



### Evaluación final del programa conjunto

“Fortalecimiento de la Paz y de los Derechos Humanos: a través de la Justicia Transicional, el combate a la Corrupción y fomento de la Transparencia”

## RESUMEN EJECUTIVO



***A.R.S. Progetti S.P.A.***  
*Ambiente Risorse Sviluppo*

Junio 2024

## Resumen Ejecutivo

Este informe y evaluación tiene como destinatarios principales el Fondo de Naciones Unidas para la Paz (PBF), las entidades del Sistema de Naciones Unidas presentes en El Salvador, la Vicepresidencia de la República, el Ministerio de Cultura, las Comisiones Nacionales de Búsqueda (CONABÚSQUEDA), Corte Suprema de Justicia (CSJ), Fiscalía General de la República (FGR), Tribunal de Ética Gubernamental (TEG) y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH).

El objetivo general de esta evaluación, ha sido examinar cómo y en qué medida la Acción **“Fortalecimiento de la Paz y de los Derechos Humanos: a través de la Justicia Transicional, el combate a la Corrupción y fomento de la Transparencia”** ha contribuido a la promoción e impulso de los pilares de la justicia transicional, para dar respuesta a la impunidad con respecto a los hechos del pasado y su contribución al fortalecimiento de la transparencia y la lucha contra la corrupción, para combatir la impunidad del presente.

Siete son los objetivos estratégicos de la evaluación. Para su análisis, el equipo evaluador ha utilizado y desarrollado la metodología propuesta en los Términos de Referencia, la cual incluía los principales criterios de la OCDE/CAD (relevancia, coherencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad) y, tres criterios más: el *factor catalítico* (medida en que la Acción ayudó a articular entidades y programas que llevaron a fortalecer, impulsar y acelerar procesos para alcanzar los resultados esperados); la *sensibilidad en el tiempo* (medida en que la Acción mostró capacidad de reajustar actividades y programación, en relación directa a los insumos que se fueron recogiendo y analizando por sistemas de seguimiento y monitoreo) y la *tolerancia al riesgo e innovación* (medida en que la Acción aportó enfoques diferentes a los habituales y, como fueron incorporados al contexto en el que se fueron implementando).

**El método de trabajo utilizado** consistió en analizar la Acción desde los ocho criterios señalados. La combinación de todos ellos facilitó el análisis cruzado de información, pues algunos de ellos llevaron a concentrar el análisis en las fases de la estrategia pensada para la intervención, otros en la fase operativa de vicisitudes de la implementación, otros más en el grado de apropiación, por parte de las entidades a las que se buscó fortalecer y finalmente otros, en la utilidad que tuvo la Acción para los y las salvadoreñas a las que estas entidades dan servicio. Este trabajo de análisis multifocal, permitió al equipo evaluador, dar voz a los actores que dedicaron tiempo y esfuerzos, tanto en el ámbito de la oferta (estratégico y operativo) como de la demanda (entidades beneficiarias y población a la que estas se deben y sirven). En este sentido, es menester señalar que los evaluadores, recibieron apoyo y buena disposición de todas las personas entrevistadas. Esta disposición fue con frecuencia más allá de lo formal, contribuyendo con contactos, documentos y retroalimentación, vía correo electrónico antes y después del gran número de reuniones realizadas.

El primer objetivo específico de la evaluación fue el **de mostrar las lecciones aprendidas y buenas prácticas y recomendaciones pertinentes para la construcción de futuros programas de consolidación de paz.**

En cuanto a lecciones aprendidas y buenas prácticas es útil diferenciar entre las enseñanzas a retener con relación a la fase de planificación y aquellas de la fase de implementación. En la **planificación**, la Acción incorporó un trabajo con titulares de derechos (víctimas de violaciones de derechos humanos), titulares de obligaciones (instituciones del Estado) y titulares de responsabilidades (OSC), además de promover acciones de coordinación entre los tres grupos. Este triple enfoque de trabajo facilitó avanzar en las actividades de la Acción, independientemente de los cambios de contexto ocurridos durante su ejecución.

Cabe señalar que la partida de subsidios, a organismos de la sociedad civil resultó excepcionalmente útil. En gran medida, la modalidad de subsidios, permitió potenciar innovación en procesos, por la habilidad de las entidades seleccionadas de desarrollar los postulados de salida presentados en la convocatoria de subvención.

