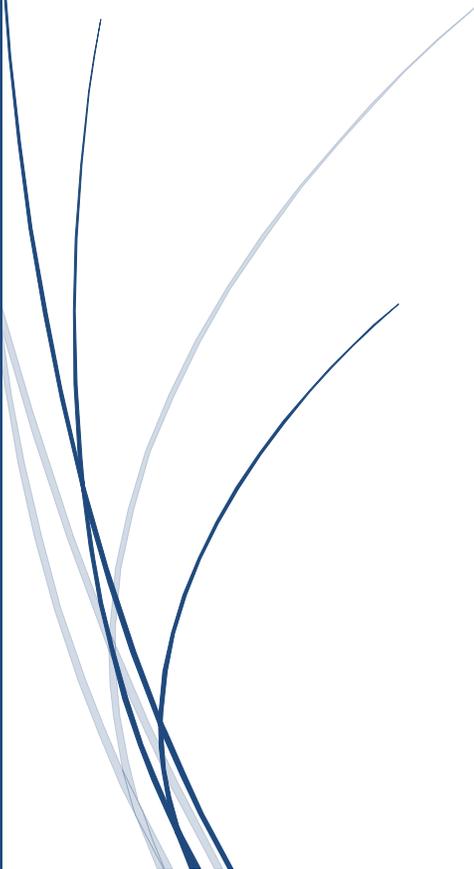




6-5-2014

Informe de evaluación

Evaluación del Efecto 2.3 del Marco de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) 2012-2016: “En el marco de los instrumentos nacionales e internacionales de Derechos Humanos, el Estado y la población aplican políticas y prácticas que fortalecen el Estado de Derecho y contribuyen a la reducción de la violencia, especialmente en los grupos más vulnerables”



Claudia Pineda;Julio Raudales
CONSULTORES

Tabla de contenido

0.	Acrónimos	3
1.	Resumen Ejecutivo	4
2.	Introducción	6
3.	Metodología de la evaluación	7
3.1.	<i>Bases de la evaluación</i>	8
3.2.	<i>Fases de la evaluación</i>	9
3.3.	<i>Evaluabilidad del efecto:</i>	10
4.	Antecedentes	11
5.	Elementos del contexto	13
6.	Descripción del trabajo del PNUD	14
6.1.	<i>El Marco programático del Sistema de Naciones Unidas</i>	15
6.2.	<i>El aporte del PNUD al MANUD 2012-2016 en temas de Gobernabilidad Democrática</i>	15
6.3.	<i>La comprensión del efecto 2.3</i>	16
6.4.	<i>Situación del efecto y sus productos</i>	17
6.4.1.	<i>Iniciativas de apoyo a la mejora en la situación de Derechos Humanos</i>	18
6.4.2.	<i>Iniciativas de fortalecimiento a la Seguridad Ciudadana</i>	21
6.4.3.	<i>Avances hacia el efecto</i>	24
7.	Sistemas de gestión y monitoreo del programa	27
8.	Armonización de la cooperación con otras agencias	27
8.1.	<i>Coordinación con otras agencias del Sistema de Naciones Unidas</i>	27
8.2.	<i>Coordinación con el G-16 y otros cooperantes</i>	28
8.3.	<i>Alianzas con otras agencias</i>	28
9.	Ámbitos de desempeño hacia el efecto en 2012-2013.....	29
9.1.	<i>Relevancia</i>	29
9.2.	<i>Efectividad</i>	30
9.3.	<i>Eficiencia</i>	30
9.4.	<i>Sostenibilidad</i>	30
9.5.	<i>Temas Transversales</i>	31
9.5.1.	<i>Género</i>	31
9.5.2.	<i>Derechos Humanos</i>	32
9.5.3.	<i>Construcción de capacidades</i>	32
9.5.4.	<i>Fortalecimiento institucional</i>	32
10.	Conclusiones.....	33
11.	Lecciones aprendidas	35

12.	Recomendaciones	36
13.	Anexos	38
13.1.	Lista de entrevistados	38
13.2.	Matríz de salida de entrevistas	38
13.3.	Matríz de intervenciones/proyectos	38
13.4.	Matríz de técnicas de la evaluación	38
13.5.	Preguntas de la evaluación	38
13.6.	Resultados del ejercicio de revisión previa del efecto	38
13.7.	Matríz de proyectos del efecto en el tiempo y sus avances	38
13.8.	Bibliografía	38
13.9.	Términos de referencia	38

0. Acrónimos

COMVIDA	Programa Municipal de Infancia y Juventud
COSUDE	Cooperación Suiza para el Desarrollo
CPD	Documento de Programa del País
CVR	Comisión de la Verdad y la Reconciliación
EMBUSA	Embajada de los Estados Unidos de América
INDH	Informes Nacionales de Desarrollo Humano
IUDPAS	Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONU Mujeres	Organización de las Naciones Unidas para las Mujeres
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PAPEP	Proyecto de Análisis Político y Escenarios Prospectivos
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
UE	Unión Europea
UNAH	Universidad Nacional de Honduras
UNFPA	Fondo de Población de Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia
USAID	Agencia de los Estados Unidos de América para el Desarrollo Internacional

1. Resumen Ejecutivo

El presente documento contiene una Evaluación externa solicitada por el PNUD, con el fin de conocer su aporte a los resultados obtenidos en uno de los efectos definidos en conjunto por el Sistema de Naciones Unidas y las autoridades gubernamentales de Honduras, en el denominado Marco de Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) para el periodo 2012-2016. Dicha evaluación se realizó entre marzo y abril de 2014 y tiene un carácter intermedio. El efecto evaluado se circunscribe al área de Gobernabilidad Democrática, uno de los ejes fundamentales en el trabajo del PNUD en Honduras y que se ve afectado en el 2014 por una transición gubernamental que prevé cambios importantes, tanto en la institucionalidad como en los mecanismos de trabajo del Estado.

El MANUD es el instrumento de programación que el Sistema de Naciones Unidas utiliza para concatenar y alinear la visión del Estado, incluidos Gobierno, Sociedad Civil y resto de cooperantes, con los recursos y potencialidades de las distintas agencias que trabajan en el país, con el fin de alcanzar los objetivos nacionales expresados en el Plan de Nación, que de acuerdo a la Ley, es la estrategia nacional de desarrollo vigente para el período 2010-2022.

Dentro del Plan de Evaluación de la Oficina de PNUD en Honduras en su actual MANUD¹ para el período 2012-2016, se seleccionó el efecto 3 del área programática 2, para ser evaluado de forma externa. El efecto esperado para este ciclo es: ***“En el marco de los instrumentos nacionales e internacionales de Derechos Humanos, el Estado y la población aplican políticas y prácticas que fortalecen el Estado de Derecho y contribuyen a la reducción de la violencia, especialmente en los grupos vulnerables”***.

Se han asociado seis intervenciones al efecto evaluado y sus productos, sin embargo solamente dos de ellas están en ejecución actualmente, las otras cuatro son antecedentes inmediatos de las actuales. Al ser una evaluación de efecto de medio término, no se evalúan proyectos específicos, sino que se revisan los resultados o productos de las iniciativas que contribuyen al efecto y por consiguiente el aporte del PNUD en ellos, por sí mismo o en alianzas, hacia el logro del efecto. El objetivo fundamental de la misma, mejorar las capacidades del PNUD para alcanzar el efecto en el tiempo que le resta al MANUD.

La cuestión central de la evaluación es si con las intervenciones realizadas, el PNUD está contribuyendo a que Honduras cuente con un marco de políticas con un enfoque de derechos, que fortalecen el Estado y contribuyan a la reducción de la violencia, así como si se presentan o se prevén cambios en las prácticas institucionales y sociales enfocadas en reducir la violencia. Se evaluó la relevancia, eficiencia, efectividad y sostenibilidad del avance de los cambios.

El análisis del contexto deja claro que el efecto previsto es relevante para la vida de Honduras, es innegable que tanto la falta de seguridad sobre la vida de las personas, así como el irrespeto a los Derechos Humanos de los miembros de la sociedad, son dos de los principales obstáculos para el desarrollo humano sostenible del país.

Se constató que el efecto es evaluable, sin embargo hay algunas condiciones para la evaluación que deben mejorar, la más relevante es que falta una descripción de la ruta de cambios prevista

¹ Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD)

para el área estratégica, el efecto y sus productos, lo que podría subsanarse con un documento estratégico que explique la racionalidad de la planificación de este efecto.

La redacción del efecto, de los productos y de los indicadores puede ser mejorada, sobre todo para darles una mayor concreción que permita, con solo la lectura, saber cuáles son los cambios que el PNUD pretende apoyar y/o aportar en su trabajo, a través del fortalecimiento de capacidades nacionales y en conjunto con otros agentes de la comunidad internacional.

Los principales elementos positivos encontrados en general son:

- Los documentos de políticas para Derechos Humanos y para seguridad y convivencia ciudadana, cuya formulación ha sido apoyada por el PNUD, junto a otras agencias, pero con un reconocimiento claro de la contribución de PNUD, están vigentes y las autoridades actuales han afirmado que serán el marco de actuación de las instituciones que tutelan ambas políticas.
- Se ha reconocido que las iniciativas para el fortalecimiento de capacidades, en ambos temas, tanto en Derechos Humanos como en seguridad y convivencia ciudadana, han sido de alta calidad y han incidido en los protocolos de actuación de instituciones públicas encargadas de Derechos Humanos y en las oficinas municipales de mediación.
- Las iniciativas locales que ha apoyado o promovido PNUD, tales como los planes locales de convivencia y seguridad ciudadana, las oficinas de mediación, quienes han desarrollado una metodología novedosa para lograr, mediante la conciliación de las partes en posible conflicto, han mostrado resultados importantes en términos de cultura de convivencia. Asimismo, las oficinas de la mujer, las redes de mediadores comunitarios, los COMVIDA, han sido institucionalizados y son asumidos financieramente por las Alcaldías respectivas.
- En ambos temas se cuenta con el reconocimiento de la comunidad internacional y de funcionarios de gobierno sobre la calidad de la asesoría y de la asistencia técnica que ha proporcionado en estos dos años, lo que se comprueba con la calidad de documentos producidos.

Algunos desafíos para alcanzar una mejor contribución al efecto:

- Es aconsejable revisar la estrategia del PNUD para contribuir al efecto tomando como punto de partida las iniciativas en marcha: esto implica una lectura integral de la problemática de seguridad del país, de las oportunidades para colaborar por parte de la comunidad internacional y en especial del Sistema de Naciones Unidas y de la racionalidad de la contribución actual y prevista.
- En lo referente a su relación con la comunidad internacional de cooperantes y del resto de agencias del Sistema de Naciones Unidas, el PNUD podría profundizar su trabajo en aras de mejorar la armonización de la cooperación en los temas de seguridad y Derechos Humanos, que son percibidos como dos de sus especialidades. Además, es fundamental hacer una revisión del funcionamiento de la coordinación interagencial del Sistema en los temas de Derechos Humanos y de seguridad ciudadana, espacios de coordinación que deberían funcionar en base a una agenda compartida, lo que se podría lograr a partir de una revisión de los efectos del MANUD, y de análisis de las posibles colaboraciones interagenciales.
- Existe la percepción de que la sinergia entre los programas de Derechos Humanos y de seguridad ciudadana en la práctica no existe. Es fundamental al repensar la estrategia del

efecto, establecer vasos comunicantes entre ambos temas y ambos equipos, sobre todo porque los resultados en seguridad deberían impactar en los de derechos humanos y viceversa.

- En el caso de Derechos Humanos, habrá que revisar si el proyecto es muy amplio y en el tiempo que queda, priorizar las apuestas más factibles y evitar aquellas donde no hay condiciones de trabajar por la calidad de las contrapartes e interlocutores.

El equipo evaluador agradece la invaluable colaboración del equipo de profesionales del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo de la oficina de Honduras, así como del equipo de la Oficina Regional.

2. Introducción

El presente documento contiene una Evaluación externa solicitada por el PNUD, con el fin de conocer su aporte a los resultados obtenidos en uno de los efectos que fueron definidos en conjunto por el Sistema de Naciones Unidas y las autoridades gubernamentales de Honduras en el denominado Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) para el período 2012-2016. Dicha evaluación se realizó entre marzo y abril de 2014, tiene un carácter intermedio, y se ha hecho en consideración a que el área de Gobernabilidad es uno de los ejes fundamentales en el trabajo del PNUD en Honduras y que el 2014 coincide con una transición gubernamental que prevé cambios importantes, tanto en la arquitectura como en los mecanismos de trabajo del Estado.

Dentro del Plan de evaluación de la Oficina de PNUD en Honduras en su actual MANUD, se seleccionó el efecto 3 del área programática 2, para ser evaluado de forma externa. Para Naciones Unidas, *“los efectos describen los cambios intencionados en las condiciones de desarrollo que resultan de las intervenciones de los gobiernos y de otras partes interesadas, incluidas las agencias de desarrollo como el PNUD. Son resultados de desarrollo a medio plazo obtenidos mediante la entrega de productos y las contribuciones de varios asociados y no asociados”*².

El efecto esperado para este ciclo es ***“En el marco de los instrumentos nacionales e internacionales de Derechos Humanos, el Estado y la población aplican políticas y prácticas que fortalecen el Estado de Derecho y contribuyen a la reducción de la violencia, especialmente en los grupos vulnerables”***.

El efecto se considera una continuación de un proceso iniciado en el MANUD inmediato anterior, en el que se identificó el efecto como *“Efecto MANUD No.3: Para el año 2011, las hondureñas y los hondureños avanzan en el ejercicio de sus derechos y deberes de un estado democrático capaz de diseñar e implementar políticas y acciones para la participación ciudadana, equidad, modernización del estado, descentralización, y seguridad jurídica y ciudadana”*.

Los productos asociados al efecto evaluado, que cuentan con una contribución significativa de parte de PNUD, son:

Producto 2.3.1: El Estado hondureño con participación de la sociedad civil, implementa instrumentos de diseño, monitoreo y evaluación de políticas públicas, orientadas al cumplimiento de compromisos que emanan de los instrumentos nacionales e internacionales de Derechos Humanos y sus recomendaciones, con énfasis en las mujeres, niñez y adolescencia, juventud, personas con discapacidad, indígenas y afro-hondureños.

