se retomaron todos o algunos de los Resultados Esperados de esos 3 proyectos, así:

- i. Los 3 primeros Resultados del PAESCA corresponden a los 3 resultados diseñados para el proyecto BE1 del componente de Prevención de la Violencia.
- ii. El Resultado 4 del PAESCA corresponde a un resultado diseñado para el proyecto DB1 del componente de Fortalecimiento Institucional.
- iii. Los Resultados 5 y 6 del PAESCA corresponden con los resultados 2 y 3 diseñados para el proyecto DB2, también del componente de Fortalecimiento Institucional.

De esta manera, para evaluar la eficacia del PAESCA es necesario remitirse directamente al desempeño de los proyectos, a fin de determinar si se fortalecieron las instituciones regionales, nacionales y locales para abordar con mayor eficacia el problema de la violencia, tanto en el ámbito de prevención como en el de la persecución del delito.

En general, el Programa ha demostrado ser efectivo en sus resultados, si se considera que fueron aprobados los planes municipales en cada uno de los 14 municipios priorizados y fueron creados y/o fortalecidos, y están en operación, 14 CMPV. Pero, además, se fortaleció una base social con capacidad para utilizar herramientas que contribuyen a la prevención de la violencia. Esto gracias a procesos formativos y de sensibilización que fortalecieron las capacidades de comunidades, gobiernos locales, entidades estatales presentes en los municipios y población, priorizando jóvenes y mujeres.

También fueron incrementadas las capacidades del sector Justicia y Seguridad, a través del Plan Maestro, para enfrentar de mejor manera la criminalidad organizada y se asentó una cultura investigativa común y regional con las operaciones policiales regionales coordinadas y las investigaciones regionales conjuntas. Asimismo, hubo

fortalecimiento de instancias regionales como el ICESPO, el CJCC, el CCCMP, el Centro de Capacitación Judicial para Centroamérica y el Caribe, la REFCO y la Comisión de Jefes, Jefas y Directores de Policía de Centroamérica, México, el Caribe y Colombia, entre otras. Asimismo, se consiguió una buena articulación entre éstas con instancias nacionales, las cuales, con el Programa, hoy se identifican con la estrategia de seguridad de la región y se gestionan desde una mirada regional.

El reto pendiente es que, en los municipios con el capital social instalado, la coordinación a nivel local y la articulación multinivel logren acciones, más allá del Proyecto BE1, para prevenir la violencia; y, por otro lado, que las nuevas herramientas en investigación en policías, fiscales, jueces y juezas redunden en una efectiva judicialización de los casos y condena de delincuentes.

No obstante, la evaluación ha identificado algunos factores que obstaculizan que la estrategia del PAESCA en su globalidad alcance mejores niveles de eficacia e impacto, los cuales afectaron negativamente sus niveles de eficiencia:

#### **i. Debilidades asociadas con las herramientas y las metodologías**

- Si bien la DSD/SGSICA cuenta con indicadores género-sensibles y el PAESCA contempló acciones para visibilizar y privilegiar la equidad e igualdad de género, la diversidad sexual, las poblaciones indígenas y afrodescendientes y los jóvenes, se requiere la sistematización de las herramientas y metodologías para integrar y monitorear la concreción efectiva de los ejes transversales.
- No se han considerado métodos que podrían haber ayudado con la evaluación del impacto de las capacidades generadas o fortalecidas en los sectores Justicia y Seguridad, o a nivel local en materia de prevención de la violencia.

#### **ii. Debilidades asociadas con la gestión del Programa**

- Persistencia de problemas en la formulación de los proyectos de obras de convivencia, de emprendedurismo y proyectos especiales, que impactarán en su ejecución en tiempo y forma. De hecho, el BE1 ha tenido que ser prorrogado un año para dar oportunidad a la concreción de estos proyectos, sin que se tenga certeza de que el nuevo plazo será suficiente.
- La viabilidad económica frágil de los municipios, acompañada en algunos casos con un limitado compromiso político de los gobiernos locales.
- Dificultades para identificar el mecanismo óptimo para transferir recursos financieros al personal de los proyectos en los territorios desde la institucionalidad regional.