Igualmente, es una lección aprendida, que la Acción habría sido más robusta y de mayor impacto, si hubiese contado con una estrategia de salida. Esta pasa por valorar, el camino de apropiación de las cargas de trabajo y gasto corriente adicionales, que supone incorporar, las dinámicas nuevas que aporta la Acción en el quehacer diario de las entidades beneficiarias. La sostenibilidad del trabajo podrá beneficiarse en el futuro, de un trabajo previo en la fase de preparación de la Acción, con las áreas de planificación, finanzas, recursos humanos, evaluación de desempeño y, programas de capacitación de base y educación continuada; que tengan en planta o a los que puedan tener acceso las entidades beneficiarias. Y allí, donde sean débiles las capacidades de absorción de lo aportado, es especialmente relevante

fomentar la complementariedad, comunicación y coordinación, entre actores locales e internacionales, para que puedan sumarse al esfuerzo durante y después del tiempo y presupuesto que aporta la Acción.

En este ámbito, es especialmente relevante procurar avanzar de forma coordinada, en la institucionalización de las capacitaciones aportadas por la Acción, en los sistemas formales de formación. Hay que tener en cuenta, que hay un nivel alto de rotación dentro de las instituciones apoyadas y que, por lo tanto, el fortalecimiento institucional pasa por mantener la oferta de formación para los servidores públicos entrantes. Sin embargo, no siempre es posible asumir el coste que esto supone por parte de las entidades beneficiarias. Para facilitar la viabilidad, de mantener de forma sostenida en el tiempo, la oferta de formación, con la calidad e intensidad aportada por la Acción; es importante identificar y dinamizar, el potencial de interconectividad de entidades y programas locales de formación. Se trata de ayudar a articular la oferta de formación existente en el país, en cada tema considerado relevante en el marco de los objetivos y resultados esperados de la Acción impulsada. Se trata de que la cooperación internacional, adicionalmente, aporte recursos financieros y expertos/as, para efectuar capacitaciones por corto tiempo; aporte también, sus buenos oficios para identificar, concertar y acompañar la implementación de alianzas, entre las unidades de capacitación y centros de formación propios de cada entidad pública apoyada, con universidades públicas y privadas del país, dado que las segundas, pueden aportar profesorado y módulos de formación, a precio asequible que permitan la sostenibilidad de los programas, que los beneficiarios y diseñadores de la Acción consideraron relevantes.

En la fase de **implementación**, en el pilar de verdad, en el componente de Justicia Transicional, destaca un aprendizaje relacionado con la digitalización de archivos, dado que no es una actividad finalista; es parte de un proceso para la preservación de la información del contexto del conflicto, de hechos victimizantes que ocurrieron y de evidencias de participación y padecimiento en los mismos. Una buena preservación y gestión de archivos, contribuye a que no se manipule la verdad de los hechos. Los archivos son un insumo clave en los procesos de investigación, instrucción y juicio por un lado y a las actividades de pedagogía de memoria por otro. La Acción aportó a la digitalización, pero su contribución será realmente escasa, si no se avanza en la concreción de protocolos y estándares mínimos de preservación, gestión y acceso a los mismos. La lección aprendida y extrapolable a otros temas y proyectos es la importancia de relacionar la actividades que son partes necesarias de un proceso con un enfoque holístico a todo el proceso.

En el pilar de Justicia, la Acción desarrolló capacitaciones muy útiles y bien recibidas, a jueces y fiscales que incluyeron el enfoque de género, en los procesos de enjuiciamiento de casos de violaciones del derecho internacional de los derechos humanos. Igualmente, aportó asistencia técnica para ayudar en el avance del desarrollo de una ley de Justicia Transicional en el país. Sin embargo, la Acción dejó pasar la oportunidad de usar las capacitaciones y las consultorías, para acordar de forma participativa con las y los jueces y fiscales; una guía que les ayude a la instrucción y juicio de crímenes, contra el derecho internacional de los derechos humanos y, crímenes de lesa humanidad en El Salvador. La guía podría haber recogido el consenso sobre que legislación se debe usar: Si el Código Penal vigente en el momento de la comisión los hechos a juzgar o, el vigente al momento de su instrucción y juicio. Igualmente, no aportó luz sobre el marco jurisprudencial y legislativo internacional que se puede invocar para respaldar la instrucción y juicio en El Salvador. Un aprendizaje que sacamos de este componente es que el maximalismo en los objetivos (conseguir la aprobación de una nueva ley), puede impedir avanzar de forma pragmática en metas posibles (aplicación correcta y efectiva de la legislación vigente).

