

PNUD - Centro Regional de Servicios América Latina y El Caribe

CE - Unión Europea

SG-SICA

Proyecto Centroamericano de Control de Armas Pequeñas y Ligeras
(CASAC)

Evaluación Formativa del Proyecto CASAC con enfoque participativo

Informe Final

César Guerrero Sánchez

Evaluador externo

Diciembre, 2011

El análisis y las recomendaciones contenidas en este documento, sólo representan las opiniones del autor y no necesariamente reflejan los puntos de vista y opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Junta Directiva o de los Países Miembros de las Naciones Unidas

The analysis and recommendations of this report do not necessarily reflect the views of the United Nations Development Programme, its Executive Board or the United Nations Member States. This publication reflects the views of its author.

Índice de contenido

Lista acrónimos y abreviaturas.....	5
Resumen ejecutivo	7
Introducción.....	13
1. Antecedentes y contexto	15
1.2 Antecedentes y contexto organizacional.....	19
1.2 Resultados y modelo lógico	20
1.2 Análisis de involucrados.....	22
1.3 Factores sociales, políticos, económicos e institucionales	23
1.2 Recursos.....	24
1.2.1 Humanos	24
1.2.2 Financieros	24
2. Alcance y objetivos de la Evaluación.....	27
2.1 Alcance de la evaluación.....	27
2.2 Objetivos de la evaluación	28
2.3 Criterios de evaluación	28
2.4 Preguntas de la evaluación	29
2.5 Fuentes de información	29
2.5.1 Tamaño y características de la muestra.....	30
2.5.2 Estándares de desempeño.....	31
2.5.3 Limitaciones de la metodología utilizada.....	34
2.5.4 Consideraciones éticas.....	34
2.5.5 Análisis de datos	34
3 Hallazgos y conclusiones.....	34
3.1 Hallazgos.....	34
PERTINENCIA.....	34
EFICACIA.....	38
EFICIENCIA.....	47
SOSTENIBILIDAD Y APROPIACIÓN	51
CONTRIBUCIONES DEL CASAC HACIA LOS RESULTADOS A NIVEL DE EFECTOS.	54

3.2	Conclusiones	58
4	Recomendaciones	60
4.1	Recomendaciones generales	60
4.2	Recomendaciones regionales	64
4.3	Recomendaciones por institución.....	64
4.4	Lecciones aprendidas.....	66
	Anexos.....	69
	Anexo 1. Términos de Referencia de la evaluación.	69
	Anexo 2. Lista de individuos entrevistados o consultados	78
	Anexo 3. Bibliografía y lista de documentos de apoyo examinados.	81
	Anexo 4. Marco de objetivos, resultados e indicadores CASAC, según el Acuerdo de Contribución del Proyecto (descripción completa de la acción) del Instrumento de Estabilidad de la Comisión Europea	84
	Anexo 5. Marco de resultados y evaluación original	86
	Anexo 6. Objetivos específicos y las actividades 2010	89
	Anexo 7. Resultados, metas planificadas y actividades 2011	90
	Anexo 8 . Cuestionario base para las entrevistas y encuestas de la Evaluación del CASAC	92
	Anexo 9. Tabla Contactos por sector (pregunta 3)	94
	Anexo 10. Acerca del papel y la contribución del PNUD en el tema de armas	95
	Anexo 11. Tabla de involucrados	96
	Anexo 12. Enfoque regional participativo.....	98

Lista acrónimos y abreviaturas

APAL - Armas Pequeñas y Armas ligeras
APL - Armas Pequeñas y Ligeras
ATT- Arms Trade Treaty [TCA – Tratado de Comercio de Armas]
BCPR – Bureau of Crisis Prevention & Recovery (BCPR) [Área de Práctica de Prevención de Crisis y Recuperación de PNUD]
BID - Banco Interamericano de Desarrollo
CASA - Coordinating Action on Small Arms [Mecanismo de Acción para la Coordinación sobre Armas Pequeñas, N.U.]
CASAC – Central American Small Arms Control Programme ["Programa Centroamericano para el Control de Armas Pequeñas y Ligeras"]
CE – Comunidad Europea
CIFTA - Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados
CLAVE - Coalición Latinoamericana para la Prevención de la Violencia Armada
CR – Centro Regional para América Latina y Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
FPNU - Fondo de Población de Naciones Unidas. UNFPA United Nations Population Fund
IANSA – International Action Network against Small Arms (Red Internacional de Acción sobre Armas Pequeñas)
ICPO-INTERPOL - Organización Internacional de Policía Criminal
IDDRS - Estándares Integrados de Desarme, Desmovilización y Reintegración
IFS – Instrument for Stability [Instrumento para la Estabilidad de la Unión Europea]
ISACS – International Small Arms Control Standards (Estándares Internacionales para el Control de Armas Pequeñas)
ITI - Instrumento Internacional de Rastreo
MANUD – Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
OEA – Organización de Estados Americanos (OAS – Organization of American States)
ONU - Organización de las Naciones Unidas
ONUDD - Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC – United Nations Office on Drugs and Crime]
OPS – Organización Pan-Americana de Salud [PAHO – Pan-American Health Organization]
ORCA – Iniciativa Regional en contra del tráfico ilícito de Armas, Explosivos, Municiones y Similares de INTERPOL
PNUD - Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo [UNDP – United Nations Development Programme]
REDECEPAZ – Red integrada por IEPADES (Guatemala), FESPAD (El Salvador), CEI e IEEPP (Nicaragua), CIPRODEH (Honduras), Fundación ARIAS (Costa Rica) y SERPAJ (Panamá)
SAS - Small Arms Survey
SG-SICA – Secretaría General del SICA
SICA – Sistema de Integración de Centro América
TCA – Tratado de Comercio de Armas
UE – Unión Europea
UER – Unidad Ejecutora Regional
UN PoA - Programa de Acción para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras
UNLIREC - Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América
UNODA - United Nations Office for Disarmament Affairs [Oficina de las N. Unidas para Asuntos de Desarme]

Resumen ejecutivo

El proyecto CASAC fue aprobado por el Sistema de Integración Centroamericano (SICA), para combatir la criminalidad en la región a través de iniciativas nacionales y regionales, presentado como resultado de la asistencia preparatoria del PNUD en el marco de la Declaración Conjunta de la XXIV Reunión de Jefes de Estado y de Gobiernos de los países de la región.

Con fecha de inicio 15 de marzo de 2006, éste proyecto ha sido ejecutado por la Secretaría General del SICA (SG-SICA) e implementado por la Unidad Ejecutora Regional (UER). El gobierno de Nicaragua ofreció ser la sede de la UER con un plazo de ejecución que se estableció inicialmente fue por un período de tres años, el cual fue extendido cuando el manejo del proyecto pasó al Centro Regional del PNUD - Área de Prevención y Recuperación de Crisis- el 1 de octubre de 2010, aprobándose una extensión a 36 meses, es decir hasta el 31 de diciembre de 2011 .

El objetivo general planteado por el proyecto CASAC fue reducir la incidencia y potencialidad de la violencia armada, a través de un marco regional para fortalecer el control de armas pequeñas y armas ligeras (APL) en Centroamérica. Los objetivos específicos propuestos fueron: 1. Crear las condiciones para fortalecer y armonizar la legislación para el control de armas pequeñas y armas livianas (APAL) en Centroamérica; 2. Lograr un mejoramiento en la capacidad de las organizaciones nacionales gubernamentales y no-gubernamentales para ejercer un mejor control de armas pequeñas mediante intervenciones y mecanismos regionales; 3. Apoyar el desarrollo, implementación y evaluación de iniciativas nacionales para la recolección y destrucción de armas pequeñas en circulación dentro de la sociedad civil de los países centroamericanos; y 4. Lograr programas y acciones institucionalizadas (nacionales y regionales) que prevengan la proliferación de armas pequeñas y sus consecuencias contribuyendo al desarrollo de una cultura de paz.

El CASAC pretendía establecer un marco regional para fortalecer el control de armas pequeñas y de esa forma contribuir a reducir la incidencia y el impacto potencial de la violencia armada buscando brindar asesoría y asistencia técnica a las iniciativas nacionales para fortalecer el control de armas pequeñas; facilitar el desarrollo de acuerdos regionales; fortalecer el intercambio de información entre los Estados Centroamericanos y facilitar iniciativas de control en el ámbito fronterizo.

Desde el punto de vista de las Naciones Unidas, el CASAC está vinculado al *“Programa Regional para América Latina y el Caribe del PNUD y el FNUAP”*, correspondiendo al resultado esperado *“capacidades regionales, nacionales y locales fortalecidas para garantizar la seguridad ciudadana”*, que forma parte del área focal de prevención y recuperación de crisis.

Los principales objetivos de la evaluación según los Términos de Referencia son:

- Analizar el logro de los objetivos del Proyecto, así como los resultados esperados o no, a nivel de efecto en la región en su conjunto, e individualmente en cada uno de los países socios.
- Identificar desafíos y circunstancias que pudieron haber afectado la implementación del proyecto y el logro de resultados en cuanto a efectos como productos.
- Analizar el valor agregado del enfoque regional aportado por el proyecto.
- Valorar la inclusión de temas transversales a la eficacia de la iniciativa, especialmente de la equidad de género
- Valorar el nivel de apropiación y empoderamiento de los principales actores, incluyendo los gobiernos de la región, organizaciones no gubernamentales, y las oficinas de campo de PNUD.
- Recomendar medidas para asegurar la viabilidad y sostenibilidad del proyecto CASAC y de los resultados obtenidos para orientar la preparación e implementación de una posible segunda fase.
- Identificar las principales lecciones aprendidas que se podrá usar para la segunda fase de CASAC y más ampliamente a través de identificación de ideas y soluciones innovadoras y concretas, que puedan servir como base para productos de conocimiento.

- Ofrecer recomendaciones específicas para orientar la toma de decisiones para mejoras en el funcionamiento del proyecto, y el diseño e implementación de una posible segunda fase.

La audiencia son las agencias regionales y nacionales a quienes va dirigido el proyecto, las organizaciones internacionales, y la comunidad en general correspondiente a la población de los países.

El enfoque de esta evaluación valora la pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad de la iniciativa. Analiza también la estrategia de implementación; la apropiación y participación de los actores y beneficiarios; y, las lecciones aprendidas. Basándose en varias líneas de evidencia, la evaluación presenta recomendaciones específicas para el cierre del proyecto (fase I) y para la posible extensión del proyecto (fase II); evalúa los problemas y necesidades que intenta resolver el CASAC (pertinencia); el grado de consecución del objetivo (eficacia); la existencia o no de buenas prácticas de gestión y relación costo-eficacia (eficiencia); los efectos de más amplio espectro y la probabilidad real de mantenimiento de los resultados obtenidos (sostenibilidad).

Los principales hallazgos son:

- La relevancia del tema APAL vinculado al proyecto es incuestionable, en todos los países y sectores. Sin embargo los objetivos sólo responden parcialmente a las necesidades de los grupos meta.
- Las limitaciones del diseño han afectado el desempeño general del proyecto al crear una dispersión de actividades que no contribuyen integralmente a alcanzar los objetivos.
- El proyecto ha tenido importantes avances hacia la obtención de resultados en línea con los objetivos específicos planteados, en medio de las limitaciones y vaivenes a que ha estado expuesto.
- Varios aspectos externos han sido la causa de la falta de cumplimiento de los objetivos y logros, especialmente el aumento y sofisticación de la criminalidad en la región y las crisis de gobernabilidad.
- La gran dispersión de actividades y la limitada capacidad de seguimiento a procesos iniciados ha reducido significativamente el logro de los resultados esperados.
- Se puede señalar que el proyecto ha contribuido a sensibilizar en muchas esferas el asunto de las armas ilegales, a colocar nuevamente el tema en la agenda de los gobiernos, de los parlamentarios y de otros sectores sociales.
- La eficiencia del proyecto estuvo limitada por los arreglos de gestión, aspectos de manejo y y reducida capacidad en aspectos técnicos para brindar valor agregado a los países.
- El nivel de apropiación del proyecto por contrapartes y los socios es reducido y las perspectivas de continuación después que se termine el apoyo de la CE son mínimas, a menos que se establezca un mecanismo de financiamiento por contrapartidas en la posible siguiente fase del CASAC.

Las principales conclusiones obtenidas mediante la evaluación son:

1. El proyecto se enmarca desde su origen en un contexto bastante difícil, complejo y peligroso. A diferencia de cuando se concibió hace casi una década, e incluso tres años después del inicio de actividades, las condiciones regionales y en cada uno de los países han empeorado en muchos frentes relacionados con el tema de las armas. En primer lugar, el contexto que atiende el proyecto se debe mirar como la causa y, al mismo tiempo, el efecto de grandes fuerzas que luchan entre sí, como la violencia generalizada, la falta de capacidad institucional de los estados, la exclusión social, el narcotráfico, las pandillas, los poderes económicos, la corrupción, y otro sinnúmero de problemas que aquejan la región, convirtiéndolas en una de las más violentas del mundo.

2. El proyecto ha estado sujeto al vaivén de las decisiones y de las prioridades de las instituciones que lo patrocinan, que tienen a veces visiones diferentes y esperan resultados diversos. Esto ha generado que en las distintas etapas de la vida del proyecto haya habido períodos de más atención por parte de unos y desatención por parte de los demás. Esta situación, sin embargo, ha evolucionado recientemente, hasta lograr un interés generalizado por parte de los diferentes socios, con miras a la posible extensión a una siguiente fase.

3. Ante la gran escala de las amenazas a la seguridad de la región, hay múltiples iniciativas de muchos donantes y entidades financieras internacionales (BID, Banco Mundial, USAID, GIZ, ASDI y otras agencias de cooperación) además de los recursos propios de organismos regionales (SICA, BCIE) o de las instituciones individuales de los países (Ministerios de Gobierno y Seguridad, Policía, Ejército). No obstante, hay evidencia de descoordinación e incluso de duplicaciones de esfuerzos, en parte auspiciada por la alta rotación de gobernantes y encargados en los mismos países. El rol observado del CASAC en la articulación con estas iniciativas y su capacidad de coordinación como brazo ejecutor del SICA es limitado hasta el momento, lo que es justificable, teniendo un potencial inmenso como parte de un ente regional, si logra articular los esfuerzos nacionales, en consonancia con la Declaración de París, especialmente en cuanto a alinear los donantes con las estrategias y prioridades de los países socios.

4. Con respecto a los temas transversales, se detectó que no hay una definición clara del enfoque de género o de derechos humanos como parte integral del proyecto, aunque la evaluación detectó varios casos en los cuales la vinculación de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) aportaron elementos y prácticas que incluyen el papel de mujeres en la detección y denuncia de armas ilegales, violencia intrafamiliar asociada a armas de fuego y procesos de intercambio y destrucción de pistolas, revólveres y otros. En cuanto al área de Gestión del Conocimiento como tal, se han dado algunos avances recientemente con la inclusión del CR de PNUD y la difusión de actividades como resultado de los diagnósticos al haber incluido varias ONG y centros de investigación.

5. El proyecto ha tenido un gran efecto amplificador pues, a pesar de su reducido tamaño y escasos recursos, ha logrado promover la discusión sobre APL tanto en los países como en la arena regional e incluso internacional con enfoque en Centro América. El CASAC ha logrado realzar la conciencia y el conocimiento entre los diferentes estados e instituciones, abriendo un espacio de diálogo que abarca a las altas autoridades, los cuerpos encargados del control y prevención del crimen, universidades y OSC.

6. El proyecto generó grandes expectativas en los múltiples frentes que adoptó. Los expertos consultados en diversas organizaciones aseguran que, tanto por la limitada capacidad técnica como por la falta de seguimiento y continuidad, el proyecto no logró obtener los resultados esperados, dejando un vacío y la sensación de frustración cuando se esperaba interlocutores que pudieran contribuir con valor agregado a las iniciativas existentes.

7. Las diferentes líneas de evidencia indican que, para la mayoría de los países y sus entidades, el modelo de integración regional aplicado por CASAC no fue exitoso, debido al carácter vertical de las propuestas, a la falta de construcción de un esquema a partir de las bases en cada país, y al enfoque de diseño que se ha tenido que ha sido factor crucial para no lograr los resultados esperados del proyecto.

8. Los diagnósticos regionales tuvieron muchas dificultades para su realización, contratación, ejecución y entrega. Haber pasado de seis meses a más de un año y medio de entrega de los estudios regionales y de país, hizo perder la eficacia de los mismos, generó desconfianza sobre sus contenidos y sobre el grado de independencia, al haber pedido la aprobación de las fuerzas de cada país para que los diagnósticos fueran “políticamente correctos”. Esto generó que no se destacaran las debilidades, limitaciones y necesidades reales para combatir el problema de manera regional, nacional y local de manera eficiente. Los retrasos ocasionados hicieron también perder vigencia a los propios insumos de los diagnósticos, al haberse producido cambios de gobierno o de autoridades, nuevas legislaciones, nuevas estructuras de policía, ejército o aduanas.

Las siguientes son las principales recomendaciones generales:

- En línea con los hallazgos y las conclusiones antes presentadas, en previsión de una segunda fase del CASAC, se recomienda que la UER sea convertida en una unidad interna de la SG-SICA, y la administración del proyecto se establezca con las siguientes características:

Sería conveniente que los socios y las autoridades consideren trasladar el proyecto a la sede de la SG-SICA en El Salvador.

Extender el financiamiento del CASAC a una segunda fase mediante recursos de la CE con un nuevo acuerdo de financiamiento que sea más concreto y dirigido a pocos objetivos más concretos con mayor impacto.

Apoyar el fortalecimiento institucional del SICA en cuanto a su nuevo rol con el posible CASAC II, en preparación para la siguiente fase y que, una vez CASAC se encuentre en la sede de SICA, sean fortalecidas sus capacidades profesionales y técnicas. SICA sugiere que el manejo de los recursos debe ser bajo un esquema concertado, donde los gastos elegibles y no-elegibles sean determinados de común acuerdo.

Redefinir la composición del equipo de técnicos, involucrando personal de la SG-SICA e incorporando una red de responsables en cada uno de los países. Para este efecto también se requeriría consolidar la Unidad de Seguridad Democrática en el marco de los planes de reestructuración del SICA, que aparentemente ya se ha iniciado en 2011.

El equipo debería ir respaldado además por dos o tres consultores de largo plazo, y por una serie de consultores de corto plazo para intervenciones puntuales, para optimizar la dinámica generada y obtener resultados visibles y medibles. Con el fin de tener un mayor impacto, para conformar el equipo del CASAC deberían contratarse expertos en APAL y desarme, ya que sin esto no podría fácilmente lograr sus objetivos. El proyecto debería buscar un nicho de especialización, en el cual su equipo de funcionarios o asesores sea excelente, evitando repetir o duplicar el trabajo que ya hacen otras instituciones, con más experiencia y capacidad técnica instalada para lo cual podría apoyarse en el esquema de la Red de conocimiento y la Red de Expertos Asociados del PNUD.

Entre las recomendaciones regionales se destacan:

Que las iniciativas que apoyan la integración regional sean construidas de abajo hacia arriba más bien como un resultado de los esfuerzos individuales o colectivos de los países (ejemplo el taller de los 22 proyectos en San Salvador)

Por tratarse el tema de seguridad y APAL de vital trascendencia para la región, los estamentos políticos en cada país deberían mantener una línea de respeto hacia los acuerdos supranacionales básicos, con la consistente presencia de los organismos regionales (especialmente SG-SICA) induciendo el logro de los resultados esperados.

Resultaría conveniente y esencial que el proyecto CASAC esté bien coordinado con otras agencias, como el Departamento de Estado de los Estados Unidos, la OEA y UNLIREC. Esto es de gran importancia dado que CASAC podría recibir cerca de 2 millones de Euros a partir de 2012, si se aprueba su segunda fase, la que podrían servir para asegurar que sean utilizados correctamente y que contribuyan a un acuerdo común en Centroamérica.

Recomendaciones por institución

Al PNUD:

- Según los Términos de Referencia genéricos para las misiones de verificación, el análisis sobre la medida en que se han alcanzado los resultados del proyecto respecto a los objetivos iniciales va a ir acompañada una vez se presente el informe final a la Comisión Europea de un análisis de elegibilidad de los gastos. Esto está acorde con el artículo 14 de las Condiciones Generales de contratación entre la ONU y la CE donde se establecen los criterios de elegibilidad de gastos. Esta evaluación considera que PNUD, como parte de su función administrativa-operativa, debería ordenar una auditoría para definir si hubo o no contrataciones que se hicieron por fuera del acuerdo de financiamiento y cuáles serían las implicaciones de haber gastado el dinero en algo distinto de lo reflejado en el acuerdo de contribución – si se diera este caso.
- Ante la falta de sostenibilidad financiera del proyecto posterior a la ayuda internacional, debería preverse desde ya los mecanismos para motivar a los países y otros organismos internacionales a establecer un fondo a partir del año 3 de la posible extensión del proyecto con financiamiento de la CE.

A la SG-SICA:

- Establecer una nueva Unidad Ejecutora Regional con sede en las oficinas de SICA en El Salvador, integrada por (a) un equipo permanente de funcionarios de lo que ahora es la Dirección de Seguridad Democrática, (b) un grupo de asesores permanentes y (c) un grupo de consultores puntuales. El evaluador considera que la nueva UER

se beneficiaría al incluir a la actual Directora en el grupo de asesores permanentes, por su conocimiento de los procesos en curso y de los diferentes actores en cada uno de los países y organizaciones.

A la Sociedad Civil

- Que las organizaciones de la Sociedad Civil, establezcan mayores vínculos con CASAC (y con las organizaciones que lo patrocinan) aprovechar el espacio que los centros de investigación, ONG y otras ofrecen, tanto en productos de investigación como en las redes del conocimiento que existen. Un enfoque consistente y bien orientado puede generar resultados rápidos y a su vez propiciar la sostenibilidad de la iniciativa, considerando que en cada uno de los países, así como en la región en su conjunto, los investigadores y trabajadores de estas organizaciones son un punto de referencia cada vez más utilizados.
- Aprovechar el potencial que el Centro Regional del PNUD ofrece de aprovechar las Redes del conocimiento no solo en el país sino en la región.

Recomendaciones a la UE para una nueva fase del Proyecto

- Financiar una siguiente etapa del CASAC, iniciando con menor número de objetivos, claramente enlazados con el objetivo general, que sean más alcanzables con el equipo técnico y de gestión apropiados.

Internacional

- Integrar las guías *“International Small Arms Control Standards y International Ammunition Technical Guidelines”*, traduciéndolas al español y adaptándolas al contexto centroamericano.

Regional

- Crear un marco institucional multi-agencial donde los incentivos permitan compartir recursos financieros y humanos.
- Establecer un esquema de trabajo constructivo desde lo local hacia lo regional, a partir de guías o parámetros internacionales

Nacional

- Fortalecer el poder ejecutivo mediante apoyo técnico y procesos de Estado sustentados por las estructuras supranacionales de SG-SICA y la Unidad Regional
- Combinar los esfuerzos de parlamentarios, universidades y OSC en la concreción de acciones inmediatas como propuestas de destrucción de armas, control de tenencia y reducción del porte

Local

- Fortalecer campañas más permanentes para sacar las armas de las calles y espacios públicos aprovechando las experiencias positivas actualmente en práctica como la veda.

Institucional

- Fortalecer la Dirección de Seguridad Democrática del SICA, de tal manera que técnica e institucionalmente garantice la inserción y transformación del CASAC en una unidad que consolide los esfuerzos de los países y que canalice los recursos financieros y de asistencia técnica de los donantes. Se indicó a esta evaluación que SG-SICA está en proceso una reestructuración.
- Elevar el nivel de la toma de decisiones en las instituciones de armas y en los ministerios.

Introducción

Esta evaluación se realiza para valorar y documentar los resultados obtenidos durante la ejecución del proyecto CASAC correspondiente al período 2008-2011. Igualmente, tiene el propósito de determinar el cumplimiento de sus objetivos, basado en los resultados, e identificar efectos u otros resultados imprevistos generados como valor agregado del proyecto.

Es preciso aclarar que el proyecto está en su fase final de implementación, quedando algunas actividades simultáneas a la evaluación y de cierre hasta finales de 2011 (cierre administrativo – contable a comienzos del primer trimestre de 2012), por lo cual los términos de referencia establecen que esta “evaluación final sea una evaluación formativa que tenga una orientación a resultados, imparcial, independiente, útil y participativa”. El ejercicio se ha realizado además en este momento porque la Unión Europea está considerando de manera urgente la posibilidad de reformar el proyecto y extender el financiamiento. Por consiguiente se trata de una evaluación final “adelantada”, que de todas maneras toma en cuenta los logros que realísticamente el CASAC pueda obtener en este período.

La audiencia principal de la evaluación encargada por el PNUD consiste de la UE; la SG-SICA; el CR-PNUD, especialmente el Área de Práctica de Prevención de Crisis y Recuperación; otras agencias del sistema de Naciones Unidas, los gobiernos de los países de la región y la sociedad civil representada por organizaciones académicas o no gubernamentales que trabajan en temas vinculados a la seguridad ciudadana y el control de armas. Se espera que los usuarios utilicen los resultados de la evaluación como insumos para la revisión del proyecto, y como herramientas para la toma de decisiones con respecto al cierre de esta fase y para el diseño de la posible segunda etapa del mismo.

La estructura¹ del informe consiste en siete capítulos para lograr el propósito de la evaluación y satisfacer las necesidades de información de los usuarios a los que está destinado. La evaluación se realizó durante el período septiembre - noviembre de 2011 que incluyó visitas de campo realizadas durante septiembre y octubre a El Salvador, Nicaragua y Panamá, así como a las respectivas sedes del SG-SICA, UER-CASAC y CR-PNUD. Los países incluidos en la intervención evaluada son Belice, Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador, Costa Rica y Panamá. Además incluyó entrevistas en Colombia, Estados Unidos, Bélgica, Cuba y Perú. Una encuesta electrónica completó las fuentes de información con una amplia cobertura geográfica e institucional.

El evaluador agradece a todas las personas y organizaciones en los diferentes países que contribuyeron generosamente con su tiempo, documentación y recomendaciones al logro de este ejercicio.

¹ Basada en el manual “United Nations Development Programme Handbook on Planning, Monitoring and Evaluating for Development Results” New York, 2009.

1. Antecedentes y contexto

La violencia armada es responsable por la pérdida de centenas de vidas todos los días. La disponibilidad y el mal uso de armas pequeñas y ligeras, sus partes y accesorios también tienen una larga lista de impactos indirectos. La disponibilidad de armas pequeñas es una predisposición y no una causa fundamental del subdesarrollo. El uso indebido de Armas pequeñas y ligeras (APL) puede bloquear el acceso a bienes públicos, tales como la salud o la educación, y la sensación de inseguridad puede impedir que muchos consigan su pleno potencial por estar condicionados por esa inseguridad (SMALL ARMS SURVEY, 2001, p. 198). Los efectos directos de la violencia armada incluyen, entre otros: muertes, lesiones, el costo de tratar y rehabilitar las víctimas, además de los costos a largo plazo de la pérdida de productividad. A pesar de esos costos, según Cook y Ludwig (2002), los costos reales de la violencia armada son mucho mayores del que el abordaje tradicional epidémico sugiere. En respuesta a la amenaza de armas de fuego, a los individuos y a las familias que precisan adaptar su estilo de vida y gastar dinero para protegerse en vez de invertir productivamente. El fardo directo de la amenaza a la vida, combinado con el tema indirecto de la protección y de la prevención, constituye un “impuesto” sobre el nivel de vida de una comunidad. Un nivel elevado de armas de fuego y violencia puede desincentivar la inversión privada y el ahorro interno, así como reorientar los gastos públicos en otros canales, menos favorables al desarrollo.

En este sentido, la situación de América Latina y el Caribe destaca y no de forma positiva: 42% de las muertes cometidas por armas de fuego están concentradas en la región y 77% de la violencia de la región es cometida con armas de fuego. Según la estrategia “Hacia una

DEFINICIONES:

“Armas pequeñas y armas ligeras” significará cualquier arma letal que pueda llevar una persona y que expulse o lance, esté diseñada para expulsar o lanzar o pueda convertirse fácilmente para expulsar o lanzar una bala o proyectil por la acción de un explosivo, excluyendo armas pequeñas y armas ligeras de anticuario o sus réplicas. Las armas pequeñas y las armas ligeras de anticuario y sus réplicas se definirán de acuerdo con las leyes nacionales. En ningún caso las armas pequeñas y ligeras de anticuario incluirán las fabricadas después de 1899:

(a) *“Armas pequeñas”* son, en términos generales, armas diseñadas para su uso individual. Estas armas incluyen, entre otras, revólveres, pistolas de carga automática, rifles y carabinas, subametralladoras, rifles de asalto y ametralladoras ligeras;

(b) *“Armas ligeras”* son, en términos generales, armas diseñadas para su utilización por dos o tres personas en equipo, aunque pueden ser transportadas y utilizadas por una sola persona.”

“Fabricación ilícita”: la fabricación o el ensamblaje de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados: a) a partir de componentes o partes ilícitamente traficados; o b) sin licencia de una autoridad gubernamental competente del Estado Parte donde se fabriquen o ensamblen; o c) cuando las armas de fuego que lo requieran no sean marcadas en el momento de fabricación.

2. *“Tráfico ilícito”*: la importación, exportación, adquisición, venta, entrega, traslado o transferencia de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados desde o a través del territorio de un Estado Parte al de otro Estado Parte si cualquier Estado Parte concernido no lo autoriza.

3. *“Municiones”*: el cartucho completo o sus componentes, incluyendo cápsula, fulminante, carga propulsora, proyectil o bala que se utilizan en las armas de fuego.

4. *“Explosivos”*: toda aquella sustancia o artículo que se hace, se fabrica o se utiliza para producir una explosión, detonación, propulsión o efecto pirotécnico, excepto:
a) Sustancias y artículos que no son en sí mismos explosivos; o
b) Sustancias y artículos mencionados en el anexo de la presente Convención.

Fuente: Guía Legislativa para Control de Armas y CIFTA

Centroamérica más Segura” en el año 2010 se registraron en Centroamérica más de 18,000 homicidios. Esto significa una tasa de 42.85 homicidios por 100.000 habitantes², un valor similar o incluso superior a la mayoría de conflictos armados contemporáneos.

Tabla No. 1. Homicidios en Centroamérica, 2010

País	Homicidios	Población	Tasa por 100.000 hab
Belize	132	300,000	44.00
Costa Rica	486	4,600,000	10.57
El Salvador	3,846	6,200,000	62.03
Guatemala	5,960	14,400,000	41.39
Honduras	6,239	8,000,000	77.99
Nicaragua	766	5,800,000	13.21
Panamá	738	3,500,000	21.09
TOTAL	18,167	42,800,000	42.85

Fuente: Equipo Regional de Seguridad Ciudadana del PNUD. Tabla realizada con base en información de: Belice, The Belize Police Department; Costa Rica, Fuerza de Seguridad Pública; El Salvador, PNC; Guatemala, Policía Nacional Civil; Honduras, Plan Nacional de Seguridad Ciudadana; Nicaragua, Policía Nacional; y Panamá, Observatorio de Seguridad Ciudadana de Panamá. Las cifras de población han sido extraídas del anuario de UNFPA 2010.

En tal contexto, los gobiernos de la región formularon la Estrategia Regional de Seguridad, como un instrumento para coordinar y armonizar los esfuerzos en la materia de control de armas de fuego pequeñas y la violencia resultante, basándose en el Tratado Marco de Seguridad Democrática, firmado en 1995.³ Hay esfuerzos a nivel de ministros de Estado para un intercambio de información regional que ayude a dicho control.

Esta iniciativa presupone concretar un Nuevo Modelo de Seguridad Regional único, integral e indivisible, inspirado en los logros alcanzados en su intenso proceso de pacificación e integración. El Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática se sustenta en la supremacía y el fortalecimiento del poder civil, el balance razonable de fuerzas, la seguridad de las personas y sus bienes, la superación de la pobreza y de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad, el tráfico de armas. Asimismo, busca orientar cada vez más, sus recursos a la inversión social.