² <http://web.undp.org/evaluation/handbook/p.56>.

Producto 2.3.2: El Estado, con la participación de la población y la sociedad civil, ha diseñado e implementado políticas públicas y acciones con enfoque de género, generacional e interculturalidad para el fortalecimiento de la investigación, procuración y administración de justicia, la prevención y reducción del delito, violencia, corrupción e impunidad, conforme a los estándares internacionales de Derechos Humanos.

Se han asociado seis intervenciones al efecto evaluado y sus productos, sin embargo solamente dos de ellas están en ejecución actualmente, las otras cuatro son antecedentes inmediatos de las actuales (Ver anexo 7). Se consideran los seis proyectos porque son parte de un continuum de resultados, es decir que los actuales se han montado sobre la base de los anteriores.

Al ser una evaluación de efecto y de medio término, no se evalúan proyectos específicos, sino que se revisan los resultados o productos de los proyectos que contribuyen al efecto, con el fin último de mejorar la capacidad del PNUD de alcanzar el efecto en el tiempo que le resta al MANUD.

En un ejercicio previo de revisión del efecto, la Unidad de Evaluación de la Oficina Regional del PNUD para América Latina y El Caribe, en conjunto con la Oficina de país en Honduras, propusieron una nueva redacción del efecto y nuevos productos asociados al efecto, sin embargo este ejercicio no modificó los términos de la evaluación ni el MANUD, por tanto se utilizan como un insumo de la evaluación y no como un nuevo marco de resultados.

El documento inicia con una parte introductoria que explica el trabajo a realizar y que incluye la metodología, los antecedentes y el contexto, seguidamente en un capítulo se describe la situación del efecto y los productos asociados, aquí se ubica institucionalmente las iniciativas consideradas en la evaluación y se describen los avances en cada uno de los dos temas valorados: seguridad ciudadana y Derechos Humanos, los avances incluyen el estado de los indicadores de los productos asociados al efecto, para terminar el capítulo se describen los avances hacia el efecto. En el siguiente capítulo se presenta una valoración de los sistemas de gestión y de la situación de la armonización de la cooperación con otras agencias. Luego se encuentra el análisis de los ámbitos o criterios de la evaluación: relevancia, efectividad, eficiencia, sostenibilidad, y los temas transversales; seguidamente se incorporan las conclusiones, lecciones aprendidas y recomendaciones. En anexo van los documentos que sustentan este ejercicio.

El equipo evaluador agradece la invaluable colaboración del equipo de profesionales del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo de la oficina de Honduras, así como del equipo de la Oficina Regional.

3. Metodología de la evaluación

Este trabajo ha valorado la contribución del PNUD al progreso alcanzado en el efecto 2.3 del MANUD 2012-2016: ***“En el marco de los instrumentos nacionales e internacionales de Derechos Humanos, el Estado y la población aplican políticas y prácticas que fortalecen el Estado de Derecho y contribuyen a la reducción de la violencia, especialmente en los grupos más vulnerables”***. El período evaluado fue de enero de 2012 a diciembre 2013, pero incluyó una revisión de los proyectos del MANUD anterior que fueron relevantes para el cumplimiento del resultado actual.

La cuestión central de la evaluación, es si con las intervenciones realizadas, el PNUD ha contribuido a avanzar sobre el efecto, es decir si ha contribuido a que Honduras cambie y construya un marco de políticas basadas en el Estado de Derecho, que fortalezcan la protección y promoción de los Derechos Humanos y dirigidas a la reducción de la violencia, así como si se presentan o se prevén cambios en las prácticas institucionales y sociales enfocadas en ese sentido.

3.1. Bases de la evaluación

Se valoró el logro del efecto esperado en dos procesos principales: i) el del diseño e implementación de políticas de seguridad y Derechos Humanos en el período y la incidencia de las intervenciones del PNUD, y ii) el de los cambios en las prácticas de los actores involucrados en relación a la seguridad ciudadana y los Derechos Humanos.

Los ámbitos de la evaluación establecidos por los términos de referencia, fueron la pertinencia, eficacia, eficiencia, sostenibilidad del conjunto de resultados alcanzados por las iniciativas seleccionadas y sus contribuciones –en conjunto con otros actores- al efecto. Además se ha determinado si las acciones realizadas se alinearon a las prioridades definidas por las autoridades gubernamentales y si hubo una adecuada sinergia entre los temas, con otras áreas programáticas y otros proyectos implementados por PNUD en Honduras y sus socios principales.

Esta evaluación se basó en un proceso inductivo, poniendo énfasis en la valoración de los resultados a nivel de productos y efecto, y así se presenta en el documento.

La ruta metodológica es: INSUMOS ➔ ACTIVIDADES ➔ PRODUCTOS ➔ EFECTO

La metodología de la evaluación trata de demostrar con evidencias objetivas, los cambios sufridos en determinadas políticas públicas y en prácticas institucionales y sociales, gracias a la contribución del PNUD en conjunto con otros actores, a través de las 2 intervenciones actuales seleccionadas y las 4 previas directamente vinculadas, a saber: i) Fortalecimiento del Estado de Derecho para la protección de los Derechos Humanos en Honduras; ii) Estrategia de prevención de crisis y recuperación, iii) Prevención y recuperación de crisis, conflictividad y seguridad ciudadana con perspectiva de género, iv) Apoyo a la reconciliación para el fortalecimiento del sistema democrático en Honduras, v) Desarrollo de los pueblos indígenas, vi) Seguridad, justicia y cohesión social,

La evaluación ha valorado si se han logrado o no, a partir de la ejecución de esos proyectos, avanzar en dos de los tres de productos esperados asociados el efecto 3, específicamente lo logrado gracias a las contribuciones del PNUD en asociación con otros.

La metodología de evaluación se ha basado en el Manual de Planificación, Monitoreo y Evaluación de Resultados del PNUD (2009, disponible en: <http://www.undp.org/evaluation/handbook/>) y en el Manual de Lineamientos base para Evaluadores de Efecto del PNUD. La evaluación procuró cumplir con los Estándares y Normas de Evaluación en el Sistema de Naciones Unidas. Se ha incorporado la opinión de la mayor cantidad de socios, contrapartes y grupos meta.

Se aplicará el principio de “triangulación” como una técnica básica para establecer la validez de los principales hallazgos. La triangulación implica trabajar con una lista focalizada de variables y temas y, para cada una de ellas, se reunirá datos de (por lo menos) dos fuentes, preferentemente aplicando (por lo menos) dos técnicas distintas de investigación. En nuestro caso, empleamos las siguientes: (1) grupos focales (2) entrevistas a informantes claves, y (3) revisión de documentos del proyecto y otra bibliografía relevante.

En todos los casos se logró contar con información de fuentes primarias y secundarias, y en la mayoría, las fuentes primarias consultadas tuvieron roles diferentes en la ejecución de los proyectos, es decir se realizaron entrevistas con los encargados por parte de PNUD, con las contrapartes oficiales y con los grupos meta, de esa manera se garantiza una mirada interna y una externa en cada caso y se logró contrastar las opiniones de actores con diferentes roles en cada

iniciativa. Las fuentes secundarias permitieron corroborar lo expresado por los actores entrevistados.

En tanto evaluación de efecto, no se ha realizado evaluaciones de proyectos, sino de avances en los productos, su vinculación y los cambios que éstos han producido en el efecto. La evaluación ha sido de medio término y por eso tiene carácter prospectivo, las recomendaciones se orientan hacia asegurar el alcance del efecto esperado, a procurar la sustentabilidad de los cambios positivos obtenidos, la mejora en la formulación de programas y proyectos de PNUD, la promoción de una mayor rendición de cuentas a partes interesadas/contrapartes clave en el país, la contribución al aprendizaje corporativo y nacional y para adoptar las medidas pertinentes y la toma de decisiones para mejorar la cooperación del PNUD para el desarrollo del país.

3.2. Fases de la evaluación

La evaluación se realizó en seis fases:

Fase uno: Revisión de documentación y preparación del informe inicial de la evaluación.

En el proceso de elaboración de la evaluación de efecto del PNUD se inició con la presentación de un informe inicial. Dicho informe contiene el plan de la evaluación, tanto metodológico como operativo y supone una revisión de la documentación asociada a la evaluación, así como clarificación de dudas con el equipo PNUD. Este informe fue finalizado en los primeros días durante la misión de campo, luego de sesiones de aclaración con el equipo PNUD en Honduras y Oficina Regional.

Fase dos: Revisión del marco de referencia para el efecto, los productos y las intervenciones.

En esta fase se revisó con el equipo local de PNUD el estado de los productos y del efecto así como la coherencia en la relación de las intervenciones. También se revisó la metodología, se reafirmaron los criterios de la evaluación: pertinencia, eficiencia, eficacia y sostenibilidad de los resultados de los programas seleccionados, en su contribución a dos variables fundamentales: el diseño, implementación y/o evaluación de las políticas públicas y las prácticas orientadas a mejorar la Seguridad Ciudadana y el respeto a los Derechos Humanos en Honduras. Se identificaron las intervenciones que corresponden a este período y aquellas que se consideran antecedentes inmediatos a las actuales.

Las preguntas centrales fueron:

¿Cómo y en qué medida se están logrando o ha logrado el PNUD los productos esperados y su contribución al logro del efecto 2.3 del MANUD 2012-2016?

¿Ha tenido el PNUD la incidencia necesaria en la programación de las políticas públicas nacionales y prácticas para que la población, en especial la más vulnerable, viva en un entorno más seguro para el ejercicio de sus derechos?

Las preguntas para cada criterio y temas transversales se anexan a este informe.

Fase tres: Constatación del progreso de los productos según las intervenciones seleccionadas.

En esta fase se constató el progreso de las intervenciones de cara a los productos identificados. Se encontró que de las seis intervenciones, solamente dos están vigentes y con recursos hacia el futuro, y las cuatro restantes son antecedentes inmediatos, con las cuales se iniciaron los resultados alcanzados a la fecha.

Se ha logrado realizar la medición del progreso por medio de *revisión documental*, tomando como base los PRODOC, contrastándolos con los informes de avance, sistematizaciones, informes de

campo, los reportes del sistema (ROAR) y de **entrevistas** al menos con tres tipos de actores intervinientes en cada proyecto: encargados de PNUD, contrapartes oficiales, grupos meta. Se realizó un **grupo focal** con contrapartes locales del programa de seguridad ciudadana.

El avance se ha valorado en relación a aquellos resultados esperados e indicadores que están orientados directamente al logro de los productos y vinculados al efecto, tomando en cuenta las preguntas de la evaluación.

Fase cuatro: Constatación de los cambios logrados a nivel del efecto.

Se ha constatado si ha habido cambios en el diseño e implementación de políticas y programas nacionales, así como prácticas, han tenido alguna contribución de parte del PNUD en Honduras durante el período. Se han identificado claramente las medidas de política, tanto en seguridad ciudadana como en Derechos Humanos en las que el PNUD tuvo incidencia con sus intervenciones, y si la misma mejoró la calidad de la política o de la acción pública o ciudadana. Se ha realizado un reconocimiento de los objetivos de las políticas y las acciones emprendidas para su consecución. Esta fase nos ha brindado la información necesaria para valorar el grado de alineamiento de la contribución del PNUD con las políticas; si se está ejecutando de manera consecuente con las mismas y si se han dado cambios, cuál ha sido la incidencia de PNUD en los mismos.

Un elemento importante ha sido constatar si se ha dado el fortalecimiento de la institucionalidad en materia de seguridad ciudadana y Derechos Humanos como consecuencia de la intervención del PNUD.

Fase cinco: Valoración de la gestión de los procesos de intervención.

En esta fase ha comprobado si el PNUD realizó sus intervenciones orientado por sus lineamientos institucionales, su marco estratégico, y los aprendizajes positivos o negativos en la forma de gestionar las intervenciones, que permitan mejorar la labor del PNUD hacia el futuro. Se ha identificado cuales intervenciones lograron mayor apropiación por parte de los socios nacionales, cuales lograron mayores sinergias internas (dentro de PNUD) y externas, si se valora positivamente prácticas concretas llevadas a cabo por algunas de las intervenciones.

Fase seis: Análisis de la información y redacción del informe

Se diseñó una matriz de salida de la información, donde se ha colocado las respuestas de los diferentes actores entrevistados y de los participantes del grupo focal (Ver anexo 2). Ambas responden a las preguntas de la evaluación y a los criterios de análisis, en concordancia con lo establecido en los documentos de referencia para la evaluación, tanto el informe de inicio como el índice del documento final. La información de las entrevistas se comparó con los informes recibidos por parte de PNUD y con las fuentes de verificación que se recogieron a lo largo del trabajo de campo (Ver anexo 4).

La redacción del informe borrador evidenció algunos huecos de información, sobre todo en relación a actores de la cooperación internacional que están trabajando en los temas relativos al efecto, y de las agencias del sistema de las Naciones Unidas. Se procedió a realizar una nueva ronda de entrevistas con los socios mencionados para subsanar esta situación.

3.3. Evaluabilidad del efecto:

Tomando en cuenta que la evaluación debe centrarse en constatar los cambios a nivel de efecto a partir de una asociación plausible de los resultados entregados por las intervenciones, para el equipo evaluador, el efecto es evaluable, sin embargo se han encontrado algunas limitaciones

metodológicas y operativas, que debieron ser consideradas y tomar medidas para disminuir su influencia en el resultado final de este trabajo.