En el pilar de Memoria, es importante destacar la importancia del acompañamiento sostenido de la comunidad internacional, para ayudar a que los procesos de pedagogía de memoria, faciliten que la ciudadanía del país conozca y llegue a respetar vivencias y visiones del conflicto complementarias y distintas a la propia.

En el ámbito de las recomendaciones, se agrupan aquí por los cinco pilares de la JT, por el componente de transparencia y lucha contra la corrupción y para avanzar en la igualdad de género.

#### *Para avanzar en el esclarecimiento de la verdad*

El apoyo institucional que recibe CONABÚSQUEDA podría complementarse, apoyándola en el acceso a nuevas tecnologías y capacitación técnica en localización satelital de fosas comunes, base datos y análisis cruzado de ADN. Esta infraestructura, quizás podría ponerse a disposición de forma remota por actores de fuera del país, que ya disponen de ellas y pueden prestarlas a la entidad beneficiaria, en el marco de proyectos de cooperación triangular: cooperante

internacional+ entidad técnica extranjera+ beneficiario local. En esta cooperación triangular la OACNUDH podría desempeñar un rol de facilitador tremendamente útil.

En relación con la gestión y análisis de documentación, es una oportunidad para el PBF continuar en el proceso de digitalización, protocolos de uso y apoyo a la gestión de archivos. La cooperación triangular podría materializarse, aportando archivistas y sistemas de almacenamiento en la nube, de lo que es escaneable y metodologías e instructivos para su uso.

#### *Para avanzar en el acceso a justicia*

Se propone que junto y como parte de las capacitaciones, se hagan ejercicios de casos y guías de acción, para que la/el fiscal o juez/a, que conozca de un caso de violación de los derechos humanos y/o derecho internacional humanitario, acontecido en el país tenga una ruta clara a seguir. Se entiende que la continuidad y sistematización de este trabajo, podría asignarse de forma compartida a la OACNUDH y al PNUD.

#### *Para avanzar en la pedagogía de la memoria*

En este ámbito, el reto es la continuidad de equipos humanos, que puedan programar, implementar y replicar propuestas museológicas y formativas. En pleno siglo XXI, se puede avanzar en desarrollos metodológicos con instructivos de implementación y soporte 100 % digital y en la nube. La recomendación es hacer un diagnóstico, de que actores del sector público, sector privado, academia, sociedad civil y cooperación internacional, pueden estar interesados en contribuir a este proceso. Relevante es también subrayar, que lo mejor para legitimidad, es no depender de un solo actor: la vinculación de lo privado, público, académico y de sociedad civil, en la formulación e implementación de acciones de pedagogía de la memoria, ya será de por sí, una aportación valiosa. Y, en la creación de puentes entre actores estatales y no estatales, también es idónea la alianza PNUD – OACNUDH.

#### *Para avanzar en la reparación colectiva e individual a las víctimas*

En este ámbito, se sugiere establecer y mantener una línea de trabajo con la PGR, que permita identificar e implementar una ruta, para la reapertura de un período para la acreditación de identidad y vinculación, con hechos victimizantes susceptibles de reparación. La línea de trabajo podría incluir también, analizar que se debe hacer y cómo, para unificar registro de víctimas. Podría hacer un diagnóstico sobre el funcionamiento del registro de excombatientes de ambas partes y los apoyos que reciben, y analizar por qué se interrumpieron los procesos de reparación que existían (ver anexo 8 grupo focal con sociedad civil). Finalmente se podrían analizar con comunidades de base, la realización de memoriales de reconocimiento y actos reparación colectiva a territorios y comunidades. Este trabajo podría quizás liderarse por la OACNUDH

#### *Para avanzar en construcción de garantías de no repetición*

Las garantías de no repetición, se apoyan en el éxito de los otros cuatro pilares, para poder crecer sobre una base sólida y estable. Para que crezcan se deben generar oportunidades. Oportunidades de vida digna, a la población en situación de vulnerabilidad y, oportunidades de poner a soñar e implementar juntos nuevos proyectos, entre aquellos que estuvieron enfrentados. Se propone avanzar en el vínculo ayuda humanitaria, desarrollo y paz, para reducir factores de desarraigo social en poblaciones y territorios en riesgo, priorizando aquellas comunidades y territorios afectados por el conflicto armado interno que vivió el país. Esta priorización se puede quizás hacer en diálogo con los Centros Urbanos de Bienestar y Oportunidades (CUBO) y la Dirección Nacional de Integración, que comparten la meta de prevenir la exclusión social y que ésta lleve violencia y crimen de no prevenirse.