Tal como lo establece el referido Tratado, el Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática se basa en la democracia y el fortalecimiento de sus instituciones y el Estado de Derecho; en la existencia de gobiernos electos

² La cantidad de homicidios es un indicador habitualmente empleado por los practicantes de la seguridad ciudadana puesto que ofrece información más o menos confiable sobre el nivel de violencia en un determinado contexto. Sin embargo es sólo uno de los muchos indicadores que deben ser empleados para evaluar los niveles de seguridad y convivencia. Para un buen análisis sobre las condiciones de seguridad se requiere de una mirada más amplia que englobe otros tipos de delitos y expresiones de violencia (como los robos, los hurtos o los secuestros). Muchos de estos otros tipos de delitos tienen deficiencias metodológicas en el registro eficiente de su ocurrencia. Otros, como la violencia doméstica o la corrupción, no están visibilizados y son más complejos de los que se dan a conocer. Una tercera categoría de indicadores, más intangibles, como el miedo y el temor, son difícilmente medibles, pero sin embargo tienen un importante impacto sobre el desarrollo humano, económico y social.

³ El Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, firmado en San Pedro Sula, 1995 no incluía a Belice.

por sufragio universal, libre y secreto y en el irrestricto respeto de todos los derechos humanos en los Estados que conforman la región centroamericana.

En cuanto al tema del tráfico de armas, la atención a la temática en la región se fortalece cuando en octubre de 1999 comenzó a darse una serie de eventos que resultaron en el desvío ilegal de tres mil rifles AK-47 y 2.5 millones de municiones de los arsenales del gobierno de Nicaragua a las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), un grupo armado de derecha en Colombia. El desvío fue posible debido a actos negligentes por parte de varios funcionarios gubernamentales y compañías privadas, y por los actos deliberados y criminales de varios vendedores de armas privados. El hecho se produjo en un contexto en el cual la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados (CIFTA - 1997)⁴ ya había entrado en vigor; desde julio de 1998, cuando México depositó su ratificación.

En el año 2002, los Gobiernos decidieron formular un proyecto en la dirección de fortalecer el control de armas. En el año 2003, la Comisión de Seguridad de Centroamérica aprobó el "Proyecto para prevenir y combatir el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras", que busca mejorar las condiciones de enfrentamiento a partir de cuatro hitos: legislativos, fortalecimiento institucional, recolección y destrucción de armas y programas de concientización. El Proyecto Centroamericano para Prevenir y Combatir el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras, fue aprobado durante la XXVI Reunión de la Comisión de Seguridad de Centroamérica, realizada el 6 de junio de 2003.

Los Jefes de Estado y de Gobierno del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), en su Trigésima Reunión Ordinaria, instruyeron la conformación de un grupo interinstitucional integrado por los Ministerios de Gobernación, Fiscalías Generales, Comisión de Seguridad de Centroamérica y la Comisión de Jefes de Policía de Centroamérica, México y el Caribe, el cual llevó a consenso la Estrategia de Seguridad de Centroamérica y México, siendo aprobada durante la XXXI Reunión Ordinaria de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Países Miembros del SICA celebrada en Guatemala el 12 de diciembre de 2007. Las comisiones nacionales multidisciplinarias (CNM) son una herramienta importante de la coordinación institucional y por su vínculo con la sociedad civil.

Esta estrategia es 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 enmarcadas en sus respectivos ordenamientos jurídicos. Este documento no pretende crear ninguna nueva doctrina, sino integrar las distintas estrategias nacionales, pues la Estrategia de Seguridad de Centroamérica es una herramienta de respuesta a los altos niveles de inseguridad, demostrando el compromiso de los países centroamericanos con la libertad, la seguridad y la justicia a través de un modelo conjunto que afronta los siguientes desafíos: proteger los derechos y libertades; mejorar la cooperación y la solidaridad entre los países de la región; atender a las causas de la inseguridad y no sólo sus efectos; priorizar la prevención y la anticipación; implicar a todos los sectores, que de una forma u otra, desempeñen una función en la protección de la ciudadanía (político, económico, social, etc.); y, por último, reconocer la interdependencia entre la seguridad centroamericana con un enfoque de "seguridad global" en relación con terceros países.

⁴ De los países involucrados en este caso, Panamá depositó la ratificación de la CIFTA en septiembre de 1999 y Nicaragua en noviembre de 1999. Colombia ratificó el instrumento en marzo de 2002 y Guatemala en septiembre del mismo año. El denominado "caso Oterloo" documenta la partida de un buque con el cargamento detallado que salió desde puerto nicaragüense rumbo a Panamá, país al cual nunca arribó. Esta situación es un ejemplo de las dificultades para dar cumplimiento a los compromisos que los Estados han adquirido por la vía de adopción de instrumentos jurídicos internacionales. Dichos compromisos superan los actos protocolarios y deberían corresponder con acciones concretas que fortalezcan la observación y el cumplimiento de la ley.

Con base en la información divulgada por UNLIREC en 2009, se concluyó que los organismos responsables del control fronterizo de armas y municiones de los países centroamericanos tienen limitaciones similares tales como: falta de implementación de legislaciones nacionales en relación con los instrumentos internacionales ratificados, ausencia de diagnósticos específicos en relación al tema del control fronterizo en la región, superposición de competencias en sus funciones y responsabilidades, falta de difusión de la legislación nacional e internacional sobre armas pequeñas y municiones en todos los niveles de funcionarios de las organizaciones responsables, alto nivel de descoordinación y desconfianza mutua entre el personal de las instituciones gubernamentales responsables, insuficiente capacitación en el tema de armas pequeñas y municiones a nivel operativo, inexistencia de procedimientos aduaneros estandarizados regionales, y un número reducido de reuniones y de operaciones combinadas de control fronterizo binacionales.

Esta contextualización no significa que Centroamérica no haya avanzado en el tema. Todos los países de la región disponen de una legislación especializada en materia de control de armas de fuego, sus partes, componentes y municiones; algunos de ellos incluyen medidas de control de los explosivos en sus respectivas leyes, como Nicaragua, Guatemala, Panamá y Costa Rica⁵. Por ejemplo, en la mayor parte de los países los avances en materia de registros, licencias, marcaje se aplican como medidas administrativas, sin que necesariamente haya homogeneidad en términos de la implementación de mejoras a lo largo de la región, pues los países muestran niveles de avance disímiles. Las recomendaciones de CIFTA aporta valor técnico y legal a los Estados partes de la OEA y, debido a la naturaleza misma del derecho administrativo, los mismos pueden y deben formular medidas complementarias a las disposiciones hemisférica, congruente con el marco constitucional.

El asunto de la seguridad privada

Como un tema relacionado, es relevante mencionar la grave y preocupante situación que generan las empresas de vigilancia, cuyos recursos son crecientes debido a la alta demanda del servicio, ante la disminución de la seguridad ciudadana provista por los estados. Estas compañías no solo acumulan abundantes cantidades de armas, algunas incluso más modernas que las oficiales⁶, sino también comercian con ellas y adquieren gran cantidad de municiones, factor que se ha multiplicado en los últimos años. “A mayores niveles de violencia e inseguridad, mayor requerimiento de empresas de seguridad privada. Las agencias privadas de seguridad de la región que están inscritas son: 212 en Guatemala, 21 en Belice, 200 en Honduras, 192 en El Salvador, 98 en Nicaragua, 762 en Costa Rica y 107 en Panamá, para un total de 1573. En todos los países el número de agentes privados de seguridad supera con creces el número de efectivos de las fuerzas de seguridad pública. El incremento de la actividad de las empresas privadas de seguridad en la región se generó a partir de la década de los noventa; constituye una creciente actividad comercial que ha proliferado en forma paralela al incremento de la inseguridad. Llama la atención que es justamente Costa Rica el país que abarca el 43% de las empresas legalmente inscritas [en la región]. Los niveles desproporcionados de empresas de seguridad reafirman que dicho mercado tiene campo fértil ante la profunda sensación de inseguridad que es un rasgo por el cual destaca el país en el ámbito regional.”⁷

Los representantes de las empresas de seguridad privada tienen también un alto nivel de incidencia en las comisiones parlamentarias sobre el tema de desarme, e incluso en los gobiernos, promoviendo la polarización de las posiciones en torno a las políticas sobre control de armas, en relación con las posiciones defendidas por la

⁵ Ver CIFTA, Artículo 17, inciso 2.

⁶ Información de las oficinas de registro de armas de Panamá, Nicaragua y Honduras.

⁷ Diagnóstico regional para el Programa Control de Armas Pequeñas y Ligeras. Análisis comparativo regional. No validado. 2009.

sociedad civil. Sorprende, sin embargo, que a pesar de las continuas denuncias y reportes de robos de armas y municiones a estas compañías, en la práctica cotidiana se mantienen las autorizaciones que les permite obtener nuevamente licencias de importación o compra de arsenal para “reponer” el perdido.

1.2 Antecedentes y contexto organizacional

El proyecto CASAC fue aprobado por el Sistema de Integración Centroamericano (SICA), para combatir la criminalidad en la región a través de iniciativas nacionales y regionales, presentado como resultado de la asistencia preparatoria del PNUD (junio 2003 – mayo 2004), en el marco de la Declaración Conjunta de la XXIV Reunión de Jefes de Estado y de Gobiernos de los países de la región.

Contribuyendo a dar respuesta a la problemática descrita anteriormente, en 2006 se preparó un documento de proyecto financiado por el Bureau Crisis Prevention & Recovery (BCPR) o *Área de Práctica de Prevención de Crisis y Recuperación* del PNUD⁸. Si bien previamente, entre 2004 y 2005, se había iniciado un proceso en el que los países del SICA constituyeron una comisión multidisciplinaria que se conformaría con un fondo de \$1 millón de aporte por país, al final esta iniciativa no fructificó⁹.

El documento del proyecto CASAC propuso como fecha de inicio el 15 de marzo de 2006, éste sería ejecutado por la Secretaría General del SICA (SG-SICA) e implementado por la Unidad Ejecutora Regional (UER). El gobierno de Nicaragua ofreció a la SG-SICA ser la sede de la UER¹⁰ y desde entonces el proyecto ha estado ubicado en Managua, financiado con los otros recursos¹¹ del CASAC. El plazo de ejecución que se estableció inicialmente fue por un período de tres años, el cual fue extendido cuando el manejo del proyecto CASAC pasó al Centro Regional del PNUD a través del Área de Prevención y Recuperación de Crisis, el 1 de octubre de 2010, aprobándose una extensión a 36 meses, es decir hasta el 31 de diciembre de 2011¹².

El **objetivo general** planteado por el proyecto CASAC fue reducir la incidencia y potencialidad de la violencia armada, a través de un marco regional para fortalecer el control de armas pequeñas y armas ligeras (APL) en Centroamérica.

Los objetivos específicos propuestos fueron:

Resultado 1: LEGISLACIÓN. Crear las condiciones para fortalecer y armonizar la legislación para el control de armas pequeñas y armas livianas (APAL) en Centroamérica, con el fin de eliminar las lagunas legales y técnicas, conforme a los compromisos regionales e internacionales existentes.

Resultado 2: FORTALECIMIENTO (CREACION) DE INSTITUCIONES. Lograr un mejoramiento en la capacidad de las organizaciones nacionales gubernamentales y no-gubernamentales para ejercer un mejor control de armas pequeñas mediante intervenciones y mecanismos a nivel regional.

⁸ SICA-PNUD. Proyecto Centroamericano de Control de Armas Pequeñas, s.f. pág. 11

⁹ PNUD, asistencia preparatoria.

¹⁰ La Asamblea Nacional aprobó la sede y otorgó el estatus de privilegios e inmunidades, tanto al proyecto como a la SG-SICA

¹¹ Informes financieros del CASAC

¹² Con las actividades de cierre se extendió hasta el primer trimestre de 2012.

Resultado 3: RECOLECCIÓN Y DESTRUCCIÓN. Apoyar el desarrollo, implementación y evaluación de iniciativas nacionales para la recolección y destrucción de armas pequeñas en circulación dentro de la sociedad civil de los países centroamericanos

Resultado 4: CONCIENTIZACIÓN Y PREVENCIÓN. Lograr programas y acciones institucionalizadas a nivel nacional y regional que prevengan la proliferación de armas pequeñas y sus consecuencias, y contribuyan al desarrollo de una cultura de paz.

De acuerdo al documento de proyecto, el CASAC pretendía establecer un marco regional para fortalecer el control de armas pequeñas y de esa forma contribuir a reducir la incidencia y el impacto potencial de la violencia armada. Dicho marco brindaría la oportunidad de avanzar en la agenda del control de armas pequeñas, específicamente en:

- Brindar asesoría y asistencia técnica a las iniciativas nacionales para fortalecer el control de armas pequeñas.
- Facilitar el desarrollo de acuerdos regionales.
- Fortalecer el intercambio de información entre los Estados Centroamericanos.
- Facilitar iniciativas de control en el ámbito fronterizo.

En cuanto a la vinculación del CASAC desde el punto de vista de las Naciones Unidas, dentro del *Programa Regional para América Latina y el Caribe del PNUD y el FNUAP*, corresponde al resultado esperado **“capacidades regionales, nacionales y locales fortalecidas para garantizar la seguridad ciudadana”**, que forma parte del área focal 3 de **Prevención y recuperación de crisis**.

Entre los productos de programa que encajan con lo desarrollado en el CASAC se encuentran:

(i) Desarrollo de las capacidades de las instituciones públicas para diseñar, implementar y evaluar programas de seguridad ciudadana;

(ii) nuevos instrumentos y modelos para promover el profesionalismo en las fuerzas de policía con un enfoque basado en el desarrollo humano;

(iii) mecanismos para mejorar la participación social y la veeduría en temas de seguridad ciudadana;

(iv) iniciativas de promoción (advocación) y opciones de políticas a través de procesos participativos.

1.2 Resultados y modelo lógico

Desde el punto de vista de la Unión Europea, el modelo lógico de la iniciativa del CASAC se basa en el Acuerdo de Contribución de la Comisión Europea (CE)¹³ en la descripción completa de la acción incluida como parte del

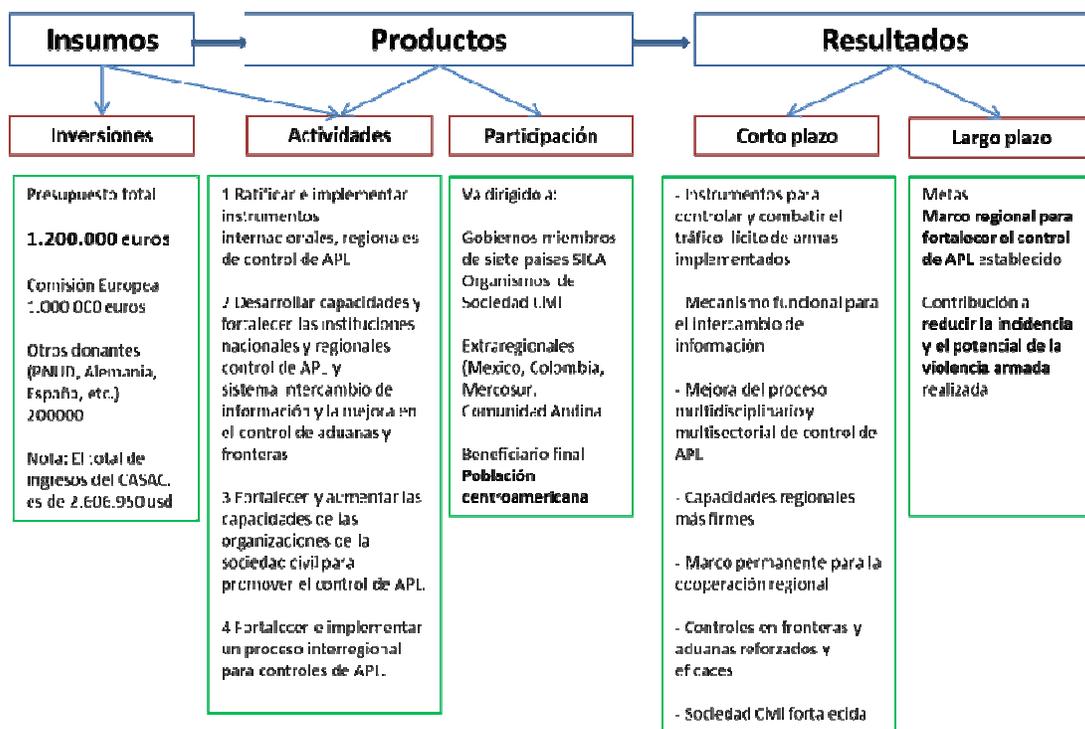
¹³ Ver anexos No. 6 Marco de resultados y evaluación original, No. 7 Objetivos específicos y actividades 2010 y No. 8 Resultados planeados Metas y Actividades 2011

Instrumento para la Estabilidad (Instrument for Stability-IIS). Sus objetivos y estrategia generales están estipulados en la base legal del instrumento, cuyo programa multi-anual del período financió a CASAC (2009-2011) en las acciones para la prevención y el control del tráfico ilícito de armas cortas y ligeras.

La estrategia de implementación del proyecto descrita en el PRODOC consiste en el establecimiento de un marco regional para fortalecer el control de armas pequeñas y, por tanto, contribuir a la reducción de la incidencia y del potencial de la violencia armada en la región. El avance en la agenda se brinda mediante los componentes descritos anteriormente, de (i) brindar asesoría y asistencia técnica a las iniciativas nacionales; (2) facilitar el desarrollo de acuerdos regionales; (3) fortalecer el intercambio de información entre los Estados; y (iv) facilitar iniciativas fronterizas se describe en la Gráfica No. 1 que presenta el marco para el apoyo del PNUD a la estrategia de Seguridad Democrática. El Proyecto Regional de Seguridad en Centroamérica 2011-2012, es una iniciativa conjunta del SG-SICA, PNUD y AECID¹⁴.

Gráfica No. 1

Modelo lógico del CASAC



¹⁴ El Grupo de Amigos de la Estrategia de Seguridad Centroamericana está formado por el BID, el Banco Mundial, el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), la Organización de Estados Americanos (OEA), la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDC) y el Programa de Naciones Unidas, la Unión Europea, países amigos como de Alemania, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Corea del Sur, España, Estados Unidos, Finlandia Holanda, Italia, Israel y México. Fuente: SG-SICA, 14 de abril de 2011

La intervención del PNUD se dirige a apoyar a los gobiernos de siete países miembros del SICA, centrada en su Secretaría General; a gobiernos extra regionales, especialmente Colombia y México; a organizaciones de la sociedad civil y, fundamentalmente, a la población centroamericana, como beneficiaria final. En el trabajo de ejecución entre el PNUD y el CASAC, que es parte del SICA buscan los objetivos de mejorar la situación de seguridad en la región y contribuir al proceso de integración regional en consonancia con la estrategia regional de la Comisión Europea 2007-2013. La Comisión de Seguridad de Centro América, y las otras organizaciones mencionadas arriba, conforman el conjunto operativo y de negociación regional. Como asociadas importantes en la implementación al interior de cada país se establecieron las Comisiones Nacionales Multidisciplinarias (CNM) que han venido adquiriendo un rol preponderante como mecanismos de tratamiento del tema APAL y en su vinculación con la sociedad civil.

1.2 Análisis de involucrados

Las partes interesadas del CASAC son, desde el nivel interno, la Unidad Ejecutora Regional (UER) y los Puntos Focales Nacionales y los Puntos de Contacto . Los socios en ejecución y diseño son el SG-SICA, los gobiernos de los países, ministerios de defensa, seguridad, y policía. Socios de asistencia técnica o financiamiento son las Naciones Unidas (PNUD, BCPR), Unión Europea, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI) y la Cooperación Austríaca.

Otros socios involucrados: Organizaciones no-gubernamentales (organizaciones de base y sociedad civil), otros ministerios y agencias estatales o privadas participantes en el proyecto, universidades y centros de investigación.

Aparecen también las agencias a quienes va dirigido el proyecto, las organizaciones internacionales, y la comunidad en general correspondiente a la población de los países.

Especial atención ha dado esta evaluación al tema de la motivación por parte del CASAC a parlamentarios encargados del área de seguridad en los respectivos países, así como a los cuerpos regionales como PARLATINO, PARLACEN, y el Foro Parlamentario de Armas Pequeñas y Ligeras, constituido oficialmente en el Congreso de Diputados de España en 2002, siendo la única red de parlamentarios dedicada a específica y exclusivamente a los temas de control y desarme de armas pequeñas y ligeras además de la prevención de la violencia armada. También tuvo oportunidad de reunirse con el FOPREL, como red de presidentes activos de asambleas y congresos de la región. El CASAC destinó tiempo y recursos para promover la discusión y aprobación de las leyes y sobretodo de la homologación de las mismas en todos los países, basándose en modelos regionales de acuerdo con normas internacionales. Sin embargo, debido a la limitación de tiempo y al carácter externo de las deliberaciones, estas metas trascienden el ámbito del proyecto. En el caso de PARLACEN, por ejemplo, las decisiones no tienen carácter vinculante. La mayor parte de las personas consultadas con experiencia en el tema parlamentario y legal consideran que el FOPREL tendría mayor posibilidad de impulsar la aprobación de leyes y normas.

1.3 Factores sociales, políticos, económicos e institucionales

Una de las limitaciones y riesgos del proyecto (y de todo proyecto regional) es, además de los enfrentamientos o falta de consenso entre los países, las fechas de entrada y salida de los gobiernos en la región retrasan la continuidad hacia el cumplimiento de las metas y compromisos supranacionales. A pesar de los esfuerzos de SG-SICA dirigidos a propiciar mayor continuidad y una transferencia dinámica de los procesos de integración regional, ésta no se ha dado de tal forma cuando hay cambios de gobierno. La tabla No. 2 indica, a manera de ejemplo, que debido a las dinámicas de los marcos democráticos vigentes y los procesos naturales de transiciones y traspaso de poder político en los países de la región, en ciertos momentos es casi imposible de lograr acuerdos entre países que resulten en acciones concretas y sostenibles, debido a la movilidad y a la pérdida de los referentes responsables de la toma de decisiones. Se presenta, con fines ilustrativos, una perspectiva de las transiciones gubernamentales de la región, aclarando que tal situación añade un nivel de complejidad a los procesos regionales, que son transversales a todos los temas de la integración regional y que responden a la ausencia de compromisos explícitos de implementación cuando es difícil lograr acuerdos debido al frecuente cambio de gobiernos.

Tabla No.2. **Fechas de cambios presidenciales en Centroamérica 1989-2014**

Pais	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Belize	7 Septiembre				3 Julio					28 Agosto			
Guatemala			14 Enero		6 Junio			14 Enero				14 Enero	
El Salvador	1 Junio?					1 Junio					1 Junio		
Honduras		27 Enero				27 Enero				27 Enero			
Nicaragua		Abril 25							10 Enero				
Costa Rica		8 Mayo				8 Mayo				8 Mayo			
Panamá	Diciembre 20					Septiembre 1					Septiembre 1		
Pais	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Belize		Marzo 5					8 Febrero						
Guatemala			14 Enero				14 Enero				14 Enero		
El Salvador			1 Junio					1 Junio					1 Junio
Honduras	27 Enero				27 Enero			Coup d'Etat Junio 28	Enero 27			27 Enero	
Nicaragua	10 Enero					10 Enero					10 Enero		
Costa Rica	8 Mayo				8 Mayo				8 Mayo				
Panamá			Septiembre 1					Julio 1					Julio 1

Nota: columnas a color representan tres mas países por año

Además, hay muchas fricciones entre los poderes ejecutivo y legislativo, que generan importantes demoras en la atención oportuna del problema de control de las armas y la violencia resultante. Tal es el caso de Guatemala, donde el presidente reconoce que el gobierno tiene sus limitaciones, tuvo que negociar con los políticos de la oposición para contratar a 2.300 nuevos policías con sueldo, y por eso no pudo actuar rápido contra el crimen organizado¹⁵. Esta situación, es recurrente en relación con las negociaciones de cuerpos jurídicos más actuales e

¹⁵ Cara a Cara con Álvaro Colom: La Seguridad en Guatemala. CNN Conclusiones. Transmisión del 30 Oct 2011

integrales en el tema de control de armas de fuego. Con frecuencia, los niveles de compromiso de los poderes del Estado, en relación con el tema APAL difieren, además, por los plazos establecidos de la agenda parlamentaria y los cambios que al interior del Congreso se generan en relación con los periodos de análisis y adopción de la legislación, que muchas veces son insuficientes para obtener el dictamen de legislación en tiempo y forma. Guatemala, por ejemplo, dilató prácticamente una década para lograr la actual ley de armas. Costa Rica, Honduras y Panamá han vivido recurrentes procesos de presentación y debate, sin haber logrado aún un nuevo cuerpo jurídico en la materia.

Por otro lado, el dominio temático corresponde instituciones específicas del área de la seguridad, Ministerios de Defensa, Seguridad Pública y fuerzas de seguridad pública en general. Lo que implica una importante segmentación de funciones, dificulta la coordinación y potencia la lucha por los dominios. Le corresponde a las Cancillerías las comunicaciones externas en relación con esta temática, y según un importante número de personas consultadas, no en todos los países la información fluye con la premura requerida.

1.2 Recursos

1.2.1 Humanos

El proyecto ha contado con un equipo humano pequeño, centrado en la Unidad Ejecutora Regional UER cuya composición ha variado en el tiempo de ejecución. Ha estado básicamente conformado por la Directora; una Asesora Técnica Principal (ATP) quien posteriormente fue contratada como asesora jurídica o consultora externa; un asesor experto internacional como Coordinador operativo del PNUD; y la asistente administrativa-financiera. El resto del equipo ha sido completado en diferentes momentos por pasantes, voluntarios y un experto temporal pagado por Suecia. En 2011 se redujo la planta a la directora y a la asistente administrativa-financiera por decisión del Centro Regional por los recursos limitados.

A pesar de la limitación de estos recursos, la UER ha hecho un esfuerzo para gerenciar y avanzar en el cumplimiento del plan de trabajo, aún en los momentos de reducida atención y seguimiento de parte de las entidades socias (PNUD y SICA) por las razones expuestas. Como consecuencia de los cambios y de la alta rotación ha habido rupturas y vacíos en la continuidad de atención o seguimiento a las actividades en los países.

1.2.2 Financieros

Los ingresos del proyecto han sido provistas por diversas fuentes: BCPR (con fondos de Alemania), Comisión Europea; y Fondos de España. Además el CASAC ha recibido algunos recursos de Austria y Suecia. Cabe reiterar que aunque para mirar los efectos del CASAC en su conjunto es necesario entender la totalidad de las fuentes y actividades, la evaluación se centra en el proyecto de 1.2 millones de euros de los cuales la contribución de la CE es de 1 millón, y no cubre los demás recursos provenientes de otros donantes La Tabla No. 3 presenta las fuentes y usos de recursos.

Tabla No. 3 Ingresos y egresos CASAC por año y fuente

FUENTES DE FINANCIAMIENTO AL CASAC POR AÑO Y DONANTE						
INGRESO BCPR - UNDP1 00053943, UNDP1 000539444						
Donante	2006	2007	2008	2009	2010	2011
TF ALEMANIA (US\$)	810,000.00					
EGRESOS						
Ejecutado	20,888.29	200,370.99	518,743.80	69,616.82	0.00	
SALDOS	789,111.71	588,740.72	69,996.92	380.10	0.00	
					Gastado	809,619.90
INGRESO CE - UNDP1 00069659						
Donante	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Fondos EU (USD)				572,246.06	704,320.12	255,738.98
EGRESOS						
				569,369.92	448,581.14	119,290.17
SALDOS	0.00	0.00	0.00	2,876.14	255,738.98	136,448.81
					Gastado	1,137,241.23
INGRESO FONDOS ESPAÑOLES - UNDP1 00061160						
Donante	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Fondos ESPAÑOLES			300,000.00			
EGRESOS						
			63,161.26	155,439.91	19,898.83	10,500.00
SALDOS	0.00	0.00	236,838.74	81,398.83	61,500.00	51,000.00
					Gastado	249,000.00
INGRESO FONDOS PNUD ESPAÑA - UNDP1 00060810						
Donante	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Fondos ESPAÑOLES						50,000.00
EGRESOS						
						20,000.00
SALDOS	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	30,000.00
					gastado	20,000.00
INGRESOS FONDOS AUSTRIA - CEPREV						
Donante	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Fondos ESPAÑOLES					100,000.00	
EGRESOS						
					0.00	22,000.00
SALDOS	0.00	0.00	0.00	0.00	100,000.00	78,000.00
					gastado	22,000.00
NOTAS:						
TOTAL DE INGRESOS:	2,533,690.04		Fondos UE	29/02/2012		
TOTAL DE EGRESOS:	2,237,861.13		Fondos Austria	31/12/2012		
SALDO 2011	295,448.81		Fondos España	31/01/2012		

Como un resultado de reuniones con PNUD-Bruselas, en marzo de 2009 la Comisión Europea aprueba mediante un Convenio de Financiación (CF) un millón de euros para un período de 24 meses en el marco del proyecto “Apoyo a la lucha contra la acumulación y el tráfico ilícitos de armas de fuego en Centroamérica y países vecinos”. El total de la contribución de fondos de la CE es el equivalente a US\$ 1’346.950. Este monto corresponde a 51.66% del total de ingresos del CASAC, calculados en 2’533.690,04 hasta 2010. A su vez, la cooperación de España aportó recursos

para la Estrategia de Seguridad PNUD-SICA, con sede en El Salvador en 2008 la suma \$300.000 y en 2011 la suma de \$50.000. Se calcula que los ingresos totales del programa serán de \$2'606.950,04.

Los aportes de la Comisión Europea aparecen en la Tabla No. 4 junto a las fechas de transferencia.

Tabla No. 4. **Contribución de la Unión Europea al CASAC**

	Euros	Dólares
01/02/2009	400,000	572,246.06
20/05/2010	400,000	530,503.98
25/05/2010	140,000	170,940.00
	940,000	1,273,690.04
		73260*
		1'346.950.04**
TOTAL	1'000.000	*aprox

* Último desembolso será por Euros 60,000, equivalente a 73,260 usd aprox.

El plan de trabajo del primer año presenta los objetivos y el presupuesto respectivos que aparecen en la tabla No. 4

Tabla No. 5. **Plan de Trabajo y Presupuesto del Primer Año: Visión General**

OBJETIVOS	Presupuesto USD
Fortalecer y armonizar la legislación nacional para el control de armas pequeñas (LEGISLACION)	211,700
Fortalecer la capacidad de las organizaciones nacionales gubernamentales y no gubernamentales para el control de armas pequeñas (CONSTRUCCION DE INSTITUCIONES)	248,650
Apoyar el desarrollo, implementación y evaluación de iniciativas nacionales para la recolección y destrucción de armas pequeñas (RECOLECCIÓN Y DESTRUCCION)	131,700
Contribuir al desarrollo de una cultura de paz en la región (CONCIERTIZACION Y PREVENCIÓN)	202,100
Costos Operacionales	126,518
TOTAL	920,668
Recuperación de Costos del PNUD	46,033
GRAN TOTAL	966,701

El fortalecimiento de la legislación fue presupuestada en USD 211.700 correspondientes a 23% del total, mientras la capacidad organizacional recibió 27% y la actividad de cultura de paz 22%. En contraste, la actividad de apoyo a

control y destrucción de armas fue asignada 13.2%. Los costos operacionales se calculaban en 14% del total, que se considera normal para un proyecto de estas dimensiones.

Hay múltiples iniciativas de muchos donantes y entidades financieras internacionales (BID, Banco Mundial, USAID, GIZ, ASDI y otras agencias de cooperación) además de los recursos propios de organismos regionales (SICA, BCIE), de las instituciones individuales de los países (Ministerios de Gobierno y Seguridad, Policía, Ejército), o de otros países (DEA, Interpol), que no necesariamente son coordinadas, con lo cual se resta el impacto sobre las causas del problema. CASAC tiene la posibilidad de servir como referente para la armonización del uso de los recursos debido a su rol regional y de apoyo a los países.

2. Alcance y objetivos de la Evaluación

2.1 Alcance de la evaluación

El propósito de la evaluación formativa es valorar y documentar los resultados alcanzados durante la ejecución del proyecto CASAC durante el periodo 2008-2011. Según los términos de referencia, también se debe determinar el cumplimiento de los objetivos descritos en el documento del proyecto y en el cuadro de resultados, e identificar resultados imprevistos que hayan podido agregar valor durante la ejecución.

Aunque los parámetros de la evaluación son para el periodo de tiempo 2008-2011, se considera enmarcado en el proyecto de CASAC tal como se formuló a sus inicios desde 2003 conjuntamente con PNUD. El proyecto de la CE, en términos de presentación de informes debe considerarse como el total de financiación del proyecto (esto es los 1,2 millones Euros), y no sólo por la parte financiada por la CE, en este el 83.33% de lo que se ejecute.