- Débil comunicación entre actores del Programa ubicados en diferentes niveles de decisión.
- No se encontraron otras debilidades destacables o irresueltas en la gestión de los proyectos DB1 y DB2.

### **iii. Debilidades en la capacidad organizativa, estratégica y política**

- Insuficiente articulación entre todos los territorios priorizados para permitir enriquecimiento y fortalecimiento de experiencias.
- Diferencias entre los plazos y ritmos de la gestión técnico-administrativa de los proyectos y los ciclos políticos de los gobiernos locales.
- Carencia de una sistematización respecto de la apropiación e impacto del Plan Maestro en las instituciones nacionales.
- El proceso de consolidación de la DSD/SG-SICA continúa dependiendo de la cooperación internacional.
- No se encontraron otras debilidades destacables o irresueltas en la gestión de los proyectos DB1 y DB2.

### **iv. Sostenibilidad**

En materia de sostenibilidad de los resultados, la apuesta es que la articulación y coordinación multinivel que caracteriza la acción de los CMPV se mantenga, y que la apropiación de herramientas para prevenir la violencia resulte en una respuesta positiva ante lo dinámico de la violencia, que puede variar en sus formas de expresión y en relación con las áreas y poblaciones de alto riesgo.

También habrá sostenibilidad del Plan Maestro en tanto que las instancias nacionales (escuelas judiciales, de policías y fiscales) como regionales vinculadas con seguridad y justicia han incorporado en su quehacer institucional las mallas curriculares y las metodologías que desarrolló el Plan Maestro.

Igualmente, diferentes actores/as entrevistadas han expresado que la visión, articulación y cooperación regional para la investigación de delitos de crimen organizado es ya parte de la concepción investigativa, que se facilita con las redes de interrelación personal y comunicación que nacieron en el marco de la gestión del PAESCA. Es decir, existen factores esenciales de la sostenibilidad como la apropiación por las instituciones y grupos beneficiarios, y la contribución al desarrollo institucional y al fortalecimiento de la capacidad de gestión.

## **3.2 BUENAS PRÁCTICAS**

- a. Considerar a las personas e instituciones agentes principales de su propio desarrollo, y no como receptores pasivos de servicios y productos. El PAESCA fomentó la participación como un medio y como un objetivo. Particularmente, el BE1 se centró en actores clave y grupos de población marginados y excluidos como agentes de cambio, empoderándoles como garantes o titulares derechos.
- b. La incentivación para la participación activa y real de jóvenes, como estrategia del BE1 para la prevención de la violencia. El BE1 apoyó, valoró y desarrolló la participación social juvenil, y empoderó a las y los jóvenes para que asumieran responsabilidades para su futuro y para el desarrollo de la comunidad donde viven. Fortaleció su autonomía y liderazgo para que sean más activos y comprometidos para vivir en una sociedad donde la violencia no sea tolerada. Les convirtió a parte de ellos y ellas en replicadores/as de sensibilización para prevenir la violencia.
- c. Con la formación sobre emprendedurismo cientos de mujeres y jóvenes fueron capacitados/as sobre para generar proyectos innovadores. Se les motivó y capacitó para emprender pequeñas alternativas comerciales considerando factores personales y de contexto. Se abordaron los procesos y las maneras de realizar las acciones, actitudes, capacidades y habilidades, toda vez que el éxito de un emprendimiento depende, entre otras cuestiones, de la capacidad para su gerenciamiento.
- d. La utilización de recursos humanos regionales para los cursos del Plan Maestro, lo que permitió a las escuelas nacionales de los sectores Justicia y Seguridad fortalecer sus capacidades instaladas y replicar a nivel nacional los contenidos de los cursos regionales.
- e. La metodología utilizada en los cursos del Plan Maestro, incluyendo el intercambio de experiencias, brindó la oportunidad extraordinaria de crear espacios para construir aprendizajes a partir de casos reales que experimentaron los diferentes países.
- f. El apoyo al fortalecimiento de la REFCO y a la ejecución de sus investigaciones regionales conjuntas, así como de los operativos regionales policiales.
- g. La inclusión de la SG-SICA, a través de la DSD/SG-SICA, en la Unidad de Mando Regional de la Comisión de Jefes, Jefas y Directores de Policía, lo que ha significado brindar seguimiento y asistencia técnica constante y acorde a las necesidades de las operaciones, llegando incluso a participar en la conformación de las Unidades Nacionales.