Algunas de estas limitaciones se expresan claramente en el documento elaborado por la Oficina de país con apoyo de la Oficina Regional durante un ejercicio de revisión del efecto, donde se afirma que:

“Con el examen de los resultados de la cartera de proyectos asociados al efecto 3 como punto de partida se revela lo que suele ser común en el diseño inicial cuando se adolece de un proceso metodológico de construcción de la teoría de cambio con un enfoque de desarrollo humano bajo la gestión basada en resultados.” ... “lo que impera es una desfragmentación de “ideas” que como punto de partida se visualizan y actúan de forma individual a lo largo de la implementación de los programas o iniciativas/proyectos de desarrollo. Esto por supuesto ocasiona descoordinación en la gestión de la cartera de proyectos, un mayor énfasis a la parte programática y financiera (ejecución de actividades, medición de resultados a nivel solamente de productos - tangibilidad) que anula, minimiza y/o invisibiliza la contribución de la cartera de proyectos a cambios transformacionales, entendiéndose efectos de desarrollo”. (Anexo 6)

Otras limitantes que el equipo evaluador ha considerado son:

- i. En lo referente a la composición interna, el efecto, los productos y los pilares no cuentan con un documento o explicación que dé cuenta de las interrelaciones entre ellos, tales como documentos estratégicos o notas metodológicas en el MANUD. Se ha consultado a los encargados de los temas sobre este punto y a través de documentos.
- ii. En relación a los elementos operativos el equipo evaluador no contó con una contraparte que tuviese una visión más general del efecto, de forma que pudiera explicar la intención del mismo más allá de los temas o intervenciones concretas, sobre todo porque en la estructura funcional de la institución los encargados de los temas de seguridad ciudadana y de Derechos Humanos funcionan como dos equipos separados dentro del área de gobernabilidad.
- iii. Una limitante del contexto es que el cambio de autoridades por el traspaso de gobierno obligó a entrevistar a funcionarios de la anterior administración y de la recién instalada. Un análisis más definitivo de sostenibilidad de las acciones en el marco de las intervenciones en el nivel nacional es muy prematuro, dado el reciente ingreso de las nuevas autoridades.
- iv. Los documentos recibidos para la realización de la evaluación presentan dos niveles de abstracción, el MANUD, con ideas generales y los informes de proyectos, de visitas, etc., con datos muy concretos. Los documentos del sistema de monitoreo corporativo del PNUD presenta poca información relevante para esta evaluación. Para subsanar esta debilidad, se ha indagado en las entrevistas con los funcionarios del PNUD sobre la información faltante.

Dadas las limitantes expresadas, las entrevistas a los funcionarios del PNUD encargados de los temas tienen una gran importancia en esta evaluación, así como los socios nacionales y locales.

4. Antecedentes

En los últimos años, el PNUD impulsó una serie de iniciativas que buscan contribuir con los esfuerzos del Gobierno y la sociedad hondureña en general a la mejora en la gobernabilidad democrática del país. Los Informes Nacionales de Desarrollo Humano (INDH) relevan la

importancia de temas como el fortalecimiento Institucional, la equidad y el fortalecimiento del capital humano, especialmente de la juventud y los pueblos indígenas y afrohondureños. El 3er Informe de Seguimiento de los ODM resalta los avances y retos del país hacia el 2015, específicamente en temas como la igualdad y equidad entre los géneros, la modernización del estado y la garantía de los derechos sociales y económicos de la ciudadanía. Pero es en los estudios elaborados en el marco del Proyecto de Análisis Político y Escenarios Prospectivos (PAPEP) en los que se destaca la importancia de fortalecer la cooperación del PNUD, específicamente en temas relacionados con la democracia participativa, Derechos Humanos, construcción de ciudadanía y la reducción de la violencia social.

La crisis político-institucional que tuvo su punto más álgido en junio de 2009, no hizo sino corroborar esta necesidad urgente de diseñar y ejecutar acciones de política más eficaces para reencauzar al país en la senda de la paz y convivencia como condiciones de crecimiento y bienestar económico y social. En efecto, el golpe de estado perpetrado en el país, no solo puso en evidencia las profundas divisiones de la sociedad, también se acompañó de una ola de violencia que se agrava por la incapacidad de los operadores de justicia para cumplir con sus objetivos³, y se caracteriza por una baja cultura de respeto a los Derechos Humanos.

Es por ello que el Sistema de Naciones Unidas, en correspondencia con lo establecido en la Visión de Nación, y en particular el PNUD en Honduras, incluyó en el diseño del MANUD 2012-2016 un efecto que busca contribuir de forma sistemática y eficaz a la solución de los aspectos relacionados con los problemas descritos. Las iniciativas que se encuentra en ejecución, tienen la particularidad de abarcar dos períodos presidenciales: el del Presidente Porfirio Lobo Sosa (2010-2014) y el del actual Presidente Juan Orlando Hernández (2014-2018), quien entró en funciones recientemente y al ser ambos del mismo partido, se espera una continuidad y profundización en las políticas en marcha, en el contexto de la Visión de País 2010-2038 y el Plan de Nación 2010-2022.

Se debe resaltar que las relaciones del gobierno del Presidente Lobo con el PNUD fueron de mucha colaboración⁴ y, que el actual Presidente en su discurso inaugural, hizo mención explícita de su interés en hacer trabajo conjunto con el PNUD en varios temas, aunque se debe hacer notar que hasta el momento de escribir este informe, a tres meses de iniciado el Gobierno, es muy temprano para asegurar un compromiso firme materializado en acciones concretas.

Es importante remarcar que el actual proceso de transición gubernamental obliga al PNUD a trabajar en tres desafíos fundamentales: i) profundización del diálogo con el nuevo gobierno para trabajar sobre las coincidencias de enfoque; ii) revisión de la prioridades de las nuevas autoridades y búsqueda de mecanismos efectivos para alinear los productos en marcha con dichas prioridades, y iii) definición de una ruta clara que permita que el nuevo marco de ayuda sea complementario a los procesos en marcha. De ahí la importancia de hacer una evaluación intermedia de la contribución del PNUD al efecto, obtenido por los productos implementados y de cómo se ajustan o coinciden con la percepción de los beneficiarios.

³ Informes internacionales sobre justicia y derechos humanos, específicamente los de la Corporación de la Cuenta del Milenio, destacan esta problemática, lo que ha hecho que el país sea ilegible para un nuevo pacto.

⁴ La interlocución con el Gobierno del Presidente Lobo fue fluida y proactiva, según lo afirman los funcionarios salientes entrevistados y lo confirman la ejecución de las iniciativas cuyo socio era el sector público.

5. Elementos del contexto

La primera década del siglo XXI mostró en Honduras el efecto cruzado de un crecimiento económico relativamente elevado⁵, si se le compara con el 3.1% observado en las dos décadas anteriores, lo cual contrasta con una profundización en las desigualdades sociales y políticas que se expresaron en la crisis institucional que en el 2009 provocó la ruptura del orden y una confrontación social sin precedentes en el país.

Lo anterior, sumado a una debilidad institucional crónica, la presencia activa del narcotráfico y el crimen organizado, la incursión de maras o pandillas, la poca capacidad del país para detener el avance de la pobreza extrema (42 % a 39%⁶ de los hogares entre 2001 y 2013 según el INE⁷) y una inadecuada gestión macroeconómica (déficit fiscal de 7.9% del PIB en 2013⁸), coloca al país en una situación compleja, y con un alto grado de insatisfacción ciudadana respecto al funcionamiento del Estado.

La percepción ciudadana indica un importante grado de corrupción e insatisfacción. De acuerdo con datos del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), la percepción de corrupción alcanzó en 2012 un total de 76.7 puntos sobre 100, y un 25,8% de los encuestados manifestó haber sido víctima de un pedido de soborno.⁹ De acuerdo con el Barómetro de las Américas, Honduras es el país de Latinoamérica con mayor índice de lo que se da en llamar “triple insatisfacción”, es decir que el país registra los niveles más bajos de apoyo a los valores democráticos, a las instituciones y al desempeño económico.¹⁰

La situación del país es compleja y se ha venido deteriorando a lo largo de las últimas dos décadas, según estudios de FLACSO, “la inseguridad que prevalece en países como Honduras es cualitativamente distinta a la del siglo pasado. Se observa una convergencia intensa de amenazas, en las que sobresalen los cada vez más poderosos grupos del crimen organizado transnacional, con una capacidad expansiva para penetrar tanto el territorio como la institucionalidad estatal”¹¹, el mismo informe afirma que en los últimos veinte años, además de los cambios en la dinámica de la inseguridad, persiste la debilidad estatal para proveer el bien público de la seguridad.

Algunas de las expresiones de este deterioro en la seguridad son el inusitado aumento en los niveles de criminalidad, pasando de 58 homicidios por 100 mil habitantes en 2008¹², a 77.5 en 2010 y 79 en 2013, según el Observatorio de la Violencia de la UNAH, que se refleja especialmente en el aumento en los femicidios¹³, asesinato de periodistas y de miembros de la comunidad LGTBI, etc., lo cual constituye una amenaza que debe atenderse de inmediato.

⁵ 5% anual, salvo el 2009, en que debido a la crisis provocada por el golpe de estado, se decreció en un 2.1%, según la Secretaría de Finanzas.

⁶ Solamente bajó 3 puntos en 12 años, a diferencia de Nicaragua, que disminuyó 6 puntos en 4 años, según datos del Banco Mundial.

⁷ Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHMP), Instituto Nacional de Estadística (INE)

⁸ Secretaría de Finanzas, http://www.sefin.gob.hn/wp-content/uploads/2014/05/Cuenta-Financiera-AC-formato-2012-2013_Diciembre-b10mil.pdf

⁹ <http://www.vanderbilt.edu/lapop/honduras/Honduras-2012-Report.pdf>

¹⁰ Perspectivas desde el Barómetro de las Américas: 2013, número 90 ¿Una Honduras marchita? Política volátil de élites e insatisfacción ciudadana”, en <http://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/IO890es.pdf>

¹¹ <http://www.flacso.org/sites/default/files/Documentos/cumbresiberoamericanas/policysmemosXXII/Seguridad-Ciudadana-en-Honduras-Referencias-a-la-Accion-Regional-y-la-Cooperacion-Internacional.pdf>

¹² http://www.seguridadyregion.com/images/descargas/dx/Informe_Descriptivo_Situacional_Honduras2013.pdf

¹³ Honduras es el segundo país con más muertes de mujeres en la región y van en aumento, ver: Informe sobre Derechos Humanos y conflictividad en Centroamérica 2012-2013. Pág. 11.

La falta de respeto y protección de Derechos Humanos a grupos sociales específicos se ha reflejado fundamentalmente en falta de seguridad física, de ahí que los temas de Derechos Humanos y de seguridad ciudadana están íntimamente relacionados. Según el Informe sobre Derechos Humanos y Conflictividad en Centroamérica 2012-2013, en Honduras persisten los ataques, amenazas y hostigamientos con contra de defensores de Derechos Humanos y el Estado no implementa medidas de protección en favor de éstos¹⁴.

Otros temas cruciales para valorar la situación de los Derechos Humanos y la seguridad en Honduras son: la inexistencia de presencia estatal en zonas geográficas del país que lleva a que sean controladas por grupos ilegales de poder, la crisis en el sistema de justicia y algunas de sus instituciones, la proliferación de grupos armados élite que actúan por encima de las instituciones armadas constitucionales, la alta densidad de privados de libertad y las pésimas condiciones de vida, entre otros.¹⁵

En este contexto, se debe también considerar la incertidumbre que han generado los cambios recientes en la arquitectura de las instituciones del sector Derechos Humanos y la aparente falta de prioridad del tema de prevención en la agenda del Secretario de Seguridad.

Para dar respuesta a estos y otros desafíos, las autoridades que tomaron posesión del gobierno en 2010, formularon y pusieron en marcha un programa de desarrollo de largo plazo denominado Visión de País/Plan de Nación (2010-2022) con 4 objetivos y 22 metas cuantificables, de los cuales, el objetivo 2 “Una Honduras que se desarrolla en democracia con seguridad y sin violencia” y el objetivo 4: “Un Estado Moderno, eficiente y Transparente”, se visualizan como plataforma de acción para el apoyo de la cooperación internacional para la solución de los problemas aludidos.

Considerando este contexto, Naciones Unidas ha dado prioridad, entre otros, a los temas de Derechos Humanos y seguridad ciudadana en la elaboración del Marco de Asistencia del Sistema de Naciones Unidas al Desarrollo (MANUD 2012-2017). Dicho apoyo se visualizó en el seguimiento a una serie de programas en marcha y al impulso de nuevas iniciativas que puedan contribuir de mejor forma al logro de los Objetivos 2 y 4 del citado Plan de Nación.

6. Descripción del trabajo del PNUD

Esta sección ha sido elaborada, considerando la revisión documental del trabajo realizado por el PNUD en lo referente a las acciones desarrolladas para mejorar la seguridad y el respeto a los Derechos Humanos en Honduras, así como el análisis crítico obtenido de las entrevistas realizadas durante el trabajo de campo con socios y beneficiarios de los proyectos y otras actividades encaminadas al logro de los objetivos.

Teniendo en cuenta que las preguntas fundamentales de la evaluación son: 1) ¿Cómo y en qué medida se están logrando o ha logrado el PNUD los productos esperados y que contribuyen al efecto 3 del MANUD 2012-2016?, 2) ¿Ha tenido el PNUD la incidencia necesaria en la programación de las políticas públicas nacionales para que la población, en especial la más vulnerable, viva en un entorno más seguro para el ejercicio de sus derechos?, 3) ¿Ha contribuido el PNUD a que existan cambios en las practicas institucionales y sociales de cara a reducir la violencia?; la evaluación debe centrarse en la incidencia que el trabajo específico del PNUD ha tenido en el avance o no hacia el efecto evaluado.

¹⁴ Idem.

¹⁵ Idem

6.1. El Marco programático del Sistema de Naciones Unidas

El Sistema de las Naciones Unidas llevó a cabo durante el año 2011, un ejercicio de programación estratégica, con el fin de alinear su ayuda a las prioridades definidas por las autoridades nacionales y sus contrapartes de sociedad civil e instituciones cooperantes. El MANUD es pues un instrumento de planificación que considera las prioridades del país y las ventajas comparativas que el Sistema de Naciones Unidas tiene en las áreas donde se ha decidido intervenir para el período 2012-2016.

Las áreas estratégicas consideradas prioritarias para el apoyo del Sistema de Naciones Unidas fueron tres, y se corresponden con los objetivos establecidos en el Plan de Nación:

1. Contribuir a la reducción de la pobreza extrema en Honduras, mejorar la educación y la salud a partir de sistemas consolidados de protección social;
2. Apoyar el desarrollo en democracia, con seguridad y sin violencia a partir de un estado moderno, transparente, responsable, eficiente y competitivo.
3. Apoyar la productividad y la generación de empleos dignos, aprovechando de manera sostenible e integrada sus recursos naturales y reduciendo los riesgos de desastres derivados de la vulnerabilidad ambiental.