Los usuarios de esta evaluación son toda la sociedad de los siete países, con implicaciones extra regionales (México y Colombia¹⁶), y del mundo (Norte América, Europa) por los vínculos con todos los países en un mundo cada vez más integrado.

El proyecto CASAC está en su tercer año de implementación en el marco de financiación de la Unión Europea, y los socios están considerando una segunda fase del proyecto. Por tanto esta evaluación se considera formativa y presentará recomendaciones para tal propósito. Se pretende establecer y analizar cuál ha sido el rol de CASAC en el contexto regional, e identificar sus fortalezas y debilidades frente a la posible segunda fase de implementación. Tratándose de la primera evaluación independiente del CASAC, este ejercicio apoya el proceso de rendición de cuentas tanto para los países socios, como de aquellos que aportan recursos y asistencia técnica y otros socios institucionales.

La evaluación identifica los factores que han facilitado o dificultado la implementación del proyecto como base para extraer lecciones aprendidas y hacer recomendaciones mirando al futuro, de manera que pueda servir como referencia para la segunda fase del proyecto. Además, la evaluación suministra recomendaciones para mejorar el desempeño del proyecto, así como de posibles áreas de intervención de la SG-SICA y del PNUD. La evaluación

¹⁶ Los impactos del "Plan Colombia", un programa de Estados Unidos con ese país para la lucha contra guerrilla y narcotráfico, ha tenido efectos en los países vecinos, especialmente en Centroamérica, que han visto sus sistemas de seguridad y defensa vulnerados junto con mayor venta ilegal de armas para actores del conflicto colombiano.

también provee una valoración del **alineamiento** de los resultados de CASAC con las prioridades establecidas en el **Apoyo a la Estrategia de Seguridad en Centroamericana**.

Las lecciones aprendidas servirán como **aporte a la generación de conocimiento** para poder generalizar y aplicar ideas y soluciones innovadoras en otros contextos similares actuales o futuros, identificando varios tipos de productos parciales o terminados que pudieran convertirse en guías, manuales, o instrumentos más genéricos para uso en otros países y regiones.

2.2 Objetivos de la evaluación

Los principales objetivos de la evaluación según los Términos de Referencia son:-

Analizar el logro de los objetivos del Proyecto, así como los resultados esperados o no, a nivel de efecto en la región en su conjunto, e individualmente en cada uno de los países socios.

- Identificar desafíos y circunstancias que pudieron haber afectado la implementación del proyecto y el logro de resultados en cuanto a efectos como productos.
- Analizar el valor agregado del enfoque regional aportado por el proyecto.
- Valorar la inclusión de temas transversales a la eficacia de la iniciativa, especialmente de la equidad de género
- Valorar el nivel de apropiación y empoderamiento de los principales actores, incluyendo los gobiernos de la región, organizaciones no gubernamentales, y las oficinas de campo de PNUD.
- Recomendar medidas para asegurar la viabilidad y sostenibilidad del proyecto CASAC y de los resultados obtenidos para orientar la preparación e implementación de una posible segunda fase.
- Identificar las principales lecciones aprendidas que se podrá usar para la segunda fase de CASAC y más ampliamente a través de identificación de ideas y soluciones innovadoras y concretas, que puedan servir como base para productos de conocimiento.
- Ofrecer recomendaciones específicas para orientar la toma de decisiones para mejoras en el funcionamiento del proyecto, y el diseño e implementación de una posible segunda fase.

Para valorar el logro de los objetivos del proyecto, a nivel de efecto y producto (regional y en países) es necesario mirar las contribuciones a los efectos por parte de los socios, en este caso SICA, PNUD y UE, utilizando medidas de cambio en un país o en una región que superan lo que produce o entrega una agencia. A partir de las distintas líneas de evidencia, hallazgos y conclusiones, esta evaluación pretende validar los resultados del proyecto.

2.3 Criterios de evaluación

Esta evaluación valora la **pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad** de la iniciativa. Analizará también **la estrategia de implementación; la apropiación y participación de los actores y beneficiarios; y, las lecciones aprendidas**.

Basándose en líneas de evidencia, la evaluación presenta recomendaciones específicas para el cierre del proyecto (fase I) y para la posible extensión del proyecto (fase II); a partir de los TDR evalúa los problemas y necesidades que intenta resolver el CASAC (Pertinencia o Relevancia); el grado de consecución del objetivo (Eficacia); la existencia o

no de buenas prácticas de gestión saneada y relación costo-eficacia (Eficiencia); los efectos de más amplio espectro (Efectos) y la probabilidad real de mantenimiento de los resultados obtenidos (Sostenibilidad).

2.4 Preguntas de la evaluación

Las preguntas definen la información que el ejercicio de evaluación genera. A continuación se detallan las principales preguntas que la evaluación debe contestar y que se han formulado y aplicado posteriormente en el cuestionario de entrevistas (Ver Anexo: 8). Por su carácter participativo, las respuestas a esas preguntas cubren las necesidades de información tanto para la evaluación como para las organizaciones vinculadas al proyecto.

Principales preguntas de evaluación según los criterios

1. Pertinencia o Relevancia

- 1.1 ¿Responden los objetivos del proyecto a los problemas reales, necesidades y prioridades de los grupos meta?
- 1.2 ¿Responden los objetivos del proyecto a la calidad del diseño a través del cual estos objetivos serán alcanzados?
- 1.3 Hay correspondencia con los mandatos de PNUD, UE, y demás instituciones?

2. Eficacia

- 1.1 ¿Se han alcanzado los objetivos y los resultados esperados?
- 1.2 ¿Medida en términos del cumplimiento de objetivos y alcance de resultados esperados?
- 1.3 ¿Cuáles han sido los efectos generados por el proyecto?

3. Eficiencia

- 3.1 ¿Cómo se han manejado los recursos en función de los resultados?

4. Sostenibilidad

- 4.1 ¿Qué acciones concretas se han establecido para sostener y extender el proyecto?
- 4.2 Apropiación y Participación

5. Lecciones aprendidas

- 5.1 ¿Qué lecciones deja la experiencia del proyecto?

6. Contribuciones del CASAC a nivel de efectos

- 6.1 Medida de los efectos y cambios importantes generados por el Proyecto

El enfoque de la evaluación consistió en valorar, desde lo general a lo particular, los aspectos establecidos en los TdR, documentar los resultados obtenidos con la ejecución del proyecto CASAC durante el periodo 2008-2011, determinar el cumplimiento de los objetivos descritos en el documento de proyecto y en el marco de resultados, e identificar otros resultados imprevistos que pudieran haberse generados como valor agregado durante la ejecución del proyecto, con respecto a los diferentes niveles de la ejecución del proyecto, es decir, desde el contexto regional, internacional, hasta el marco institucional en cada país e institución participantes, y teniendo en cuenta aspectos transversales, especialmente el de género.

2.5 Fuentes de información

El evaluador recolectó datos de cuatro (4) líneas de evidencia:

- Revisión de documentos;

- Entrevistas a informantes claves;
- Observaciones directas;
- Visitas a países; y
- Encuesta electrónica.

Los documentos fueron seleccionados según fuentes de información (internos del proyecto y la administración de los organismos involucrados y externos, como centros de investigación y entidades independientes). (Ver Anexo: Lista de documentación revisada)

Las razones para la selección de los entrevistados fueron (i) que las personas fueran conocedoras del contexto en el cual se desempeña el proyecto, y (ii) que tuvieran una relación directa con el tema de APAL, el PNUD, en colaboración estrecha con el CASAC presentaron una lista y una agenda con los nombres de las personas sugeridas, seleccionadas según el tipo de involucrado. El evaluador entrevistó un total de 68 personas durante el período septiembre - octubre de 2011 que incluyó visitas de campo realizadas a El Salvador, Nicaragua y Panamá, que corresponden a las respectivas sedes del SG-SICA, UER-CASAC y CR-PNUD. Aprovechando un taller regional en San Salvador, fue posible entrevistar también a representantes del resto de los países incluidos en la intervención evaluada (Belice, Guatemala, Honduras y Costa Rica). Además fue posible entrevistar a informantes claves en Colombia, Estados Unidos, Bélgica, Cuba y Perú. Un tercio de las personas entrevistadas son mujeres y 66% hombres (Ver Anexo: Lista de Entrevistados)

Las partes interesadas se separaron entre Jefes de registro (posteriormente se amplió a otras autoridades de alto nivel de las fuerzas de policía); ONG; Organismos internacionales; Parlamentarios; Puntos Focales (Cancillería, PNUD, Técnicos); y Universidades. Las listas provistas también incluían una calificación del nivel de prioridad de la entrevista, clasificada en alta, media y baja de acuerdo con el grado de involucramiento con el proyecto. La información obtenida respondió a las preguntas de la evaluación en la medida que abordaba un proceso secuencial, desde el concepto general sobre el tema y el proyecto, hasta la respuesta a las preguntas correspondientes a cada uno de los criterios de evaluación mencionados.

2.5.1 Tamaño y características de la muestra

Las características de la muestra se presentan analizadas en dos grupos correspondientes a las entrevistas y la muestra electrónica:

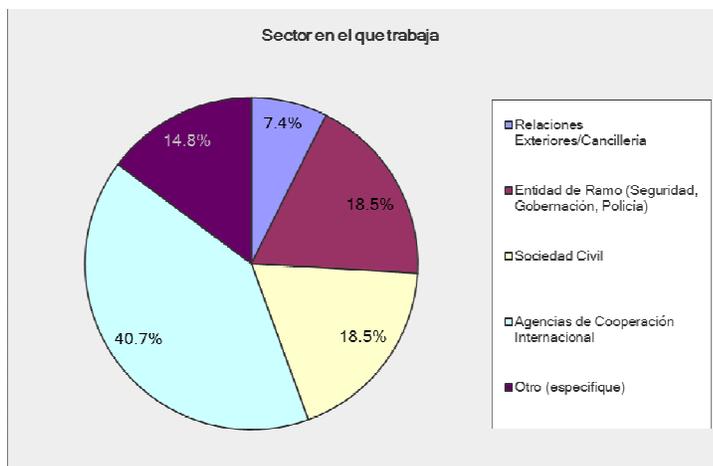
Entrevistas

Varios listados fueron presentados al evaluador por PNUD y por la unidad ejecutora, quienes organizaron las agendas y consiguieron las citas. Otros nombres y organizaciones fueron agregadas a la lista, para un total de 78 nombres de la cual fue posible entrevistar a 68 personas, que corresponde a 87.2%, significando un alto nivel de cobertura. Las entrevistas, de carácter semi-estructurado, duraron en promedio una hora cada una.

Encuesta electrónica

A partir de la lista de contactos por categoría de la encuesta electrónica¹⁷, en el Anexo 9 se puede encontrar la información obtenida sobre el número de encuestas enviadas y respondidas según el sector o institución. Especial atención se tuvo para garantizar que las listas fueran aleatorias, estratificadas y mutuamente exclusivas¹⁸, especialmente en el caso de posibles auto-calificaciones (n=2), lo que resultó en un tamaño de muestra ligeramente menor que no afectó la naturaleza de la muestra. Un documento confidencial en Excel es la fuente original y sustenta el proceso de la encuesta.

Gráfica 4. Sector en el que trabajan los encuestados



Siete de cada 10 personas que respondieron a la encuesta indicaron que estaban ubicados en un país específico. De estos, Salvador y Honduras tuvieron el mayor número de respuestas (4 cada uno), seguido de Nicaragua (3), Guatemala (2) y Belice (1). No hubo respuestas de Costa Rica ni Panamá. Del total de los encuestados 51.9% son hombres y 48.1% son mujeres.

El 29.6% corresponde a encuestados que trabajan regionalmente (n=2)

Los sectores en los cuales los respondientes trabajan son: Agencias de Cooperación Internacional (40.7%), entidades de seguridad, gobernación o policía (18.5%); Sociedad Civil (18.5%) y otros (organismos internacionales, regionales y legislativo) 14.8%.

Los procedimientos usados para recabar los datos, incluidos los debates sobre instrumentos para llevar a cabo esta tarea (cuestionarios, protocolos de entrevistas, contenido de encuestas), han sido al máximo, idóneos, respecto a las fuentes de información, buscando imparcialidad, fiabilidad y validez.

2.5.2 Estándares de desempeño

Con el fin de ilustrar la lógica de la metodología del informe se presenta a continuación una matriz de resumen (ver Tabla No. 6) que indica, según los criterios de evaluación, para cada pregunta las fuentes de datos, los métodos o herramientas usados para recopilar datos de cada fuentes, y el estándar o medida por la que fue evaluada cada pregunta.

¹⁷ La encuesta electrónica, con preguntas de escogencia múltiple y espacios para comentarios, fue desarrollada por el Área de Evaluación del CR- PNUD utilizando la herramienta MonkeySurvey® y fue administrada durante una semana. La encuesta tuvo una tasa de respuesta de 36%, que es considerada buena para los estándares de tipo voluntario, en el corto tiempo disponible.

¹⁸ *Random, properly stratified, and mutually exclusive.*

Criterios de evaluación	Indicadores de desempeño	Fuentes de datos	Enfoque y diseño	Métodos de muestreo	Métodos e instrumentos de recolección	Métodos de análisis de datos
¿Se alcanzaron los objetivos del estudio en función de los resultados reales, y prioridades y meta así como del diseño a los que se refieren estos? ¿Se alcanzaron los objetivos con los recursos asignados? (PNUD, UE, etc.)	<p>1.1 Relevancia a las necesidades de los países</p> <p>1.2 Diseño de la lógica de intervención</p> <p>1.3 Estrategia regional y Mex.</p> <p>1.4 Claridad del objetivo general</p> <p>1.5 Claridad objetivos específicos</p> <p>1.6 Coherencia de actividades, resultados esperados y productos para obtener Obj. General</p> <p>1.7 Apoyo de las contrapartes al diseño</p> <p>1.8 Temas transversales considerados</p>	<p>-Entrevistas</p> <p>-Reuniones</p> <p>-Resultados de la encuesta</p> <p>-Literatura</p> <p>-Información documental</p> <p>-Entrevistas</p> <p>-Reuniones</p> <p>-Resultados de la encuesta</p> <p>-Literatura</p> <p>-Información documental</p>	<p>Preguntas Abiertas</p> <p>Encuestas Semi-estructuradas</p>	<p>Cobertura amplia aleatoria</p> <p>no</p>	<p>Encuestas semi-estructuradas de escogencia múltiple</p> <p>Entrevistas</p> <p>Observación directa</p>	<p>Triangulación secuencial por resultado esperado</p>
¿Se alcanzaron los objetivos específicos y resultados esperados? ¿Medida en el cumplimiento y alcance de los objetivos esperados?	<p>2.1 Medida alcance de objetivos específicos y resultados esperados</p> <p>2.2 Logros</p> <p>2.3 Factores externos positivos</p> <p>2.4 Factores externos negativos</p>	<p>-Entrevistas</p> <p>-Reuniones</p> <p>-Resultados de la encuesta</p> <p>-Literatura</p> <p>-Información documental</p>	<p>Enfoque y diseño</p> <p>Preguntas Abiertas</p> <p>Encuestas Semi-estructuradas</p>	<p>Cobertura amplia aleatoria</p> <p>no</p>	<p>Encuestas semi-estructuradas de escogencia múltiple</p>	<p>Triangulación secuencial por resultado esperado</p>
¿Se alcanzaron los efectos esperados del proyecto?	<p>2.5 Modelo organizativo contribuye al desempeño? (UER y Puntos focales)</p> <p>2.6 Seguimiento y Monitoreo útiles?</p> <p>2.7 Articulación CASAC con otras agencias regionales</p>	<p>-Entrevistas</p> <p>-Reuniones</p> <p>-Resultados de la encuesta</p> <p>-Literatura</p> <p>-Información documental</p>	<p>Enfoque y diseño</p> <p>Preguntas Abiertas</p> <p>Encuestas Semi-estructuradas</p>	<p>Cobertura amplia aleatoria</p> <p>no</p>	<p>Encuestas semi-estructuradas de escogencia múltiple</p> <p>Entrevistas</p> <p>Observación directa</p>	<p>Triangulación secuencial por resultado esperado</p>
¿Se manejó adecuadamente la coordinación de los actores?	<p>3.1 Eficiencia de gerencia, coordinación y administración</p> <p>3.2 Trabajo de la UER en</p>	<p>Triangulación</p> <p>Resultados de la encuesta,</p>	<p>Enfoque y diseño</p>	<p>Cobertura amplia aleatoria</p> <p>no</p>	<p>Encuestas semi-estructuradas de escogencia múltiple</p>	<p>Triangulación secuencial por resultado esperado</p>

Sostenibilidad	¿Qué acciones concretas para sostener y extender el proyecto se han establecido?	4.1 Valoración de sostenibilidad 4.2 Problemas, limitaciones y obstáculos	Entrevistas Encuestas	Abiertas semi-dirigidas	Cobertura amplia no aleatoria	Encuestas semi-estructuradas de escogencia múltiple Entrevistas Observación directa	Triangulación secuencial por resultado esperado
	Apropiación Participación	4.3 Acogida y apropiación del proyecto los Gobiernos, Parlamentos y OSC	-Entrevistas -Reuniones -Resultados de la encuesta	Enfoque y diseño Preguntas Abiertas Encuestas Semi-estructuradas	Cobertura amplia no aleatoria	Encuestas semi-estructuradas de escogencia múltiple Entrevistas Observación directa	Triangulación secuencial por resultado esperado
Lecciones aprendidas	¿Qué lecciones deja la experiencia del proyecto?	4.4 Valoración de SG-SICA y PNUD 4.5 Continuación luego de terminado el financiamiento externo	Resultados de la encuesta Entrevistas	Preguntas Abiertas	Cobertura amplia no aleatoria	Entrevistas Observación directa	Triangulación secuencial por resultado esperado
Contribuciones del CASAC a nivel de efectos	Medida de los efectos y cambios importantes generados por el Proyecto	5.1. Contribuciones significativas en sus tres años de ejecución, en cuanto a los países, los gobiernos, la población, en el proceso de integración, o en otros aspectos 5.2 Sostenibilidad de estas contribuciones a. PNUD b. Género	-Entrevistas -Reuniones -Resultados de la encuesta -Literatura -Información documental	Preguntas Abiertas Encuestas Semi-estructuradas	Cobertura amplia no aleatoria	Encuestas semi-estructuradas de escogencia múltiple Entrevistas Observación directa	Triangulación secuencial por resultado esperado

2.5.3 Limitaciones de la metodología utilizada

Entre las limitaciones se encuentra el corto tiempo para realizar las entrevistas, que hubieran permitido viajar a Guatemala, Belice y Costa Rica. Cabe destacar, sin embargo, la oportuna y precisa programación -por parte del PNUD y de la Dirección del Proyecto- del viaje del evaluador en la región, que incluyó el aprovechamiento del taller de preparación de los 22 proyectos regionales de seguridad en El Salvador, por parte de SICA y en donde PNUD apoyó en el área de prevención. En dicho espacio fue posible entrevistar a muchos delegados de todos los países que se encontraban atendiendo el evento, sin la necesidad apremiante de viajar a los mismos.

2.5.4 Consideraciones éticas

Para la protección de los derechos de confidencialidad se han adoptado estrictamente las medidas adoptadas para proteger los derechos y la confidencialidad de los informantes (ver UNEG “Ethical Guidelines for Evaluators”).

2.5.5 Análisis de datos

Se analizó los datos por línea de evidencia y criterio, para detectar discrepancias entre los resultados planeados y los reales, así como los factores que han afectado el logro de los resultados buscados así como los no esperados. Igualmente se revisó los supuestos y riesgos en el diseño del proyecto o programa que afectan al logro de los objetivos.

3 Hallazgos y conclusiones

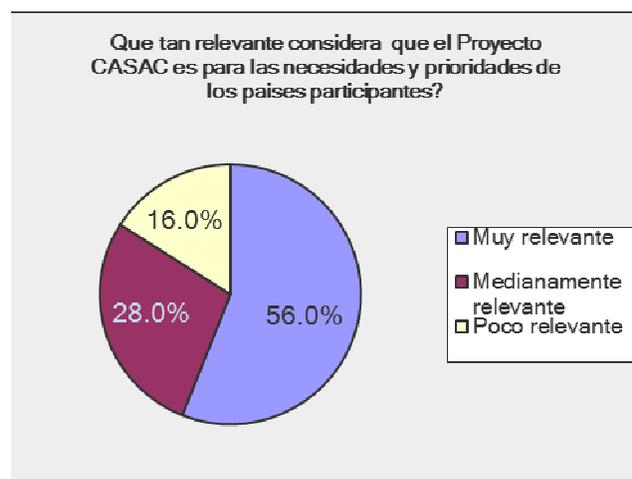
En este capítulo se presentan resumidos los distintos puntos encontrados durante la evaluación, provenientes de cada línea de evidencia:

3.1 Hallazgos

PERTINENCIA

En esta sección se presentan aquellos aspectos que fueron recolectados utilizando las diferentes fuentes de datos y líneas de evidencia que corresponden al grado de pertinencia del proyecto para los diferentes países, organizaciones y actores, es decir, el grado en el que la iniciativa concuerda con las políticas y prioridades nacionales y locales y con las necesidades de los beneficiarios

Hallazgo resumen 1.1: *La relevancia del tema APAL vinculado al proyecto es incuestionable, en todos los países y sectores. Sin embargo los objetivos sólo responden parcialmente a las necesidades de los grupos meta.*



La valoración de pertinencia o relevancia por parte de los informantes clave y mediante encuestas ha sido interpretado de dos maneras: (a) la pertinencia o relevancia del objetivo general del proyecto, es decir la importancia que tiene para enfrentar un problema creciente y muy sentido en la región; y (b) la pertinencia relativa del CASAC, con respecto al diseño y eficacia del mismo.

Con respecto a la primera manera, 8 de cada 10 entrevistados ha indicado que el CASAC es muy relevante para el tema de APL y del 56% de los participantes en la encuesta electrónica, 28% opinan que es medianamente relevante y 16% dicen que es poco

relevante. En cambio, con la segunda interpretación solamente la mitad de los informantes piensa que el proyecto es relevante y la otra mitad que es poco o nada relevante en tanto que la dispersión de actividades y la poca capacidad de ejecución disminuye la pertinencia del CASAC, tal como está concebido.

La naturaleza del proyecto es considerada muy relevante pues el tema es crucial debido al impacto en la seguridad de los centroamericanos. Sin embargo, una proporción significativa de los encuestados indican que las actividades desarrolladas por el proyecto no han estado a la altura de las necesidades ni de las posibilidades que este tema representa. La idea de un proyecto que realice una estrategia para disminuir y controlar las armas de fuego en la región es muy importante, pero la ejecución lo ha hecho intrascendente en algunos casos y no ha logrado la relevancia adecuada ni ha tenido efectos prácticos.

Hallazgo resumen 1.2 *Las limitaciones del diseño han afectado el desempeño general del proyecto al crear una dispersión de actividades que no contribuyen integralmente a alcanzar los objetivos.*

Entre las fallas de diseño y ejecución existe un énfasis exagerado en aspectos legislativos y de procesos, más que de efectos dirigidos a la solución de los problemas. Si bien un marco legal es necesario para cualquier transformación, no puede ser el objeto principal de un proyecto tan limitado en el tiempo y en su alcance, correspondiente a sus recursos disponibles.

Falta un propósito enfocado que cubra componentes en línea con el objetivo general (ver sección sobre diseño del proyecto). La lógica de intervención traslapa objetivos específicos y resultados esperados con actividades planeadas, lo que impide la claridad de la misma. Se presenta inconsistencia entre los objetivos, los recursos humanos y financieros y el tiempo de ejecución, los indicadores no son consistentes en su lenguaje y metodología.

Muchos comentarios apuntan al mismo resultado: Existe la percepción entre los involucrados que un programa del nivel regional puede incidir mucho en las políticas nacionales. Aunque esto es posible, solo si el proceso es manejado adecuadamente, es decir, haciendo que los esfuerzos de incidencia sean transparentes y permitan interacción entre niveles locales y nacionales con una visión de perspectiva regional, supranacional. De esta forma una iniciativa regional pueda brindar insumos, recursos, metodologías y especialistas para nutrir los procesos que se llevan adelante en el nivel nacional de intervención.

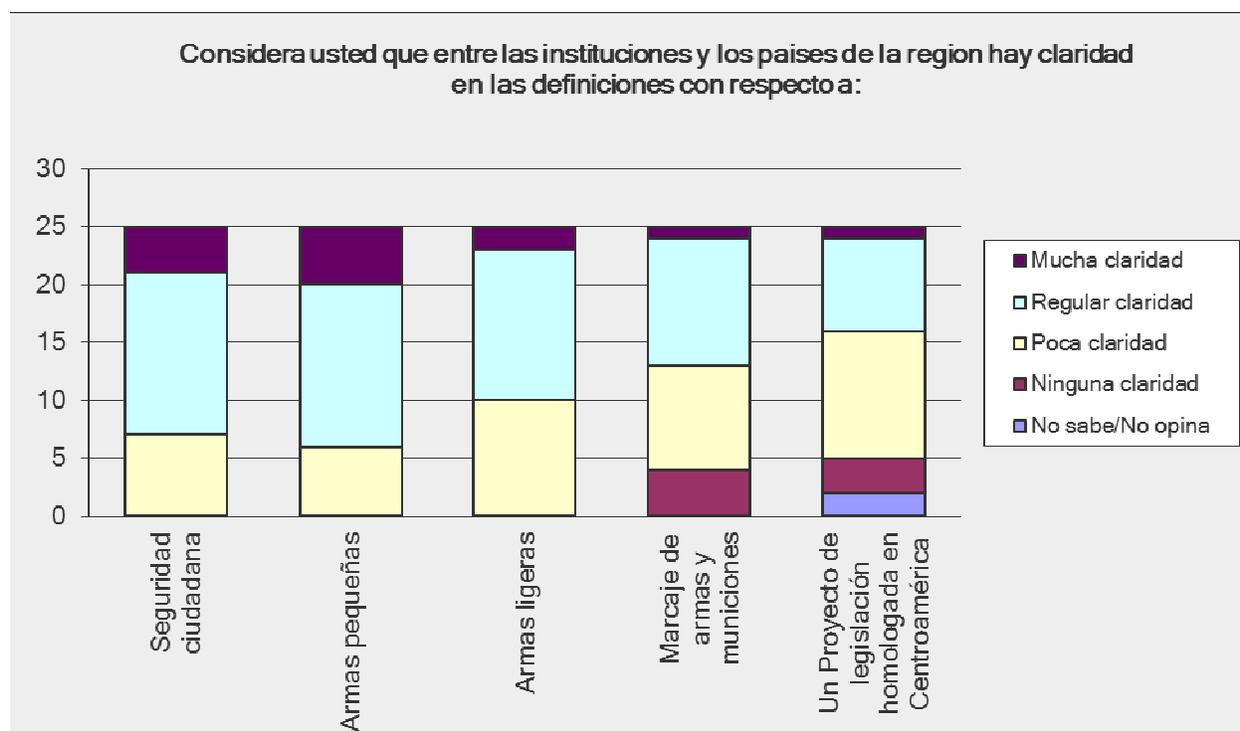
Si se permite concertar esfuerzos y articular acciones se producirán obviamente mejores resultados. Se requiere acciones más firmes y decididas, más vinculadas a los problemas reales que viven las comunidades y menos gestiones formales, reuniones, encuentros que no conducen a acciones efectivas. Mientras tanto los índices de criminalidad aumentan, especialmente entre jóvenes por la abundancia de armas ilegales en sus manos. Un programa regional es necesario para que los países de la región puedan diseñar, desarrollar y evaluar estrategias comunes para luchar contra el tráfico ilegal de armas, y otros aspectos importantes. La opinión ampliamente generalizada es que el CASAC no ha logrado este diseño, a pesar de la gran relevancia del mismo, y que por el contrario se ha perdido una oportunidad en la ejecución de los tan ansiados resultados. Tampoco los países tienen claros sus necesidades nacionales (y regionales) aunque esfuerzos recientes como los convocados por el SICA en El Salvador crean espacios importantes para la participación y la coordinación intrarregional. La razón más comentada es que no están convencidos que el CASAC tenga los expertos y la capacidad requeridos para implementar todas las actividades.

Ninguno de los países tiene un sistema de control de armas efectivo, ya que es tema más de gestión que de leyes. Es posible observar que la mayoría de los países ya tienen instrumentos que podrían hacer efectiva una lucha

contra el tráfico ilícito de armas y se ha demostrado que tienen herramientas para trabajar en operaciones conjuntas con otros países de la región, como el reciente ejemplo de las campañas coordinadas entre las diferentes organizaciones policiales de Centroamérica, denominada “ORCA” (Octubre, 2011). Por tanto, un proyecto limitado en el tiempo y en recursos no debería hacerse tanto énfasis en la preparación de normas, leyes y acuerdos sino más bien en la aplicación práctica de las mismas, motivando la oportuna toma de decisiones.

El primer aspecto es para la medición del grado de unidad de criterio con respecto a conceptos básicos del tema de APL. Más de 80% de los respondientes a la encuesta en promedio indicaron que hay regular o poco entendimiento de los puntos esenciales que son prerequisites para una integración regional.

Gráfica 5. Claridad conceptual sobre temas relacionados con CASAC



Quedó en evidencia tanto en las entrevistas, con los comentarios de todos los encuestados, quienes aseguran que los conceptos varían de acuerdo a los intereses particulares de cada país y a las políticas nacionales de lucha contra la criminalidad. Hay progreso en cuanto a la seguridad en los países de Centroamérica, ya que existe claridad respecto al concepto, lo que se refleja en las políticas públicas, programas y proyectos que se están realizando.

Otros participantes consideran que “para la mayor parte de países, las armas de fuego no son tema de política pública y es muy débil la armonización de las instituciones en un trabajo conjunto”. Existe evidencia que algunos Congresos o asambleas legislativas reciben presiones de las empresas importadoras de armas, especialmente al interno de las comisiones de seguridad. La mayoría de encuestados y entrevistados consideran que no se puede aspirar a tener una legislación homologada, lo que puede ser una tarea casi irrealizable, más bien conviene en

aclarar y precisar el alcance del objetivo 1 del CASAC en el sentido de contribuir a la armonización de las legislaciones. Los procesos de cambios de legislación han tardado un promedio de 10 años para avanzar y no se logra tener legislaciones que respondan mayoritariamente a los compromisos regionales e internacionales plasmados en los instrumentos internacionales.

Los niveles de conocimiento sobre el tema APAL son bajos, ya que es materia relativamente nueva y el acceso a la ciudadanía sobre su importancia es limitada, aunque el problema es visible y afecta a toda la población. Son pocas las personas que dominan los diferentes campos que cubre, y se trata de aquellas que desarrollan acciones de una u otra forma sobre el particular, como funcionarios, académicos o investigadores. Un resultado interesante, expresado por los participantes es que, al tratarse de diversos grupos de actores, algunos pueden estar más informados de sub-temas específicos, no es así el resto. Por ejemplo, mientras aquellos relacionados directamente con la Policía manejan el tema de registro o balística, los expertos de Relaciones Exteriores conocen el tema de negociaciones internacionales. Lo mismo en el caso de los miembros del legislativo, aunque es preocupante que solamente algunos parlamentarios tienen claridad sobre la temática, situación agravada por la rotación de los diputados en diferentes comisiones cada año o período de sesiones, lo que impide continuidad en los trámites que lideran.

Un encuestado afirma que “uno de los problemas es la falta de claridad de las instituciones, los cambios de escenarios políticos que generan nuevos actores y plantean nuevas estrategias en los países. Importante resaltar que la reflexión del proyecto puede girar en torno a cómo y con qué herramientas se aprende de las experiencias existentes hoy y se orienta la programación hacia resultados enfocados al fomento de más conocimientos y más competencias en las instituciones, sociedad civil y los actores relacionados.” En este aspecto le correspondería hacer énfasis en una segunda fase del CASAC.

Un resultado no esperado positivo del CASAC es que el tema de las armas ilegales, antes considerado tabú y evitado en muchas esferas, ahora se discute más libremente entre gobiernos, asambleas y organizaciones en la región.