- h. La inclusión del concepto operativo homologado, desarrollado en la Subcomisión de Armas de la Comisión de Jefes, Jefas y Directores de Policía, en todas las operaciones regionales policiales coordinadas efectuadas.
- i. La creación de redes de confianza.
- j. La contribución a la conducción de investigaciones con enfoque regional.
- k. La capacitación de profesionales con enfoque regional, incluyendo el análisis comparado de las legislaciones en las capacitaciones.

## 4 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### 4.1 CONCLUSIONES

- 7. En general, la evaluación de los proyectos del PAESCA debe considerar la “brecha de atribución”. En otras palabras, no es correcto esperar que los proyectos, por sí mismos, reduzcan la criminalidad en la región, por tres razones: 1) En primer lugar, el fenómeno de la inseguridad es muy complejo y los proyectos solamente pueden contribuir parcialmente a su solución; 2) En segundo lugar, no hay plena claridad sobre el estado actual de las principales variables en materia de seguridad (objetiva y subjetiva), por falta de información actualizada y confiable, y 3) Por último, no existe un sistema para monitorear de forma permanente la situación de inseguridad en toda la región.
- 8. Algunas actividades del Proyecto BE1 (Resultados 1, 2 y 3 del PAESCA) tuvieron un retraso significativo debido a las complejidades de implementación del mismo en los municipios fronterizos de los países beneficiarios, lo cual ha llevado a la SG-SICA a impulsar medidas *ad hoc*, como el diseño de un manual particular para el Proyecto, fortalecer el acompañamiento técnico y administrativo a las municipalidades y la activación de gestiones con las instituciones bancarias de los países.
- 9. Aunque no sea posible diseñar una evaluación cuantitativa de tipo *ex ante* / *ex post* para mostrar el impacto directo del PAESCA sobre la reducción de la criminalidad en la región, debido a la falta de suficientes insumos estadísticos, ciertamente las opiniones de los *stakeholders*, extraídas a través de los numerosos sondeos basados en una metodología cualitativa (entrevistas en profundidad y grupos focales), concuerdan en la conclusión de que todas las actividades realizadas han tenido un efecto causal sobre el fortalecimiento de las capacidades institucionales en los países del SICA. Por ejemplo, todas las acciones investigativas y judiciales llevadas a cabo han sido posibles solamente gracias al Programa.