Cada una de estas áreas estratégicas define una serie de efectos. En el caso del área 2, se ha evaluado el aporte del PNUD al cumplimiento del efecto 3: *“En el marco de los instrumentos nacionales e internacionales de Derechos Humanos, el Estado y la población aplican políticas y prácticas que fortalecen el Estado de Derecho y contribuyen a la reducción de la violencia, especialmente en los grupos más vulnerables.”*

15

Para el logro de los efectos, el Sistema de Naciones Unidas en el documento del MANUD para este período ha establecido los siguientes supuestos:

- Los efectos se logran como resultado de la cooperación de las Naciones Unidas, las instituciones del Estado y las organizaciones socias. Cada efecto vincula a dos o más agencias, fondos o programa con el fin de crear sinergias en las intervenciones.
- Los efectos buscan fortalecer las capacidades nacionales para resolver los problemas y crear dinámicas de articulación para enfrentar de manera conjunta las acciones propuestas.

6.2. El aporte del PNUD al MANUD 2012-2016 en temas de Gobernabilidad Democrática

El PNUD es la agencia del Sistema de Naciones Unidas cuya misión se corresponde a los desafíos propios de la Gobernabilidad Democrática, en el caso de Honduras, el PNUD ha definido como sus temas prioritarios el fortalecimiento de la Democracia y el Estado de Derecho a través de facilitar la participación política de las mujeres, fortalecer los procesos electorales, promover el ejercicio de Derechos Humanos y la reducción de la violencia. (CPD PNUD-2012-2016).

La fundamentación para la selección de los efectos en esta área estratégica, se encuentran expresados en el MANUD y se asume que a partir de la ruptura constitucional y la crisis política del año 2009, la estabilidad democrática y la institucionalidad pública sufrieron severos daños, así como un acelerado deterioro de la situación de los derechos humanos, la impunidad y la violencia.

En concordancia con el MANUD, el Documento de País para Honduras de PNUD para el período 2012-2016 destaca su aporte de la siguiente manera:

El Programa se centrará en apoyar la reconciliación nacional, profundizar la democracia y fortalecer el estado de derecho. Se promoverán reformas para remover barreras a la participación política de la mujer, en el marco del Plan de Igualdad y Equidad de Género. Se continuará la cooperación técnica al Tribunal Superior Electoral para promover reformas político-electorales y garantizar la transparencia y eficiencia de los procesos electorales, considerados como centrales para fortalecer el sistema democrático hondureño.

El PNUD apoyará la adopción del Plan Nacional de Derechos Humanos, en estrecha alianza con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas. Apoyará al Estado en la implementación de las recomendaciones emitidas por la Comisión de la Verdad y Reconciliación, con énfasis especial en la administración de la justicia y la reducción de la impunidad. Fortalecerá además las capacidades de las organizaciones defensoras de derechos humanos y organizaciones de pueblos indígenas y afrodescendientes.

En relación a los temas de seguridad, el PNUD apoyará la implementación de una política integral de seguridad ciudadana integral con enfoque de género, fundada en la prevención del delito y la activa participación de los gobiernos locales. Se apoyará la implementación de planes locales de seguridad y se continuará fortaleciendo los mecanismos alternativos de mediación y resolución de conflictos para reducir los niveles de violencia.

Esta apuesta por mejorar la situación de los Derechos Humanos y de la seguridad, se orienta por la meta de desarrollo nacional del Objetivo 2 del Plan de Nación que dice: “Honduras se desarrolla en democracia, con seguridad y sin violencia”, y se expresa en los efectos del Área Estratégica 2, a los cuales PNUD apuntala su contribución, a saber, 1) Se han creado marcos legales e institucionales para la consolidación de la democracia representativa y participativa; 2) el Estado y la población aplican políticas y prácticas que fortalecen el Estado de Derecho y contribuyen a la reducción de la violencia, especialmente en los grupos más vulnerables.

6.3. La comprensión del efecto 2.3

El efecto evaluado dice así: “*En el marco de los instrumentos nacionales e internacionales de Derechos Humanos, el Estado y la población aplican políticas y prácticas que fortalecen el Estado de Derecho y contribuyen a la reducción de la violencia, especialmente en los grupos más vulnerables.*”

El efecto comprende dos de los tres grandes temas priorizados por el Sistema de Naciones Unidas en el área de gobernabilidad democrática, siendo estos la promoción y el respeto a los Derechos Humanos y la reducción de la violencia, como condiciones para fortalecer el Estado de Derecho.

El equipo evaluador, tras la lectura del efecto, ha identificado algunos de supuestos detrás del mismo, tales como:

- i. Según la redacción se puede interpretar que por el concurso del SNU, de otros socios y de las instituciones que trabajan en Derechos Humanos y en la reducción de la violencia, se puede alcanzar el fortalecimiento del Estado de Derecho en Honduras.
- ii. Que según el efecto, Derechos Humanos y reducción de violencia se van a considerar de forma conjunta, es decir que la sinergia entre ambos temas fortalecen el Estado de Derecho. Según en ejercicio realizado, cuanto menor articulación se visualice en una

cartera de proyectos, la posibilidad de una valoración a la contribución del efecto es más difícil de medir.

- iii. Que los cambios que se produzcan en los marcos legales e institucionales llevan a cambios duraderos en el respeto a Derechos Humanos y reducción de violencia en tanto que existe una cultura de legalidad y de respeto a las normas, tanto en el sector público y como en la sociedad en general.
- iv. Que las prácticas institucionales y sociales son factibles de transformar en un período de 4 años y que en ambos casos se caracterizarían por su contenido democrático, de respeto a los Derechos Humanos, y que incidirían en la reducción de violencia.

Si estos supuestos fueran los que sustentan la racionalidad del efecto, el equipo evaluador podría valorar que el efecto ha sido redactado de manera muy general y que es muy improbable que se logre una contribución clara en el período 2012-2016¹⁶. Al incluir los conceptos de Estado de Derecho y de reducción de violencia conlleva a que casi cualquier acción pública o privada en temas de gobernabilidad, pueda ser contenida por este efecto.

Por otro lado, el efecto no expresa cuáles son los cambios institucionales y sociales que se deben alcanzar para incidir sobre una situación deseada en el campo de derechos humanos y de reducción de violencia. Al analizar el contexto, algunas de los elementos que pudieran acotar el efecto es considerar trabajar sobre la debilidad e inestabilidad institucional del sector público en Derechos Humanos y en seguridad, o sobre los niveles de tolerancia social hacia la violencia contra grupos específicos.

El nivel de generalidad del efecto se expresa también en los **indicadores** para medir su avance. En el primer caso, i) Número de recomendaciones ONU y CVR adoptadas, habría que valorar si se puede medir la calidad de dichas recomendaciones o si estas se dirigen directamente hacia los temas de Derechos Humanos y reducción de violencia; en el segundo caso, ii) Número de homicidios por 100,000 habitantes, el equipo considera que es un indicador universalmente aceptado, pero que muy difícilmente puede medir la contribución del PNUD al logro del efecto, pues las causas de las muertes violentas, como son los homicidios, no se corresponden a un nivel de efecto, sino de impacto de desarrollo.

6.4. Situación del efecto y sus productos

Para valorar el progreso en el logro del efecto directo 2.3 del MANUD, este acápite recoge los avances y desafíos presentados en cada producto y concluye con el progreso hacia el efecto. La lectura se hace de forma inductiva, pues la lógica de la planificación indica que las acciones conllevan outputs y éstos conducen hacia al logro del outcome.

Para efectos de la revisión del progreso de los productos del PNUD vamos a agrupar los mismos bajo dos programas o temas: Derechos Humanos y seguridad ciudadana, que se corresponden a los dos productos que se han identificado para el avance hacia el efecto.

En los dos siguientes acápites se describen los productos, las iniciativas asociadas a cada producto y el estado de los indicadores a la fecha. Esto sigue la lógica de analizar desde los insumos a los productos y su contribución al efecto.

¹⁶ Esto se reafirma en el ejercicio de revisión del efecto, “el grupo de trabajo al analizar el efecto 3 dedujo que había tres ideas inter-mezcladas (derechos humanos, fortalecimiento del estado de derecho y reducción de la violencia) que por la forma que fue redactado el efecto no se mostraba con claridad el cambio transformacional de desarrollo”.

6.4.1. *Iniciativas de apoyo a la mejora en la situación de Derechos Humanos*

El producto asociado al tema de la promoción y protección de los Derechos Humanos es *“El Estado hondureño con participación de la Sociedad Civil implementa instrumentos de diseño, monitoreo y evaluación de políticas públicas, orientadas al cumplimiento de compromisos que emanan de los instrumentos nacionales e internacionales de Derechos Humanos y sus recomendaciones, con énfasis en las mujeres, niñez y adolescencia, juventud, personas con discapacidad, indígenas y afro-hondureños”*.

El análisis del producto asociado al efecto conduce a afirmar que el mismo adolece de concreción. Es decir, que tiene supuestos sustentables, por ejemplo:

- i. Que hay voluntad política para la participación de la sociedad civil en el ciclo de políticas públicas.
- ii. Que existe una cultura de legalidad en Honduras.
- iii. Que habrá continuidad de los planes y políticas de gobierno en tema de Derechos Humanos.
- iv. Que el gobierno priorizará a grupos específicos en sus políticas públicas con un enfoque de Derechos.

El tema ha sido objeto directo del trabajo del PNUD desde el MANUD anterior (2007-2011), por lo cual el trabajo realizado hasta ahora es una continuación de los esfuerzos que desde antes se estaban haciendo para mejorar el clima de gobernabilidad y convivencia en el país. La continuidad del trabajo del PNUD en esta temática se corresponde con la necesidad de fortalecer el cumplimiento de recomendaciones del Examen Periódico Universal y de la propia Comisión de la Verdad y la Reconciliación, procesos que fueron apoyados en iniciativas del MANUD anterior.

La crisis institucional del 2009 y sus consecuencias ulteriores, pusieron de manifiesto la necesidad de profundizar en el diseño, implementación y seguimiento de políticas públicas tendientes a garantizar que la ciudadanía hondureña acceda a sus derechos fundamentales, pero de forma prioritaria, que las autoridades civiles y militares contaran con un marco de actuación apegado al respeto irrestricto a los derechos humanos de grupos sociales específicos y de la población en general¹⁷.

Un análisis del efecto logrado hasta ahora en el tema, requiere considerar algunos elementos claves que han cambiado el panorama de las políticas públicas en los últimos cuatro años y que han definido la apuesta del PNUD en el tema de Derechos Humanos:

- o La pérdida de credibilidad nacional e internacional¹⁸ del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos (CONADEH), derivada fundamentalmente de su postura frente a los acontecimientos de 2009. Por lo anterior, el PNUD ha colaborado de manera limitada con esta institución en el período evaluado, sin embargo prevé incrementar la colaboración a futuro, debido fundamentalmente a que se ha elegido un nuevo titular de esta institución.

¹⁷ PNUD. Honduras: El desafío de construir una salida a la crisis. Escenarios prospectivos 2012-2015. Tegucigalpa, 2012. Pág. 20.

¹⁸ Honduras perdió el estatus A del Comité Internacional de Coordinación de Entes Nacionales de Derechos Humanos. Honduras fue el único país de Latinoamérica con debilidades en el cumplimiento de los requisitos establecidos por esta entidad. <http://nhri.ohchr.org/EN/Contact/NHRIs/Documents/Chart%20of%20the%20Status%20of%20NHRIs%20%2828%20January%202014%29.pdf>

- La generación de nueva institucionalidad en el Poder Ejecutivo, dirigida a suplir tanto las falencias tradicionales propios de Estados débiles que no tienen capacidad de garantizar los Derechos Humanos de toda su sociedad, como aquellas derivadas del problema coyuntural. En ese sentido, la aparición de la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos (SJDH) y SEDINAFROH, proveyeron al Estado de instrumentos institucionales de los cuales se puede hacer uso para un mejor trabajo.¹⁹El PNUD destinó esfuerzos para apoyar ambas Secretarías y aunque se espera que las instancias que las sustituyan retomen el rol de manera eficiente, el proceso podría tomar algún tiempo.
- La suscripción de compromisos nacionales e internacionales por parte del Estado, con el fin de lograr una rápida reinserción de Honduras en la Comunidad Internacional y la reconciliación nacional. Los compromisos más importantes son: a) instauración de la Comisión de la Verdad y Reconciliación; b) el sometimiento al Examen Periódico Universal (EPU), para la mejora en la gestión de los Derechos Humanos. El PNUD ha apoyado este esfuerzo.

Sin embargo, con la asunción del nuevo gobierno, esta situación ya no es tan clara. Hubo elección de un nuevo Comisionado de Derechos Humanos, lo que crea expectativas sobre su futuro, se ha subsumido la Secretaría de Derechos Humanos como una Subsecretaría en un nuevo Ministerio, se ha cambiado al personal que estuvo a cargo del seguimiento de las recomendaciones de la CVR y no se ha nombrado a nadie para sustituirlo.

Las intervenciones del PNUD en apoyo a los Derechos Humanos en Honduras, seleccionadas por la Oficina PNUD Honduras para valorar el efecto son las siguientes: i) Proyecto No. 61004 “Fortalecimiento de las capacidades nacionales y del SNU para el respeto, la protección y la promoción de los Derechos Humanos en Honduras” (enero 2011-diciembre 2012); ii) Proyecto No. 61004 (continuación) “Fortalecimiento del Estado de Derecho para la protección de los Derechos Humanos en Honduras” (enero 2013-diciembre 2015); iii) Proyecto No. 60483 “Apoyo a la reconciliación para el fortalecimiento del sistema democrático en Honduras” (septiembre 2010-febrero 2012) y iv) Proyecto No. 69551 “Desarrollo de los pueblos indígenas” (enero 2011-marzo 2012).

De ellos solamente uno se encuentra en ejecución en la actualidad, el resto ha finalizado o fueron incorporados en el proyecto actual, como se observa en los períodos de ejecución.

Los principales avances de cara al efecto en el tema de Derechos Humanos a la fecha son:

- Presentación del Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación Nacional (CRV) en tiempo y forma.
- Apoyo a la unidad de seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones propuestas por la CVR.
- Apoyo al funcionamiento de las instancias que preparan requisitos para el sometimiento del Estado al Examen Periódico Universal (EPU) de las Naciones Unidas para la supervisión del estado de los Derechos Humanos en el país, particularmente del informe voluntario.
- Mayor presencia en la agenda pública de la importancia de relevar el tema de los Derechos Humanos tanto en la institucionalidad pública como a nivel de medios de comunicación
- Aprobación de la Primera Política Pública y Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos, que establece las normas, procedimientos y tareas, para que las instituciones del Estado fortalezcan sus acciones a favor de la ciudadanía.