La situación que viven los países del triángulo norte de Centroamérica (Honduras, Guatemala y El Salvador) difiere a lo que acontece en Nicaragua, Costa Rica y Panamá, naciones en los que los niveles de incidencia delictiva y, específicamente, por delitos cometidos por el empleo de armas de fuego es relativamente menor –aunque con crecimientos preocupantes– lo que puede llevar a que tengan una percepción diferente y un tanto alejada de la problemática. Lo que sí es común en todos los países es que hay una amplia divulgación sobre la grave situación de inseguridad ciudadana en Centroamérica. La población quiere mayor control y que exista efectiva regulación sobre el uso de armas pequeñas y ligeras.

Finalmente, un comentario anónimo en las encuestas indica que “se desconoce la magnitud del problema de la tenencia y uso de armas pequeñas y ligeras, da la impresión de que cuerpos policiales prefieren ocultar o minimizar la gravedad de la proliferación, no se ven voluntades en las instituciones de la región para un efectivo control del comercio legal de armas, y se evita reconocer que la mayor parte del comercio es tráfico ilegal.”

Debilidades del diseño y otras restricciones de implementación

Han sido detectadas y mencionadas en varias ocasiones algunas fallas en el diseño del proyecto, por ejemplo, la misión de monitoreo (RoM) de la CE de agosto de 2010 hizo la mención a fallas en la implementación del proyecto como resultado del diseño como (i) la falta de un propósito enfocado que en cambio se ha dividido en cuatro componentes; (ii) falta de una lógica de intervención clara al traslapar objetivos específicos y resultados esperados con actividades planeadas; (iii) inconsistencia entre objetivos, tiempos, y recursos humanos y financieros; (iv) falta de consistencia en el lenguaje para definir indicadores; y (v) limitado enfoque participativo con los países lo que resulta en poca participación de las prioridades nacionales¹⁹. Esta posición es compartida por la presente evaluación final, que ha encontrado dificultades para hacer el seguimiento y alineación de los objetivos con las actividades en función de efectos y resultados atribuibles directamente al CASAC.

Coincidiendo con lo mencionado en la misión de monitoreo²⁰ hubo fallas en el diseño del proyecto, por la ausencia de un propósito concreto, sino dividido en cuatro objetivos específicos; la falta de secuencia en la lógica de intervención, superponiendo Objetivo general, con los numerosos resultados esperados (33 en 2010); limitada coherencia de objetivos con recursos; falta de concisión en el lenguaje utilizado y, en particular en los indicadores propuestos; y reducido enfoque participativo en el diseño del proyecto, limitando la inclusión de las prioridades nacionales y de la sociedad civil. La revisión documental²¹, formulación de proyectos es débil, no hay claridad en cuales fueron los criterios de diseño, no se sabe quién los hace, ni si se establecieron indicadores. En el informe de 2010, por ejemplo, fueron incluidos algunos indicadores a posteriori y los porcentajes de avance no están sustentados, siendo apreciaciones descriptivas únicamente. Los arreglos de gestión también quedaron deficientemente definidos.

Varios entrevistados detectaron como error de diseño que el CASAC haya sido planteado como un proyecto de apoyo a actividades aisladas y no necesariamente orientado al logro de resultados relevantes para atender el problema de criminalidad armada de forma integral. Hubo fallas de diseño en la selección de proyectos debido a la dispersión y desconexión de las actividades causando que el CASAC no tuviera un foco más visible y efectivo.

EFICACIA

En esta sección se presentan la información recogida y líneas de evidencia que corresponden al criterio de eficacia del proyecto, es decir, el grado en el que la iniciativa ha logrado los resultados esperados y si se ha avanzado para alcanzarlos.

Hallazgo resumen 2.1 *El proyecto ha tenido importantes avances hacia la obtención de resultados en línea con los objetivos específicos planteados, en medio de las limitaciones y vaivenes a que ha estado expuesto.*

1. Como un logro inicial del proyecto, se puede mencionar que, durante la ejecución de Cancillería de Nicaragua (2005), en materia de control de armas se buscó el consenso entre los técnicos centroamericanos con

¹⁹ CE Monitoring Report Supporting the fight against illicit accumulation and trafficking in firearms in Central America and neighbouring countries. 23 August 2010, page 2/4

²⁰ RoM Sep. 2010, p.2

²¹ Informe de proyecto

respecto a la aprobación de un código de conducta para la consolidación del modelo sobre transferencia de armas, que fue aprobado por la subcomisión jurídica

2. La participación en el sistema informático del registro de armas de El Salvador merece destacarse como efecto positivo.
3. El CASAC ha posicionado el tema de APAL en las agendas nacionales.
4. La mayor parte de entrevistados indicaron que los posibles impactos del CASAC se han podido ver reducidos debido a limitaciones en la capacidad técnica de su personal. La selección del personal se hizo por un panel de varias instituciones (PNUD, RBLAC, BCPR, Gobierno de Nicaragua) a partir de una lista corta de candidatos que cumplieran con los requisitos. No obstante, en retrospectiva, expertos sugieren que las competencias debieron haber estado más actualizadas y elevadas para que el equipo agregara un valor significativo a la gestión de la UER, sobre todo por el nivel de complejidad y especialización de los temas tratados.
5. Por otro lado, desde el punto de vista de los países y sus instituciones han sido varias las causas para la limitada obtención de los objetivos, entre ellas: la politización en la selección del personal; las disputas regionales tanto entre gobiernos como entre los cuerpos de armas encargados del control de APAL (represión y prevención); y presiones de las élites vinculadas (comerciantes, fundamentalmente) a las comisiones legislativas y a las autoridades de cada país.
6. El CASAC fue el primer proyecto del SICA en aspectos de seguridad regional, gracias a la CE y al PNUD.
7. El CASAC, con el apoyo de SICA, PNUD y CE logró el reconocimiento de los gobiernos, le abrieron espacio en sus programas nacionales y planes de seguridad, pero se perdió el *impulso*, y por eso se redujo la eficacia del proyecto.
8. Factores externos que han contribuido de manera positiva al desarrollo y los resultados del proyecto:
 - CASAC fue beneficiado por la disponibilidad de fondos para el tema de armas en Centroamérica antes de la crisis financiera.
 - CASAC también se benefició de los avances realizados desde las organizaciones de la sociedad civil que venían trabajando la temática de APL desde finales de la década de los noventa. Básicamente bajo el impulso de dos organizaciones con capacidad de trabajo en el ámbito regional (Fundación Arias y IEPADES) y que habían desarrollado amplios espacios de trabajo. La primera organización, por ejemplo, implementaba desde el año 2003 el Proyecto Plurinacional sobre control de transferencias y del tráfico de armas²²; la segunda realizó trabajos regionales en el tema de fronteras y coordinó la creación de REDCEPAZ (2001) donde se albergan las organizaciones especializadas en la temática y que han elaborado importantes aportes a través de investigaciones, así como el desarrollo de capacitaciones y asistencias técnicas en cada país.
 - Durante la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno realizada en la ciudad de León, Nicaragua con fecha del 2 de diciembre del año 2005, se aprobó el Código de Conducta de los Estados Centroamericanos en Materia de Transferencia de Armas, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados. El mismo, constituyó un acuerdo político regional que fue elaborado previo al establecimiento del CASAC. De hecho, el texto del Código de Conducta de los Premios Nobel en esa materia tuvo incidencia, y fue revisado mientras el gobierno de Nicaragua elaboraba la propuesta, que estuvo a cargo, básicamente, desde el Ministerio de Defensa y, en los espacios de formulación se contó con la participación de

²² Este proceso, por ejemplo, desarrolló a la fecha alrededor de 12 reuniones regionales incorporando, además de los 7 países de América Central, a México y Colombia, cuyos procesos se extendieron a desarrollos similares en América del Sur. Este proyecto cerró en noviembre de 2011 con una reunión hemisférica.

organizaciones de sociedad civil y expertos vinculados a estas organizaciones (Fundación Arias, con Chris Stevenson, y Viva Río con Daniel Luz). Este acuerdo político regional pudo haber funcionado como una plataforma regional y ser maximizado desde CASAC.

- La dinámica observada por varias agencias gubernamentales y de armas en la región para enfrentar el crimen organizado, que a pesar de tener visiones diferentes sobre el problema, se han visto cada vez más impulsados a participar en campañas y actividades regulares de control de armas, tanto en sus respectivos países como en actividades fronterizas.
- En el caso de Belice²³, las autoridades reconocen que el CASAC ha sido efectivo en indicar algunas de las debilidades que el país tiene en los temas de registro y control de armas. Además contribuyó en la preparación de un borrador de documento indicando cómo interactuar con el Ministerio de Policía y Seguridad Pública²⁴

Hallazgo resumen 2.2 *Varios aspectos externos han sido la causa de la falta de cumplimiento de los objetivos y logros, especialmente el aumento y sofisticación de la criminalidad en la región y las crisis de gobernabilidad.*

Algunos de los factores externos que han afectado el desarrollo y los resultados del proyecto:

- El aumento exponencial del crimen organizado en sus diversas manifestaciones²⁵, donde la presencia de armas de fuego pequeñas y ligeras constituye un factor común. Se considera que las armas de fuego están presentes en al menos el 80% de todos los delitos que tienen lugar en la región. Así mismo, también afecta la implementación del Plan Colombia y de la Iniciativa Mérida que desplazan hacia el istmo una porción importante de la problemática y generalizan sus consecuencias. El escalamiento de la violencia armada en los últimos años, situación que está vinculada con la cantidad de víctimas de las armas de fuego de la región (ver Tabla No 7). Todos los países del área entran en la categoría de “epidemia de violencia” que se cumple cuando se tienen más de 10 muertes por cada cien mil habitantes.

²³ En cuanto a Belice, hay tres elementos interesantes que lo hacen particular y que merecen atención de parte de cualquier actividad que incluya este país considerado más caribeño que centroamericano (Commonwealth): el uso del inglés como idioma oficial; la diferencia del sistema judicial basado en el Derecho Común (Common Law) vs. el Derecho Napoleónico que se utiliza en los demás países de la zona; y la doble vinculación del país al SICA y CARICOM, ambos con objetivos regionales supranacionales.

²⁴ Draft to Cabinet, Ministry of Police and Public Safety.

²⁵ Centro de Criminología y Ciencias Policiacas (Cecripol) Boletín 132, 2012

Tabla No. 7. Armas de fuego en América Central

País	armas registradas	Tasa de homicidio ²⁶	Muertes % con AF
Panamá	146.766 ²⁷	21.6	81.5% ²⁸
Costa Rica	206.912 ²⁹	11.3	68.4% ³⁰
Belice	10.755 ³¹	41.7	65% ³²
El Salvador	223.811 ³³	66.0	74% ³⁴
Honduras	223.001 ³⁵	82.1	84.8% ³⁶
Nicaragua	126.908 ³⁷	13.2	51.9% ³⁸
Guatemala	400.483 ³⁹	41.4	83.2% ⁴⁰
totales	1.338.636⁴¹	39.6⁴²	72.6%

Fuente: Espinoza, Ana Yancy. Violencia armada en América Central, 2011

- Las crisis política de Honduras afectó el proceso de integración en el tema de APAL, a pesar que CASAC continuó trabajando en el país y avanzando en la programación.
- El conflicto fronterizo entre Nicaragua y Costa Rica que algunos observaban como una amenaza potencial, enfrió el proceso de alianzas que había iniciado la UER.
- La crisis de gobernabilidad en Guatemala ha sido considerada factor externo negativo para el desarrollo del proyecto, no obstante los esfuerzos de las áreas encargadas, del CASAC y del PNUD.
- Durante los últimos tiempos, la crisis financiera internacional ha puesto el proyecto en competencia directa con socios del sistema de la ONU, OEA y la sociedad civil.

²⁶ Al menos que se indique lo contrario las tasas de homicidio tienen como fuente el índice global de homicidios de UNODC, 2011.

²⁷ http://www.unodc.org/documents/southerncone/noticias/2011/10-outubro/Globa_study_on_homicide_2011_web.pdf

²⁸ Informe de Criminalidad 2009, SIEC (Sistema Integrado de Estadística Criminal) Ministerio de Seguridad Pública, Panamá.

²⁹ Idem

³⁰ Dirección General de Armamento, DGA, Ministerio de Seguridad, Costa Rica, Pública, diciembre de 2011

³¹ Oficina de Planes y Operaciones, Organismo de Investigación Judicial (OIJ), Poder Judicial, Costa Rica 2011

³² La cifra corresponde al año 2009. DPB, 2010

³³ Con base en datos provistos por la JICC, corresponden al año 2008.

³⁴ Dirección de Armas y Explosivos, Policía Nacional Civil, El Salvador. Febrero de 2011.

³⁵ Datos corresponden al año 2010, en el cual se produjeron un total de 4.004 homicidios de los cuales 2.962 se cometieron con arma de fuego. +

³⁶ Dirección Nacional de Investigación Criminal, Honduras, 2010.

³⁷ Datos del Observatorio de la Violencia, Honduras, 15 de diciembre 2011. El 84.8% corresponde a unas 5.700 muertes de un total de 6.723 que corresponde al total de homicidios a esa fecha.

³⁸ DAEM, Policía Nacional de Nicaragua, febrero de 2009.

³⁹ Según el anuario estadístico de Policía Nacional 2010, el 54.8% de los asesinatos, el 53.2% de los homicidios y el 23.4% de los parricidios fueron cometidos por arma de fuego, esto es 408 muertes, que corresponde a un 51.9% del total de los hechos referidos En Nicaragua, hasta hace muy poco, había una tendencia mayor al uso de objetos punzocortantes y contundentes por encima del uso de arma de fuego en la comisión de delitos en general. <http://www.policia.gob.ni/cedoc/sector/estd/ae2010%20PN.pdf>

⁴⁰ Policía Nacional Civil, Guatemala. Marzo de 2011.

⁴¹ Datos corresponden al 2008. Guatemala

⁴² Sumatoria del total de armas según los datos accesibles

⁴³ Promedio regional.

Hallazgo resumen 2.3 *La gran dispersión de actividades y la limitada capacidad de seguimiento a procesos iniciados ha reducido significativamente el logro de los resultados esperados.*

No se han diseñado ni aplicado mecanismos de seguimiento de las acciones del proyecto en los países, y por tanto ha afectado el desempeño del proyecto como tal. Se implementó un mecanismo ad-hoc de distribución de actividades entre los técnicos, unido a la posibilidad de viajar a los países y conversar con las autoridades. Es posible que las numerosas actividades del CASAC tanto regionales como en los siete países hayan rebasado la capacidad de seguimiento y concreción en resultados.

No es claro que el CASAC haya sido una plataforma organizativa y de integración para articular esfuerzos y acciones de los estados con otras agencias en la región. La presentación institucional del CASAC, además de su página web, es un recurso que se utiliza en las giras y que dimensiona bien el problema, promueve la homologación de criterios y divulgan los objetivos de la institución. A pesar de esto no es claro que el proyecto haya concretado hasta el momento cambios de comportamiento de las partes involucradas primarias o uso de recursos, más allá del financiamiento de actividades puntuales. El proyecto ha invertido en talleres y reuniones de fortalecimiento institucional que no han generado potenciales impactos ni cambios relevantes en la dinámica de los países o de la región frente al tema APAL.

Algunos de los productos del CASAC no alcanzaron a concretarse, por ejemplo los diagnósticos nacionales o los sistemas integrados de registro, que no pudieron ponerse en marcha, salvo el *Sistema Centroamericano de Consultas y Reportes para el Rastreo de APL (SICCAPL)*, que se está alcanzando al final de la primera fase. Se destaca la gran diferencia en los presupuestos y costos estimados para la puesta en marcha de un sistema de registro en algunos países. La evaluación pudo constatar la existencia y funcionamiento del sistema de registro de Nicaragua, el cual se encuentra en línea y funcionando. Por otra parte se visitó el sistema de registro de Panamá, donde podría adoptarse un sistema sencillo ofrecido casi gratuitamente, sin embargo las autoridades mencionadas planean la compra de un sistema que oscila entre 800,000 y 2 millones de dólares. ¿Por qué no podrían establecerse acuerdos de cooperación para replicar lo desarrollado en otros países? No solo se ahorrarían recursos sino que se establecerían puntos para intercambio regional de la información.

Es sorprendente la gran gama de sistemas de registro en Centroamérica, con gran dispersión en cuanto a calidad y cobertura. La evaluación pudo constatar varios aspectos preocupantes entre los diferentes métodos o procedimientos utilizados, como la existencia de momentos en los cuales grupos grandes de armas (hasta 50 a la vez) recorren desprotegidas (sin identificación) distancias entre los depósitos oficiales, aduanas y las armerías o sitios de balística; no hay unidad de criterio para el otorgamiento de licencias para el uso de armas, incluso evidenciándose casos en los cuales el sistema es vulnerable a la falsificación o a la duplicación de los salvoconductos utilizando un solo paquete de documentos legales; existe confusión entre los usuarios si se debe sacar un permiso por persona o por cada arma registrada.

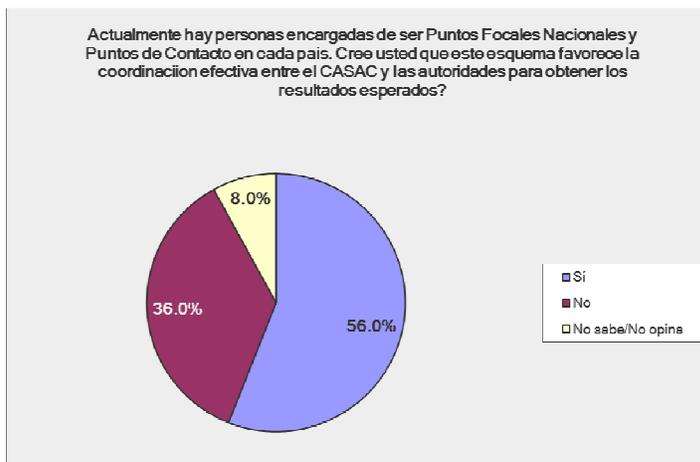
El CASAC no supo utilizar la plataforma provista por el Código de Conducta para potenciar espacios de coordinación y coherencia en relación con el tema de tráfico de armas pequeñas y ligeras; y del fortalecimiento de mecanismos de control y armonización de procedimientos que pudo haberse potenciado desde ahí.

- Las fuentes entrevistadas y la revisión de documental indican que la UER ha tenido dificultades para el cumplimiento exitoso de su función. Las causas mencionadas son diversas: desde problemas en el diseño del proyecto, los criterios de escogencia del personal, hasta la priorización estratégica de ciertas actividades en

perjuicio de otras (caso legislación vs. control). Una buena estrategia para fortalecer la unidad en la implementación del proyecto, unido del respaldo y gestión más consistente de los socios hubiera permitido solucionar los problemas a tiempo⁴³.

- El modelo de organización que consiste en el uso de una Unidad Ejecutora Regional (UER) y Puntos Focales Nacionales han contribuido parcialmente al cumplimiento de los objetivos específicos. Mientras la encuesta indica que 56% piensa que los puntos focales y de contacto han favorecido la coordinación entre CASAC y autoridades nacionales para lograr resultados, las entrevistas sugieren que habría mucho que mejorar ya que el valor agregado ha sido poco.

Gráfica No. 6 Puntos focales y puntos de contacto



- Hay comentarios en el sentido que los puntos focales facilitan la comunicación y además el monitoreo de la implementación de acuerdos y acciones específicas. No obstante, la impresión de muchos informantes es que algunos de los puntos focales nacionales no funcionan pues se encuentran desligados operativamente de las dependencias que hacen control o prevención, ya que dedican mucho tiempo a viajar representando al país respectivo en eventos y talleres internacionales relacionados con otros temas⁴⁴.
- Con respecto a los puntos focales se mencionó que el problema es que si la persona es de Cancillería, no siempre se trata de un enlace efectivo con las instancias que trabajan el tema de control de armas y prevención de violencia, que suelen ser los ministerios del interior y las fuerzas respectivas. Por ello sería mejor trabajar con las Comisiones Nacionales Multidisciplinarias y en esta forma procurar que todos los países la conformen. Simultáneamente CASAC debería trabajar en conjunto con los coordinadores de las Comisiones y con la articulación de las ONG que se encargan de este tema. Por ejemplo ya existe la red REDCEPAZ, que está en proceso de firma de un convenio para trabajar con el CC-SICA en este tema.
- En la actualidad son muchos los involucrados que han expresado sus quejas acerca de la capacidad de respuesta de parte de la Dirección de Asuntos Políticos y del Área de Seguridad de la SG-SICA, la falta de toma

⁴³ Desde fines de 2010 y durante 2011 el PNUD, con el cambio hacia el Centro Regional asumió el manejo más directo de los aspectos administrativos y financieros en coordinación con la UER.

⁴⁴ Además ha habido ocho casos de rotación de los delegados como puntos focales en 4 de los 7 países.

de decisiones, y las largas esperas para obtener una cita o ser atendidos en una consulta. Hay falta de diálogo entre los mismos funcionarios de esta dirección, que se pone en evidencia cuando se presentan a discutir asuntos en reuniones con delegados de los países o, en este caso, del proyecto. Estas limitaciones de parte de SICA generan grandes dudas sobre la real capacidad futura de SICA en aspectos técnicos, operativos y de liderazgo. La mayor parte de relación con los países es con los enlaces en las Cancillerías, pero como se ha manifestado antes, éstos mismos no están necesariamente al tanto de los avances del tema APL en cada país por estar en la instancia diplomática y de viajes.

Contribución a los objetivos del CASAC

Respecto a la pregunta: Para usted ¿se ha contribuido al alcance de los objetivos del Proyecto CASAC? (legislación para el control de APAL, capacidades para ejercer un mejor control, iniciativas para la recolección y destrucción de armas pequeñas, acciones de prevención para la proliferación de armas pequeñas), más de la mitad de los encuestados tienen la percepción que los objetivos del proyecto no se han alcanzado, mientras que 44% afirman que sí. La promoción de líneas estratégicas para el fortalecimiento institucional como el fortalecimiento de capacidades para el registro de armas y el intercambio de información utilizando el SICCAPL, además de actividades de cooperación operativa mediante ORCA, mencionados arriba.

Hallazgo resumen 2.4 *Se puede señalar que el proyecto ha contribuido a sensibilizar en muchas esferas el asunto de las armas ilegales, a colocar nuevamente el tema en la agenda de los gobiernos, de los parlamentarios y de otros sectores sociales.*

No obstante, la percepción generalizada es que en el marco del CASAC se han realizado una serie de reuniones y actividades aunque sin una línea estratégica que logre cambios significativos, por lo que las acciones se convierten en puntuales y ocasionales, sin continuación ni concreción, lo que está también vinculado a deficiencias del diseño.

En el caso de las OSC nacionales y de la región hasta ahora no se ha planteado una estrategia conjunta orientada a fortalecer la capacidad de las mismas. Una opinión en la encuesta expresa correctamente que *“Los retos son aún demasiados. La clave del futuro será en no solamente descansar en la programación para alcanzar como resultado transformaciones normativas sino plantear las transformaciones de las prácticas institucionales, promover instrumentos para la acción desde algunas de las experiencias más relevantes y avanzar en términos de sensibilización sobre la cultura de paz”*.

¿Qué contribuciones significativas ha hecho el Proyecto en sus tres años de ejecución, en cuanto a los países, los gobiernos, la población, en el proceso de integración, o en otros aspectos?

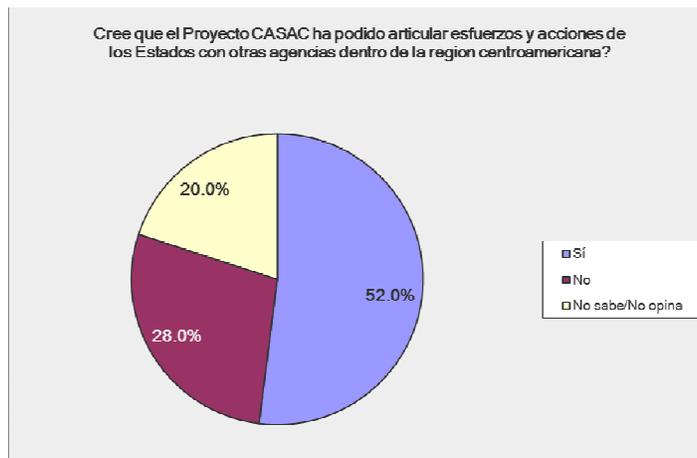
El Sistema Centroamericano de Consultas y Reportes para el Rastreo de APL (SICCAPL)

Articulación de esfuerzos entre los Estados y otras entidades regionales como resultado del CASAC: Desde el conocimiento que tiene por ejemplo la Comisión Nacional de Guatemala, no se ha tenido ningún apoyo ni respaldo para acciones por parte de CASAC o el enlace con otras agencias para poder apoyar los esfuerzos de la Comisión. Si se ha participado en los talleres y conferencias realizadas por CASAC.

Para los últimos meses de ejecución (noviembre y diciembre de 2011) el proyecto, con SICA, ha preparado una agenda de actividades que incluye:

- Reuniones para presentar la propuesta técnica de sistema informático de consultas en Costa Rica, Guatemala, El Salvador.
- La participación en la campaña integrada de control de armas ORCA.
- Seminario de Prevención de Violencia armada en Guatemala⁴⁵
- Reunión Regional de Validación de propuesta técnica del sistema informático de consultas sobre APL en El Salvador
- Informe anual
- Balance financiero

Gráfica No.7 Articulación de esfuerzos



Los entrevistados y encuestados coinciden que sí ha habido una aproximación con Organizaciones de la sociedad civil, y con agencias como UNODC, UNICEF, UN-LIREC, pero de manera tímida y esporádica.

CASAC ha sido efectivo para hacerse conocer, especialmente a través de eventos, visitas y contactos entre las partes, con un importante resultado de promoción. No obstante, en su afán de participar en eventos por fuera de su región (por ejemplo en el Caribe anglófono en el marco de CARICOM) dejó en evidencia sus limitaciones, causando el efecto contrario en deterioro de su imagen.

Los objetivos del proyecto nacen y se orientan a la Estrategia de Seguridad en Centroamérica. Si bien el Proyecto acompañó experiencias a nivel nacional el reto continúa siendo el anclarse en los países, haciendo seguimiento de procesos políticos y sociales de cada uno de los países vinculados al área temática. Es importante resaltar que para

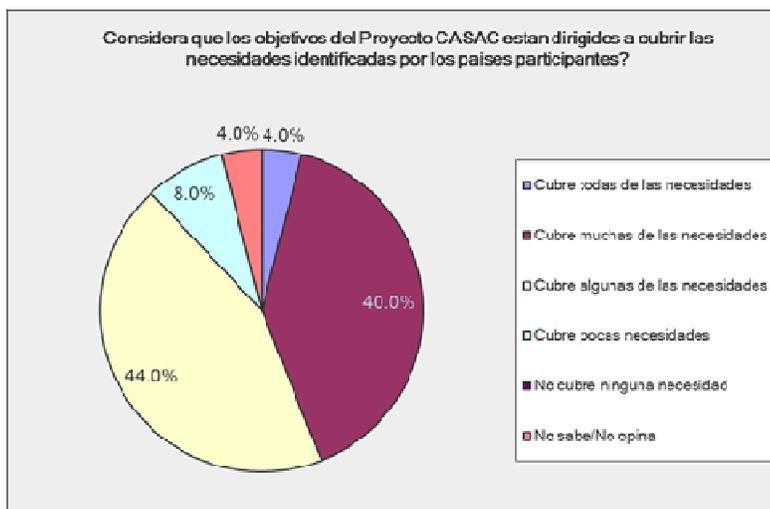
⁴⁵ En este seminario se obtuvo como resultado el consenso y los artículos redactados para un enfoque integral sobre la prevención de la violencia armada en Nicaragua, el Salvador y Guatemala a nivel nacional entre gobiernos y organizaciones de la sociedad civil dirigido a políticas públicas relacionadas. Resultado del análisis de los grupos de trabajo y de expertos como CERAC y del CC SICA propusieron acciones posibles para realizar conjuntamente en prevención de la violencia armada con una visión regional, que permiten la posibilidad de aunar esfuerzos en los ámbitos de control, prevención y fortalecimiento institucional.

el PNUD continua siendo un reto también la articulación entre las iniciativas regionales con los proyectos de las carteras de seguridad ciudadana en las oficinas de país.

Grado de cobertura de las necesidades

No siempre todos los países del área centroamericana comparten su visión sobre la forma como el programa regional atiende las necesidades, debido a que cada uno enfrenta realidades propias y tienen posturas diferentes, tanto bilaterales como organismos supranacionales. Por tanto se requiere flexibilidad y adaptación en el sentido de incorporar de abajo hacia arriba elementos que aprovechen y, a la vez, contribuyan a la construcción de elementos regionales.

Gráfica No. 8 Contribución a necesidades de los países



Los objetivos retoman en su mayoría los desafíos del plan operativo, y responden a las necesidades de los países de la región. Lo que ha faltado es identificar los desafíos comunes a la región, disponer de las voluntades políticas, articular las acciones (país/región) y establecer metas que contribuyen a mejorar los mecanismos de información, controles, y otras acciones.

El papel de la UER para el logro de los resultados

La mayoría de los entrevistados afirman que la UER ha hecho un esfuerzo por posicionar el proyecto, difundiendo sus objetivos y promoviendo acciones, aunque algunos indican que una capacidad técnica más especializada hubiera sido necesaria para prestar la asistencia efectiva que los Estados demandan.

Hay divergencia en la percepción sentida por actores de las instituciones participantes en algunos países con respecto al rol de la UER frente a las demandas específicas de los países: tanto en las entrevistas como en las encuestas, se afirma que la UER ha velado por el cumplimiento de su propio plan de trabajo, sin hacer caso a solicitudes adicionales de los gobiernos; otras opiniones indican al contrario, que el CASAC es “una caja chica y que los países solamente piden dinero” para financiar actividades emergentes. Aunque en su momento la UER utilizó recursos discrecionalmente para financiar actividades puntuales y aisladas, el balance es que ahora se trata más de un proyecto global y regional, y no solamente de atención nacional. Por otra parte, desde comienzos de 2011 la

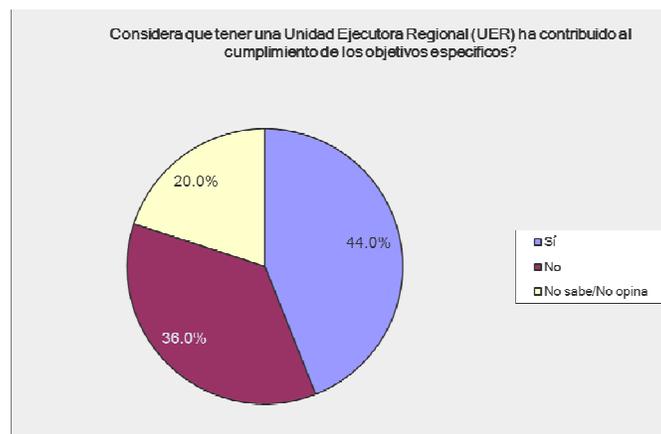
UER está siendo supervisada más de cerca por el Centro Regional para garantizar el manejo del plan de trabajo ciñéndose a las prioridades establecidas.

Los informantes reconocen que la UER ha hecho un esfuerzo importante en atender las necesidades, en la creación de alianzas, captar voluntades políticas, y apoyar la identificación de los desafíos. Pero igualmente ponen la limitación de que no basta con el intento, sino que se requiere de acciones concretas pues en ese aspecto se han quedado cortos. Hay que poner la salvedad que, como se menciona en otra parte de este informe, la imagen del CASAC está magnificada, cuando en realidad se enfrenta a dos problemas: falta de recursos para atender los múltiples frentes que tendría que atender en la actualidad; y las limitaciones a la capacidad técnica y credibilidad, que impiden ejecutar acciones importantes pero que no requieren de muchos recursos.

Varios encuestados reconocen que el rol coordinador de la UER si existe ya que ha incidido mucho en la concertación institucional y con los otros países. Es de mencionar que para el logro de objetivos y acciones en conjunto a nivel regional no puede ser atribuido a un solo actor, ya que muchos han aportado recursos y esfuerzo a lograr los resultados.

Conviene anotar que nadie, ninguna organización, gobierno o proyecto, ha sido efectivo para reducir la criminalidad, porque se partió de unas expectativas muy altas, en cuanto a la capacidad de las comisiones. Hay mucho trabajo que hacer en términos de compromiso político de las instituciones que hacen parte de los estados, los gobiernos, el ejecutivo, por vacíos en términos de conocimiento y capacidad; y vacíos por falta de articulación entre los diferentes actores. Además, falta coordinación inter-agencial, lo que limita el logro del meta buscada.