10. El PAESCA ha sido pertinente y relevante en los siguientes sentidos: 1) Responde a uno de los problemas más acuciantes de la región en la actualidad, es decir, los altos niveles de inseguridad ciudadana y criminalidad; 2) Está alineado con los documentos programáticos y normativos regionales en materia de Seguridad Democrática; 3) Respeta y toma en cuenta las bases conceptuales de la seguridad en el área SICA, incluyendo el desarrollo territorial, el impulso a la cultura de la legalidad, además del fortalecimiento de las instancias encargadas de la aplicación de la ley, y 4) Es potencialmente adaptable a la arquitectura institucional del SICA.
11. En primera instancia, el PAESCA ha contribuido a generar capacidades en los territorios y ha ayudado a construir un tejido social (organizaciones y redes locales) que asuma las tareas de prevención y produzca capital social. Además, ha fortalecido la arquitectura regional y la articulación con la nacional, y se ha apoyado la formación de capital humano (en materias investigativa y operativa) y se ha aportado en la realización de intervenciones binacionales, trinacionales, subregionales y regionales de persecución del delito y aplicación de la ley. Esto ha desembocado en una mayor consciencia sobre el carácter transnacional del fenómeno delictivo y en una cooperación multilateral más consistente.
12. Por lo general, en los proyectos no se alcanza una ejecución financiera plena, debido a las dificultades de gestión propias de los mismos. Por ello, no es atípico que los proyectos terminen con un saldo pendiente. Sin embargo, en el caso del PAESCA, hacia el 31 de octubre de 2017 se tenía aún un saldo pendiente de alrededor del 33% del total del presupuesto asignado. Esto representa un reto importante cuando falta menos de un año para cerrar la ejecución. De hecho, este porcentaje surge y se explica a partir, fundamentalmente, de la ejecución del Proyecto BE1.
13. La sostenibilidad de los proyectos exige que los Estados miembros se apropien de ellos, y destinen recursos (humanos, tecnológicos, financieros, etc.) para su continuidad. Esto requiere que la DSD/SG-SICA mantenga el diálogo político que ya ha construido con la CSC, y con cada una de las instancias nacionales y regionales. Por otro lado, los proyectos se han preocupado por aportar a la sostenibilidad por medio de acciones orientadas a promover la apropiación de los gobiernos locales, de las redes interinstitucionales a escala municipal, la capacitación del funcionariado y a nivel social, así como sus redes de confianza con las instituciones de aplicación de la ley, etc. En todos esos casos, se reconoce la relevancia de lo que se ha efectuado hasta hoy y se expresa claramente el interés de

continuar utilizando las capacidades y herramientas generadas por los proyectos.

14. En el caso del Proyecto BE1, la carencia en el sistema financiero de la región de una “plataforma bancaria transnacional” dificulta que la SG-SICA realice transferencias de fondos, en tiempo y forma, hacia los equipos territoriales, no tanto hacia las municipalidades. Esto tiene un impacto directo en la ejecución del proyecto a escala local.

## 4.2 RECOMENDACIONES

### 4.2.1 Recomendaciones con relación a proyectos futuros en el área de seguridad

- ix. Desde una perspectiva regional, un aspecto relevante es el desarrollo de la criminalidad organizada transnacional, un problema que debe ser abordado en clave tanto de prevención como de combate. En materia preventiva, es importante concentrar esfuerzos en zonas que forman parte de la cadena logística y de funcionamiento de los grupos de delincuencia organizada. Ahí es relevante activar iniciativas orientadas a fortalecer el desarrollo económico-social, especialmente con grupos vulnerables, el fortalecimiento institucional y la cohesión social.
- x. Adoptar un enfoque de derechos en el diseño de los proyectos, de manera que los grandes resultados estén planteados en términos de derechos garantizados o promovidos y, así, haya mayor claridad sobre el eventual impacto estratégico de las acciones<sup>32</sup>. Esto evitaría tener una mirada de corto plazo, excesivamente centrada en las actividades realizadas. Por ejemplo, habría que valorar los proyectos en términos de la promoción de derechos fundamentales, como el derecho a la seguridad, a la protección, al empleo, a la educación, etc., y no en términos del número de personas capacitadas, o capturadas, de bienes incautados, etc.
- xi. Los indicadores del PAESCA son género-sensibles, pero todavía hay retos en cuanto al fortalecimiento del enfoque de género, la visibilización de grupos etarios, de minorías indígenas, de la población LGBTI, etc. Fortalecer la igualdad y la inclusión, además del enfoque ambiental, en su calidad de ejes transversales, es necesario para futuros proyectos.

---

<sup>32</sup> Lo conveniente sería incluir indicadores para medir la implementación del enfoque de derechos humanos. Por ejemplo, los indicadores de género deben responder a las directrices de la Política Regional de Igualdad y Equidad de Género del Sistema de la Integración Centroamericana (PRIEG/SICA).