¹⁹ Es de hacer notar que la mayoría de estas instituciones han sido absorbidas por distintas oficinas y Secretarías en el marco de la llamada “Reingeniería del Estado” que llevan a cabo las autoridades.

- Fortalecimiento de capacidades del Ministerio Público en la investigación de casos de violación de Derechos Humanos.

Los indicadores para este producto son:

Indicadores	Línea de base y meta	Estado del Indicador (2012-2013)
Número de recomendaciones de los órganos convencionales y extra convencionales de supervisión de los Derechos Humanos y del EPU, adoptadas e implementadas.	<u>Línea Base:</u> Plan Nacional de Derechos Humanos Meta: 10 Organizaciones defensoras de Derechos Humanos fortalecidas institucionalmente	Aunque el EPU realizado en 2010 muestra un evidente retroceso del país en la temática, debido al conflicto del 2009, el país ha mostrado avance en el cumplimiento de 71 de las 129 recomendaciones. ²⁰
Número de recomendaciones derivadas del Informe de la Comisión de la Verdad, adoptadas y ejecutadas	<u>Línea de Base:</u> Constituida la CVR Meta: 10 recomendaciones sobre administración de justicia, reducción de la impunidad, aplicados por los organismos competentes	El informe de la CVR permitió la estructuración de un trabajo sistemático y coordinado, lo cual permitió que de las 84 recomendaciones, se hayan concretado 35. La mayoría de las que están pendientes caen en el ámbito del Poder Legislativo o de entes no gubernamentales.
Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos que incorpora las recomendaciones hechas por organismos internacionales de Derechos Humanos	<u>Línea de Base:</u> No existe Política ni Plan de Acción Meta: Aprobado y en aplicación el Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos	La Primera Política Pública y Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos fue aprobada a inicios de 2013, aunque la SJDH hizo un esfuerzo por su aplicación e inclusión en el POA-Presupuesto 2014. Es muy pronto para valorar si las nuevas autoridades avanzaran en esta línea

De la revisión del avance de los indicadores –con fuentes primarias y secundarias- se puede afirmar:

- Los tres indicadores que miden el avance del producto muestran resultados positivos, siendo que la Línea de Base en todos los casos era cero, cualquier avance es valorado como positivo. De ahí se puede deducir ex-ante, que lo propuesto en la Matriz de Indicadores del MANUD está encaminado a cumplirse.
- Existe consenso entre los entrevistados sobre la necesidad de que el Sistema de Naciones Unidas tenga en Honduras una representación de la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, debido a las ventajas que esto tiene en términos de la posibilidad de posicionar e impulsar estrategias de trabajo en el Estado y en la Sociedad, lo que generaría un ambiente positivo para reformas políticas y legales conducentes a mejorar la situación de los Derechos Humanos.
- Hay opiniones divididas sobre la necesidad de que se mantenga la Unidad de Seguimiento a las recomendaciones de la CVR. La opinión de los expertos se centra en el hecho de que ya se

²⁰ <http://www.centinelaeconomico.com/2013/09/09/honduras-rinde-informe-ante-el-comite-de-derechos-humanos-de-las-naciones-unidas/>

cumplieron las recomendaciones más importantes y que no es costo-efectivo instalar nuevamente la Unidad de Seguimiento con nuevo personal.

En el caso del Programa de Desarrollo de los Pueblos Indígenas ha sido positivo, aunque podría mejorarse la coordinación con otros cooperantes para obtener mejores resultados. Esta iniciativa finalizó a inicios del período de este MANUD, y no tiene ninguna continuidad a la fecha. Al momento de la evaluación, el Gobierno, aún no había designado una oficina a cargo de las tareas que ejercía SEDINAFROH.

6.4.2. *Iniciativas de fortalecimiento a la Seguridad Ciudadana*

El producto asociado al tema de reducción de violencia y promoción de la seguridad ciudadana es: *Producto 2.3.2: El Estado, con la participación de la población y la sociedad civil, ha diseñado e implementado políticas públicas y acciones con enfoque de género, generacional e interculturalidad para el fortalecimiento de la investigación, procuración y administración de justicia, la prevención y reducción del delito, violencia, corrupción e impunidad, conforme a los estándares internacionales de Derechos Humanos.*

El producto está redactado de forma muy general, de manera que se hace difícil no identificar un logro en este tema que no esté asociado al mismo, sin embargo, también es cierto que es una agenda que le queda grande a las iniciativas en marcha. Por ejemplo, la incorporación del tema de género, generacional e intercultural en la investigación, procuración y administración de justicia no han sido objeto de un esfuerzo evidente en el trabajo de PNUD. Lo mismo se puede decir en el tema de impunidad.

Aunque no existe un documento que sustente la decisión del PNUD sobre la estrategia a seguir en el tema de seguridad en Honduras, por el contenido de sus documentos programáticos y de proyectos se observa una apuesta clara y consistente por la prevención de la violencia y el fortalecimiento del marco de políticas y de mecanismos nacionales y locales orientados a la resolución de conflictos y la promoción de una cultura de paz, con enfoque en las municipalidades con altos índices de violencia y atendiendo grupos vulnerables, especialmente mujeres y jóvenes.

En este sentido los cambios institucionales le han afectado la continuidad del trabajo que realiza en el nivel nacional, sobre todo por la espera a que las nuevas autoridades definan sus prioridades, sin embargo otros actores internacionales están a la espera que PNUD apoye la instalación de la nueva Subsecretaría de Seguridad, para poder retomar la relación entre éstos y la encargada del tema de prevención. En el nivel local, la continuidad de autoridades municipales ha sido un elemento a favor de la estabilidad de las acciones en ejecución.

Las iniciativas que fueron tomados en cuenta como antecedentes son: Proyecto No 51308 “Seguridad, justicia y cohesión social” (junio 2009-diciembre 2010), y el Proyecto No. 51471 “Prevención y recuperación de crisis, conflictividad y seguridad ciudadana con perspectiva de género” (enero 2009-diciembre 2010). Los logros²¹ previos a 2012, sirven de base para el progreso en el efecto evaluado²².

²¹ Tomado del documento de proyecto USAID e informes de proyectos.

²² Estos logros son: Fortalecimiento del Observatorio Nacional de la Violencia de la UNAH, coordinar la formulación de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, formulación de la estrategia de trabajo con municipios, apoyo al funcionamiento de la Comisión para la Reforma del Sector Seguridad, coordinar la formulación de 7 planes municipales de convivencia y seguridad ciudadana, inicio de observatorios de violencia en 5 municipios, campaña de sensibilización para prevenir violencia.

La iniciativa actual es financiada por la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), y además ha contado con recursos del Buro para la prevención y recuperación de crisis (BCPR) de Naciones Unidas. El Proyecto 69551 “Estrategia de prevención de crisis y recuperación/Support for Strengthening Democratic Governance in Honduras: Promoting Coexistence and Citizen Security in Municipalities with high incidence of violence”, tiene como componentes principales: Planes locales de seguridad y convivencia, Unidades de mediación y conciliación, Oficinas municipales de la mujer, Observatorios locales de violencia, Programas de arte y cultura juvenil COMVIDA (Programa de atención a jóvenes). Tiene un período de septiembre 2011 a marzo 2015 y un presupuesto estimado de 3.6 mio de USD.

El programa es coherente con las prioridades establecidas en la Política Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana, aprobada en Consejo de Ministros en septiembre del 2011. Dicha política centra sus esfuerzos en tres ejes: el fortalecimiento institucional del sector de seguridad, los programas de convivencia y prevención de la violencia y la delincuencia con enfoque de Derechos Humanos, y el fortalecimiento de equipamientos de seguridad, justicia alternativa y centros de privación de la libertad para enfrentar la violencia y la delincuencia. El PNUD apunta su esfuerzo a la prevención de la violencia y la promoción de una cultura de paz y de convivencia ciudadana en línea con el segundo eje.

Los avances del período evaluado que reflejan la contribución al producto y al efecto son:

- Asistencia técnica directa al Programa municipios más seguros, a la creación de la tasa de seguridad²³ y al fortalecimiento de la unidad técnica del fideicomiso para la misma.
- Asistencia técnica a la Subsecretaría de Seguridad para la certificación de cinco (5) planes municipales de convivencia y seguridad ciudadana, los planes incluyen acciones dirigidas a prevenir la violencia contra las mujeres.
- Las municipalidades de San Pedro Sula, Choloma, La Ceiba, Tela, El Progreso y Puerto Cortés cuentan con Planes aprobados y certificados, y 3 de ellos han movilizado recursos de créditos o de la Tasa de Seguridad para ejecutar acciones.
- Creadas y funcionando unidades de mediación en Choloma, La Ceiba, Tela y San Pedro Sula.
- Líderes comunitarios formados como promotores voluntarios de convivencia y mediación comunitaria en municipios de San Pedro Sula, Choloma, La Ceiba y Tela.
- Fortalecimiento de Oficinas de la Mujer en San Pedro Sula, Choloma, Tela y La Ceiba.
- Creación y funcionamiento de grupos juveniles artísticos para la promoción de la convivencia y prevenir violencia en San Pedro Sula, Choloma, Tela y La Ceiba.
- Funcionamiento de un grupo de OSC que dan seguimiento a temas de reforma del sector seguridad y ejecutan una campaña pública demandando transparencia en el manejo de los asuntos de la seguridad.
- Funcionamiento de la Comisión de Reforma a la Seguridad y presentación de propuestas de ley para reformas de la Policía Nacional y el Ministerio Público.

Los indicadores identificados para este producto son:

Indicadores	Línea de base y meta	Estado del Indicador (2012-2013)
-------------	----------------------	----------------------------------

²³ La tasa de seguridad es un impuesto que se recauda para financiar acciones en materia de seguridad, los municipios que presentan planes de convivencia y seguridad ciudadana certificados, tienen acceso a recursos para financiar actividades previstas en el plan.

Informe de evaluación del efecto 2.3 del MANUD 2012-2016 PNUD Honduras

Políticas Públicas con enfoque de género para la reducción de la violencia, adoptada y ejecutada.	Línea Base: II Plan de Igualdad y Equidad de Género en Honduras, PIEG.	No se conoció de ninguna otra política con enfoque de género que se haya formulado con AT del PNUD en este período, excepto los planes integrales de convivencia y seguridad ciudadana.
Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana formulado y en operación.		La política ya estaba formulada antes de este período y está en implementación parcialmente, los cambios institucionales sugeridos en la política no fueron considerados.
Planes locales de seguridad funcionando en Alcaldías del país con iniciativas de prevención.	Meta: 10 Gobiernos Locales implementan políticas de seguridad ciudadana con enfoque de género.	Actualmente las municipalidades de Tegucigalpa, La Ceiba, Comayagua, Juticalpa, Choluteca, Choloma, Islas de la Bahía, Tela, El Progreso, San Pedro Sula cuentan con planes con iniciativas de prevención y enfoque de género.
Observatorio de la Violencia en el nivel nacional que permite el seguimiento a las propuestas de política.		El Observatorio sigue siendo el principal referente para dar seguimiento a la situación de violencia en el país.
Número de recomendaciones para el fortalecimiento del marco legal y mejora técnica y de la coordinación de instancias públicas dedicadas a la prevención de drogas y del delito, acceso a la justicia con organismos de la sociedad civil organizada para reducir la impunidad.	Línea Base: Legislación vigente sobre Crimen Organizado.	La Comisión de Reforma de la Seguridad Pública ²⁴ generó 12 propuestas ²⁵ que no se ha podido corroborar si han sido o serán tomadas en cuenta por el Congreso o el Gobierno actual. No se logró entrevista con miembros de la CRSP. La Alianza por la Paz y la Justicia ²⁶ (conformada en diciembre 2011), ha realizado recomendaciones sobre la depuración policial que no se han tomado en cuenta; recomendaciones para fortalecer fiscalía y la relación fiscalía-policial-poder judicial, que no se tomaron en cuenta; recomendaciones sobre conformación de TIGRES, parcialmente tomada en cuenta; recomendaciones sobre el Consejo de la Judicatura, que fue parcialmente tomada en cuenta, recomendaciones al Congreso para interpelar instituciones de seguridad que fue tomada en cuenta. Los resultados no fueron los adecuados: solo 7 policías fueron examinados con pruebas integrales
	Meta: 10 recomendaciones implementadas a nivel de gobierno y sociedad civil	

²⁴ Disuelta en diciembre de 2013.

²⁵ <http://www.laprensa.hn/honduras/464550-98/comision-de-reforma-a-la-seguridad-de-honduras-tiro-al-cesto-l30>

²⁶ Creada para la incidencia política en función de mejorar el desempeño de los operadores de justicia y seguridad. Conformada por Visión Mundial, FOPRIDEH, GSOC, CARITAS, Confraternidad Evangélica, CUT, UNAH, ASONOG, EROC, COIPRODEM, entre otras

		de confianza, baja supervisión de fiscales morosos ²⁷ , recomendaciones sobre la elección del Ombudsman, que fueron tomadas en cuenta en el proceso, pero no en el resultado.
Estrategias aplicadas para reducir el número de homicidios por 100 mil habitantes.	Línea base: 77.6 de homicidios por 100 habitantes. Meta: Se ha reducido el número de homicidios en al menos un 10%.	Si la línea de base es 77.6 homicidios por 100 mil habitantes, al 2013 fueron 79.7 homicidios/100 mil habitantes ²⁸ . No se cumplió la meta de reducir en un 10%.

La revisión del progreso de estos indicadores permite afirmar que a nivel de formulación e implementación de políticas públicas se ha avanzado, sin embargo no así en las reformas institucionales o en el quehacer del Estado, que deberían mejorar el desempeño eficiente y transparente de los operadores de seguridad y justicia, ya sean reformas propuestas desde la sociedad civil o desde la CRSP.