Gráfica No. 9 **Contribución de la UER a los objetivos**



EFICIENCIA

En esta sección se presentan la información recogida y líneas de evidencia que corresponden al criterio de eficiencia del proyecto, es decir, si los insumos o recursos han sido convertidos en resultados y en uso apropiado de los mismos.

Hallazgo resumen 3.1: *La eficiencia del proyecto estuvo limitada por los arreglos de gestión, aspectos de manejo y reducida capacidad en aspectos técnicos para brindar valor agregado a los países*

Según la mayoría de personas entrevistadas y encuestadas, el perfil del personal y su desempeño en cuanto a brindar la capacidad técnica esperada del CASAC ha impedido que la gestión de las actividades sea más eficiente.

Algunas universidades, ONG y representantes de la OSC fueron invitadas a participar en la primera fase de CASAC en el componente 3 para el fortalecimiento de la sociedad civil en el control de armas. En todas hubo



el respaldo institucional tanto de las rectorías, como de los consejos o juntas directivas para que participaran. Una vez creada la expectativa sobre el aporte que los especialistas del CASAC iban a dar al proceso en cada uno de los países, pronto se dieron cuenta que ya las distintas organizaciones habían trabajado en los temas de prevención de la violencia, investigación sobre el tema de control de armas y demás temas de seguridad. Existía una red con resultados positivos pues compartían los avances de lo que estaban trabajando. Por eso no se consideró apropiada la creación de otra red, como lo proponía

CASAC, que tenía muy limitado el espectro y que no había logrado exitosamente identificar la potencialidad e integrar a la SC en torno al problema y sus soluciones.

Los organismos socios dejaron en aislamiento a la dirección del proyecto en varios momentos al comienzo del mismo, debido a la falta de claridad de mando gerencial entre PNUD y SICA lo generó situaciones que afectan la eficiencia. Hubo dificultades en definir y aplicar los roles que a cada una de estas organizaciones le competían dentro del proyecto. El PNUD, que debía asumir su rol de asesoría técnica y administrativa, trató de intervenir en decisiones que eran de competencia de la SG-SICA.

Al comenzar a trabajar internacionalmente, extra-regionalmente, por ejemplo viajes a eventos en el Caribe, que no eran esenciales ni pertinentes para el área, se desenfocó el proyecto y se distrajo de las actividades centrales.

Las comisiones nacionales multidisciplinarias (CNM) son una herramienta importante que debe analizarse en su eficiencia según las condiciones de cada uno de los países. Por ejemplo, en Nicaragua, la CNM sirvió de plataforma para que el gobierno y las autoridades de policía expusieran sus políticas y dieran oportunidad a las organizaciones de la SC para que eligieran un representante que estuviese al tanto de las medidas tomadas en una comisión oficial. Aperturas como ésta, aunque tímidas y limitadas, son positivas ya que se trata de un paso necesario para empoderar a la Sociedad Civil, a la vez de constituir un método de veeduría.

El proyecto tiene doble supervisión: por un lado una supervisión general ejecutiva, con sede en SICA y una supervisión técnica-operativa a cargo de CPR. Al inicio hubo escasa gestión del proyecto de parte de SICA, dejando solo a CPR o a la UER para la ejecución. Entre las funciones de CPR están: preparación del plan de trabajo de los socios; redacción de los términos de referencia de consultores; elaboración de contratos; realización de los pagos; organización de las actividades de M&E, y prestación de la asistencia técnica al proyecto (tanto a la implementación de la estrategia regional de seguridad como al CASAC). Estas funciones están en consonancia con el Programa Regional de Cooperación 2008-2012 para la asistencia técnica a los diferentes países de la región y a la implementación de programas regionales o supranacionales.

Ha habido roces administrativos y en lo sustantivo entre PNUD y SICA. La resistencia de SICA y las discusiones retrasaron en seis meses el inicio del proyecto que finalmente se firmó en mayo e inició en junio de 2009. Hay una alta rotación del personal lo que afecta el manejo consistente, las relaciones con las instituciones y produce vacíos históricos.

CASAC estuvo al comienzo trabajando de manera aislada, en parte por el mismo abandono de los socios y en parte por las limitaciones financieras y de capacidad.

A pesar de las limitaciones mencionadas, el trabajo de la UER, en coordinación con la Sociedad Civil ha sido positivo en cuanto ha motivado la atención de la misma. Sin embargo la aproximación del CASAC y la continuidad se ha visto limitada al desaprovechar el momento importante que se había logrado, además de no haber utilizado los recursos disponibles.

Por otro lado, las CNM han permitido ver también las limitaciones técnicas de CASAC y la poca profundidad para el manejo adecuado del involucramiento de la SC, al haber querido presentar propuestas verticalmente, dejando la percepción que el acercamiento era más bien una forma de cumplir con el requisito del proyecto, que de realmente hacer partícipes a las ONG, OSC y a los centros de investigación nacionales y regionales. No hubo posicionamiento de CASAC con los centros de investigación, hubiera aprovechado ese espacio casi gratuito entre los centros de investigación. REDCEPAZ está integrada por IEPADES (Guatemala), FESPAD (El Salvador), CEI e IEEPP (Nicaragua), CIPRODEH (Honduras), Fundación ARIAS (Costa Rica) y SERPAJ (Panamá). Esto, unido a los manejos de la contratación, ejecución y falta de validación de los diagnósticos en la región han generado un cierto nivel de desprestigio de CASAC en su enfoque con la comunidad.

La eficiencia y capacidad se ve reducida debido a que el perfil del actual del equipo actual está dirigida fundamentalmente para trabajar en la motivación de una legislación homogénea regional la cual, como se ha reconocido por las distintas fuentes, supera en mucho el alcance del proyecto, primero por estar fuera del alcance directo, dependiendo de la voluntad de los parlamentarios y ejecutivos de turno, y segundo por las limitaciones de tiempo de la vida del proyecto comparada con el tiempo promedio que toma la aprobación, reglamentación e implementación de una ley o conjunto de normas. Por tanto, el énfasis debería estar en actividades concretas como los otros pilares del proyecto, es decir, apoyo al control, desarme y destrucción de armas pequeñas y ligeras.

Hay problemas de comunicación serio entre las partes. Tanto SICA como el PNUD no informan oportunamente al proyecto sobre actividades desarrolladas en la región. En anteriores ocasiones, los puntos focales, se han enterado de las actividades en curso o ya desarrolladas a través de los donantes y no por la UER.

Proyectos como el CASAC deberían contribuir –de manera tangible y en forma proporcional a su tamaño— a crear bases de solución para el tema de APL. Esta contribución depende en alto grado de la calidad del personal, de sus capacidades técnicas y de la gestión de actividades para que se convierta en un actor que agregue valor en este medio altamente especializado.

La visibilidad no se mide por el número de eventos al que asista, sino por qué tan visibles son los resultados, impactos o acciones que contribuyan al logro del objetivo del proyecto. En algunos casos se informó que ha sido contraproducente la aparición repentina de funcionarios en muchos eventos a los cuales no necesitaba ir o no se estaba capacitado para hacerlo.

1. EFICIENCIA FINANCIERA

- a. Esta evaluación cubre la primera fase del proyecto ejecutado por SICA y PNUD, y financiado por la Unión Europea, con la contrapartida reciente del Fondo España-PNUD, que ha venido a complementar la contribución principal de la UE. Previamente hubo recursos de donación alemana a PNUD y excluye los recursos de otras fuentes, como Austria y Suecia. Para claridad en

la terminología, la evaluación se refiere al CASAC en su conjunto como un proyecto, a pesar de la denominación de “Programa”, ya que en realidad se trata de un proyecto con múltiples donantes.

- b. El proyecto se financió con un total aproximado de fuentes de recursos a la fecha de US\$2'606.950 , de los cuales 52% corresponden a aportes de la Unión Europea (€1'000.000); 31% a contribuciones de PNUD (US\$810,000); 13% del Fondo España (AECID) con \$350,000 y \$100,000 de la cooperación de Austria, que representan el 4% del total. Adicionalmente hubo un aporte de €12,000 del Gobierno de Suecia para una contribución en especie del CASAC (Contratación de un experto).
- c. Los egresos totales desde el origen del CASAC, a la fecha de esta evaluación, son \$2,237,861.13 quedando un saldo para 2011 de \$295,448.81. Los egresos correspondientes a los fondos de la Unión Europea, ascienden a \$1,137,241.23.
- d. La mayor parte de los consultados expresaron inquietudes sobre el alto porcentaje de los salarios internacionales y de los demás gastos operacionales frente al total del presupuesto. Cabe mencionar que por el carácter internacional del proyecto, al inicio del mismo se determinó adoptar la escala salarial del sistema de Naciones Unidas para el personal de dirección y asesores. Una revisión a dicha escala indicó que todos los cargos están en los límites aceptables, normales, con la excepción de uno de nivel secundario. Por otra parte, tratándose de un proyecto de presupuesto pequeño, la proporción destinada a gastos corrientes es más alta, pero se encuentra en los límites de este tipo de iniciativas de cobertura regional.
- e. Sobre la entrega de informes

Durante la misión de evaluación y la revisión de documentos se detectó la existencia de problemas relacionados con la calidad y oportunidad de informes de avance, tantos financieros como de gestión desde la UER al SICA y PNUD. Los informes de progreso y resultado deben presentarse al Comité de Dirección (SICA-PNUD-UE). El artículo 2.1 de la UE⁴⁶ indica que es obligación del PNUD presentar informes de avance y finales, además de los informes financieros cuando sean solicitados por la UE. Con respecto a este último punto se han presentado oportunamente.

f. Sobre contrataciones y gastos

Según el artículo 14 de las Condiciones Generales de contratación entre la ONU y la CE donde se establecen los criterios de elegibilidad de gastos, es obligación garantizar que las contrataciones y el gasto del dinero se realicen en el marco del acuerdo de contribución. Por las razones arriba expuestas especialmente por el aislamiento en que se dejó a la dirección del proyecto en varios momentos – antes de la transferencia del proyecto al Centro Regional - y a la falta de claridad de mando gerencial entre PNUD y SICA, con el fin de avanzar con el plan de trabajo. Es posible que la dirección, para avanzar en el cumplimiento de los objetivos, haya asumido responsabilidades y tomado decisiones que estaban más allá de lo definido en el convenio de financiamiento.

⁴⁶ “2.1 The Organisation shall provide the Contracting Authority with full information on the implementation of the Action. To that end, the Organisation shall provide before signature of this Agreement a work plan for the first period of implementation specified in the Description of the Action. The Organisation shall also draw up progress reports and a final report. These reports shall consist of a narrative part and a financial part. Reporting, narrative as well as financial, shall cover the whole of the Action, regardless of whether this Action is wholly financed or co-financed by the Contracting Authority.”

2. EFICIENCIA ADMINISTRATIVA

- a. La competencias del equipo están más orientadas para trabajar en la motivación de una legislación homogénea regional aunque el énfasis debería estar dirigido a actividades concretas relacionadas con los otros tres objetivos del proyecto, tal como se encuentra definido en el Anexo I del Acuerdo de Contribución de la UE⁴⁷.
- b. Con respecto al nivel de eficiencia del modelo organizativo de gerencia, coordinación y administración del proyecto, a partir de las entrevistas y la revisión documental se puede concluir que, aunque el personal del proyecto tiene buenas intenciones y voluntad para hacer un trabajo relevante, hay limitaciones técnicas y de gestión para lograr una operación más eficiente, que corresponda a las expectativas y necesidades regionales.

SOSTENIBILIDAD Y APROPIACIÓN

El concepto de sostenibilidad mide la extensión o continuación de los beneficios de la iniciativa una vez que la asistencia externa haya concluido. Durante las entrevistas el evaluador hizo las preguntas bajo dos escenarios claramente diferenciados: (a) cual es la expectativa real de sostenibilidad una vez el proyecto termine, suponiendo que no hubiera posibilidades de una segunda fase del CASAC; y (b) cómo ven la capacidad de sostener en el futuro (una vez termine la segunda fase tres años después) si se aprueba una posible extensión de financiamiento por parte de la UE u otra organización. Al respecto, la valoración de la sostenibilidad fue medida con mucho escepticismo, principalmente debido al reducido número de logros obtenidos. La apropiación del proyecto por parte de las contrapartes, es decir cómo han acogido y se han apropiado del proyecto los Gobiernos, Parlamentos y las OSC, ha sido calificada por los encuestados y entrevistados de la siguiente manera:

- Ha habido apertura mutua, ya que todos han tratado de colaborar con CASAC en algún momento de la ejecución y el proyecto ha sido abierto a colaborar con casi todos los sectores.
- Esa positiva gestión que dinamizó la discusión y el involucramiento de amplios sectores, se quedó corta debido a la falta de (i) planificación ligada a los objetivos del proyecto y a (ii) la ausencia de un sistema de seguimiento y monitoreo para atender las iniciativas y expectativas generadas en los países ocasionó falta de interés y algunos interlocutores clave redujeron su grado de apropiación del tema.

En cuanto a la apropiación y el apoyo real por parte de SG-SICA y PNUD como socios estratégicos del proyecto:

- Varios entrevistados han indicado su percepción de que cada institución tiene una visión distinta sobre su papel y control sobre el proyecto, incluyendo la UER. De igual manera, CASAC tiene relaciones muy diferentes con el Centro Regional y cada oficina país opera de manera diferente. La participación del PNUD en el proyecto es dual, por una parte es un socio que presta una colaboración, pero por otra es el co-responsable de la ejecución junto a SICA. Debería existir consistencia en este manejo, ya que está siendo visto por diferentes actores, especialmente por parte de la Unidad de Seguridad Democrática como una organización que presta sus servicios administrativos solamente, pero por otro lado está el trabajo de asesoramiento técnico y de planificación. El CR quiere asumir un rol más trascendente en la

⁴⁷ Contribution Agreement, Annex I

gestión del proyecto y brindar sus ventajas competitivas como organismo multilateral, supranacional y con asiento en la región con oficinas en todos los países.

- Teniendo en cuenta que el PNUD es responsable directo de la ejecución del proyecto, en su carácter de firmante del Acuerdo de Contribución, también reconoce que ha habido varios cambios en su gestión e involucramiento, primero desde la oficina local en Nicaragua y, posteriormente, con la entrada en escena del Centro Regional del PNUD, que ha sido bien recibida tanto por los países como por la SG-SICA, que ahora aprecia la contribución regional, similar en enfoque y cobertura.
- Las diferentes líneas de evidencia indican que CASAC, como proyecto⁴⁸ que forma parte de la SG-SICA, ha sido marginado del SICA y considerado como un “ente extraño”. Es esencial que SICA reconozca a CASAC como una “dimensión” propia que trata el tema de armas pequeñas y ligeras, inmersa en su propia estructura y programas, aunque en la actualidad está ubicada en otro país de la región y no en la sede.
- En consecuencia, a partir de los análisis (b) y (c) se puede concluir que la administración del proyecto CASAC se vio “abandonada” en diferentes momentos de su implementación, por lo cual, ante este vacío asumió en sus propias manos –correcta o incorrectamente- la toma de decisiones, incluyendo algunas contrataciones, la gestión de búsqueda y manejo de otras fuentes de recursos y la orientación general. Afortunadamente, en la actualidad hay un re-acercamiento impulsado por el nuevo Secretario General de SICA hacia el tema de seguridad (incluyendo al CASAC) y, por otra parte, de la AT operativa del Centro Regional y BCPR al CASAC, junto con el apoyo administrativo y financiero.

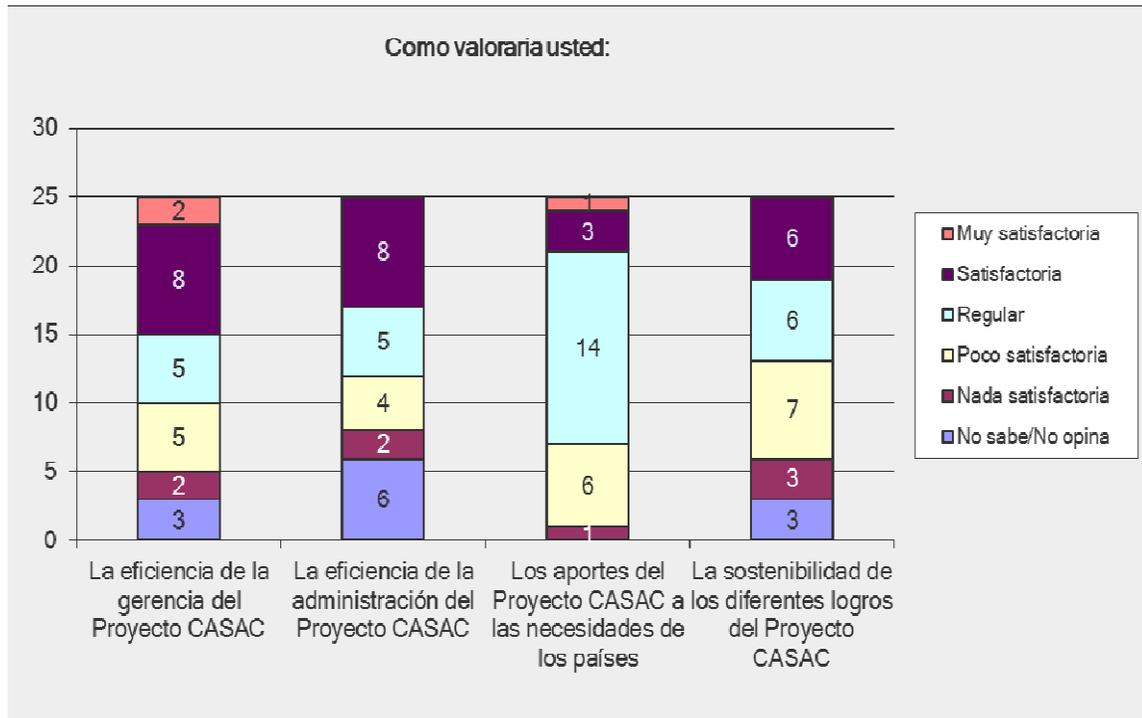
Trabajo de la UER en la coordinación y búsqueda de sinergias entre las agencias y organizaciones de la sociedad civil que trabajan sobre el tema de APL:

- a. La UER ha intentado acuerdos con muchos socios en muchos momentos, en un contexto político y de seguridad muy complejo, que exige una gran capacidad de interlocución y conocimientos especializados. Esto fue reportado como una limitación para lograr una mejor coordinación y consolidación de esfuerzos. Algunas instituciones especializadas han realizado varias colaboraciones con CASAC pero consideran que muchas veces es un socio que no aporta mayor valor agregado.
- b. La participación de la UER y su papel como coordinadora de las acciones que el CASAC cumple en los diferentes espacios de la integración regional, no ha resultado tan positiva en la práctica, a pesar de sus esfuerzos. Es reconocida la crisis del proceso de integración regional en Centroamérica, que lleva varias décadas luchando por el sueño de Morazán, lo que ha afectado esta dimensión clave del CASAC en el ámbito regional. Indicaciones recibidas durante las encuestas también aseguran que ciertas actividades del proyecto, especialmente las relacionadas con los diagnósticos y los sistemas de registro, causaron reacciones entre los países y, por tanto, se percibe retrocesos hacia la integración en el tema de control de APAL.

La gráfica No. 11 permite entender que, en promedio, cerca de la mitad de personas valoran positivamente el CASAC en cuanto a su eficiencia, este porcentaje es menor cuando se refiere a la sostenibilidad y contribución a responder a las necesidades fundamentales de APAL.

⁴⁸ Ver página web y declaraciones.

Gráfica No. 11 **Valoración de eficiencia gerencial y administrativa, aportes y sostenibilidad del CASAC**



El 40% de las respuestas con respecto a la eficiencia de la gerencia fue entre satisfactoria y muy satisfactoria, indicando entre las razones que aunque CASAC está integrado por una planta de personal muy pequeña, logrando muchos objetivos con los limitados recursos aún en casos de aislamiento periódico de parte de las organizaciones patrocinadoras. En el proceso se generaron algunas expectativas en torno al programa, las cuales rebasaron las capacidades institucionales y financieras del mismo, lo que generaba lógico descontento entre los múltiples solicitantes. Una cuarta parte calificó a la gerencia de regular; dos personas de 25 dijeron que era poco satisfactoria y 12% estuvieron en total rechazo al desempeño de la gerencia.

En cuanto a la administración del proyecto 8 de 25 encuestados califican la gestión como satisfactoria y un número igual como poco a nada satisfactoria. Más de la mitad de los encuestados (56%) indica que es “regular” el aporte del CASAC a las necesidades de los países; el 24% lo califica de poco satisfactorio; 16% califican muy bien este aporte y solo una persona de 25 estuvo por completo insatisfecho.

Con respecto a la sostenibilidad, 48% consideran que es posible mantener los diferentes logros del proyecto; 28% piensan que son regulares las posibilidades de sostenimiento y 24% dudan mucho al respecto (poco o nada probable).

Según las entrevistas, el panorama es más pesimista sobre el sostenimiento. Algunos consideran que el proyecto y su UER no han incidido ni en apropiación ni en sostenibilidad de sus acciones, más aún, dudando de la existencia de productos o resultados que sean sostenibles. Este factor ameritaría revisarse y reflexionarse con profundidad para una siguiente fase.

Otro asunto que debe considerarse con suma seriedad en cuanto a futuras acciones de sostenibilidad, es que el problema del tráfico ilegal de armas, municiones y explosivos es demasiado grave y creciente⁴⁹. En consecuencia, las acciones del CASAC no se sienten y el efecto es mínimo debido a la concentración en temas como registro de armas legales, con seguimiento a sus propietarios, y no de control, decomiso y destrucción de armas ilegales.

Hallazgo resumen 4.1 *El nivel de apropiación del proyecto por contrapartes y los socios es reducido y las perspectivas de continuación después que se termine el apoyo de la CE son mínimas, a menos que se establezca un mecanismo de financiamiento por contrapartidas en la posible siguiente fase del CASAC.*

- a. El nivel de apropiación temática es alta pero de la relación institucional muy baja. El proyecto requerirá una reformulación tanto institucional como de su equipo técnico.
- b. Paradójicamente, hay indicaciones que el proyecto generó anticuerpos para la apropiación, debido al enfoque “top-down” de las propuestas que se interpretó como una imposición, más que una herramienta de referencia regional.

CONTRIBUCIONES DEL CASAC HACIA LOS RESULTADOS A NIVEL DE EFECTOS.

Medida de los efectos y cambios importantes generados por el Proyecto

El proyecto, con sus limitados recursos y grandes expectativas, no ha llegado a cumplir con la mayoría de sus objetivos, a pesar de las oportunidades de posicionarse en la temática en la región. Las contribuciones mencionadas anteriormente, como la difusión y promoción del diálogo son un aporte relevante y definitivamente constituyen una nueva etapa en la forma de abordar el tema en Centro América, debido al CASAC. Aparte de lo anterior, la contribución a los efectos es mínima. Aunque el CASAC ha invertido en eventos y capacitaciones, no se evidencia un efecto directamente en la mejora de la capacidad de las organizaciones regionales en la lucha contra el tráfico ilícito de APL y en la preparación de los gobiernos locales y nacionales para que respondan a las amenazas del tráfico de armas y la criminalidad resultante y su incidencia negativa en el desarrollo humano.

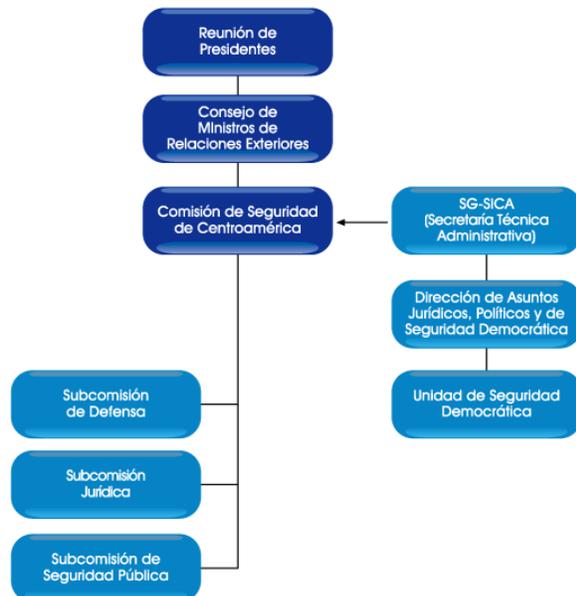
⁴⁹ Actividades regionales pueden contribuir a la sostenibilidad, como la llevada a cabo durante los días 3 y 4 de septiembre de 2010, cuando se realizó el “Espacio Regional de Discusión del Código de Conducta Centroamericano para la Transferencia de Armas, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados y del Tratado de Comercio de Armas”, con la participación de las delegaciones de los países de Guatemala, Belice, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y República Dominicana.

Contribución de la Asistencia Técnica del PNUD (CR) a la implementación del proyecto

La contribución que ha tenido la asistencia técnica del PNUD (Centro Regional) en el desempeño del proyecto se puede ver desde los siguientes aspectos:

- PNUD formuló el proyecto y logró su financiamiento inicial. Hubo un período (2007-2009) en el cual PNUD CPR no contaba con personal técnico hispanoparlante y conocedor de la región suficiente para darle acompañamiento y control de calidad en momentos claves. La llegada de los especialistas en seguridad ciudadana de PNUD CPR, con sede en Panamá fue bien recibida por los países, aunque, según varios entrevistados, llegó muy tarde para corregir desaciertos previos.
- El proyecto pasa en octubre de 2010 a PNUD- Centro Regional con lo que se dio una recuperación e impulso. De esta forma el CR comenzó –junto a SG-SICA- a participar en la revisión de planes de trabajo, términos de referencia, definición de los productos y de otros aspectos técnicos que anteriormente no eran provistas, ya que el PNUD Nicaragua se encargaba de aspectos administrativos fundamentalmente y por tanto CASAC no contaba con tal acompañamiento técnico. Hasta ese momento, muchos de esos aspectos estaban previamente bajo la propia dinámica de la UER.⁵⁰
- El PNUD ha sido un respaldo institucional, técnico y administrativo para la SG-SICA, la comisión de seguridad (ver Gráfica No. 8), y para la Dirección de Asuntos Políticos y de Seguridad Democrática. A pesar de algunos procesos de ajuste al comienzo de la cooperación, la misma dirección ha reconocido las ventajas de trabajar en conjunto, el fortalecimiento técnico y el apoyo en las esferas políticas, además de las ventajas frente a los donantes, en este caso a la Comisión Europea, que ha logrado hacer posible el manejo financiero, administrativo del proyecto.

Gráfica No. 8 **Comisión de Seguridad de Centroamérica (SG-SICA)**



⁵⁰ Se entiende la posición de la dirección del proyecto que, teniendo en mano un plan de trabajo y ante periodos de ausencia de dirección, asumiera *motu proprio* la ejecución, e incluso contratación de actividades, para cumplir con las metas esperadas. Esto, por supuesto, no justifica cualquier error que se hubiera podido cometer en el intento.

Papel de las oficinas locales del PNUD en la coordinación y ejecución del proyecto

El papel de las oficinas locales del PNUD en cuanto al apoyo a la coordinación y ejecución del proyecto ha sido variado y en múltiples instancias. Desde el comienzo, la oficina de país de El Salvador colaboró en el diseño del proyecto con BCPR Nueva York y la oficina de Nicaragua se hizo cargo de la administración, al haber sido seleccionada Managua como la sede del mismo. En algunos casos han trabajado con la UER y hubo buenas experiencias en control de armas desarrolladas por PNUD El Salvador, que sirvieron de ejemplo a las iniciativas llevadas a cabo en las otras oficinas país. Sin embargo, en este momento se han presentado casos en los cuales los esfuerzos podrían ser más coordinados para generar una búsqueda de recursos financieros entre CASAC, PNUD, UNLIREC, OEA, UNODC y otros.

Enfoques transversales

Género

Los aspectos utilizados comúnmente para medir la perspectiva de género son, entre otros, la voluntad política mediante acciones concretas llevadas a cabo por la máxima autoridad; ajustes legales y normativos; la distribución del presupuesto con enfoque de género y asignación de los recursos específicos; políticas específicas de acción interna y externa de la organización en las políticas públicas; la participación del personal y directivos de la organización en la identificación de problemas vinculadas al género; fomentar la participación de la sociedad civil organizada; definición de responsabilidades y acciones para lograr la equidad e igualdad; y sistemas de seguimiento y control.

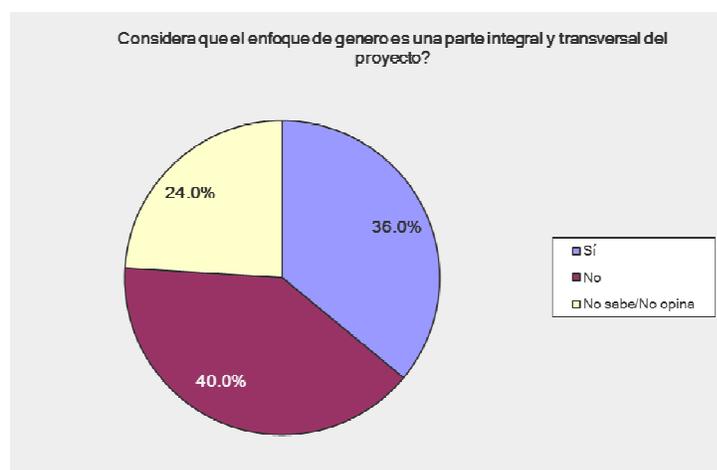
En tal perspectiva, el avance de aspectos de género en el proyecto con enfoque transversal es limitado. Algunos aspectos fueron asumidos en el marco del trabajo con organizaciones de la sociedad civil. Las mujeres participantes juegan un papel importante en la detección y denuncia de la violencia intrafamiliar. Algunas ONG vinculadas a CASAC tienen programas de educación y prevención en tal sentido. El evaluador visitó algunas y constató que, por ejemplo las madres, esposas o compañeras capacitadas pueden denunciar el tráfico de armas o acogerse a programas de destrucción de armas a cambio de mercado o a cambio de bienes o servicios (ya que muchas veces se logra mayor éxito con capacitación o bienes para montar pequeña empresa).

En cuanto al rol del CASAC, se ha dado un efecto interesante en el nivel de dirección del proyecto, por la larga experiencia de más de 22 años trabajando en la Policía nicaragüense, su directora coordinó los aspectos de género, tiene conocimiento de la temática y es sensible a la misma. Es por esto que le dio un carácter preferencial en la ejecución de las actividades, en especial la actividad 4.2 de iniciativas regionales de formación sobre el tema con perspectiva de género. En el plan de actividades de 2010 por ejemplo contempla específicamente actividades de capacitación en coordinación con organizaciones de la sociedad civil. No obstante, al igual que otras experiencias de género siempre encuentran bloques de resistencia. En este caso, la situación se ha dado de doble filo, pues en la mayoría de los países, incluso en el suyo su propio, el tema de las armas, su control y todos los aspectos relacionados son eminentemente masculinos. Como paradoja, un informante aseguró que aún algunas comisiones

nacionales de seguridad dentro de las Asambleas legislativas o Congresos, -cuyos integrantes también son totalmente integradas por hombres- llegaron a descalificar en alguna ocasión el apoyo que CASAC ofrecía o solicitaba, con el argumento que el proyecto estaba representado por mujeres.

En tal sentido, la encuesta mostró que el 40% de los encuestados respondió que el enfoque de género no es parte integral ni transversal del proyecto, mientras 36% opinan que sí lo es. Un cuarto de los respondientes indicaron que no conocen o no opinan al respecto. En general, no se ha percibido la existencia de este enfoque, salvo en reuniones regionales o nacionales donde se menciona que hay que integrarlo como parte de la solución de la problemática, aunque a veces se enfatiza demasiado, lo que puede causar resistencias a su implantación. En conclusión, se han hecho algunos esfuerzos en actividades específicas, aunque no se ha logrado imprimir el carácter transversal del enfoque de género.

Gráfica No. 13 Percepción sobre enfoque de género del CASAC



Se debe mencionar que se han hecho esfuerzos para incluir en el marco programático iniciativas que tuvieran el enfoque de género y que, en términos de proceso, se ha realizado un trabajo de abogacía liderado por la Unidad Ejecutora en este sentido, dado que la estructura de SG-SICA y la Unidad de Seguridad Democrática no trabajaba directamente con Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica y República Dominicana (COMMCA), que es un

órgano del SICA.