- xii. La sostenibilidad de los proyectos debe apuntalarse garantizando que la mayoría de recursos de cooperación estén destinados a acciones efectivas de desarrollo, y que sólo una mínima parte se dirija a fortalecer el funcionamiento de las instancias regionales de gestión. El SICA debe tomar las medidas necesarias para otorgar suficientes recursos a sus propios organismos regionales.
- xiii. En materia de cooperación, asimismo, es tarea de la SG-SICA asegurarse de que no existan traslapes sobre los mismos temas entre distintos cooperantes y fuentes de financiamiento.
- xiv. Se sugiere fortalecer la socialización y articulación de las actividades desarrolladas en los proyectos regionales por las diferentes DUE y OTC's de la AECID de los países, así como con otros cooperantes a nivel regional y nacional. Ello requeriría incluir acciones específicas en los proyectos.
- xv. Elevar al Comité de Dirección la solicitud de prórroga o de extensión del plazo del Proyecto BE1 para su consideración, dados los desafíos y retos que enfrenta en los territorios.
- xvi. Se sugiere considerar la importancia de detectar algunos riesgos potenciales que podrían correrse hacia adelante, los que no se verifican a plenitud en el momento actual, como por ejemplo la posibilidad de que la DSD/SG-SICA se convierta en un espacio de excesiva centralización en la toma de decisiones de los proyectos, aunque se sabe que es función de la SG-SICA, a través de la DSD, la ejecución de la ESCA y sus proyectos. Se recomienda que la DSD/SG-SICA tenga bajo su responsabilidad las decisiones de orden estratégico, la conducción programática y todo el diálogo político que requieren los proyectos y su gestión. No obstante, en aras de agilizar el cumplimiento de su rol clave, también se sugiere que la operatividad diaria, las decisiones cotidianas de gerenciamiento administrativo y operativo no necesariamente sean parte de las grandes tareas que atienden<sup>33,34</sup>

---

<sup>33</sup> Esta recomendación es de naturaleza hipotética o prospectiva, por lo que debe leerse en términos potenciales y no actuales. Además, hay que considerar que la DSD, en su manual de procedimientos de organización y funcionamiento, asume las tareas de: "Planificar, ejecutar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos y actividades que los órganos correspondientes mandaten a la SG-SICA en materia de la Seguridad Democrática, asegurando el cumplimiento de la normativa interna y las condiciones establecidas en los convenios de cooperación internacional". De acuerdo con las autoridades de la DSD, esto ha permitido la ejecución de los proyectos de Seguridad bajo la normativa establecida y el uso de los canales oficiales para su conducción.

<sup>34</sup> "Comentario de la DSD/SG-SICA sobre esta recomendación:

#### **4.2.2 Recomendaciones con relación a actividades de formación regional en el área de seguridad**

- vi. Continuar con el proceso formativo activado ya con el Plan Maestro, manteniendo la participación combinada de policías, fiscales, jueces y juezas. Esto representaría un valor estratégico de los cursos de capacitación.
- vii. Incluir o ampliar el abordaje académico de nuevas figuras delictivas (por ejemplo, ciberdelitos, ciberlavado, etc.), de modo que cada persona sea capaz de comprender la complejidad que está detrás del ciclo de la criminalidad organizada transnacional.
- viii. Ampliar los contenidos del plan de formación hacia áreas ligadas con la criminalística y las ciencias forenses, así como con el derecho procesal penal regional.
- ix. Fortalecer el vínculo entre la formación y la reflexión académica con la producción de propuestas legales de aplicación regional.
- x. Incluir en los procesos de formación a funcionarios y funcionarias de los sistemas penitenciarios, en temas tales como crimen organizado transnacional, redes de articulación dentro y fuera de las prisiones, etc. Resulta estratégico que las coordinaciones interinstitucionales entre policías, fiscales, jueces y juezas involucren también a personal penitenciario.