La ecuación Acción Humanitaria- Desarrollo- Consolidación de la paz, sale reforzada si se combina con la ecuación Democracia- Derechos - Gobernanza. Para dinamizar esta séxtuple entente coridiale, se requiere de la participación de todos los actores activos de la comunidad: sociedad civil, empresa privada, sector público y academia. El rol del PNUD en este caso podría ser clave, para dinamizar encuentros para la construcción y seguimiento de una agenda común en la que quepan sociedad civil y Estado y, ayude a construir confianza entre las partes, manteniendo la soberanía y respeto a las funciones diferenciadas de cada una de ellas.

### *Para avanzar en transparencia y lucha contra la corrupción*

La nueva ley de compras/ contratación pública promueve la inversión extranjera al país. Sería relevante que el marco de construcción de paz con inversión, el SNU ayude a las empresas inversoras extranjeras a cumplir con los esquemas de *Human Rights Diligence*, desde la postulación y formulación de un contrato en El Salvador hasta su exitosa terminación.

La misma Ley de Compras Públicas del 2023, en su artículo 16, incorpora la obligación de certificarse antisoborno obteniendo el ISO 3701. En la aplicación de la ley, se necesitaría emprender un importante proceso de formación de formadores y de fortalecimiento de academias que puedan proporcionar la formación y la acreditación requerida. Para estas recomendaciones el liderazgo lo podría tomar UNODC.

### *Para avanzar en igualdad de género*

Promover la equidad de género supone analizar las diferentes necesidades y potenciales aportes a un proceso de hombres y mujeres.

En acceso a justicia, el enfoque de género entra en el delicado tema y ponderación entre incentivar la denuncia y la prevención de la revictimización, que puede suponer participar en un proceso judicial. Este trabajo amerita un esfuerzo especial para poder agrupar causas, en la medida de lo posible en un mismo proceso, procurando singularizar y exponer a las víctimas lo menos posible. Aflorar la demanda insatisfecha de justicia, podría ser una labor a estimular en grupos de trabajo de estudiantes de facultades de derecho. El acceso a la reparación, también debe tener un foco diferenciado cuando hablamos de *conflict related sexual violence* (CRSV). En caso de violencia sexual como arma de guerra, las buenas prácticas de experiencias pasadas nos enseñan la conveniencia de mezclar procesos de reparación CRSV, con procesos generales de apoyos de empoderamiento, formación para el empleo, acceso a crédito, etc. a mujeres vulnerables en general, evitando así la estigmatización.

En cuanto a trabajar en garantías de no repetición con enfoque de género, la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre Mujeres, Paz y Seguridad (2000), proporciona el marco ideal para fomentar el liderazgo juvenil femenino en comunidades y territorios que se vieron especialmente afectadas por el conflicto armado interno. Y esta dinámica de acción positiva (positive action), puede incorporarse también en el desarrollo del NEXO, ayuda humanitaria, desarrollo y paz.

La incorporación del eje transversal de género en memoria, reparaciones y fortalecimiento de convivencia, se puede impulsar fortaleciendo las dinámicas de trabajo de ONGs, con personalidad jurídica y reconocimiento, en capacidad de gestión con organizaciones de base comunitaria (OBC de víctimas entre otras), que no tienen capacidades de gestión de recursos, pero sí de llegar a grupos de población clave para el fomento de la equidad de género. Para esta dinámica, la modalidad de subvención estaría condicionada a demostrar que la ONG receptora da servicio a la OBC y, que éstas priorizan las temáticas de género. Es un buen modelo para la multiplicación del impacto y también para respaldar ideas innovadoras. La entidad idónea para fomentar este trabajo sería el PNUD con base a la experiencia y buen éxito demostrado.

**El segundo objetivo específico es Evaluar la Teoría de Cambio.**

El concepto de Justicia Transicional en sí mismo es una teoría de cambio: Si hay acceso a la verdad, entonces podrá avanzarse en el acceso a la justicia, la preservación de la memoria y la reparación a las víctimas. Si se da justicia, memoria y reparación, entonces se habrán sentado las bases para que el conflicto no se repita.

La conexión entre la Justicia Transicional y la lucha contra la corrupción, reside en que el foco de ambas es la construcción de confianza de la ciudadanía con el Estado. La construcción de gobernanza es el vector de cambio común que ambos componentes perseguían.