Valorando el producto esperado, se puede concluir que los resultados esperados se ven limitados por la falta de respuestas de la institucionalidad en la lucha contra la impunidad y la corrupción, a nivel de los operadores de justicia, sin embargo, el trabajo a nivel local y con la sociedad civil tiene mejores desempeños.

El trabajo con los gobiernos locales se perfila positivamente, no obstante, esta estrategia se ha validado más en municipios con alta incidencia de violencia y capacidades de financiamiento propio o de apalancar otras fuentes, se espera que en municipios con menos recursos propios pueda incentivar su acceso a los fondos de la tasa de seguridad poblacional. Un riesgo latente es que se vea afectado el sistema de transferencias municipales del gobierno central, que les destina el 11% del presupuesto nacional, dada la crisis fiscal que atraviesa el país, sin embargo la posibilidad de acceder a recursos propios del país a través de la Tasa de seguridad existe y se puede potenciar.

6.4.3. Avances hacia el efecto

La medición del logro del efecto se basa principalmente en la revisión del avance en los indicadores establecidos en el MANUD, sin embargo, aunque no se pueden atribuir claramente la responsabilidad del PNUD sobre su rendición, en uno de los casos se puede identificar su aporte específico. Los avances de los indicadores en este momento son:

Indicador	Línea de Base	Progreso
Número de recomendaciones ONU y CVR adoptadas	Cero recomendaciones generadas	37/84 recomendaciones cumplidas y 32 en proceso ²⁹
Número de homicidios por 100,000 habitantes.	2010- 77,5 homicidios/100 mil habitantes ³⁰	2013- 79,7 homicidios/100 mil habitantes

²⁷ Con bajos resultados en supervisión de fiscales con mal desempeño.

²⁸ <http://iudpas.org/boletines/boletines-nacionales>

²⁹ Presidencia de la República de Honduras. Segundo Informe de seguimiento a las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación. Diciembre 2013. Pág. 37.

	2012- 85,5 homicidios/100 mil habitantes
--	--

Como es de notar, se ha tenido un avance sustantivo en la adopción de las recomendaciones del Examen Periódico Universal y de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación. Según el informe de la unidad de verificación y seguimiento de dicha Comisión, las recomendaciones principales ya fueron consideradas por las instituciones respectivas.

En el caso de los homicidios por 100 mil habitantes, es un indicador complejo para atribuir alguna contribución del PNUD a cambios en el mismo, sobre todo porque PNUD apuesta a estrategias de prevención de la violencia y promoción de la convivencia ciudadana, ambos fenómenos no inciden directamente en una de las causas con alta incidencia en los homicidios, que es el caso del sicariato³¹. Aunque hubo una reducción del 2012 al 2013, ésta se dio en departamentos donde no hay presencia de acciones apoyadas por PNUD. En una hipotética cadena de resultados, al actuar sobre la prevención difícilmente se puede demostrar una relación estrecha con la tasa de homicidios.

Habría que considerar indicadores como el porcentaje de cumplimiento de los Planes municipales de convivencia y seguridad ciudadana o el grado de implementación de la Política de convivencia y seguridad ciudadana para medir la contribución del PNUD.

En relación a los avances hacia el efecto del Producto 1: *“El Estado hondureño con participación de la Sociedad Civil implementa instrumentos de diseño, monitoreo y evaluación de políticas públicas, orientadas al cumplimiento de compromisos que emanan de los instrumentos nacionales e internacionales de Derechos Humanos y sus recomendaciones, con énfasis en las mujeres, niñez y adolescencia, juventud, personas con discapacidad, indígenas y afro-hondureños”*, se pueden observar los siguientes:

- La contribución del PNUD en este producto fue reconocida por los diferentes actores entrevistados, especialmente en la formulación y aprobación de la Primera Política y el Plan de Acción en Derechos Humanos, así como en el fortalecimiento a la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos, ambos se consideran pasos importantes para el avance en este asunto. Lamentablemente la Secretaría ha desaparecido y sus funciones retomadas por la Subsecretaría de Justicia y Derechos Humanos. Debido a que al momento de la evaluación, las autoridades estaban iniciando un proceso de reestructuración de las oficinas encargadas del tema, aún no estaba claro si hay voluntad del nuevo gobierno por avanzar en su posicionamiento interno e internacional como respetuoso de los Derechos Humanos.
- En relación a cambios en prácticas institucionales y sociales en favor de los Derechos Humanos, el traslado de funciones de una Secretaría a una Subsecretaría, la falta de claridad del papel de la Comisión de reforma al sistema penitenciario, tal y como lo expresara taxativamente el único comisionado que quedó a cargo de dicha Comisión, no hace posible que se afirme si lo que se había avanzado en términos de fortalecimiento de capacidades sea sostenible. Sin embargo, lo que si se ha considerado altamente positivo ha sido la formación de 60 fiscales y la capacitación de 40 jueces seleccionados por la Corte Suprema de Justicia en temas de Derechos Humanos, al punto que dos exfuncionarios de alto nivel ha afirmado que a

³⁰ <http://iudpas.org/boletines/boletines-nacionales>

³¹ 27,1% de homicidios de 2011; 23,5% en 2012 fueron bajo la modalidad del sicariato según datos del Observatorio Nacional de la Violencia de la UNAH.

raíz de los cursos se cambiaron protocolos de actuación de la fiscalía en el tema de Derechos Humanos.

- No se encontraron evidencias de experiencias positivas de coordinación entre agencias del Sistema de Naciones Unidas en el tema de Derechos Humanos, cuyo liderazgo lo lleva PNUD. Los representantes de las agencias entrevistadas, manifestaron su frustración ante la falta de iniciativa de parte del PNUD, en los casos de los proyectos implementados por esta agencia. Tampoco se encontraron evidencias de colaboración con otros equipos de trabajo dentro del propio PNUD, ni con el tema de seguridad ciudadana.
- La percepción de la contribución del PNUD por parte de contrapartes y socios internacionales, es en general muy positiva. Existen algunas críticas por parte de las autoridades de la desaparecida Secretaría de Justicia y Derechos Humanos y de antiguos fiscales, a la forma en que la asesoría del PNUD intentó hacer valer sus ideas frente a las posturas oficiales. Sin embargo, el balance de las opiniones fueron al final a favor de los aspectos positivos.
- El proyecto de Derechos Humanos del PNUD, en opinión de algunos entrevistados, es muy amplio, tiene cinco componentes, en cinco áreas de trabajo complejas. Hay un componente en el que no se ha logrado trabajar, como es el de incorporación del enfoque de Derechos Humanos a las políticas de seguridad y en otros por el momento no se logran resultados positivos, como el caso de la reforma al sistema penitenciario, dada la debilidad institucional que existe.

En relación a los avances hacia el efecto del *Producto 2.3.2: El Estado, con la participación de la población y la sociedad civil, ha diseñado e implementado políticas públicas y acciones con enfoque de género, generacional e interculturalidad para el fortalecimiento de la investigación, procuración y administración de justicia, la prevención y reducción del delito, violencia, corrupción e impunidad, conforme a los estándares internacionales de Derechos Humanos*, se puede valorar lo siguiente:

- La contribución del PNUD en el tema de seguridad ciudadana fue reconocida por los diferentes actores entrevistados, especialmente en la formulación de la Política integral de convivencia y seguridad ciudadana, en la formulación de la estrategia de trabajo a nivel municipal, que ha servido de base para las contribuciones del BID, BM, tal y como estas agencias lo han reconocido; en la formulación de los Planes locales, en el fortalecimiento de mecanismos de mediación y conciliación. Aún no está claro si el tema prevención de violencia será una prioridad en la agenda del Secretario de Seguridad, pero las nuevas autoridades afirman que si será una prioridad de gobierno.
- En relación a cambios en prácticas institucionales en favor de la no violencia, se reconoce por todos los actores involucrados que tanto la Subsecretaría de Seguridad como las municipalidades que participan en el Programa Municipios más Seguros, han incorporado a su agenda institucional el tema prevención gracias a la asistencia técnica directa del PNUD. Un tema altamente valorado fue la capacitación a las personas encargadas de las oficinas de mediación. Los cambios en prácticas sociales son más difíciles de comprobar, pues cambios en personas o grupos de personas no se consideran cambios sociales, estos son difíciles de medir y requieren de una evaluación de impacto.
- Al igual que en el tema de Derechos Humanos, no se encontraron evidencias de experiencias positivas de coordinación entre agencias del Sistema de Naciones Unidas. Algunos representantes de agencias, manifestaron incluso descontento por la falta de coordinación en los territorios o con contrapartes comunes. Tampoco se encontraron evidencias de

colaboración con otros equipos de trabajo dentro del propio PNUD, ni con el tema de Derechos Humanos.

- La percepción de la contribución del PNUD por parte de contrapartes y socios internacionales, es en general muy positiva. Se reconoce como muy acertada la presencia de PNUD en la Subsecretaría de Seguridad y como experto en la estrategia de trabajo en los municipios. Sin embargo se espera que PNUD conecte más su labor de diseño de planes con la ejecución de los mismos, para que dichos planes sean realistas y se correspondan con los recursos disponibles.

En términos generales la contribución del PNUD a los cambios en las políticas de Derechos Humanos y de Convivencia y Seguridad Ciudadana han sido valorados de forma muy positiva, lo que se confirma en la calidad de los documentos elaborados, en el caso de las prácticas institucionales y sociales, es aún muy pronto para conclusiones.

7. Sistemas de gestión y monitoreo del programa

Todos los proyectos asociados al efecto son ejecutados directamente por el PNUD, y en algunas ocasiones, ha entregado donaciones a determinadas contrapartes, particularmente organizaciones de la sociedad civil y la UNAH, pero bajo estricta supervisión del equipo PNUD a cargo del proyecto afectado. Esta modalidad de ejecución se considera por el equipo evaluador la más indicada, dada la inestabilidad institucional del sector público, tanto así que el último cambio de gobierno reconfiguró la institucionalidad pública que atiende el tema de Derechos Humanos y ajustó la institucionalidad que se dedica a la seguridad ciudadana y convivencia, de una manera que algunos entrevistados consideran le ha debilitado.

Según las agencias de cooperación que le han confiado sus fondos al PNUD, están altamente satisfechas por su capacidad de ejecución, la transparencia y la eficiencia con que funciona. Las contrapartes nacionales reflejan iguales opiniones en relación a la gestión de los apoyos de parte del PNUD.

Aunque ambos componentes o temas de trabajo (seguridad ciudadana y Derechos Humanos) pertenecen conceptualmente al área de gobernabilidad, no se encontraron evidencias de un funcionamiento coordinado entre ellos. Por la forma en que se ha redactado el efecto y sus productos, era de esperarse mayor comunicación entre los equipos de trabajo, y entre ellos con otras agencias del SNU. Esta es sin duda un área de mejora de cara al futuro cercano.

El monitoreo de los programas se da por medio de informes parciales y finales del avance de los proyectos, que se corresponde a los requerimientos del financiador o de la modalidad de ejecución, por ejemplo, informes de consultores de largo plazo. Además se cuenta con los informes que se presentan al sistema de monitoreo institucional, los así llamados ROAR³², por sus siglas en inglés. Los ROAR son escuetos y no permiten obtener información relevante para esta evaluación.

8. Armonización de la cooperación con otras agencias

8.1. Coordinación con otras agencias del Sistema de Naciones Unidas

Por mandato, las agencias deben formular conjuntamente el MANUD cada cinco años, el período 2012- 2016 fue elaborado en un proceso complejo, con períodos de ausencia de un/a

³² Result Oriented Annual Report.

Coordinador/a Residente del SNU, lo que afectó los procesos de coordinación que permitieran una mayor colaboración en el proceso, según la opinión de algunos entrevistados.

Por otro lado, a pesar de haberse conformado el *Country Team*, que es un espacio de coordinación interagencial organizado en mesas de trabajo, y cuya función es propiciar la sinergia y la acción conjunta, el intercambio de información y el seguimiento al cumplimiento de los efectos esperados del MANUD, según los entrevistados que trabajan en el Sistema, este mecanismo no ha logrado cumplir su cometido.

Las agencias entrevistadas afirmaron que la interacción efectiva de trabajo entre las agencias es Ad Hoc, no es planificada ni constante, a pesar que en ambos temas, tanto Derechos Humanos como Seguridad, todas ellas tendrían un interés en tanto trabajan con grupo altamente vulnerables.

También existe consenso total en que el MANUD es el reflejo de la contribución de las agencias a los efectos y al país, no es un documento para la acción interagencial. Afirman que a pesar de que existe una agenda común, en la práctica en el trabajo de cada agencia se orienta por su mandato, su interés por mejorar su visibilidad de cara al gobierno, y por la búsqueda de mejores oportunidades de movilizar recursos.

Todos los entrevistados opinan que las ausencias temporales de un/a Coordinador/a Residente, ha afectado la coordinación interagencial, y la comunicación al más alto nivel con las autoridades nacionales.

8.2. Coordinación con el G-16 y otros cooperantes

En general existe una percepción muy negativa sobre la evolución de la coordinación entre donantes. La misma es compartida tanto por las agencias del G16 entrevistadas, otros cooperantes, sociedad civil y gobierno.

El G16 es un mecanismo de diálogo político y trabajo técnico coordinado, cuya finalidad es definir acciones conjuntas para el tratamiento de los problemas nacionales entre sus miembros. Aunque esta instancia juega un rol muy importante para llevar posiciones conjuntas frente al gobierno y goza de mucho prestigio mediático, a juicio de sus mismos miembros, se debe hacer un mejor esfuerzo por definir esquemas de trabajo conjuntos que permitan un mejor cumplimiento de los Principios de la Declaración de París para la Efectividad de la Ayuda, la Agenda de Acción de Accra y la Agenda Conjunta para la Eficacia del Desarrollo de Busán.

Aunque existe una Mesa de Cooperantes en Seguridad, la misma no ha sido lo suficientemente eficaz para llevar propuestas claras frente a las necesidades expresadas por las autoridades sobre el tema. Lo anterior se refleja en una fuerte dispersión de los esfuerzos de las distintas agencias, tanto en la asistencia técnica como financiera. Esto representa una amenaza a la eficacia de la cooperación y por tanto al efecto evaluado.