Ha habido también un buen equilibrio entre mujeres y hombres participando en el proyecto, tanto como personal de base como en las diferentes agencias y en los distintos países.

En cuanto al impacto del tema en la sociedad, es evidente que diferentes formas de violencia afectan a los diversos grupos poblacionales y etarios. En los últimos años los grupos más vulnerables han sido los jóvenes y las mujeres. En el caso de las mujeres está incrementando alarmantemente las muertes violentas en todos los países, especialmente en los del triángulo norte”. Por ejemplo, en El Salvador, hay 14 asesinatos diarios en promedio, los fines de semana mueren 40 personas, de los cuales 70% por armas de fuego⁵¹. De esos, un creciente número es de mujeres, aunque para confirmar las cifras es importante disponer de información válida y confiable por género para identificar los cambios en los fenómenos de violencia y delincuencia.

Por otro lado, es sorprendente el alto nivel de representación femenina en las organizaciones de la SC, en los centros de investigación, y –aunque en menor grado- también se encuentran mujeres ocupando altos cargos en

⁵¹ Unidad de Seguridad Democrática, SICA.

áreas de seguridad de gobiernos y otros organismos, como viceministerios y direcciones. Esto demuestra el interés e importancia en la sociedad, sin distinción de razas, género, o nivel social.

Gestión del Conocimiento

Inclusión del CR de PNUD y la difusión de actividades como resultado de los diagnósticos al haber incluido varias ONG y centros de investigación. Hay ahora un esfuerzo mayor por imprimir gestión del conocimiento en el proyecto, lo que se demuestra con la inclusión en el Plan de Trabajo de 2011 de sistematizaciones de buenas experiencias a nivel de país, así como de aprovechar conocimiento generado en un país para compartir con los demás utilizando la plataforma de CASAC (caso de El Salvador con el sistema de registro de armas).

Desarrollo de Capacidades

Resulta interesante mencionar que, poco a poco, como efecto del proyecto, se están construyendo capacidades individuales, institucionales, y en las sociedades. La presencia de la directora en eventos y comisiones, la realización de talleres de SICA con participación del PNUD y de CASAC, son métodos de cómo se está haciendo el proceso. De la misma forma, se está asegurando la apropiación nacional, así sea cuando se critica al proyecto o a los socios del mismo, ya que produce un efecto de divulgación y genera acciones (administrativas, legales, foros de discusión, etc.) Se podría establecer un carácter transversal del objetivo específico 2, R.2.1 y por medio de la construcción de instituciones por medio de las Comisiones Nacionales Multidisciplinarias (CNM).

3.2 Conclusiones

1. El proyecto se enmarca desde su origen en un contexto bastante difícil, complejo y peligroso. A diferencia de cuando se concibió hace casi una década, e incluso tres años después del inicio de actividades, las condiciones regionales y en cada uno de los países han empeorado en muchos frentes relacionados con el tema de las armas. En primer lugar, el contexto que atiende el proyecto se debe mirar como la causa y, al mismo tiempo, el efecto de grandes fuerzas que luchan entre sí, como la violencia generalizada, la falta de capacidad institucional de los estados, la exclusión social, el narcotráfico, las pandillas, los poderes económicos, la corrupción, y otro sinnúmero de problemas que aquejan la región, convirtiéndolas en una de las más violentas del mundo.
2. El proyecto ha estado sujeto al vaivén de las decisiones y de las prioridades de las instituciones que lo patrocinan, que tienen a veces visiones diferentes y esperan resultados diversos. Esto ha generado que en las distintas etapas de la vida del proyecto haya habido períodos de más atención por parte de unos y desatención por parte de los demás. Esta situación, sin embargo, ha evolucionado recientemente, hasta lograr un interés generalizado por parte de los diferentes socios, con miras a la posible extensión a una siguiente fase.
3. Ante la gran escala de las amenazas a la seguridad de la región, hay múltiples iniciativas de muchos donantes y entidades financieras internacionales (BID, Banco Mundial, USAID, GIZ, ASDI y otras agencias de cooperación) además de los recursos propios de organismos regionales (SICA, BCIE) o de las instituciones individuales de los países (Ministerios de Gobierno y Seguridad, Policía, Ejército). No obstante, hay evidencia de descoordinación e incluso de duplicaciones de esfuerzos, en parte auspiciada

por la alta rotación de gobernantes y encargados en los mismos países. El rol observado del CASAC en la articulación con estas iniciativas y su capacidad de coordinación como brazo ejecutor del SICA es limitado hasta el momento, lo que es justificable, pero tiene un potencial inmenso como parte de un ente regional, si logra articular los esfuerzos nacionales, en consonancia con la Declaración de París⁵², especialmente en cuanto a alinear los donantes con las estrategias y prioridades de los países socios.

4. Con respecto a los temas transversales, se detectó que no hay una definición clara del enfoque de género o de derechos humanos como parte integral del proyecto, aunque la evaluación detectó varios casos en los cuales la vinculación de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) aportaron elementos y prácticas que incluyen el papel de mujeres en la detección y denuncia de armas ilegales, violencia intrafamiliar asociada a armas de fuego y procesos de intercambio y destrucción de pistolas, revólveres y otros. En cuanto al área de Gestión del Conocimiento como tal, se han dado algunos avances recientemente con la inclusión del CR de PNUD y la difusión de actividades como resultado de los diagnósticos al haber incluido varias ONG y centros de investigación. Con respecto al eje de Desarrollo de Capacidades, bien se puede reconocer el carácter transversal del objetivo específico 2, R.2.1 de construcción de instituciones por medio de las Comisiones Nacionales Multidisciplinarias (CNM).
5. El proyecto ha tenido un gran efecto amplificador pues, a pesar de su reducido tamaño y escasos recursos, ha logrado promover la discusión sobre APL tanto en los países como en la arena regional e incluso internacional con enfoque en Centro América. El CASAC ha logrado realzar la conciencia y el conocimiento entre los diferentes estados e instituciones, abriendo un espacio de diálogo que abarca a las altas autoridades, los cuerpos encargados del control y prevención del crimen, universidades y OSC.
6. Como consecuencia del punto anterior, el proyecto generó grandes expectativas en los múltiples frentes que adoptó. Los expertos consultados en diversas organizaciones aseguran que, tanto por la limitada capacidad técnica como por la falta de seguimiento y continuidad, el proyecto no logró obtener los resultados esperados, dejando un vacío y la sensación de frustración cuando se esperaba interlocutores que pudieran contribuir con valor agregado a las iniciativas existentes.
7. Las diferentes líneas de evidencia indican que, para la mayoría de los países y sus entidades, el modelo de integración regional aplicado por CASAC no fue exitoso, debido al carácter vertical de las propuestas, a la falta de construcción de un esquema a partir de las bases en cada país, y al enfoque de diseño que se ha tenido que ha sido factor crucial para no lograr los resultados esperados del proyecto.
8. Los diagnósticos regionales tuvieron muchas dificultades para su realización, contratación, ejecución y entrega. Haber pasado de seis meses a más de un año y medio de entrega de los estudios regionales y de país, hizo perder la eficacia de los mismos, generó desconfianza sobre sus contenidos y sobre el grado de independencia, al haber pedido la aprobación de las fuerzas de cada país para que los diagnósticos fueran “políticamente correctos”. Esto generó que no se destacaran las debilidades, limitaciones y necesidades reales para combatir el problema de manera regional, nacional y local de manera eficiente. Los retrasos ocasionados hicieron también perder vigencia a los propios insumos de los diagnósticos, incluso al haberse producido cambios de gobierno o de autoridades, nuevas legislaciones, nuevas estructuras de policía, ejército o aduanas.

⁵² Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo (2005) y Programa de acción de Accra (2008)

4 Recomendaciones

4.1 Recomendaciones generales

En línea con los hallazgos y las conclusiones antes presentadas, en previsión de una segunda fase del CASAC, se recomienda que la UER sea convertida en una unidad interna de la SG-SICA, y la administración del proyecto se establezca con las siguientes características:

- a. Sería conveniente que los socios y las autoridades consideren trasladar el proyecto a la sede de la SG-SICA en El Salvador, con el apoyo permanente del Centro Regional de PNUD, por tratarse ambos de entes supranacionales que coinciden en esta misión, y que se beneficiarían mutuamente para el logro de los objetivos hacia la población de los países miembros.
- b. Extender el financiamiento del CASAC a una segunda fase mediante recursos de la CE con un nuevo acuerdo de financiamiento que sea más concreto y dirigido a pocos objetivos más concretos con mayor impacto.
- c. Apoyar el fortalecimiento institucional del SICA en cuanto a su nuevo rol con el posible CASAC II, en preparación para la siguiente fase y que, una vez CASAC se encuentre en la sede de SICA, sean fortalecidas sus capacidades profesionales y técnicas. SICA ve con beneplácito el apoyo del Centro Regional del PNUD y de las agencias del sistema al fortalecimiento de la SG-SICA y de la Unidad de Seguridad Democrática, y reconoce no tendría problema de trabajar con PNUD en la segunda fase, pero esperaría que sea con una óptica de cooperación flexible, con más apertura y autonomía para apoyar el proyecto. Por ejemplo, SICA sugiere que el manejo de los recursos debe ser bajo un esquema concertado, donde los gastos elegibles y no-elegibles sean determinados de común acuerdo entre SICA y PNUD.
- d. Redefinir la composición del equipo de técnicos, involucrando personal de la SG-SICA e incorporando una red de responsables en cada uno de los países. Para este efecto también se requeriría consolidar la Unidad de Seguridad Democrática en el marco de los planes de reestructuración del SICA, que aparentemente ya se ha iniciado en 2011.
- e. El equipo debería ir respaldado además por dos o tres consultores de largo plazo, y por una serie de consultores de corto plazo para intervenciones puntuales, para optimizar la dinámica generada y obtener resultados visibles y medibles. Con el fin de tener un mayor impacto, para conformar el equipo del CASAC deberían contratarse expertos en APAL y desarme, ya que sin esto no podría fácilmente lograr sus objetivos. El proyecto debería buscar un nicho de especialización, en el cual su equipo de funcionarios o asesores sea excelente, evitando repetir o duplicar el trabajo que ya hacen otras instituciones, con más experiencia y capacidad técnica instalada para lo cual podría apoyarse en el esquema de la Red de conocimiento y la Red de Expertos Asociados del PNUD.
- f. Que el CR-PNUD y CPR continúen a lo largo de los 36 meses de ejecución de la siguiente fase (no de los 18 meses) como ente regional, que trabaje coordinadamente con las oficinas locales, y no recargar en una sola. Con esto, además de evitar desajustes, construir a partir de las experiencias

previas unas redes de apoyo transparente y cooperativo con las oficinas de país, atenderlas como los clientes preferenciales que son. Pueden planearse tres etapas de 12 meses cada una, en las cuales haya en el primer año una combinación de alta ejecución por parte del PNUD al comienzo junto con la transferencia de capacidades al SICA. En el segundo un proceso de entrenamiento “en servicio” y en el tercero el comando administrativo, financiero y sustantivo estaría en manos de SICA con el apoyo permanente del PNUD hasta el cierre del proyecto.

- g. La SG-SICA, en conjunto con PNUD, podrían establecer un comité consultivo del proyecto donde estén presentes las comisiones nacionales y representación de redes de ONG. Se trata de tener sinergias con las instituciones y las organizaciones que trabajan el tema para lograr resultados efectivos. Identificar los desafíos regionales y proponer soluciones para articular los países de la región en sus esfuerzos de prevención y control, revisando los mecanismos de implementación y articulando con los actores estratégicos nacionales para construir una visión de más largo plazo.
- h. Algunos entrevistados creen que el proyecto necesita ser validado por los actores pertinentes de la región, ya que la mayor parte de veces las acciones son propuestas por el proyecto y solamente se negocia con los gobiernos y no viceversa. CASAC debería hacer las veces de una secretaría ejecutiva de las Comisiones Nacionales/Multidisciplinarias para trabajar en función de una lógica regional a partir de las necesidades sentidas por las instituciones y las organizaciones de sociedad civil por otra parte.
- i. Rediseño: Definir uno, o máximo dos objetivos del proyecto, que sean más reales para el presupuesto y la duración contemplados, uno de los cuales puede constituir la “punta de lanza” que podría ser la de control de armas (prevención y destrucción) y el trabajo con la sociedad civil para el trabajo en la parte humana, educativa y formativa de las sociedades de los países de Centroamérica. Es tal vez ya el momento de entrar a una etapa más operativa y práctica, con menor contenido teórico cuando el problema crece en forma exponencial en la región⁵³. El papel de facilitador entre las Instituciones nacionales especializadas y sus homólogas en el exterior serán fundamentales para el éxito de una política común en el tema de control de armas. Por tanto, apoyar la tecnificación y capacidad de control de las instituciones y por otro apoyar efectivamente el trabajo de la sociedad civil en auditoría social y acciones de prevención.
- j. Ganar la confianza de las OSC y de las redes regionales de investigación que aportarían valor agregado y consolidarían los esfuerzos de sostenibilidad con las comunidades, las alcaldías municipales, el sistema educativo, y los gobiernos. Dándoles la oportunidad se crean multiplicadores de bajo costo en la región donde trabajan el tema.

⁵³ Hay entidades, como OEA, que han emprendido el análisis de las normas vigentes en cada país para ver los vacíos y necesidades de complementariedad y para cumplir con las normas de la CIFTA. Esta cooperación se ha hecho con UNLIREC, por lo cual no se necesitaría enfatizar en este aspecto legislativo en una fase siguiente del proyecto. También hay avances en el campo operativo que podría ser la punta de lanza para desarrollar capacidades en el control físico de armas de fuego como marcaje o destrucción arsenales de armas, municiones y explosivos. Además, para fortalecer la seguridad al entorno y garantizar la destrucción efectiva.

- k. Priorizar las actividades en función de las necesidades, requerimientos y aportes de los países pero teniendo en cuenta un marco de referencia de las metas regionales, basadas en la Estrategia de Seguridad actualizada; y en las mejores prácticas internacionales en la materia.
- l. Para la coordinación de acciones entre gobiernos y para que las capacitaciones tengan impacto en los procesos nacionales y regionales, es indispensable la creación de unos ejes o líneas de comunicación-acción entre los países. Aquí resultaría invaluable la alianza supranacional entre SICA y PNUD tanto en los aspectos políticos-gubernamentales, como en los aspectos técnicos-operacionales y del conocimiento.
- m. Promover mayor acercamiento y coordinación con las oficinas PNUD de país. Mayor incidencia del trabajo regional en los niveles nacionales. Los proyectos regionales no tienen en cuenta a las oficinas locales y esto no promueve articulación, lo que termina con agendas disímiles y en ocasiones con trabajos paralelos.
- n. Gestionar el aporte de mayores recursos económicos e institucionales como contrapartida de los países y organizaciones beneficiadas.
- o. Utilizar mecanismos efectivos para la difusión de los objetivos, actividades y resultados del proyecto en los medios de comunicación, mediante el diseño de una estrategia comunicacional de bajo costo pero de alto impacto.
- p. Promover la capacitación a todos los actores nacionales y regionales para uniformar los criterios y conceptos básicos sobre los temas de seguridad ciudadana y de APL.
- q. Programar el intercambio con otros países y organizaciones internacionales que tengan experiencias exitosas, como forma de conocer otras soluciones, así como para difundir los avances y soluciones del CASAC.
- r. Propiciar encuentros (presenciales o virtuales) más frecuentes para verificar objetivos, supervisiones a nivel gubernamental con las entidades regionales para unificar criterios y comprobar el grado de avance hacia la obtención de las metas programadas.
- s. Establecer una administración del CASAC basada en resultados, promoviendo la implementación del proyecto de abajo hacia arriba, buscando la construcción de procesos participativos, teniendo en cuenta que se trata de un proyecto "global" con enfoque regional: empoderamiento local, fortalecimiento de las organizaciones locales, logros nacionales y, finalmente, integración regional.
- t. Tomar en cuenta las condiciones y características de cada país y hacer un plan de atención, monitoreo y seguimiento de resultados en cada uno por parte de la UER.
- u. Como una mención especial para Belice, cuyo idioma oficial es el inglés y su sistema parlamentario difiere de los demás en la región, para que el Proyecto CASAC obtenga resultados tangibles en ese país, debe hacer prioritaria su comprensión de la situación actual en términos de

idioma, cultura, sistemas legales, instituciones de seguridad y funcionamiento de Gobierno. Tratándose de un país clave en el corredor mesoamericano, la integración efectiva y dinámica de Belice contribuirá a la toma de decisiones y a aumentar su conocimiento de los procesos nacionales y regionales.

- v. Las leyes, sistemas y procesos de toma de decisiones son diferentes en cada país (Ver Anexo 12). El diseño del proyecto CASAC debería considerar como paradigma empezar por la consideración de la diversidad de los países para el diseño y programación de actividades en la región.
- w. En tal sentido el enfoque debería ser inclusivo y participativo; brindar un seguimiento puntual por país para hacer presencia efectiva y coordinada (SICA-PNUD) con las oficinas de país de PNUD, para poder lograr cohesión y apoyo gubernamental permanente, y en la medida de lo posible, buscar apoyos para continuidad a través de los periodos de cambios presidenciales, de diputados y de direcciones, sobre todo durante los procesos de negociación, discusión de la legislación y puesta en marcha de las campañas operativas.
- x. Promover la extensión de las actividades de los países a zonas aisladas donde hay cultura de la violencia y de tráfico ilegal de drogas, armas y personas. Selvas, ríos, islas, caminos aislados y playas son cada vez más utilizados como puntos de trasiego de armas, tránsito de drogas y paso de criminalidad, por tanto deben ser atendidos prioritariamente en los planes nacionales de combate al flagelo para lo cual el CASAC puede jugar un papel importante como promotor.
- y. Fundamental aquí mencionar el papel importante de los municipios, en su carácter de manejo del territorio local, para que, sin recargarles nuevas responsabilidades, involucrarlos en los procesos de en su área de influencia.
- z. Buscar la articulación, comunicación y coordinación entre los gobiernos y las organizaciones de sociedad civil para establecer procesos sostenibles de control de las APAL Para lograr la continuidad de acciones, buscar desde el inicio la construcción de procesos sostenibles, independiente del financiamiento. “Que CASAC se centre en promover un efectivo control del tráfico ilegal de armas, en promover procesos de desarme desde el nivel comunitario al nivel regional, en endurecer las leyes para limitar el comercio legal de armas, en ejercer una fuerte presión con denuncia pública para que ello sea posible, en generar consensos entre personas influyentes en la región e involucrar personajes públicos altamente reconocidos desde beisbolistas hasta cantantes en campañas efectivas para la prevención del uso de armas”⁵⁴.

⁵⁴ Recomendación de un encuestado.

4.2 Recomendaciones regionales

Que las iniciativas que apoyan la integración regional sean construidas de abajo hacia arriba más bien como un resultado de los esfuerzos individuales o colectivos de los países (ejemplo el taller de los 22 proyectos en San Salvador)

Por tratarse el tema de seguridad y APAL de vital trascendencia para la región, los estamentos políticos en cada país deberían mantener una línea de respeto hacia los acuerdos supranacionales básicos, con la consistente presencia de los organismos regionales (especialmente SG-SICA) induciendo el logro de los resultados esperados.

Resulta conveniente y esencial que el proyecto CASAC esté bien coordinado con otras agencias, como el Departamento de Estado de los Estados Unidos, la OEA y UNLIREC. Como parte de la Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica se encuentra la sección VI, Combate al Tráfico Ilícito de Armas para que distintos actores puedan llegar a acuerdos sobre los objetivos y dividir acciones basándose en los recursos disponibles, asignándose responsabilidades. Esto es de gran importancia dado que CASAC podría recibir cerca de 2 millones de Euros a partir de 2012, si se aprueba su segunda fase, la que podrían servir para asegurar que sean utilizados correctamente y que contribuyan a un acuerdo común en Centroamérica.

4.3 Recomendaciones por institución

AL PNUD:

- Según los Términos de Referencia genéricos para las misiones de verificación, el análisis sobre la medida en que se han alcanzado los resultados del proyecto respecto a los objetivos iniciales va a ir acompañada una vez se presente el informe final a la Comisión Europea de un análisis de elegibilidad de los gastos. Esto está acorde con el artículo 14 de las Condiciones Generales de contratación entre la ONU y la CE donde se establecen los criterios de elegibilidad de gastos. Esta evaluación considera que PNUD, como parte de su función administrativa-operativa, debería ordenar una auditoría para definir si hubo o no contrataciones que se hicieron por fuera del acuerdo de financiamiento y cuáles serían las implicaciones de haber gastado el dinero en algo distinto de lo reflejado en el acuerdo de contribución – si se diera este caso.
- Ante la falta de sostenibilidad financiera del proyecto posterior a la ayuda internacional, debería preverse desde ya los mecanismos para motivar a los países y otros organismos internacionales a establecer un fondo a partir del año 3 de la posible extensión del proyecto con financiamiento de la CE.

A SG-SICA

- Establecer una nueva Unidad Ejecutora Regional con sede en las oficinas de SICA en El Salvador, integrada por (a) un equipo permanente de funcionarios de lo que ahora es la Dirección de Seguridad Democrática, (b) un grupo de asesores permanentes y (c) un grupo de consultores puntuales. El evaluador considera que la nueva UER se beneficiaría al incluir a la actual Directora en el grupo de asesores permanentes, por su conocimiento de los procesos en curso y de los diferentes actores en cada uno de los países y organizaciones.

A Sociedad Civil

Que las organizaciones de la Sociedad Civil, establezcan mayores vínculos con CASAC (y con las organizaciones que lo patrocinan) aprovechar el espacio que los centros de investigación, ONG y otras ofrecen, tanto en productos de investigación como en las redes del conocimiento que existen. Un enfoque consistente y bien orientado puede generar resultados rápidos y a su vez propiciar la sostenibilidad de la iniciativa, considerando que en cada uno de los países, así como en la región en su conjunto, los investigadores y trabajadores de estas organizaciones son un punto de referencia cada vez más utilizados.

Aprovechar el potencial que el Centro Regional del PNUD ofrece de aprovechar las Redes del conocimiento no solo en el país sino en la región.

Recomendaciones a la UE para una nueva fase del Proyecto

Iniciar con menor número de objetivos, claramente enlazados con el objetivo general, que sean más alcanzables con el equipo técnico y de gestión apropiados.

(1) Internacional

- a. Integrar los International Small Arms Control Standards y International Ammunition Technical Guidelines, traduciéndolas al español y adaptándolas al contexto centroamericano.

(2) Regional

- a. Crear un marco institucional multi-agencial donde los incentivos permiten compartir recursos financieros y humanos.
- b. Establecer un esquema de trabajo constructivo desde lo local hacia lo regional, a partir de guías o parámetros internacionales

(3) Nacional

- a. Fortalecer el poder ejecutivo mediante apoyo técnico y procesos de Estado sustentados por las estructuras supranacionales de SG-SICA y la Unidad Regional
- b. Combinar los esfuerzos de parlamentarios, universidades y OSC en la concreción de acciones inmediatas como propuestas de destrucción de armas, control de tenencia y reducción del porte

(4) Local

- a. Fortalecer campañas más permanentes para sacar las armas de las calles y espacios públicos.

(5) Institucional

- a. Fortalecimiento de la Dirección de Seguridad Democrática del SICA, de tal manera que técnica e institucionalmente garantice la inserción y transformación del CASAC en una unidad que consolide los esfuerzos de los países y que canalice los recursos financieros y de asistencia técnica de los donantes. En la actualidad son muchos los involucrados que han expresado sus quejas acerca de la capacidad de respuesta de parte de la Dirección de Asuntos Políticos y del Área de Seguridad, la falta de toma de decisiones, y las largas esperas para obtener una cita o ser atendidos en una consulta. Hay falta de diálogo entre los mismos funcionarios de esta dirección, que se pone en evidencia cuando se presentan a discutir asuntos en reuniones con delegados de los países o, en este caso, del proyecto. Estas limitaciones de parte de SICA generan grandes dudas sobre la real capacidad futura de SICA en aspectos técnicos, operativos y de liderazgo. La

mayor parte de relación con los países es con los enlaces en las Cancillerías, pero como se ha manifestado antes, éstos mismos no están necesariamente al tanto de los avances del tema APL en cada país por estar en la instancia diplomática y de viajes. Se indicó a esta evaluación que SG-SICA está en proceso una reestructuración.

- b. Elevar el nivel de la toma de decisiones en las instituciones de armas y en los ministerios, en dos instancias: (a) política-gerencial y (b) técnica y operativa.
 - c. Aunque suene utópico para muchos, es indispensable que los países firmantes del acuerdo de seguridad democrática implementen los acuerdos y convenios internacionales a los cuales se han comprometido en sus propias estructuras nacionales; sean consistentes en sus políticas; y respeten lo planificado, independientemente de los cambios de gobierno, pensando en función de país, a largo plazo, y no bloquear procesos.
- (6) Sociedad civil y población beneficiaria
- a. Crear un fondo de financiamiento multi-anual para investigación académica y educación pública para universidades y OSC que contribuyen a los objetivos.
 - b. Aprovechar el gran recurso humano de la región, altamente capacitado, con hombres y mujeres que conocen muy bien el tema de las APL y el de la Seguridad Ciudadana que se encuentran en universidades, ong y otras osc. Esta evaluación visito varios centros de investigación y revisó algunos CV de los investigadores y constató la alta calidad de preparación y experiencia de todos y todas profesionales.

4.4 Lecciones aprendidas

- El modelo de intervención de llegar con insumos o ejemplos de legislaciones “perfectas” a los gobiernos y asambleas de los países resultó un fracaso. La integración se construye mediante un proceso de confianza y con el aporte de capacidad de la Asistencia Técnica demostrada con resultados regionales, nacionales y locales.
- Los incentivos existentes para la colaboración entre las agencias no son suficientes y terminan fragmentando la colaboración con los Estados, haciéndolas menos eficientes
- Es muy difícil mantener sana distancia, y demostrar imparcialidad y efectiva colaboración con un Estado y sus instituciones cuando un proyecto regional está inserto en el mismo país y compuesto por personal íntimamente ligado a las mismas.
 - a. Cada país tiene sus complejidades, celos y arreglos que limitan las posibilidades de integración y transparencia en políticas regionales y acuerdos bilaterales
 - b. Los tiempos políticos debidos a elecciones y a cambios de personal clave en sus instituciones son diferentes y afectan el grado de compromiso y de sostenibilidad de acciones en proyectos regionales
 - c. Cada Asamblea Legislativa o Congreso tiene sus prioridades, establece sus comisiones de seguridad (incluyendo armas) pero los integrantes tienen alta rotación, afectando la continuidad de acciones en el marco legislativo.

- d. Algunos de los parlamentarios integrantes de las comisiones de seguridad o de los mismos jefes de policía tienen antecedentes e intereses que los comprometen, por lo cual pueden asumir posiciones ambivalentes frente al tema de APL.
- El proceso de construcción de la seguridad pública, debe considerar la naturaleza específica de cada país y su contexto, previo a la propuesta de modelos de homologación. El énfasis después debería estar (a) en un programa de desarme, para lo cual es necesario una política pública con referencias regionales dirigidas a la integración, interconexión y cooperación; y (b) un enfoque de cambio cultural acerca del relacionamiento de las personas con las armas, de forma disuasiva y defensiva (prevención y represión).
 - Una situación delicada es que algunos jefes de armas o jefes de registro en la región que tienen clara su función y lo que tienen que hacer, están limitados por las presiones jerárquicas que no los dejan operar.
 - En cuanto al tema de la división entre lo civil y lo militar, hay menciones que en varios casos los Ministros y viceministros manipulan y entorpecen los procesos de control y desarme.
 - Hay gran diferencia entre las Comisiones de seguridad por ejemplo, en algunos países éstas tienen mucha relevancia, o son excesivamente políticas, o pasan inadvertidas. Depende de la voluntad política y personal, no hay consistencia. Esto sucede aún en los organismos suprarregionales (SG_SICA) por ejemplo el actual secretario apoya decididamente el tema de la seguridad democrática.
 - Se debería apoyar en las instancias técnicas. Que lo que CASAC proponga siempre tenga la perspectiva de apoyo a las instancias técnica y que impliquen espacios de compromiso. En estos espacios de compromiso es donde pueden entrar agencias como UNLIREC y OEA para apoyar implementaciones, siempre y cuando haya respeto por las decisiones y prioridades nacionales. A su vez, los países deben comprometerse y no únicamente buscando donaciones. Igualmente desde el CASAC debe ser consistente en apoyar y hacer seguimiento a los procesos más que actividades aisladas. Existen denuncias de conflicto de intereses de Ministros y otros altos funcionarios, por ser dueños, por ejemplo, de compañías de seguridad.
 - Hay también diferencias en el sistema de elección de los diputados, por ejemplo en Costa Rica no pueden repetir su presencia en la Asamblea, pues no hay reelección. Entonces por esa razón es muy volátil el seguimiento de los temas de seguridad, entre otros. En otros países, como El Salvador, por ejemplo, donde hay reelección, la proyección es mucho más fuerte con mayor tendencia hacia los temas internacionales.
 - Ningún país tiene establecido como prioritario el tema del control, salvo esfuerzos como la “veda de armas” en El Salvador, sobre todo porque se debate el derecho o privilegio de la tenencia frente al porte (o “portación”)
 - Los intereses son muy fuertes y polarizados, pues los defensores han tenido y tienen fuertes vínculos a nivel de gobiernos y por otro lado están las ONG con posiciones de prohibición total.

Anexos

Anexo 1. Términos de Referencia de la evaluación.



PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO
CENTRO REGIONAL PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
Área de Práctica CPR – Proyecto Regional

I. Información del Cargo

Titulo del Cargo: **Evaluación Externa del Proyecto CASAC**
Supervisor: Líder de Práctica CPR - PNUD
Tipo de Contrato: LTA
Fecha de inicio: Agosto 15 de 2011
Duración: 60 días laborables (3 semanas de misión en septiembre)
Lugar de Trabajo: Ubicación libre, con misiones a Panamá, El Salvador y Nicaragua

II. Antecedentes

Contexto institucional

Como respuesta a este aumento de la violencia armada y la criminalidad en la región, y en función de los principios y acuerdos del Tratado Marco de Seguridad Democrática, los gobiernos centroamericanos han tomado una serie de medidas para controlar el tráfico de armas pequeñas y reducir la violencia armada a fin de mejorar la seguridad de los ciudadanos. De este Tratado se desprende la Estrategia Regional de Seguridad para Centroamérica, como un instrumento de coordinación de esfuerzos a nivel regional en la materia.

En la reciente Conferencia Internacional de Guatemala en Junio de 2011 los Jefes de Estado de Centroamérica, México y Colombia, la Secretaria de Estado de los Estados Unidos de América, representantes de países donantes y altos funcionarios del BID, BM, PNUD, OEA ratificaron su compromiso con la Estrategia Regional que se revisó recientemente y se han comprometido a sumar esfuerzos técnicos y financieros para su implementación en los próximos años.

Una de las líneas de trabajo de la Estrategia se refiere al Control de Armas Pequeñas y Ligeras (APL). En esta línea de trabajo opera el Programa Centroamericano de Control de Armas Pequeñas y Ligeras (CASAC) desde el 2003. El CASAC tiene por objetivo fortalecer los mecanismos institucionales para mejorar la seguridad humana en el ámbito nacional y regional en favor de una Centroamérica más segura.

Desde el 2009 y en el marco del CASAC, se implementa el proyecto de la Unión Europea titulado “**Apoyo a la lucha contra la acumulación ilícita y tráfico de armas de fuego en América Central y países vecinos**” a través de la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SG-SICA), con cobertura en

los países de Centroamérica (Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá), coordinación entre regiones y involucramiento de la sociedad civil. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo cumple la función de garantizar el correcto funcionamiento del proyecto y también está a cargo del monitoreo y la revisión periódica de las actividades.

El proyecto es ejecutado por una Unidad Ejecutora Regional (UER) con sede en Nicaragua, que es supervisada por el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). El PNUD también apoya la gestión del Proyecto (PNUD Nicaragua hasta el 1 de Octubre de 2010 y desde esa fecha el Centro Regional con sede en Panamá). El proyecto tiene una finalización esperada en el primer trimestre del año 2012, al cabo de la cual se espera iniciar una segunda fase con los ajustes que sean necesarios. Aparte de los recursos de la Unión Europea, el CASAC ha contado con financiación del Fondo España – PNUD y de BCPR (PNUD).