La Acción ha sido una importante contribución, al usar la Justicia Transicional para conectar pasado, presente y futuro. Con los cinco pilares de la JT, se ayuda a cerrar heridas y poner bases sólidas para el futuro sin dejar a nadie atrás, dado que, da visibilidad y reconocimiento a las poblaciones y territorios, que más sufrieron el conflicto y, señala que nadie está por encima de la ley. A su vez, el componente de la Acción de lucha contra la corrupción y fomento de la

transparencia; ha permitido fortalecer las estructuras de control y persecución, de la malversación de dinero público y con ello ha contribuido a fortalecer la capacidad de las instituciones a servir y rendir cuentas a la ciudadanía.

El tercer objetivo específico es el de **valorar el mérito de las estrategias de implementación, los procesos y desempeño**. Este lo abordamos aquí juntamente con el sexto que es el de **valorar la efectividad de la cooperación entre las agencias involucradas en el proyecto en el abordaje coordinador de los problemas atendidos**

El PNUD tuvo un rol director y liderazgo indiscutible en la preparación e implementación de la Acción. Planificó e implementó con esmero la interacción continuada, con las entidades públicas salvadoreñas beneficiarias e impulsó eficientemente la participación de entidades de la sociedad civil, en los dos componentes del programa. De la misma manera, mantuvo una colaboración sostenida, con las otras dos agencias de Naciones Unidas que participaron, OACNUDH y UNOCD.

Hubo dificultades a la hora de concretar e implementar el gasto asignado a la OACNUDH, que se fueron solucionando en parte, a medida que se identificaron en el curso de la implementación de la Acción. Algunos ajustes, sin embargo, no pudieron implementarse en el espacio de tiempo deseable, afectando a la ejecución presupuestaria y alcance de metas. Es importante documentar, hacer una reflexión de que se podría haber hecho distinto, para que las dificultades encontradas en este ámbito se hubieran tratado antes de iniciar la Acción y no durante la implementación. Este esfuerzo de reflexión puede ser especialmente útil para fortalecer la fase de identificación y formulación de futuras acciones conjuntas del SNU.

También es relevante traer a colación, que el fortalecimiento institucional, pasa por articular juntamente con las entidades colaboradoras y beneficiarias, un sistema de monitoreo evaluación y aprendizaje (MEL) conjunto, que venga a fortalecer y no duplicar el que ya tienen. En este sentido, la Acción podría haber abundado en el conocimiento, uso y eventual fortalecimiento de los sistemas MEL de las entidades beneficiarias de la Acción. Esto hubiese permitido establecer y mantener dinámicas de alimentación, medición y uso de indicadores de ejecución (output) y, de contribución al resultado (outcome), de los procesos y actividades propias de cada entidad beneficiaria; incluyendo, pero no separando, las relacionadas con las temáticas apoyadas por esta intervención. La Acción tenía previsto, implementar una Línea de Base para dimensionar, el alcance de los distintos productos y actividades programadas y, su arraigo con el mandato y accionar de cada entidad beneficiaria. Esta Línea de Base, no pudo hacerse y esta realidad es en sí misma, un indicador de que la articulación MEL es un reto complejo.

El cuarto objetivo específico de la Acción es el de **Identificar el valor agregado del PBF a través del proyecto a los esfuerzos nacionales de consolidación la paz**.

Al respecto, cabe subrayar la importancia que ha tenido y tiene, acompañar los esfuerzos de El Salvador para construir un país inclusivo, en el que la eficiencia del gasto público, se compagine con la reducción de la pobreza, seguridad pública y creación de oportunidades. La construcción de la Paz social pasa por hacer la paz con el pasado y garantizar la ausencia de discriminación presente en el acceso y disfrute pleno de los derechos humanos y libertades fundamentales. Esta intervención del PBF ha ayudado en ambos frentes. En el primero, con el apoyo holístico a los cinco pilares de la Justicia Transicional y en segundo, con el apoyo para concientizar, sobre los males de la corrupción y fortalecer las capacidades de los servidores públicos, que trabajan para prevenirla y perseguirla.

El quinto objetivo específico es identificar los **aspectos innovadores** de la Acción y, el séptimo es identificar los **efectos catalíticos** que han derivado de su implementación

Como aspectos innovadores, cabe destacar el diseño e implementación de la exposición *“Imborrable, la tierra de nuestras memorias”*, que incentivó con actividades diversas la participación de los más jóvenes, ayudando de forma muy pertinente al proceso de apropiación del pasado convulso del país, al tiempo que se relacionaba con otros pilares de la historia y rasgos de la nación. En la identificación de efectos catalíticos, sobresale como la Acción, ha logrado integrar en los procesos de memoria a entidades que eran ajenas al tema, como el Museo Marte, que luego han continuado trabajando el tema con otros cooperantes.