8.3. Alianzas con otras agencias

En el caso de Derechos Humanos, el país cuenta con organizaciones internacionales que, junto al PNUD, le han apoyado en el fortalecimiento de sus capacidades para cumplir con compromisos internacionales, especialmente la Unión Europea y la Agencia Española de Cooperación al Desarrollo. Ambas agencias han afirmado que la coordinación de trabajo con PNUD ha sido puntual, sobre todo en la formulación de la Primera Política y Plan de Acción en Derechos Humanos, y que esperan mejorar esta relación en el futuro, pero en temas vinculados al nuevo

programa europeo dedicado a mejorar el acceso a la justicia a la ciudadanía en general y a grupos vulnerables en particular.

En el caso de Seguridad Ciudadana, exceptuando al BID y el Gobierno de los Estados Unidos de América (EUA), las demás agencias coinciden con el PNUD en tener como objetivo de sus iniciativas exclusivamente los temas de prevención de violencia. El BID y el Gobierno de los EUA, además de trabajar en prevención, trabajan en combate al delito.

El PNUD ha logrado ejecutar proyectos con recursos de EUA, Banco Mundial, BID, y es reconocido como experto en la formulación de los planes municipales de convivencia y seguridad ciudadana. Aunque la relación del PNUD con las agencias mencionadas es de ejecutor, permite mantener una comunicación más fluida con ellas.

Por la cantidad de fondos que invierten el BID, el Banco Mundial y el Gobierno de los EUA en los temas de seguridad ciudadana, el papel del PNUD se ha relevado como un experto reconocido que les ha brindado servicios a los que invierten.

9. Ámbitos de desempeño hacia el efecto en 2012-2013

9.1. Relevancia

Los temas que se han priorizado por el PNUD a través de la definición del efecto 2.3 son absolutamente relevantes para el desarrollo de Honduras. Este país es uno de los más violentos del mundo,³³ y tiene municipios y ciudades con los peores índices de violencia medida por el número de homicidios por 100 mil habitantes. Destina grandes esfuerzos nacionales y privados para la garantía de la seguridad y los desafíos que enfrenta, sobre todo en la lucha contra la impunidad y la corrupción en los operadores de seguridad y justicia son inmensos.

Comparte con otros países de América Latina situaciones de violencia contra grupos específicos, por ejemplo, contra mujeres, niñez, personas de la tercera edad y grupos LGBTI; también contra defensores de Derechos Humanos y periodistas. El país ha estado rezagado en los estándares internacionales de protección de Derechos Humanos³⁴, y es con el apoyo del PNUD que se ha reincorporado al proceso de revisión del Examen Periódico Universal, manifestándose una mejora al ir cumpliendo con recomendaciones del primer ejercicio del EPU.

Las consecuencias de la crisis política del 2009 aún no se superan, la debilidad de las instituciones que operan la justicia, la seguridad y los Derechos Humanos requieren de procesos de saneamiento y de fortalecimiento que solamente agencias como el PNUD pueden apoyar.

Es por ello que ambos desafíos, el de la reducción de la violencia y del respeto a los Derechos Humanos son fundamentales para el desarrollo humano sostenible de Honduras, y el PNUD se presenta como uno de los socios internacionales con mejores competencias técnicas para contribuir a su enfrentamiento y búsqueda de soluciones.

La apuesta del PNUD por la prevención de la violencia y el respeto a los Derechos Humanos de grupos vulnerables, se puede considerar un compromiso de largo plazo, pues implica cambios que solo pueden ser sostenibles si se trabaja con instituciones y grupos sociales para cambiar sus prácticas, lo que trasciende el período de este MANUD.

³³ OEA. Un examen del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana de Honduras. Marzo 2012.

³⁴ Así se expresa en el informe del Examen Periódico Universal del 2011.

9.2. Efectividad

La efectividad se mide considerando lo que se logra alcanzar en relación a lo planificado. En lo referente a la temática de Derechos Humanos, de acuerdo a los indicadores seleccionados, se ha alcanzado prácticamente la totalidad de las metas establecidas (recomendaciones de la CVR y del EPU, y el Plan de Acción en Derechos Humanos), y de acuerdo a los componentes, quedan algunos elementos pendientes en algunos temas tales como la reforma al sistema penitenciario, y la continuidad en el trabajo con OSC que se ha venido desarrollando de forma adecuada, entre otros.

En el caso de seguridad ciudadana, la selección de indicadores complejiza la medición. Si medimos la estrategia en el tema de seguridad por la reducción de homicidios tendría que afirmarse que no ha sido lo efectiva que debería según la meta, el indicador entonces no permite medir la eficiencia de la apuesta por la prevención y la convivencia.

La apuesta por la prevención en sociedades de tradición violenta, una sociedad armada y asediada por el crimen organizado no se mide con la disminución de homicidios violentos solamente, sino con cambios de actitudes de funcionarios, de ciudadanos, de comunidades, de grupos sociales, y deben ser iniciativas lo más universales posibles, lo que las encarece y dificulta su implementación, además de su posible evaluación.

En relación al cumplimiento de actividades en cada iniciativa, se puede afirmar que se tiene un nivel de logro de productos y resultados muy bien valorado por sus socios y por sus financiadores.

9.3. Eficiencia

Aunque no existen en el Plan de Acción indicadores específicos que permitan medir la eficiencia en las acciones realizadas por el PNUD, ésta puede determinarse considerando el nivel de ejecución física y financiera de los proyectos, así como por la percepción de los socios locales en la entrega de los servicios.

Con respecto al primer proxi, los resultados son aceptables. La ejecución se ha llevado a cabo en tiempo y forma, con los retrasos considerados normales en el contexto y un nivel de ejecución de más del 70% con respecto a lo planeado. En lo relativo a la percepción de socios locales, la calificación es generalmente positiva. Vale la pena destacar que los dos financiadores principales del PNUD en temas de Derechos Humanos y Seguridad, manifestaron una muy buena valoración, no solo de los costos de su inversión, sino también de la forma eficiente y responsable con que se han ejecutado los proyectos.

Los financiadores han afirmado que en comparación con otros ejecutores a quienes han contratado para programas similares, el PNUD les ha resultado más costo-efectivo.

No obstante, existen quejas por parte de algunos de los socios sobre la lentitud con la que se llevan a cabo algunos procedimientos administrativos del PNUD, lo cual ralentiza el efecto y causa retrasos.

9.4. Sostenibilidad

Aunque las nuevas autoridades entrevistadas manifestaron su interés en la continuidad de los procesos, tanto las acciones realizadas, como la percepción de los distintos actores, manifiestan dudas sobre la sostenibilidad en la mayoría de las políticas apoyadas hasta ahora. La Política integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana y la Primera Política y Plan de Acción en Derechos Humanos están bajo la responsabilidad de dos Subsecretarías, ambas en comunicación constante con el PNUD.

En el caso de la Subsecretaría de Seguridad, existen dudas sobre el lugar que ocupará el tema de convivencia y seguridad ciudadana en la agenda del ministro, o si la Subsecretaria tendrá suficiente autonomía para dirigir el tema. En los pocos meses de gobierno, hay un esfuerzo claro de parte de la Secretaría en el tema de combate al delito, se espera que el de prevención logre reinstalarse en esa agenda priorizada, de ser así, el PNUD es un socio clave para la Subsecretaría, tal y como lo reconocen otros cooperantes y la misma Subsecretaria de seguridad.

A la fecha de elaboración de esta evaluación, las nuevas autoridades no han manifestado de forma clara de que forma darán continuidad a los compromisos contraídos por el Estado en el tema, así como a los procesos en marcha, tales como la Política y Plan de Acción y el seguimiento a las recomendaciones de la CVR. Sin embargo, de toda la cooperación con presencia en Honduras, el PNUD es quien tiene las mayores posibilidades técnicas de apoyar a esta Subsecretaría, pues cuenta con el respaldo del Asesor Internacional de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

La sostenibilidad de los cambios en las prácticas institucionales y sociales difícilmente se puede medir en tan corto tiempo. Se puede afirmar que hay una tendencia clara en los municipios visitados de incorporar a su institucionalidad los temas de convivencia y seguridad ciudadana. Hay recursos propios del Gobierno y de las municipalidades destinadas a esas acciones y ese indicador debería ser considerado para medir el éxito del trabajo en seguridad ciudadana.

La estrategia del PNUD de apoyo en los temas de seguridad, aunque no está explícita en un documento, ha tenido iniciativas constantes y han ido ampliando nuevos componentes, de manera que el concepto de trabajo a nivel de gobiernos locales se ha ido consolidando, al menos con un tipo de municipalidades.

9.5. Temas Transversales

Los temas transversales considerados en esta evaluación son aquellos que el Sistema de Naciones Unidas considera principios de programación.

9.5.1. Género

El enfoque de género es uno de los temas transversales que más ha avanzado en el SNU en términos de su incorporación a la planificación. En este caso se ha considerado explícitamente en el efecto esperado que se evalúa y en los dos productos asociados, al referirse a grupos vulnerables, los cuales son descritos en los productos, en ambos casos se considera a las mujeres como uno de ellos. En la práctica este enfoque no ha sido transversalizado en ninguno de los dos programas, ni se reflejan avances hacia el efecto.

Sin embargo, a pesar de que el proyecto anterior en materia de seguridad se titulaba “Prevención y recuperación de crisis, conflictividad y seguridad ciudadana con perspectiva de género” (2009-2010), no es sino hasta el proyecto actual (2011-2015) que se destinan esfuerzos para incluir acciones específicas dirigidas hacia este grupo, específicamente apoyo a las oficinas municipales de la mujer.

Los planes locales de convivencia y seguridad ciudadana también han retomado el tema, sin embargo dada la crudeza con que se manifiesta la violencia entre personas del sexo masculino (entre 15 y 39 años), en los municipios donde tiene presencia el programa, aun no se logra la incorporación como un enfoque transversal.

9.5.2. *Derechos Humanos*

En el caso de Derechos Humanos el esfuerzo de transversalizar el tema ha sido más organizado, durante el proyecto próximo pasado, se dedicó un componente al fortalecimiento de capacidades del SNU en el tema. Se ha capacitado a los funcionarios y funcionarias del SNU para que tengan un manejo adecuado según los estándares del sistema mismo.

Siendo un tema transversal y parte del efecto mismo, el tema de Derechos Humanos ha estado presente a lo largo de las iniciativas vinculadas al efecto. Se consideran los temas seleccionados dentro del proyecto actual como trascendentales para la protección, defensa y promoción de los Derechos Humanos en el país.

La presencia del Asesor Internacional de Alto Comisionado de Derechos Humanos le ha mantenido un nivel importante de interlocución en estos temas, sobre todo por la intermitencia de la coordinación del SNU, aun cuando hubo un período de ausencia entre el primer y el segundo asesor.

9.5.3. *Construcción de capacidades*

En el tema de construcción de capacidades las iniciativas valoradas en esta evaluación han tenido excelentes resultados. Hubo dos ofertas de formación altamente valorados por los participantes, el primero es el diplomado en convivencia, mediación y conciliación de conflictos, del cual ha habido dos ediciones en este período evaluado³⁵. Este curso, según todas las responsables de las unidades de mediación que fueron entrevistadas, ha sido de gran ayuda en la definición de protocolos de trabajo, y en lugares donde hay más de una persona a cargo de las mediaciones, las que recibieron el curso son mentoras de las que no. Asimismo una sistematización de la experiencia realizada por el mismo equipo PNUD, recoge los relatos de las y los estudiantes del diplomado, reafirmando el valor del mismo para el trabajo de las unidades.

Otro evento de formación que ha sido muy valorado, ha sido el Diplomado en Derecho Internacional de los Derechos Humanos que se impartió al personal de la fiscalía. Según entrevistas realizadas, además de haber contado con excelentes docentes, de nivel internacional, el contenido fue muy apropiado a las necesidades de los fiscales, tanto que se han mejorado procesos y procedimientos en el tema de Derechos Humanos, dentro de la fiscalía gracias a dicha capacitación. Vale la pena además, mencionar que a través de la subvención dada al CONAPREV se apoyó un diplomado de Prevención de la Tortura y Protección de los Derechos Humanos de las Personas Privadas de Libertad a 132 operadores de justicia.

9.5.4. *Fortalecimiento institucional*

La arquitectura institucional para los temas de seguridad ciudadana y Derechos Humanos que se construyó en los cuatro años de gobierno del Presidente Porfirio Lobo, ha cambiado, mucho del esfuerzo hasta diciembre de 2013 y aún no se sabe si será retomado por el nuevo gobierno. Aliados importantes en la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos, o en el Congreso Nacional ya no están en el escenario, sin embargo es muy pronto para evaluar este tema, habrá que otorgarle un compás de espera a la nueva arquitectura promovida por el gobierno del Presidente Juan Orlando Hernández.

Algunos elementos positivos es la Subsecretaría de prevención, que se mantiene, aun cuando en este momento se muestra desconectada del funcionamiento de la Secretaría de Seguridad, y se ha

³⁵ 6 ediciones en total desde 2010.

acercado a la Secretaría de la Presidencia. La Subsecretaría de Justicia y Derechos Humanos también se mostró dispuesta a mantener vivos los diferentes temas de la agenda compartida con el PNUD.

Un tema muy relevante ha sido el fortalecimiento de las capacidades municipales en el tema de convivencia y seguridad ciudadana a través de las Unidades de Mediación y Conciliación, las oficinas de la mujer, el trabajo con los COMVIDA y la red de mediadores comunitarios, los que según los entrevistados están asumidos totalmente por las municipalidades.