#### **4.2.3 Recomendaciones en relación con el apoyo futuro respecto a operaciones regionales policiales coordinadas e investigaciones regionales conjuntas**

- iii. Continuar con la asistencia técnica de organismos internacionales especializados como INTERPOL, AMERIPOL, EUROPOL, por ejemplo, en cuanto a la realización de operaciones regionales policiales coordinadas.
- iv. Generar un mecanismo de seguimiento de los casos atendidos en las operaciones regionales policiales coordinadas y las investigaciones

---

La recomendación emite un juicio de valor sobre la forma de trabajar de la DSD/SG-SICA. En este punto, se debe aclarar que la evaluación es al PAESCA y no a DSD/SG-SICA, y además el párrafo es muy enfático en aclarar que al momento de la evaluación esto no se pudo verificar. Por lo tanto, esta valoración es una hipótesis a futuro de la forma de trabajo de DSD/SG-SICA, basada en elementos meramente subjetivos, y no de la evidencia recabada durante el proceso de levantamiento de información.

En el manual de procedimientos de organización y funcionamiento de la DSD/SG-SICA está contemplado: “Planificar, ejecutar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos y actividades que los órganos correspondientes mandaten a la SG-SICA en materia de la Seguridad Democrática, asegurando el cumplimiento de la normativa interna y las condiciones establecidas en los convenios de cooperación internacional”.

regionales conjuntas durante la fase posterior de judicialización, hasta la sentencia, de modo tal que pueda establecerse el resultado jurídico final de los mismos<sup>35</sup>.

#### 4.2.4 Recomendaciones con relación al apoyo futuro en materia de prevención de la violencia, particularmente respecto a:

##### c. *Violencia en general*

- iii. Seguir con proyectos de prevención social, pero fundamentándose en los datos que podría generar un eventual Observatorio Regional de la Infiltración sobre la Criminalidad Organizada Transnacional a Nivel Territorial, en cuanto a factores de riesgo y de protección, además, obviamente, de la incidencia delictiva.
- iv. Promover la articulación entre la DSD/SG-SICA y el SISCA, de manera que puedan aprovecharse y potencializarse las acciones de prevención de la violencia con toda la estrategia de desarrollo social en la región; así como con otras políticas regionales, como la Estrategia de Desarrollo Rural Territorial, que cuenta con una arquitectura multinivel y un enfoque integral de desarrollo, y otras transversales de igualdad de género, ambiental, etc.

##### d. *Violencia contra mujeres y niñez*

- iv. Fortalecer la cultura de la denuncia de la violencia contra la mujer y la niñez, y habilitar los medios para captar las denuncias y atenderlas. Para ello, la SG-SICA ya cuenta con una Política Regional de Igualdad y Equidad de Género; además, con un perfil de programa Regional de Prevención de la Violencia contra las Mujeres, así como con un Marco Conceptual y un Plan de Acción Quinquenal. Asimismo, se dispone de un Marco Estratégico para la Prevención de la Violencia, el cual sirve de referente para toda acción que se realice en materia de prevención. Se recomienda que esos documentos oficiales se utilicen como fundamento para continuar con el trabajo de generación de consciencia sobre esta problemática.
- v. Montar o fortalecer centros albergues especializados para atender personas víctimas de violencia intrafamiliar, trata de personas, etc. En

---

<sup>35</sup> Sin embargo, se constató que esta no es una facultad de la SG-SICA. Le corresponde a las instituciones nacionales pertinentes y a las instancias regionales (Comisión de Jefes, Jefas y Directores de Policía, Consejo de Fiscales y Consejo Judicial), quienes también tienen la responsabilidad de rendir cuentas al respecto frente a la CSC.

ellos se deberá brindar atención psicológica, médica, jurídica, etc. Una atención diferenciada debe darse a las personas victimarias.

- vi. Ofrecer capacitación especializada al personal (psicológico, médico, legal, etc.) que brindará tratamiento a las víctimas. Este equipo debe estar en capacidad de ayudar a romper el ciclo de reproducción de la violencia de las personas afectadas, hacia los demás o hacia sí mismas.