El SICA y el PNUD se encargan de firmar el plan de trabajo dos veces al año (cada seis meses), luego de ser presentado ante el Comité de Dirección integrado por los representantes de la Secretaría General (SG) del SICA, la Presidencia Pro-témpore del SICA, la Directora del CASAC y el PNUD (RBLAC y BCPR). El proyecto debe funcionar en estrecha coordinación con los Gobiernos Centroamericanos así como con las oficinas de los países del PNUD de la región.

Sobre el CASAC

El CASAC pretende establecer un marco regional para fortalecer el control de armas pequeñas y de esa forma contribuir a reducir la incidencia y el potencial de la violencia armada. Un marco regional brindará la oportunidad de avanzar en la agenda del control de armas pequeñas, específicamente en relación a los siguientes componentes:

- Brindar asesoría y asistencia técnica a las iniciativas nacionales para fortalecer el control de armas pequeñas;
- Facilitar el desarrollo de acuerdos regionales;
- Fortalecer el intercambio de información entre los Estados Centroamericanos; y
- Facilitar iniciativas fronterizas.

El objetivo de CASAC es reducir la incidencia y potencialidad de la violencia armada, a través de un marco regional para fortalecer el control de armas pequeñas y armas ligeras (APAL) en Centroamérica (se anexa marco de resultados de CASAC).

Sobre el PNUD

El PNUD por su parte tiene la seguridad ciudadana como una de sus áreas prioritarias en su Programa Regional de Cooperación 2008-2012, área que es ejecutada por el Centro Regional para América Latina y el Caribe (RBLAC/BCPR) a través de asistencia técnica a países y la implementación de proyectos de carácter regional. El CASAC pretende contribuir al Programa Regional en su área 3 (Prevención y Recuperación de Crisis y Conflicto), al efecto “capacidades locales, nacionales y regionales para garantizar la seguridad ciudadana fortalecidas, incluyendo el acceso a la justicia” y específicamente con los resultados

Sobre la Unión Europea

Tanto la Unión Europea (UE) como las Naciones Unidas tienen estrategias para relacionados con el comercio ilegal de APAL que permiten diversas iniciativas como el apoyo al desarrollo institucional y la nueva legislación en esta materia. También buscan promover el marcaje y el registro de las armas y

municiones con el fin de facilitar su trazabilidad, de acuerdo con Instrumento Internacional de Rastreo (ITI).

El programa de lucha contra el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras que se acordó en junio de 1997 (Documento del Consejo 9057/97 de 20.6.1997) hace un llamamiento a los estados miembros a redoblar sus esfuerzos contra el tráfico ilícito de armas, en particular las armas pequeñas y ligeras. Además, la UE y sus Estados miembros se comprometen a ayudar a otros países en este campo. Esta asistencia podría promover la cooperación y coordinación entre la inteligencia, aduanas y otros de derecho organismos de control, tanto a nivel nacional e internacional, y mejorar el intercambio de información y datos sobre el tráfico ilícito de armas.

También pide a la UE y sus Estados miembros a ayudar a terceros países a través de asistencia jurídica y administrativa, la formación policial y aduanera, adopción de medidas contra la corrupción, la promoción de proyectos regionales, subregionales y la cooperación nacional entre las fuerzas policiales, autoridades aduaneras y los servicios de inteligencia, el uso de bases de datos internacionales, etc. Especial atención está reservada para los países en situaciones posteriores a conflictos y en situaciones de baja seguridad e inestabilidad.

III. Propósito y Objetivos de la Evaluación

El propósito de la evaluación es valorar y documentar los resultados obtenidos con la ejecución del proyecto CASAC durante el periodo 2008-2011, determinar el cumplimiento de los objetivos descritos en el documento de proyecto y en el marco de resultados, e identificar otros resultados imprevistos que pudieran haberse generados como valor agregado durante la ejecución del proyecto.

Las actividades propuestas de CASAC se estructuran en dos niveles: regional, con el objetivo de crear un espacio interregional y un ámbito nacional. Las actividades regionales tienen como objetivo impulsar la formulación de una respuesta regional a los asuntos de APL particulares. Como resultado, el programa CASAC debería apoyar a cada país de acuerdo con las circunstancias nacionales específicas.

Por lo tanto, **se espera que la evaluación final sea una evaluación formativa que tenga una orientación a resultados, imparcial, independiente, útil y participativa.** El proyecto CASAC está en su tercer año de implementación en un marco de financiación de la Unión Europea y a través de esta evaluación se pretende establecer cuál ha sido el rol de CASAC en un contexto regional, además de identificar sus fortalezas y debilidades frente a una posible segunda fase de implementación. Ya que se trata de la primera evaluación de CASAC, se espera que la evaluación apoye en la rendición de cuentas tanto para los socios a nivel de los países centroamericanos, los socios que apoyan la iniciativa con recursos y otros socios.

Se espera que la evaluación identifique como lecciones aprendidas los factores que han facilitado y/o dificultado la implementación del proyecto y haga recomendaciones “forward-looking”, de manera que pueda servir como referencia para la segunda fase del proyecto. Se espera además que la evaluación suministre recomendaciones para aumentar el rendimiento del proyecto, así como de posibles áreas de intervención del PNUD. La evaluación también proveerá una **valoración del alineamiento de los resultados de CASAC con las prioridades establecidas en el Apoyo a la Estrategia de Seguridad en Centroamericana.**

Se espera también que con base en las lecciones aprendidas la evaluación **aporte a la generación de**

conocimiento para poder generalizar y aplicar más ampliamente, a través de identificación de ideas y soluciones innovadoras y concretas, que puedan servir como base para productos de conocimiento. Es decir, que identifique qué tipo de productos parciales o terminados pueden convertirse en guías, manuales, o instrumentos más genéricos para uso en otros países y regiones.

IV. Alcance de la Evaluación

La evaluación valorará la **pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad de la iniciativa**. Además, se deberán valorar la **estrategia de implementación, apropiación y participación de los actores y beneficiarios y lecciones aprendidas**. Se espera que la evaluación presente **recomendaciones específicas y fundamentadas en la evidencia**. La evaluación deberá en sentido específico, incluir, por lo menos, los siguientes aspectos:

- Valorar el logro de los objetivos del Proyecto, así como los resultados esperados y posibles resultados no-esperados a nivel de efecto y producto a nivel regional, y en los países de Centroamérica.
- Identificar desafíos y/o circunstancias que pudieron haber afectado la implementación del proyecto y el logro de resultados tanto a nivel de efecto como de producto.
- Analizar el valor agregado del enfoque regional.
- Valorar la inclusión de temas transversales a la eficacia de la iniciativa, especialmente de la equidad de género
- Valorar el nivel de apropiación, y empoderamiento de los principales actores, incluyendo los gobiernos de la región organizaciones no gubernamentales, y las oficinas de campo de PNUD.
- Recomendar medidas para asegurar la viabilidad y sostenibilidad del proyecto CASAC y de los resultados obtenidos para orientar la preparación e implementación de una posible segunda fase
- Identificar las principales lecciones aprendidas que se podrá usar para la segunda fase de CASAC y más ampliamente a través de identificación de ideas y soluciones innovadoras y concretas, que puedan servir como base para productos de conocimiento.
- Ofrecer recomendaciones específicas para orientar la toma de decisiones para mejoras en el funcionamiento del proyecto, y el diseño e implementación de la segunda fase

V. Preguntas de la evaluación

Como un elemento fundamental de los resultados de este proceso de evaluación, se espera que la Evaluación nos ayude a contestar las siguientes preguntas. (Esta lista no es exhaustiva, se espera que el equipo evaluador aporten sus conocimientos y experiencias para definir un enfoque y una metodología de evaluación apropiados.)

1. PERTINENCIA: ¿Los objetivos del Programa responden a los problemas reales, necesidades y prioridades de los grupos meta y beneficiarios y la calidad del diseño a través del cual estos objetivos serán alcanzados?

- 1.1. ¿Cuál es el presente nivel de relevancia del Programa, a partir de las necesidades y prioridades de los países participantes?
- 1.2. Tal como está diseñado el programa, la lógica de intervención es adecuada?
- 1.3. ¿Cómo se relaciona y articula el Programa con la Estrategia y prioridades de Seguridad de Centroamérica

- 1.4. ¿El proyecto está alineado con los mandatos y prioridades del PNUD, SICA y EU para la (sub-región)?
- 1.5. El Objetivo general, los objetivos específicos y resultados son claros y lógicos y se dirigen hacia necesidades claramente identificadas?
- 1.6. ¿Las actividades, resultados esperados y productos están planificados de manera apropiada para alcanzar el Objetivo General (calidad del marco de resultados)? ¿Las posibles modificaciones al marco de resultados han basado en cambios en el contexto y evidencia fundamentada?
- 1.7. ¿El diseño actual está suficientemente apoyado por las contrapartes?
- 1.8. ¿El diseño actual toma en cuenta los aspectos transversales, especialmente el enfoque de género?

2. EFICACIA: medida en términos del cumplimiento de objetivos y alcance de resultados esperados

- 2.1. ¿En qué medida se han alcanzado los Objetivos específicos y los resultados esperados del Programa? ¿Se pueden identificar resultados no esperados?
- 2.2. ¿Cuáles son los factores externos que han afectado de manera positiva o negativa el desarrollo y los resultados del Programa?
- 2.3. ¿Fue efectiva la inclusión de temas transversales, especialmente el enfoque de género, para aumentar la calidad de la intervención? ¿Qué resultados se obtuvieron? ¿Cuáles han sido los principales avances o dificultades en este aspecto?

3. CONTRIBUCIONES A LOS RESULTADOS A NIVEL DE EFECTOS. Medida de los efectos y cambios importantes generados por el Programa

- 3.1. ¿Qué contribuciones ha hecho el Programa en sus tres años de ejecución, a nivel de los países, de los gobiernos, de la población, en el proceso de integración, en otros aspectos?
- 3.2. ¿Fue eficaz y apropiada la estrategia de formar alianzas para lograr resultados?
- 3.3. ¿Cuáles han sido los principales problemas, limitaciones y obstáculos internos y externos que se han presentado?

4. EFICIENCIA: medida en cómo se han manejado los recursos financieros e insumos para convertirlos en resultados.

- 4.1. ¿Los recursos financieros y humanos destinados a la implementación de CASAC son adecuados a la luz de los resultados alcanzados?
- 4.2. ¿Cómo se valora la labor de la UER en la coordinación y la búsqueda de sinergias entre las agencias y organizaciones de la sociedad civil que trabajan sobre el tema de APL?
- 4.3. ¿Cómo se valora la participación y qué papel cumple la UER en los diferentes espacios de la integración regional y en la coordinación de acciones con ellas?
- 4.4. ¿Cuál es el nivel de eficiencia del modelo organizativo de gerencia, coordinación y administración del Programa?

5. SOSTENIBILIDAD: mide la extensión de los beneficios de la iniciativa una vez que la asistencia externa ha concluido.

- 5.1. ¿Cuál es la valoración de la sostenibilidad de los resultados obtenidos y de las contribuciones a los impactos?
- 5.2. ¿Cuál es el nivel de apropiación del Programa por parte de las contrapartes: Gobiernos, Parlamentos y OSC? Discutir los roles de cada uno.
- 5.3. ¿Cómo se valora la apropiación y apoyo real por parte de SG-SICA y PNUD como socios

estratégicos del Programa?
5.4. ¿Cuál es el nivel de apropiación del Programa por contrapartes y los socios y si este continuará después que se termine el apoyo?

Otros aspectos a ser considerados en la evaluación son:

- a) ESTRATEGIA DE IMPLEMENTACIÓN Y ASISTENCIA TÉCNICA DE PNUD:** Eficiencia y eficacia de la estrategia de implementación, contribución del PNUD a la óptima implementación del Programa.
 - i) ¿Cuál fue el rol del PNUD en sus diferentes momentos de asistencia? ¿Qué contribución ha tenido la asistencia técnica del PNUD en el desempeño del Programa?
 - ii) Valorar el modelo de implementación: ¿El uso de una Unidad Ejecutora Regional y Puntos Focales Nacionales han contribuido al cumplimiento de los objetivos específicos? ¿Han sido claramente definidas las responsabilidades?
 - iii) ¿Los mecanismos y prácticas de seguimiento del Programa en los países han contribuido al desempeño del Programa? ¿Las prácticas de seguimiento han sido orientadas a los resultados?
 - iv) ¿Qué efectos ha tenido el CASAC como plataforma organizativa para articular esfuerzos y acciones de los estados con otras agencias en la región?
- b) LECCIONES APRENDIDAS**
 - i) ¿Cuáles son las principales lecciones aprendidas del Programa?
- c) RECOMENDACIONES**
 - i) ¿Cuáles son las principales recomendaciones para una nueva fase del Programa?

VI. Lineamientos Básicos para la Evaluación: Metodología y arreglos de implementación

El equipo de evaluadores proporcionará al Centro Regional para América Latina y el Caribe del PNUD una evaluación imparcial del proyecto orientada a resultados (contribuciones a efectos). La metodología de evaluación deberá basarse en el Manual de Planificación, Monitoreo y Evaluación de Resultados del PNUD⁵⁵ (2009) y la guía de evaluación a nivel de efecto del PNUD 2011. La evaluación debe cumplir con los Estándares y Normas de Evaluación en el sistema de Naciones Unidas⁵⁶. En su desarrollo, se debe procurar un proceso participativo e interactivo con fines de aprendizaje que debe involucrar contrapartes claves. El equipo de evaluación presentará la propuesta metodológica definitiva como parte de su informe inicial de la evaluación. La propuesta metodológica será posteriormente discutida y acordada con Área de Práctica de Prevención de Crisis y Recuperación.

El equipo evaluador seleccionado elaborará los instrumentos metodológicos necesarios para realizar y facilitar el proceso completo de la Evaluación, asegurando que cumplan con estándares de calidad en el diseño y metodología, al igual que en los métodos de recolección de datos.

El análisis correspondiente debe describirse de manera completa y abordar los aspectos clave de la evaluación. A su vez, se debe garantizar la validez y fiabilidad de los resultados de la evaluación de manera clara y asegurar una validación las conclusiones y recomendaciones (por ejemplo a través de triangulación) y deben basarse en evidencia fundamentada

Se espera que la metodología utilizada contribuya al desarrollo de las capacidades (evaluación) durante el proceso de la evaluación y apoye el uso de las recomendaciones de la evaluación.

Las evaluaciones del PNUD deben ser realizadas en conformidad con los principios éticos definidos por el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas: "Ethical Guidelines for Evaluation".

A continuación se presentan algunos lineamientos básicos que pueden servir como parámetros para el proceso de evaluación, teniendo en cuenta que estas podrán ser complementadas con otros insumos según la propuesta metodológica del equipo evaluador.

El equipo evaluador trabajara en colaboración con el personal del Área de Practica CPR y el equipo del proyecto, para evaluar la ejecución del proyecto. El área de evaluación del Centro Regional del PNUD podrá ser consultada en diferentes fases de la evaluación. Para el cumplimiento de los objetivos del Equipo Evaluador cumplirá con las siguientes actividades:

- Elaborar un informe inicial sobre el proceso de evaluación que incluya: hipótesis, metodología, indicadores, plan de trabajo y cronograma de actividades.
- Analizar la documentación existente sobre CASAC, haciendo énfasis en los documentos de proyecto, y otros productos que serán proporcionados (Anexo XX: Listado preliminar de la documentación)
- Realizar las consultas necesarias con actores pertinentes en Panamá; El Salvador; Guatemala y Nicaragua.

⁵⁵ Disponible en: <http://www.undp.org/evaluation/handbook/>

⁵⁶ Disponibles en: http://www.unevaluation.org/papersandpubs/documentdetail.jsp?doc_id=21 y http://www.unevaluation.org/papersandpubs/documentdetail.jsp?doc_id=22

VII. Equipo Evaluador

El equipo consultor para esta evaluación estará conformado por un equipo de uno (a) consultor(a)/experto(a) internacional independiente y uno (a) asistente de evaluación. El primero será el líder del equipo y el responsable de la calidad y entrega del informe de evaluación. Además, deberá coordinar y definir la metodología y el cronograma de la entrega de sus insumos para el reporte y las revisiones finales.

El equipo consultor debe tener:

- Excelentes habilidades analíticas y de redacción
- Deberán tener experiencia comprobada en evaluación y gestión de proyectos, así como conocimiento de la región.
- Deberán tener excelente dominio del idioma español y conocimiento de inglés (parte de la documentación a ser revisada será en inglés)
- Conocimiento de las políticas y procedimientos del PNUD, especialmente los lineamientos para las evaluaciones en el sistema de las Naciones Unidas.
- Conocimiento sobre la temática una fuerte ventaja.

La selección del equipo evaluador cabe al clúster de CPR con apoyo del área de transversal de Evaluación.

Los miembros del equipo deberán firmar el Código de Conducta para Evaluadores del Sistema de Naciones Unidas.

Además del equipo de evaluación será convocado un Comité Consultivo de Evaluación que apoyará y aportará en la fase de preparación de la evaluación y en la validación del informe del equipo evaluador.

VIII. Productos

- **Informe Inicial de Evaluación** que incluya cronograma de trabajo y Propuesta Metodológica. Este informe deberá incluir una matriz que muestre cada criterio de evaluación, las preguntas y subpreguntas que la evaluación debe responder, y los datos que serán recabados para cada pregunta, así como los métodos que se utilizarán para recopilar los datos (entrevistas, observación directa, análisis de los informes de seguimiento y avance). Además, el informe preparatorio debería hacer explícita la teoría subyacente o los supuestos sobre cómo contribuirá cada uno de los actos obtenidos a la comprensión de los resultados de desarrollo —atribución contribución, proceso, ejecución, etc.—, y la lógica de las metodologías de recopilación de datos, análisis y de elaboración del informe que se han elegido. Debe mostrar la comprensión de los evaluadores sobre lo que van a evaluar y por qué, proponiendo una serie de preguntas de evaluación, métodos de evaluación, las fuentes de información y los procedimientos de recolección de datos. Modelo de la matriz de evaluación:

Matriz de Evaluación

Criterios de evaluación	Preguntas de evaluación	Indicadores de desempeño	Fuentes de datos	Enfoque y diseño	Métodos de muestreo	Métodos e instrumentos de recolección de datos	Métodos de análisis de datos

- **Realización de una presentación** después de las entrevistas y consultas nacionales con los principales hallazgos de evaluación para el comité de evaluación.
- **Informe borrador** de las principales observaciones, conclusiones y recomendaciones de los documentos inventariados, analizados y de las visitas de campo programadas.
- **Realización de una presentación** de los hallazgos, conclusiones y recomendaciones de la evaluación al comité de evaluación.
- **Informe final de la evaluación en versión física y en digital.** Los resultados de la evaluación deberán incluir lecciones aprendidas que permitan la reflexión y el análisis de los procesos que reorienten futuras actividades y la aplicación de los conocimientos generales por CASAC en otros contextos: un documento de lecciones aprendidas como anexo al informe final. El informe debe presentarse siguiendo la siguiente estructura (y según lo establecido en el Anexo 3 del Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación del PNUD): Título y páginas introductorias, Índice de contenidos, Lista de acrónimos y abreviaturas, Resumen ejecutivo, Introducción, Descripción de la intervención, Alcance y objetivos de la evaluación, Enfoque de la evaluación y métodos, Análisis de datos, Hallazgos y conclusiones, Recomendaciones, Lecciones aprendidas, Anexos del informe

Anexo 2. Lista de individuos entrevistados o consultados

<i>Nombres y apellidos</i>	<i>Organización y cargo</i>	<i>País</i>
Mireia Villar	Asesora, Oficina de Enlace PNUD Bruselas	Bélgica
EpKo Haitsma	Unión Europea	Bélgica
Irene García	Asesora, Oficina de Enlace PNUD Bruselas	Bélgica
Rafael Baptist	Ministry of Foreign Service and Trade	Belice
Samanta Maria Natenzon	Ex asistente de CASAC y de UNLiREC	BRASIL
Jorge Restrepo	Director CERAC Prof Asociado Economía Universidad Javeriana	Colombia
Ana Yancy Espinoza	Consultora independiente	Costa Rica
Marcela Chacón	Viceministra de Gobernación	Costa Rica
Miguel Barreiro Laredo	Ex-coordinador AT CASAC PNUD	CUBA
Aristides Valencia	Diputado Comisión Seguridad Pública	El Salvador
Carlos Ascencio	Director General de la Policía Nacional Civil	El Salvador
Dina Martinez Lainez	FESPAD/Investigadora	El Salvador
Erich Vilchez Ascher	SICA Director de Asuntos Políticos y Jurídicos	El Salvador
Fátima Ortiz	Asesora del Vice Ministros de Justicia y Seguridad Pública	El Salvador
Hefer Morataya	SICA	El Salvador
Hugo Armando Ramírez	Comisionado Subdirector de Seguridad Pública	El Salvador
José Francisco Gonzalez Cortez	Encargado de Asuntos de Seguridad y Defensa	El Salvador
Karen Martinez	CEMUJER/Directora	El Salvador
Mario Arturo Garcia	Comisionado Departamento de Registro y Control de Armas de Fuego Ministerio de la Defensa	El Salvador
Walter Alvarado	Departamento de Registro y Control de Armas de Fuego Ministerio de la Defensa	El Salvador
Claudia Castro	Coordinadora del Proyecto de Seguridad en Centroamérica PNUD SICA AECID	El Salvador
Daniel Aldo Carsana	Coordinador Proyecto Seguridad y CONVIVENCIA PNUD El Salvador	El Salvador
Dina Martinez	FESPAD	El Salvador
Jean Theinhardt	BID	El Salvador
Karen Martínez		El Salvador
Manuel García	Interpol	El Salvador
Pedro Caldentey	Asesor Principal Fondo España -SICA	El Salvador
Saúl Eliezar Hernández	Jefe Regional Interpol	El Salvador
Alvaro Henry Campos	Viceministro de Justicia y Seguridad	El Salvador
Benito Lara	Diputado y Presidente del Foro Parlamentario sobre Armas Pequeñas y Ligeras	El Salvador y Estocolmo, Suecia
Werner Ovalle	Unidad Seguridad Democrática SICA	Gua

Wotsbeli (Lito) Manzo	Asesor del Viceministro de Seguridad	GUA
Marc-André Franche	Director Adjunto PNUD	HAITI
César Augusto Somoza	Comandante de Policía Inspector General Policía	Honduras
Elvira Cuadra	Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas IEEPP Presidenta Junta Directiva	Nicaragua
Francisco Díaz Madriz	Comisionado General Subdirector General	Nicaragua
Gerardo Bravo	Consultor	Nicaragua
Jorge Navas	Oficial de Programa área de gobernabilidad PNUD	Nicaragua
José Figueroa	Diputado Asamblea	Nicaragua
Julie Gurdian	Asistente Administrativa y Financiera UER-CASAC	Nicaragua
Lucrecia Cibrian Goñi	Oficial Regional para responder a Crisis en América Latina y Caribe	Nicaragua
Manuel de Jesús Rocha	Comisionado Mayor División de Programas y Proyectos	Nicaragua
Maribel Gutiérrez Castillo	Coordinadora Area de Gobernabilidad	Nicaragua
Santiago Rivas Leclair	Secretario Ejecutivo FOPREL	Nicaragua
Carlos Vicente Ibarra	Responsable Dirección Seguridad Democrática/Ministerio de Relaciones Exteriores	Nicaragua
Comisionado Juan Sócrates Castillo Leiva	Jefe de Departamento de Registro y Control de Armas	Nicaragua
David Silva	Director Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana CESCNIC	Nicaragua
Eva Sacasa	Directora UER-CASAC	Nicaragua
Gustavo Siles	Director Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales INIES-UNAN	Nicaragua
José Figueroa	Diputado Asamblea Nacional	Nicaragua
Luis Alberto Pérez Olivas	Comisionado Mayor de la Dirección de Armas y Explosivos Policía Nacional de Nicaragua	Nicaragua
Mario Sánchez González	Director del Centro de Análisis Sociocultural (UCA-CASC)	Nicaragua
Myriam Vásquez González	Consultora Independiente CASAC	Nicaragua
Roberto Orozco	Investigador Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas	Nicaragua
Silvia Rosales Bolaños	Vice-Presidenta de la Corte Centroamericana de Justicia	Nicaragua
Gloria Cecilia Manzotti	PNUD Enlace Panama	Panamá
Anayansi Turner	Secretaria Ejecutiva, SERPAJ Servicio Paz y Justicia en Panamá	Panamá
Carlos Prospero	Director Institucional de asuntos de seguridad publica/Ministerio de Seguridad Publica	Panamá
Daniel Luz i Alvarez	Asesor en Seguridad Ciudadana, Área de Prevención y Recuperación de Crisis – PNUD CR-LAC	Panamá
Delia Ordóñez	Ministerio de Seguridad Pública Asuntos Internacionales	Panamá
Felix Ariel Alvarado Lopez	Capitán Policía Nacional	Panamá
Freddy Justiniano	Director a. i. Centro Regional PNUD	Panamá
Jairo Matallana	Especialista Técnico, Área de Prevención y Recuperación de Crisis, PNUD CR-LAC	Panamá
Lic. Carlos Prospero	Director DIASP	Panamá

	Dirección Institucional en Asuntos de Seguridad Pública, Balboa, el Prado Calle las cruces,	
Natasha Leite	Asistente de Investigación, Área de Prevención y Recuperación de Crisis, PNUD CR-LAC	Panamá
Pablo Ruiz	Líder de Área, Prevención y Recuperación de Crisis, PNUD CR-LAC	Panamá
Vicente Archibold	SERPAJ	Panamá
Victor Atencio	Dirección General de Política Exterior/Ministerio de Relaciones exteriores	Panamá
William Godsniik	UN-LIREC	Perú
Bárbara Ortiz	UN-LIREC	Perú
Adriana Mejía	OEA	Washington USA
Florencia Rascoban,	Especialista de la Secretaría Técnica de CIFTA-OEA	Washington USA
Giovanni Snidle	Coordinator for Hemispheric Security Department of State	Washington USA

Anexo 3. Bibliografía y lista de documentos de apoyo examinados.

Abrir espacios para la seguridad 2009-2010 2009 PNUD

América Latina: Una comparación de sus sistemas electorales Dieter Nohlen en <http://www.scribd.com/doc/18033564/sistemas-electorales-en-america-latina-dieter-nohlen>

Cara a Cara con Álvaro Colom: La Seguridad en Guatemala. CNN Conclusiones, Transmisión 30 Oct 2011

Cocaine Routes: Enhancing the capacity for international cooperation of law enforcement and judicial services of the beneficiary countries for contributing to the fight against international criminal networks

Código de conducta centroamericano para la transferencia de armas, municiones explosivos y otros materiales relacionados y del tratado de comercio de armas. ESPACIO REGIONAL DE DISCUSION 3 Y 4 de septiembre de 2009. Lugar?

Combined Delivery Report by Activity With Encumbrance UNDP, 2009, 2010

Compromiso Centroamérica: Construir una región segura es posible SICA, AECID, PNUD. 2010

Conflictos del pasado y nuevos escenarios de violencia en Centroamérica. Mario Sánchez Gonzalez Oct 2010
Opiniones en Desarrollo Art 1. Oct 2010

Construyendo un futuro de Paz propuesta de política pública integral para prevenir la violencia que afecta a la adolescencia y la juventud POLJUVE

Convención interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados

Delitos y drogas en Bluefields IEEPP Nicaragua

Diagnóstico regional comparativo programa centroamericano para el control de armas pequeñas y ligeras
ANALISIS COMPARATIVO REGIONAL, Octubre, 2009

Diagnóstico regional para el programa control de armas pequeñas y ligeras- El Salvador

Diagnóstico regional para el programa control de armas pequeñas y ligeras- Honduras

Diagnóstico regional para el programa control de armas pequeñas y ligeras- Guatemala

Diagnóstico regional para el programa control de armas pequeñas y ligeras- Costa Rica

Diagnóstico regional para el programa control de armas pequeñas y ligeras- Panamá

Diagnóstico regional para el programa control de armas pequeñas y ligeras- Nicaragua

Estado de la Región en Desarrollo Humano y Sostenible 2010. Resumen y DVD. Cuarto Informe. 2010

Estrategia de seguridad de Centroamérica SG SICA

Estrategia de seguridad de Centroamérica y México. 14 de agosto de 2007

Ethical Guidelines for Evaluation UNEG, "", Junio 2008. Disponible en <http://www.uneval.org/search/index.jsp?q=>

Evaluation of UNDP Contribution at the Regional Level to Development and Corporate Results. Executive Summary. New York, 2011

Guía para la acción. El establecimiento y funcionamiento de las comisiones nacionales sobre armas pequeñas y ligeras Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo Abril, 2008

Guidelines for integration of SALW aspects into development and cooperation programmes

"Hacia una Centroamérica más Segura. 2001

Jugando a Matar: La influencia de los juguetes violentos en la niñez. T. Chute, M. Mata, L. Monterrosa y A. Saira
Construcción de paz en el Salvador 2002

Matriz propuesta de indicadores para medir el impacto de la violencia armada en la región centroamericana s.f.
s.a.

Memoria IV seminario regional de prevención de la violencia CIPREVI

Monitoring Report Supporting the fight against illicit accumulation and trafficking in firearms in Central America and neighbouring countries. European Commission, Carlos Buhigas Schubert (Monitor), 23 August 2010

Nicaragua y el FSLN [1979-2009] ¿Qué queda de la revolución? Salvador Martí i Puig, David Close [eds.]

Previendo la Proliferación de Armas de Fuego y la Violencia Armada en Centros Educativos en América Latina y el Caribe UNLIREC

Progress Report: "Supporting the Fight Against Illicit Accumulation and Trafficking of Firearms in Central America and Neighbouring Countries"- 2010 REPORT – CASAC to European Union Nov 2010

Regional diagnostic for the Program to Control Small and Light Arms - Belize

Revista Estrategia y Negocios

Sistema Electoral y Gobernabilidad Democrática en América Central y República Dominicana en [http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_publica/Cuaderno%2046\(V\)%20Sistema%20electoral%20y%20gobernabilidad%20democratica.pdf](http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_publica/Cuaderno%2046(V)%20Sistema%20electoral%20y%20gobernabilidad%20democratica.pdf)

Situación y perspectiva del proceso de integración centroamericana como marco para el desarrollo de la región: una aproximación interuniversitaria

The challenges posed by the illicit trade and excessive accumulation of Small Arms and Light Weapons (SALW) European Commission, Brussels, 19 November 2010

United Nations Development Programme and United Nations Population Fund - Executive Board *Regional Program Document 2008-2011 Latin America and the Caribbean Annual session* September 2007, New York, 2007

Una aproximación a la problemática de la criminalidad organizada en las comunidades del caribe y de las fronteras Nicaragua- Costa Rica – Panamá Javier Meléndez, Roberto Orozco, Sergio Moya y Miguel López

Una mirada a las causas del delito de los distritos IV, V y VI de Managua IEEEP

United Nations Development Programme Handbook on Planning, Monitoring and Evaluating for Development Results New York, 2009

Páginas WEB

CASAC:

Lista de los eventos: <http://www.casac-uer.org/eventos?Month=10&Year=2011&btnsubmit=lr>

SICA Comisión de Seguridad de Centroamérica. <http://www.sica.int/csc/>

Ethical Guidelines for Evaluation UNEG, June 2008. Disponible en <http://www.uneval.org/search/index.jsp?q=>

Anexo 4. Marco de objetivos, resultados e indicadores CASAC, según el Acuerdo de Contribución del Proyecto (descripción completa de la acción) del Instrumento de Estabilidad de la Comisión Europea.