10. Conclusiones

- El efecto evaluado está redactado de manera muy general, una revisión de los conceptos principales del mismo ayudaría a que se simplifique y se exprese de forma más sencilla y permita identificar la teoría del cambio que está proponiendo.
- El efecto evaluado se puede observar a partir de dos procesos fundamentales: i) la formulación e implementación de políticas públicas, y ii) la adopción de prácticas institucionales o sociales, en ambos casos para la reducción de la violencia y el respeto a los derechos fundamentales de grupos vulnerables.
- En primer lugar se ha constatado que las políticas apoyadas por el equipo PNUD en asociación con otros actores, sirven de marco de actuación del resto de iniciativas de cada programa. Los dos documentos de política pública en el nivel nacional, están en implementación y según lo expresado por las nuevas autoridades seguirán siendo el marco de referencia para la acción gubernamental.
- Una revisión del contenido de ambos documentos confirma que la participación del PNUD conllevó a que ambas políticas se basaran en un enfoque de derechos, y se orientaran a enfrentar los desafíos del país en materia de Derechos Humanos y de Seguridad Ciudadana con un énfasis en grupos vulnerables, coincidente con lo expresado en los documentos programáticos de PNUD.
- Tener como marco de actuación una política pública aprobada y en implementación es un elemento que ha logrado incentivar la participación de actores diversos, así como movilizar recursos de otras fuentes de financiamiento, el mejor ejemplo es el apalancamiento de apoyos del BID y BM a iniciativas locales, a partir de la asistencia técnica del PNUD.
- En el caso de las prácticas, es muy pronto para hacer afirmaciones categóricas, sin embargo ya hay historias de éxito en la incorporación de nuevos enfoques a prácticas institucionales a nivel nacional y local. Hay dos experiencias de fortalecimiento de capacidades que se valoraron muy positivamente, la formación de fiscales, jueces y defensores públicos, y la formación de encargadas de las unidades municipales de mediación y conciliación. En ambos casos habría que regresar al final del plazo de este MANUD para confirmar su sostenibilidad en el tiempo.
- En el nivel local, los planes de convivencia y seguridad ciudadana están en marcha y han supuesto un cambio en el abordaje sobre la problemática. Estos son parte de los planes municipales, son reconocidos como tales por las autoridades y los técnicos de las alcaldías, es decir son documentos vivos y han movilizado recursos de la tasa de seguridad poblacional para San Pedro Sula, El Progreso, Puerto Cortés y La Ceiba. En los casos de Choloma, El Progreso y La Ceiba, son la base de la inversión en seguridad con fondos del Banco Mundial en esos municipios.

- En el caso del programa de seguridad ciudadana, se puede concluir que está sintonía con lo establecido en la Política integral de convivencia y seguridad ciudadana, en ese sentido el apoyo del PNUD a los temas de seguridad tiene una coherencia vertical, es decir que las acciones desde lo nacional hasta lo local son consistentes, y una coherencia horizontal, es decir que todas las iniciativas observan el mismo enfoque orientado a la convivencia y a la seguridad ciudadana, y se fortalecen entre sí.
- De las contribuciones en el ámbito de los Derechos Humanos observamos acciones dirigidas a contribuir a superar la precaria estabilidad político-institucional y social del país. Tanto los resultados de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación, como la participación voluntaria en los procesos de revisión del EPU, han recolocado al país en la senda de granjearse la confianza de la comunidad internacional, y de socios nacionales de la sociedad civil. Estos ejercicios ayudan a ir disminuyendo la desconfianza de grupos sociales y políticos.
- Reinsertarse en los compromisos internacionales sobre la protección, defensa y promoción de los Derechos Humanos ha resultado muy positivo, no se debe abandonar este tema en la agenda con las nuevas autoridades.
- Las acciones dirigidas a mejorar la situación específica de grupos vulnerables como privados de libertad, poblaciones afrohondureñas y el tema de prevención de la tortura, también han sido bien valorados, pero existen muchos desafíos vinculados al fortalecimiento de la institucionalidad que los tutela.
- La institucionalidad en Derechos Humanos ahora está en transición, la coherencia entre la política y las instituciones aún está en un proceso de acomodamiento y habrá que esperar como resulta el funcionamiento de la nueva situación institucional de los Derechos Humanos. Hay temas en los que no se apreció un soporte institucional suficientemente sólido para avanzar, como el caso del sistema penitenciario, a pesar de la importancia del mismo, y otros que necesitan tiempo para dar cuenta de su desempeño, como pueblos indígenas y afro hondureños y discapacidad.
- Las intervenciones del PNUD orientadas a combatir la impunidad y la corrupción en los operadores de justicia están en una etapa incipiente, habrá que destinar mayores esfuerzos para obtener logros en este sentido. La inestabilidad institucional en el país, el cambio de contrapartes, de autoridades, de entidades es uno de los mayores obstáculos con que se enfrenta el PNUD en temas de gobernabilidad.
- Los programas forman parte del área de gobernabilidad democrática del PNUD, a pesar de ser temas vinculados desde muchos puntos de vista, tanto porque la falta de seguridad es una limitante al ejercicio de derechos, incluso al derecho a la vida misma, como por la confluencia de esfuerzos sobre los mismos grupos y territorios vulnerables, se notan pocos vasos comunicantes entre las acciones de cada uno de ellos. Un elemento a considerar es que ambos componentes del efecto no se han visto interrelacionados entre sí, y la sinergia entre los dos temas, seguridad ciudadana y Derechos Humanos no se ha encontrado.
- Hay un desafío muy grande en la armonización de las acciones entre las agencias del Sistema de Naciones Unidas, esto es un elemento crucial para obtener logros de cara a los efectos del MANUD y en este caso específico en el efecto 2.3, se comparten visiones, enfoques basados en derechos y coinciden en la atención a las vulnerabilidades de grupos humanos específicos, se trabaja sobre la mayor de las vulnerabilidades que es el peligro de perder la vida de forma violenta. Los espacios de trabajo conjunto están siendo desaprovechados.

- El esfuerzo por transversalizar el tema de Derechos Humanos no tiene equivalencia con el de Género, hay un espacio de mejora muy importante para la incorporación del enfoque de género.
- Los dos temas evaluados son altamente relevantes en la agenda nacional y en la agenda del PNUD; actores entrevistados, tanto internacionales como nacionales, públicos y sociales, encuentran éstos como naturales de la agencia. Las expectativas sobre su contribución a la armonización de la cooperación en ambos temas es alta, basadas en el reconocimiento de su experticia, y se ven limitadas por sus capacidades actuales, tanto de personal como financieras, es decir, son temas en los que se pudiera invertir más recursos si se tuvieran. Esta situación se refleja en la dependencia de pocos financiadores para este arduo trabajo.
- Es muy importante resaltar el trabajo realizado con los grupos juveniles que han sido beneficiados por los Programas Municipales de Niñez y Juventud (CONVIDA), quienes reciben apoyo del PNUD desde el 2011 en temas ligados al arte y la cultura de paz y que han demostrado ser muy efectivos al evaluar los cambios de actitud provocados en jóvenes, especialmente ligados a maras y pandillas. Expandir estos programas más allá de los cinco municipios donde trabajan actualmente podría mejorar sustancialmente el clima de paz en los municipios más afectados por la violencia juvenil.
- Al analizar las reformas en el marco normativo del país en las áreas que el PNUD apoya, es muy evidente que debe profundizarse en el trabajo de acercamiento a las nuevas autoridades para no perder la continuidad, en especial en aquellas áreas y programas donde se ha tenido mejores resultados. Al examinar con detenimiento los cambios institucionales realizados, se debe hacer notar dos cosas: por un lado, si bien es cierto la reforma disminuyó la categoría institucional en algunos de los temas como Derechos Humanos, Mujer, Niñez, Juventud y Adulto Mayor, también proveyó de una mejor referencia en la agenda de trabajo. Por otro lado, el personal técnico se ha mantenido, lo cual provee una oportunidad para el seguimiento adecuado de los esfuerzos del PNUD. Vale la pena mencionar además, que en el caso de seguridad, la Subsecretaría a cargo de la Prevención, mantiene activa su asistencia técnica con el PNUD con muy buenos resultados.

11. Lecciones aprendidas

De lo observado tanto en la documentación revisada, como en los testimonios de los diferentes actores, quedan claras algunas lecciones que deberán considerarse en futuros ejercicios de planificación y ejecución, con miras a alcanzar el éxito en los efectos deseados:

- A pesar de que la elaboración del UNDAF y su Plan de Acción involucró a la totalidad de las agencias del SNU que trabajan localmente, será necesario un mayor diálogo en la preparación, elaboración y definición de tareas, con el fin de lograr una mejor división del trabajo y por ende resultados medibles.
- El aporte de la Sociedad Civil ha sido fundamental en el desarrollo de la mayoría de las intervenciones y por tanto su participación activa en el trabajo del PNUD podría ser un buen elemento para garantizar la continuidad y calidad de los resultados.
- El trabajar y sobre todo fortalecer las capacidades de funcionarios de nivel intermedio, ha ayudado mucho a que se consoliden y asuman cambios en los procesos de trabajo objeto de la formación, y a garantizar la continuidad de los mismos.

- La coordinación llevada a cabo en la elaboración de procesos como los Planes Municipales de Seguridad, muestra el deseo de la población de involucrarse en los mismos y constituye un activo invaluable para la continuidad.
- La institucionalidad pública en Honduras es muy débil debido a los cambios con cada ciclo de gobierno, el PNUD tiene ventanas de 4 años para promover fortalezas en las entidades del poder ejecutivo con las que debe colaborar, de ahí que trabajar con entes autónomos ha resultado una buena estrategia.
- Involucrar a los gobiernos locales ha sido una estrategia exitosa, tanto en aquellos municipios priorizados por la incidencia de violencia y que además cuentan con acceso a recursos, como por municipios con menos incidencia de violencia o con menos acceso a recursos. El aporte técnico-metodológico de trabajar basado en Planes locales que son institucionalizados por las autoridades es una muy buena práctica.

12. Recomendaciones

- La redacción del efecto, de los productos y de los indicadores deben ser revisados y ajustados, sobre todo para darles una mayor concreción que permita, con solo la lectura, saber cuáles son los cambios que el PNUD pretende apoyar y/o aportar en su trabajo, a través del fortalecimiento de capacidades nacionales y en conjunto con otros agentes de la comunidad internacional.
- Los indicadores en general reflejan el progreso de los productos y del efecto, sin embargo, en el caso de la cantidad de homicidios por 100 mil habitantes, no refleja el esfuerzo que se está haciendo, que no es sobre los homicidios necesariamente, sino con un enfoque integral de prevención de violencia, o del grado de institucionalización de instrumentos propuestos por el PNUD, tales como los Planes Locales.
- Los desafíos de Derechos Humanos en el país son muchos y el PNUD no puede abarcarlos todos con un proyecto, deberá priorizar en aquellos donde tenga contrapartes que pueden absorber la asistencia técnica y emprender iniciativas exitosas, tal y como se demuestra en la diferencia de avances entre componentes en el proyecto actual.
- La comprensión del fenómeno de la violencia en un país como Honduras, puede llevar a detenerse o enfocarse en las manifestaciones más recurrentes y profundas, como son los homicidios violentos, sin embargo, en sociedades tradicionales, con baja densidad ciudadana y débiles instituciones sociales, las formas en que se presenta la violencia es también íntima. Debe hacerse un esfuerzo para analizar la violencia en todas sus manifestaciones, la propuesta de un Informe de Desarrollo Humano sobre este tema puede ser de mucha utilidad.
- Se debe expresar de forma más clara la estrategia asociada al efecto, es decir, como se pretende a partir de las diferentes iniciativas atacar los problemas, eso para por fomentar la sinergia entre los proyectos de Derechos Humanos y de seguridad que en la práctica no existe. Es fundamental al repensar la estrategia del efecto, poder establecer vasos comunicantes entre ambos temas y ambos equipos, sobre todo porque los resultados en seguridad deberían impactar en los de Derechos Humanos y viceversa.
- A nivel de la comunidad internacional y del Sistema de Naciones Unidas es necesario ser más proactivos en la armonización de visiones y acciones. El funcionamiento de la coordinación interagencial, en el caso específico de la mesa que dedica sus esfuerzos a los temas de Derechos Humanos, Seguridad y Justicia. Un ejercicio de revisión del efecto y de análisis de las posibles colaboraciones alrededor del mismo sería recomendable como punto de partida.

- En el caso de Derechos Humanos habrá que revisar si el proyecto es muy amplio y en el tiempo que le queda cuáles serán las apuestas más factibles y cuales donde no hay condiciones de trabajar por la calidad de las contrapartes e interlocutores. En seguridad ciudadana, es necesario valorar si las municipalidades con menos recursos propios, están teniendo el mismo éxito de las que sí cuentan con ellos, y que otras condiciones serían necesarias para que todas puedan implementar acciones bajo el modelo de los Planes locales de convivencia y seguridad ciudadana.
- Las relaciones con los diferentes actores debería estar incorporada en un documento estratégico del efecto, por ejemplo:
 - ✓ Con la Secretaría de la Presidencia se debe priorizar como un centro de poder que puede mover voluntades.
 - ✓ Con las instituciones que tutelan los temas, sin pretender grandes cambios en las instituciones, hay que apostar a pequeñas victorias que revitalicen la confianza que debe existir entre socios.
 - ✓ Con la sociedad civil hondureña deberá seguir promoviendo los espacios de diálogo social que en sociedades postconflicto contribuyen a la construcción de consensos.
 - ✓ Las plataformas y redes existentes en ambos temas son aliados estratégicos para impulsar las pequeñas reformas o cambios en los operadores de seguridad, justicia y Derechos Humanos.
- El enfoque que PNUD ha adoptado es muy pertinente para la construcción de una cultura ciudadana de prevención de violencia y respeto a los Derechos Humanos. No se debe descuidar el esfuerzo por las campañas de educación con las nuevas generaciones, desde las escuelas y comunidades, en un esfuerzo con redes de la sociedad civil y con la Secretaría de Educación.
- La relación con las agencias del sistema es fundamental para incorporar enfoques importantes como el de género, intergeneracional y de interculturalidad, como transversales a las iniciativas del PNUD. Un ejercicio de análisis de los problemas de seguridad y de Derechos Humanos desde el punto de vista de los grupos vulnerables puede ser un buen punto de partida.
- Se deben identificar los indicadores adecuados para los productos y efectos. Por ejemplo, si se va a trabajar en prevención y convivencia, no debería ser el indicador la tasa de homicidios por 100 mil habitantes, porque es un indicador de desarrollo a otro nivel, pero si uno por ejemplo: grado de absorción de las iniciativas de convivencia por parte de un número de municipalidades.

13. Anexos

- 13.1. Lista de entrevistados
- 13.2. Matriz de salida de entrevistas
- 13.3. Matriz de intervenciones/proyectos
- 13.4. Matriz de técnicas de la evaluación
- 13.5. Preguntas de la evaluación
- 13.6. Resultados del ejercicio de revisión previa del efecto
- 13.7. Matriz de proyectos del efecto en el tiempo y sus avances
- 13.8. Bibliografía
- 13.9. Términos de referencia