Objetivos específicos	Actividades clave	Conclusiones y resultados esperados	Indicadores
<p>1. Instrumentos regionales, interregionales e internacionales sobre el control de armas ratificados e implementados en su totalidad.</p>	<p>1.1 Elaboración de análisis/diagnóstico interregional 1.2 Borrador de la implementación y plan de acción estratégico. 1.3 Sesiones de análisis nacional 1.4 Sesiones de análisis regional.</p>	<p>1.1 CIFTA en vigencia y ejecución. 1.2 Protocolo contra la fabricación ilegal y el contrabando de armas de fuego y municiones como complemento de la Convención de la ONU contra el delito organizado transnacional en la gestión del conocimiento y sujeto a consideración y análisis por parte de las autoridades nacionales en los respectivos países. 1.3 Diseño de implementación del código de conducta cumplimentado y bajo consideración para ser implementado con eficacia.</p>	<p>Un mínimo de 10 países que analicen e implementen la CIFTA. 50% de los países participantes que analicen la posibilidad, la viabilidad y los beneficios de la ratificación e implementación del Protocolo contra la fabricación ilegal y el contrabando de armas de fuego y municiones como complemento de la Convención de la ONU contra el delito organizado transnacional. Todos los países de Centroamérica analizan la posibilidad y viabilidad de implementar el Código de Conducta. Las autoridades de por lo menos 5 países fuera de Centroamérica tienen conocimiento del Código de Conducta de Centroamérica.</p>
<p>2. Fortalecimiento de capacidades en la región y en las respectivas agencias estatales responsables de las APL, desarrollo del sistema para el intercambio de información, mejora y ejecución eficaz de controles aduaneros y fronterizos.</p>	<p>2.1 Evaluación de necesidades para cada país participante 2.2 4 sesiones de capacitación interregionales en las siguientes áreas: Establecimiento y funcionamiento de Comisiones Nacionales de APL; implementación de controles internacionales; análisis de riesgos relacionados con la transferencia y el tráfico ilícito de APL, detección del tráfico ilícito de APL, inteligencia fronteriza que incluya puntos vulnerables; identificación y rastreo de APL 2.3 De 7 a 10 encuestas nacionales para fortalecer los mecanismos de coordinación y sistemas de registro nacionales en los países participantes 2.4 De 7 a 10 planes de acción para mejorar los controles fronterizos y aduaneros 2.5 Actividades centradas en el fortalecimiento de la cooperación</p>	<p>2.1 Comisiones Nacionales con funcionamiento periódico. 2.2 Fortalecimiento y capacitación de agencias nacionales relacionadas con el control de APL. 2.3 Mejora y fortalecimiento de los sistemas nacionales de registro. 2.4 Fortalecimiento y capacitación de controles aduaneros y fronterizos en toda la región, e implementación de controles unificados. 2.5 Implementación de un sistema validado para el intercambio de información.</p>	<p>Fortalecimiento de las Comisiones Nacionales de los países en la región. Establecimiento de agendas de las Comisiones Nacionales. Participación de un número de agencias. Capacitación de las agencias nacionales en diferentes aspectos del control de las armas. Estudio y mejora de los sistemas de registro en todos los países participantes. Mejora y unificación de los mecanismos aduaneros y fronterizos en todos los países participantes. Coordinación y puesta en práctica de la cooperación fronteriza. Implementación de los sistemas de</p>

	<p>fronteriza. Talleres/viajes de estudio</p> <p>2.6 Diseño de sistemas de intercambio de información</p> <p>2.7 Implementación de un proyecto piloto para el intercambio de información.</p> <p>2.8 Elaboración de agendas nacionales para el control de APL.</p>		<p>información diseñados y validados (como proyecto piloto) por lo menos en el 30% de los países.</p>
<p>3. Fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil involucradas en los controles de APL.</p>	<p>3.1 Programas de capacitación.</p> <p>3.2 Proyecto transnacional para la prevención de la proliferación de las armas y la violencia armada (implementación de software de proyectos piloto municipales).</p> <p>3.3 Campañas y conferencias nacionales para la generación de conciencia pública.</p> <p>3.4 Elaboración de agendas nacionales.</p>	<p>3.1 Participación activa de la sociedad civil fortalecida en proyectos de discernimiento de la proliferación de las armas y la prevención de la violencia armada en la región.</p> <p>3.2 Desarrollo y puesta en práctica por parte de la sociedad civil de proyectos municipales para la prevención de la violencia.</p> <p>3.3 Interacción activa de al menos una ONG de cada país participante con las autoridades nacionales de los países participantes mediante un trabajo complementario.</p>	<p>Un sitio web de una ONG interesada en temas de APL dentro de los países participantes que comparta e intercambie información dentro de la región.</p> <p>Implementación de programas de prevención de la violencia armada por parte de las ONG en municipalidades fronterizas en un mínimo de entre 7 y 10 países participantes.</p> <p>Capacitación de las ONG de países participantes y coordinación de la implementación de proyectos con las autoridades nacionales.</p> <p>Participación de las ONG en las Comisiones Nacionales por lo menos dentro del 50% de la región de Centroamérica.</p>
<p>4. Establecimiento de un proceso interregional para fortalecer e implementar controles de APL.</p>	<p>4.1 Cuatro (4) talleres de capacitación que incluyen a representantes de SICA; CARICOM, la Comunidad Andina y el MERCOSUR.</p> <p>4.2 Conferencia regional e intersectorial sobre la mejora en los controles del APL.</p> <p>4.3 Seminarios y talleres interregionales y sectoriales sobre: Sistemas de información y control fronterizo</p> <p>4.4 Elaboración de un plan de acción interregional que abarque los diferentes sectores.</p>	<p>4.1 Funcionamiento de áreas interregionales para el intercambio de información y experiencias establecidas.</p> <p>4.2 Desarrollo de una alianza estratégica interregional y participación y compromiso pleno de varios países fuera de la región.</p> <p>4.3 Análisis y difusión de las lecciones aprendidas.</p> <p>4.4 Documentación y difusión de buenas prácticas en entornos interregionales e internacionales.</p> <p>4.5 Implementación de las agendas regionales e interregionales establecidas.</p>	<p>Intercambio de información y experiencia de los participantes de todas las regiones capacitadas y fortalecidas.</p> <p>Creación y desarrollo de la perspectiva interregional.</p> <p>Compilación, análisis, publicación y difusión del conjunto de lecciones aprendidas.</p> <p>Compilación, publicación y distribución de las mejores prácticas interregionales.</p> <p>Establecimiento de por lo menos dos agendas regionales y definición de un plan interregional básico.</p>

Anexo 5. Marco de resultados y evaluación original

Duración de la acción	24 meses
Objetivos de la acción	<p>“Apoyo a la lucha contra el tráfico ilícito de armas de fuego y material explosivo en Centroamérica y países vecinos, mediante ayuda para mejorar la capacidad de las organizaciones regionales en la lucha contra el tráfico ilícito de armas de fuego y material explosivo; y también ayuda a los gobiernos nacionales y locales para que respondan a las amenazas que las armas pequeñas y ligeras (APL) presentan para el desarrollo humano”.</p> <p>Los objetivos específicos son:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Ratificar e implementar en su totalidad instrumentos internacionales, regionales e interregionales de control de APL.2. Desarrollar capacidades y fortalecer las instituciones nacionales y regionales y las agencias estatales responsables del control de APL, y además, crear un sistema para el intercambio de información y la mejora en el control de aduanas y fronteras.3. Fortalecer y aumentar las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil para promover el control de APL.4. Fortalecer e implementar un proceso interregional para controles de APL.

Socio(s)	<ul style="list-style-type: none"> - Gobiernos miembros del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) (Belice, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá), México, Colombia y también grupos u organizaciones regionales como el MERCOSUR, la Comunidad Andina y CARICOM. - Instituciones regionales como la Comisión de Seguridad Regional de Centroamérica, la Corte Centroamericana de Justicia, el Parlamento Centroamericano y la Comisión de Jefes de Policía de Centroamérica. - Agencias y programas de la ONU especializados en control de APL (UNDP, UNODC, UNLiREC, UNICEF, UNHABITAT, UNDDA y OMS) - Organizaciones de la sociedad civil comprometidas con temas de APL.
Grupo(s) objetivo ⁵⁷	Los gobiernos de Centroamérica (SICA), otras subregiones del Continente Americano (MERCOSUR, CARICOM, Comunidad Andina) y organizaciones de la sociedad civil.
Beneficiarios finales ⁵⁸	Población centroamericana: la población de la región será el beneficiario final de este proyecto, dado que se controlarán la acumulación y el tráfico ilícitos de las APL en la región y se reducirá el impacto de las APL en la violencia armada y en la violencia en general.
Resultados esperados	<ol style="list-style-type: none"> 1. Instrumentos internacionales, regionales e interregionales para controlar y combatir el tráfico ilícito de armas implementados a través de mecanismos legales y políticos como el Programa de Acción de la ONU, el Protocolo contra la fabricación ilegal y el contrabando de armas de fuego y municiones como complemento de la Convención de la ONU contra el delito organizado transnacional, CIFTA (Convención Interamericana contra la fabricación ilícita y el tráfico de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados), y el Código de Conducta Centroamericano, entre otros. 2. Un mecanismo funcional para el intercambio de experiencias e información en el ámbito regional e interregional (CARICOM, la Comunidad Andina y el MERCOSUR; marco regional dentro de la Organización de Estados Americanos [OEA] y un marco internacional dentro del Sistema de las Naciones Unidas [UNDP, UNLiREC, etc.]). 3. Mejora en el proceso multidisciplinario y multisectorial de control de APL como consecuencia de un análisis integral de la situación. 4. Capacidades regionales más firmes para luchar contra el tráfico ilícito de APL y

⁵⁷ Los “grupos objetivo” son los grupos/entidades que se verán afectados en forma directa y positiva por el proyecto en el ámbito del Propósito del proyecto.

⁵⁸ Los “beneficiarios finales” son aquellos que a largo plazo se beneficiarán con el proyecto en el ámbito de la sociedad o el sector en general.

	<p>prevenir la violencia armada.</p> <ol style="list-style-type: none">5. Un marco permanente que respalde la cooperación regional para el intercambio de información sobre el control del tráfico ilícito de armas establecido en el ámbito técnico, operativo y político.6. Controles de zonas aduaneras y fronteras reforzados y eficaces en su funcionamiento, acompañados por sistemas de información mejorados.7. Sociedad civil fortalecida con una participación activa en el área de la prevención del tráfico ilícito de APL y de la violencia armada en la región.
--	---

Anexo 6. Objetivos específicos y las actividades 2010

Objetivos específicos	Actividades clave	Conclusiones y resultados esperados	Indicadores
<p>1. Instrumentos regionales, interregionales e internacionales sobre el control de armas ratificados e implementados en su totalidad.</p>	<p>1.1 Elaboración de análisis/diagnóstico interregional 1.2 Borrador de la implementación y plan de acción estratégico. 1.3 Sesiones de análisis nacional. 1.4 Sesiones de análisis regional.</p>	<p>1.1 CIFTA en vigencia y ejecución. 1.2 Protocolo contra la fabricación ilegal y el contrabando de armas de fuego y municiones como complemento de la Convención de la ONU contra el delito organizado transnacional en la gestión del conocimiento y sujeto a consideración y análisis por parte de las autoridades nacionales en los respectivos países. 1.3 Diseño de implementación del código de conducta cumplimentado y bajo consideración para ser implementado con eficacia.</p>	<p>Un mínimo de 10 países que analicen e implementen la CIFTA. 50% de los países participantes que analicen la posibilidad, la viabilidad y los beneficios de la ratificación e implementación del Protocolo contra la fabricación ilegal y el contrabando de armas de fuego y municiones como complemento de la Convención de la ONU contra el delito organizado transnacional. Todos los países de Centroamérica analizan la posibilidad y viabilidad de implementar el Código de Conducta. Las autoridades de por lo menos 5 países fuera de Centroamérica tienen conocimiento del Código de Conducta de Centroamérica.</p>
<p>2. Fortalecimiento de capacidades en la región y en las respectivas agencias estatales responsables de las APL, desarrollo del sistema para el intercambio de información, mejora y ejecución eficaz de controles aduaneros y fronterizos.</p>	<p>2.1 Evaluación de necesidades para cada país participante. 2.2 4 sesiones de capacitación interregionales en las siguientes áreas: Establecimiento y funcionamiento de Comisiones Nacionales de APL; implementación de controles internacionales; análisis de riesgos relacionados con la transferencia y el tráfico ilícito de APL, detección del tráfico ilícito de APL, inteligencia fronteriza que incluya puntos vulnerables; identificación y rastreo de APL. 2.3 De 7 a 10 encuestas nacionales para fortalecer los mecanismos de coordinación y sistemas de registro nacionales en los países participantes. 2.4 De 7 a 10 planes de acción para mejorar los controles fronterizos y aduaneros. 2.5 Actividades centradas en el fortalecimiento de la cooperación fronteriza. Talleres/viajes de estudio 2.6 Diseño de sistemas de intercambio de información. 2.7 Implementación de un proyecto piloto para el intercambio de información. 2.8 Elaboración de agendas nacionales para el control de APL.</p>	<p>2.1 Comisiones Nacionales con funcionamiento periódico. 2.2 Fortalecimiento y capacitación de agencias nacionales relacionadas con el control de APL. 2.3 Mejora y fortalecimiento de los sistemas nacionales de registro. 2.4 Fortalecimiento y capacitación de controles aduaneros y fronterizos en toda la región, e implementación de controles unificados. 2.5 Implementación de un sistema validado para el intercambio de información.</p>	<p>Fortalecimiento de las Comisiones Nacionales de los países en la región. Establecimiento de agendas de las Comisiones Nacionales. Participación de un número de agencias. Capacitación de las agencias nacionales en diferentes aspectos del control de las armas. Estudio y mejora de los sistemas de registro en todos los países participantes. Mejora y unificación de los mecanismos aduaneros y fronterizos en todos los países participantes. Coordinación y puesta en práctica de la cooperación fronteriza. Implementación de los sistemas de información diseñados y validados (como proyecto piloto) por lo menos en el 30% de los países.</p>

<p>3. Fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil involucradas en los controles de APL.</p>	<p>3.1 Programas de capacitación. 3.2 Proyecto transnacional para la prevención de la proliferación de las armas y la violencia armada (implementación de software de proyectos piloto municipales). 3.3 Campañas y conferencias nacionales para la generación de conciencia pública. 3.4 Elaboración de agendas nacionales.</p>	<p>3.1 Participación activa de la sociedad civil fortalecida en proyectos de discernimiento de la proliferación de las armas y la prevención de la violencia armada en la región. 3.2 Desarrollo y puesta en práctica por parte de la sociedad civil de proyectos municipales para la prevención de la violencia. 3.3 Interacción activa de al menos una ONG de cada país participante con las autoridades nacionales de los países participantes mediante un trabajo complementario.</p>	<p>Un sitio web de una ONG interesada en temas de APL dentro de los países participantes que comparta e intercambie información dentro de la región. Implementación de programas de prevención de la violencia armada por parte de las ONG en municipalidades fronterizas en un mínimo de entre 7 y 10 países participantes. Capacitación de las ONG de países participantes y coordinación de la implementación de proyectos con las autoridades nacionales. Participación de las ONG en las Comisiones Nacionales por lo menos dentro del 50% de la región de Centroamérica.</p>
<p>4. Establecimiento de un proceso interregional para fortalecer e implementar controles de APL.</p>	<p>4.1 4 talleres de capacitación que incluyen a representantes de SICA; CARICOM, la Comunidad Andina y el MERCOSUR. 4.2 Conferencia regional e intersectorial sobre la mejora en los controles del APL. 4.3 Seminarios y talleres interregionales y sectoriales sobre: Sistemas de información y control fronterizo 4.4 Elaboración de un plan de acción interregional que abarque los diferentes sectores.</p>	<p>4.1 Funcionamiento de áreas interregionales para el intercambio de información y experiencias establecidas. 4.2 Desarrollo de una alianza estratégica interregional y participación y compromiso pleno de varios países fuera de la región. 4.3 Análisis y difusión de las lecciones aprendidas. 4.4 Documentación y difusión de buenas prácticas en entornos interregionales e internacionales. 4.5 Implementación de las agendas regionales e interregionales establecidas.</p>	<p>Intercambio de información y experiencia de los participantes de todas las regiones capacitadas y fortalecidas. Creación y desarrollo de la perspectiva interregional. Compilación, análisis, publicación y difusión del conjunto de lecciones aprendidas. Compilación, publicación y distribución de las mejores prácticas interregionales. Establecimiento de por lo menos dos agendas regionales y definición de un plan interregional básico.</p>

Anexo 7. Resultados, metas planificadas y actividades 2011

RESULTADO	Metas Planificadas Para el Período	Actividades Asociadas a las metas
<p>R2. Fortalecimiento: Lograr un mejoramiento en la capacidad de las organizaciones nacionales gubernamentales y no-gubernamentales para ejercer un mejor control de Armas Pequeñas y Ligeras (APL) y Prevención de la Violencia Armada (PVA) mediante intervenciones y mecanismos a nivel regional.</p>	<p>R2- M1: Fortalecidas las capacidades institucionales en los ámbitos nacional y subregional en el tema de control de APL y PVA</p>	<p>2.1.1 Estudios que acompañen la implementación del diagnóstico regional en cuestiones específicas a los países del sistema y actualizar los diagnósticos de El Salvador y Honduras. *Reuniones preparatorias y seguimiento.</p>

		EU
		*** Lanzamiento y publicación de diagnósticos ELS y Honduras
		2.1.2 Reunión regional de Jefes de Registro.
		EU
		2.1.3 Talleres nacionales con las autoridades sobre procedimientos de los registros y sistemas de información sobre APL.
		2.1.4 Mapeo de la información sobre recursos humanos, técnicos y tecnológicos de los registros y sistemas de información
		2.1.5 Formulación de la base de datos. Propuesta técnica del sistema informático de consultas sobre APL con registro legal, con denuncias de robo, de hurto y/o extravíos e incautadas para los Estados Centroamericanos
		2.1.6 Desarrollo e implementación (1ª fase) de un Proyecto Piloto sobre intercambio de información, documentando las experiencias de los países que implementan el sistema.
		2.1.7 Prevalidación y Validación de la base de datos (1) Talleres nacionales para presentar la propuesta y Taller regional para validación.
		2.1.8 Diseño de los manuales y el entrenamiento con apoyo de UN-Lirec
		2.1.9 Taller en Belice, Honduras y Panamá CNM sobre Creación y/o Planificación. *Reuniones preparatorias y seguimiento
		*** Taller de Planificación CNM en Belice, y Panamá.
		2.1.10 Curso Interinstitucional de Capacitación para la Lucha contra el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego" El Salvador y Guatemala.
		*** Reunión jefes de armas C.A. con acompañamiento de la Interpol.

Anexo 8 . Cuestionario base para las entrevistas y encuestas de la Evaluación del CASAC

La valoración tuvo como base para el análisis los documentos PRODOC-CASAC y del Proyecto de la UE “Apoyo a la lucha contra la acumulación y el tráfico ilícitos de armas de fuego en Centroamérica y países vecinos”, que se adjuntan a este cuestionario.

Los criterios de la evaluación, con sus respectivas preguntas son:

1. RELEVANCIA: Los objetivos del Proyecto responden a los problemas reales, necesidades y prioridades de los grupos meta, así como a la calidad del diseño a través del cual estos objetivos serán alcanzados?
 - 1.1. ¿Considera que el proyecto es relevante a las necesidades y prioridades de los países participantes?
 - 1.2. Tal como está diseñado el proyecto, la lógica de intervención es adecuada?
 - 1.3. ¿Cómo se relaciona el Proyecto con la Estrategia y prioridades de Seguridad de Centroamérica y México?
(REGIONAL)
 - 1.4. El Objetivo general es claro y corresponde a las metas buscadas?
 - 1.5. Los objetivos específicos y resultados son claros y lógicos, dirigidos a cubrir las necesidades identificadas?
 - 1.6. Las actividades, resultados esperados y productos están planificados de manera apropiada para alcanzar el Objetivo General?
 - 1.7. El diseño actual está suficientemente apoyado por las contrapartes?
 - 1.8. El diseño actual toma en cuenta los aspectos transversales, como género o medio ambiente?

2. EFICACIA: medida en términos del cumplimiento de objetivos y alcance de resultados esperados
 - 2.1. ¿En qué medida se han alcanzado los objetivos específicos y los resultados esperados del proyecto?
 - 2.2. ¿Cuáles considera que son los logros del proyecto?
 - 2.3. ¿Cuáles son los factores externos que han contribuido de manera positiva el desarrollo y los resultados del proyecto?
 - 2.4. ¿Cuáles son los factores externos que han afectado de manera negativa el desarrollo y los resultados del proyecto?
 - 2.5. Valorar el modelo de organización: ¿El uso de una Unidad Ejecutora Regional (UER) y Puntos Focales Nacionales han contribuido al cumplimiento de los objetivos específicos?
 - 2.6. ¿Los mecanismos de seguimiento y monitoreo de las acciones del proyecto en los países ha contribuido al desempeño del proyecto?
 - 2.7. ¿Qué efectos ha tenido el CASAC como plataforma organizativa y de integración para articular esfuerzos y acciones de los estados con otras agencias en la región?

3. EFICIENCIA: medida en cómo se han manejado los recursos financieros y otros insumos para convertirlos en resultados.
 - 3.1. ¿Cuál es el nivel de eficiencia del modelo organizativo de gerencia, coordinación y administración del proyecto?
 - 3.2. ¿Cómo valora el trabajo de la UER en la coordinación y la búsqueda de sinergias entre las agencias y organizaciones de la sociedad civil que trabajan sobre el tema de APL?
Cómo valora la participación y el papel de coordinadora de acciones que cumple la UER en los diferentes espacios de la integración regional?

- 4.. SOSTENIBILIDAD: mide la extensión o continuación de los beneficios de la iniciativa una vez que la asistencia externa ha concluido.
- 4.1. ¿Cuál es la valoración de la sostenibilidad de esos logros?
- 4.2. ¿Cuáles han sido las principales problemas, limitaciones y obstáculos internos y externos que se han presentado?
- 4.3. ¿Apropiación del proyecto por parte de las contrapartes: Cómo han acogido y se han apropiado del proyecto los Gobiernos, Parlamentos y OSC? Favor discutir los roles de cada uno.
- 4.4. ¿Cómo valora la apropiación y el apoyo real por parte de SG-SICA y PNUD como socios estratégicos del proyecto?
- 4.5. Si existe apropiación por las contrapartes, el apoyo continuará después que se termine el financiamiento externo?
5. CONTRIBUCIONES DEL CASAC HACIA LOS RESULTADOS, A NIVEL DE EFECTOS. Medida de los efectos y cambios importantes generados por el Proyecto
- 5.1. ¿Qué contribuciones significativas ha hecho el Proyecto en sus tres años de ejecución, en cuanto a los países, los gobiernos, la población, en el proceso de integración, o en otros aspectos?
- 5.2. ¿Son estas contribuciones sostenibles?
- a) ASISTENCIA TECNICA DE PNUD: contribución del PNUD a la óptima implementación del Proyecto.
- i) ¿Qué contribución ha tenido la asistencia técnica del PNUD (Centro Regional) en el desempeño del proyecto?
- ii) ¿Cuál ha sido el papel de las oficinas locales del PNUD en cuanto al apoyo a la coordinación y ejecución del proyecto?
- b) GÉNERO:
- i) ¿Ha sido el enfoque de género una parte integral y transversal del proyecto?
- ii) ¿Cuáles han sido los principales avances o dificultades en este aspecto?
- iii) ¿Que otras variables o enfoques transversales pueden ser identificadas en la ejecución del CASAC?
- c) LECCIONES APRENDIDAS
- i) ¿Cuáles son las principales lecciones regionales aprendidas del Proyecto?
- ii) ¿Cuáles son las lecciones aprendidas por país?
- iii) ¿Qué aprendizaje queda del proyecto en las instituciones participantes?
- d) RECOMENDACIONES
- i) ¿Cuáles son las principales recomendaciones para una nueva fase del Proyecto?
- ii) ¿Qué recomendación haría en los ámbitos:
- (1) Internacional
- (2) Regional
- (3) Nacional
- (4) Local
- (5) Institucional
- (6) Sociedad civil y población beneficiaria

Anexo 9. Tabla Contactos por sector (pregunta 3)

Sector	Encuestas enviadas	Encuestas Respondidas
Relaciones Exteriores/Cancillería	7	2
Entidad de Ramo (Seguridad, Gobernación, Policía)	20	5
Sociedad Civil	15	5
Agencias de Cooperación Internacional	20	13
Legislación	8	1
Corte Judicial		
Instancia Regional SICA	2	1
CASAC	2	
TOTAL	75	27

* En los resultados de la encuesta aparecen 4 personas, pero 2 de ellas indicaron que trabajaban en Naciones Unidas y una en un organismo internacional

Anexo 10. Acerca del papel y la contribución del PNUD en el tema de armas

En noviembre de 2010 la Comisión Europea (CE) organizó una formación para su personal y UNDP/BCPR presentó su experiencia en uno de los paneles. En la agenda de dicha formación, PNUD enfatizó el trabajo que está haciendo en la reducción de la violencia armada en general y no sólo en cuestiones de control de armas. En los informes anuales del 2009 y 2010 que la Comisión expone al Parlamento Europeo se presenta una referencia muy genérica a los resultados de CASAC.

Es conveniente mencionar dos iniciativas que tienen importancia para entender en qué medida la Comisión Europea considera al PNUD como un socio sustantivo en el tema de armas cortas:

En diciembre de 2010 la Comisión organizó un seminario de dos días con sus socios para reflexionar sobre las futuras líneas de trabajo del IFS en el rubro de amenazas transnacionales bajo el cual se financia CASAC. El especialista en Seguridad Ciudadana de UNDP/BCPR fue invitado a participar en el panel sobre armas cortas y minas antipersonales, en dicha ocasión nuevamente PNUD aprovechó para invitar a la CE a considerar ampliar sus esfuerzos en la reducción de la violencia armada. Las conclusiones del seminario, en particular del panel No. 4 así como otros documentos del IFS son muy informativos sobre la importancia que proyectos financiados por el IFS (como el CASAC y otras iniciativas están en marcha en la misma temática en otras partes del mundo) tienen para la UE.

El Programa de la UE para la prevención de conflictos violentos, ratificado por el Consejo Europeo, enfatiza el compromiso político de la UE para la prevención de conflicto como uno de los objetivos más importantes de la Unión y de los Estados, que la posicionan como un actor mundial en el tema. El Panel 4 trató el tema de la respuesta al reto de las APL, las minas antipersonales y las municiones, para lo cual se ha creado el IFS promoviendo la capacidad innovadora⁵⁹

Las Naciones Unidas, mediante el Mecanismo para la Acción de Coordinación sobre Armas Pequeñas (CASA) se esfuerza por mejorar la capacidad de la ONU para trabajar como una política eficaz en la entrega de programación y asesoramiento a los Estados miembros sobre la limitación de la proliferación descontrolada y el abuso de las armas pequeñas y armas ligeras.

Por su parte, el Cuadro de Referencia de INTERPOL sobre Armas de Fuego (IFRT, por sus siglas en inglés) permite a los investigadores identificar el arma de fuego utilizada en la comisión de un delito y, de ese modo, aumenta las probabilidades de localizar su origen, basado en Internet, que contiene más de 250.000 referencias sobre armas de fuego y 57.000 imágenes de alta calidad. "Mediante el uso del IFRT los investigadores pueden identificar la marca, el modelo, el calibre, el número de serie y el país de origen o de importación legal de un arma de fuego. Esta información es esencial para poder enviar una solicitud de identificación de un arma de fuego. INTERPOL ha creado el IFRT haciendo uso de datos facilitados y actualizados anualmente por la Real Policía Montada del Canadá, y lo ha puesto a disposición de los usuarios autorizados a través de la red I-24/7."⁶⁰

⁵⁹ El componente de largo plazo del Instrumento de Estabilidad de la Unión Europea se centra en hacer frente a amenazas transregionales y mitigación de los riesgos. Dentro del presupuesto disponible (€ 225 millones para el período 2009-2011, € 200 millones para 2012-2013), se puede llenar los vacíos y proporcionar sinergias importantes con otras actividades relacionadas.

⁶⁰ Interpol, Armas de fuego, en www.interpol.int

Anexo 11. Tabla de involucrados

Mapa de involucrados

(El gráfico con el mapa de involucrados se incluirá en la versión final)

Instituciones y organismos especializados de los países centroamericanos.

- Belice: Comisionado de Policía, Departamento de Policía, Ministro de Seguridad
- Guatemala: Dirección General de Control de Armas y Municiones del Ministerio de Defensa.
- El Salvador: Dirección de Armas y Explosivos de la Policía Nacional Civil; Dirección de Logística del Ministerio de Defensa Nacional.
- Honduras: Dirección General de Investigación Criminal; La Armería del Ejército.
- Nicaragua: Dirección de Armas, Explosivos y Municiones de la Policía Nacional.
- Costa Rica: Dirección General de Armamento del Ministerio de Seguridad Pública.
- Panamá: Dirección de Investigación Judicial de la Policía Nacional, Ministerio de Gobierno y Justicia.
- Ministerios de Gobernación, Interior y Justicia de los países centroamericanos.

Organismos nacionales:

- Diputados miembros de Comisiones de Congresos y Asambleas de los países centroamericanos.
- Asamblea Nacional de Panamá.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica.
- Asamblea Nacional de Nicaragua.
- Congreso Nacional de Honduras.
- Asamblea Legislativa de El Salvador.
- Congreso de Guatemala.
- Parlamento de Belice

Organismos Regionales (Supranacionales):

- Secretaría General, SG-SICA.
- Unidad de Seguridad Democrática, SG-SICA/USD.
- Comité Consultivo, CC-SICA.
- Programa Centroamericano para el Control de Armas Pequeñas y Ligeras, CASAC.
- Corte Centroamericana de Justicia.
- Comisión de Jefes, Jefas y Directores(as) de la Policía de Centroamérica, México y el Caribe.
- Ministros de Gobernación y de Seguridad Pública.
- Parlamento Centroamericano, PARLACEN.
- Comisión de Seguridad de Centroamérica, CSC
- FOPREL

Organismos internacionales

- UE
- Naciones Unidas (PNUD, UNLIREC, UNODA, CR, otras)

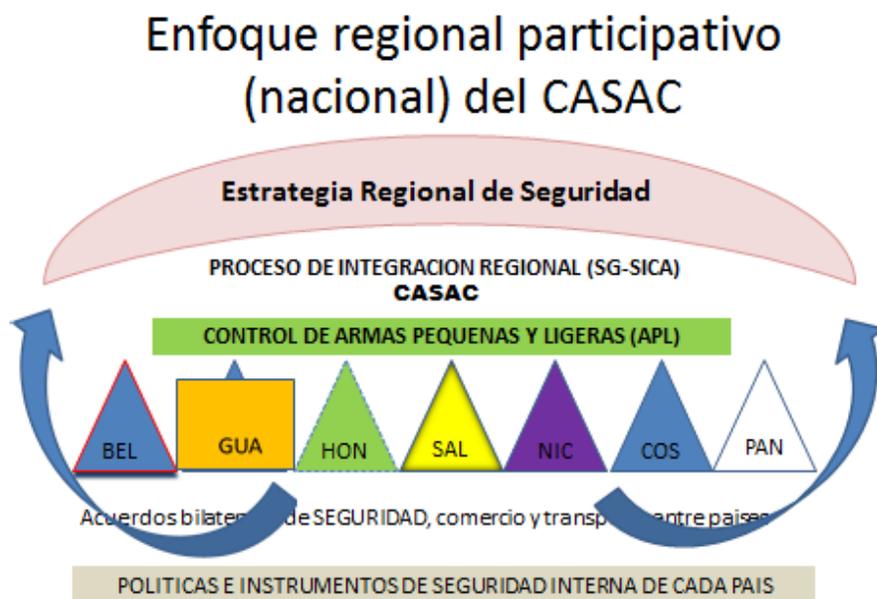
- OEA
- Cooperación internacional
- Interpol

Asambleas Legislativas o Congresos

Anexo 12. Enfoque regional participativo

Teniendo como sombrilla a la Estrategia Regional de Seguridad el proyecto tiene la dualidad de trabajar con un enfoque regional dirigido hacia los países y, por definición, no puede ejecutar proyectos en los países precisamente por su carácter regional.

Gráfica No. A-1



Cada país es distinto en cuanto a las normas, leyes y políticas sobre control de APL. La historia del proceso de integración en Centroamérica es prueba de los inmensos retos que implica a los gobiernos y sus organizaciones ponerse de acuerdo en metas comunes. Muchos han expresado el rechazo que se presenta cuando se trata de proyectos impuestos como regionales o internacionales, sin la debida armonización de los procesos al interior, en primera instancia. El CASAC busca establecer un marco regional para fortalecer el control de armas pequeñas y de esa forma contribuir a reducir la incidencia y el potencial de la violencia armada. Un marco regional brindará la oportunidad de avanzar en la agenda del control de armas pequeñas, específicamente en relación a sus componentes. Se recomienda el trabajo constructivo desde lo local hacia lo regional, a partir de guías o parámetros internacionales (ver gráfico No.A-1).