

# INFORME DE EVALUACIÓN INTERMEDIA

PROYECTO DE  
FORTALECIMIENTO DEL ESTADO  
DE DERECHO PARA LA  
PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN DE  
LOS DERECHOS HUMANOS EN  
HONDURAS.

**CONSULTORES:** Fernando Jambrina y José Manuel Ramos  
23/12/2014

## **Acrónimos / Siglas**

|           |                                                                                                   |
|-----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|
| AECID     | Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo                                       |
| CCA       | Valoración Común de País. Por sus siglas en inglés                                                |
| CIAHR     | Coordinadora de Instituciones y Asociaciones de Rehabilitación de Honduras                        |
| CIDH      | Comisión Interamericana de Derechos Humanos                                                       |
| CONADEH   | Comisión Nacional de Derechos Humanos                                                             |
| CONAPREV  | Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura otros Tratos Crueles Inhumanos o Degradantes   |
| CONPAH    | Confederación de Pueblos Autóctonos de Honduras                                                   |
| COSUDE    | Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación                                                 |
| CPTRT     | Centro de Prevención, Tratamiento y Rehabilitación de las Víctimas de la Tortura y sus Familiares |
| CVR       | Comisión de la Verdad y la Reconciliación                                                         |
| DDHH      | Derechos Humanos                                                                                  |
| DESC      | Derechos Económicos Sociales y Culturales                                                         |
| DIGEDEPDI | Dirección General de Desarrollo para Personas con Discapacidad                                    |
| DINAFROH  | Dirección de Pueblos Indígenas y Afrohondureños                                                   |
| EBDH      | Enfoque Basado en Derechos Humanos                                                                |
| EPU       | Examen Periódico Universal                                                                        |
| FEDH      | Fiscalía Espacial de Derechos Humanos                                                             |
| FFAA      | Fuerzas Armadas                                                                                   |
| LGBTI     | Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transgénero e Intersexuales                                          |
| MANUD     | Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo                                     |
| MP        | Ministerio Público                                                                                |
| OACNUDH   | Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos                         |

|            |                                                                                 |
|------------|---------------------------------------------------------------------------------|
| OSC        | Organizaciones de Sociedad Civil                                                |
| PGR        | Procuraduría General de la República                                            |
| PNUD       | Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo                                  |
| POA        | Plan Operativo Anual                                                            |
| SEDINAFROH | Secretaría de Pueblos Indígenas y Afrohondureños                                |
| SEPLAN     | Secretaría de Planificación                                                     |
| SJDH       | Secretaría de Justicia y Derechos Humanos                                       |
| SNU        | Sistema de Naciones Unidas                                                      |
| UE         | Unión Europea                                                                   |
| UNCT       | Equipo de País de Naciones Unidas. Por sus siglas en inglés                     |
| UNDAF      | Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Siglas en inglés |
| UNICEF     | Fondo de Naciones Unidas para la Infancia                                       |
| UNV        | Voluntarios de Naciones Unidas                                                  |

## Tabla de contenido

|                                                                    |    |
|--------------------------------------------------------------------|----|
| Acrónimos / Siglas .....                                           | 2  |
| Resumen Ejecutivo .....                                            | 5  |
| 1. Introducción .....                                              | 10 |
| 2. Contexto .....                                                  | 11 |
| 3. Descripción de la Intervención .....                            | 13 |
| 4. Metodología de Levantamiento y Análisis de la Información ..... | 14 |
| 5. Principales Hallazgos .....                                     | 15 |
| Pertinencia / Diseño .....                                         | 15 |
| Eficiencia .....                                                   | 18 |
| Eficacia.....                                                      | 23 |
| Sostenibilidad .....                                               | 36 |
| 6. Conclusiones.....                                               | 38 |
| 7. Lecciones Aprendidas y Buenas Prácticas .....                   | 40 |
| 8. Recomendaciones .....                                           | 41 |
| 9. Anexos .....                                                    | 45 |
| I. Informe Inicial .....                                           | 45 |
| II. Matriz de Evaluación .....                                     | 45 |
| III. Estructura de Efectos del Proyecto .....                      | 45 |
| IV. Reconstrucción del Marco Lógico .....                          | 45 |
| V. Reconstrucción de la Intervención. Cambios Significativos ..... | 45 |
| VI. Tablas de Desempeño Financiero .....                           | 45 |
| VII. Efectos del Componente con OSC.....                           | 45 |
| VIII. Matriz de Supuestos.....                                     | 45 |
| IX. Matriz de Riesgos .....                                        | 45 |
| X. Listado de Entrevistas Realizadas.....                          | 45 |

## Resumen Ejecutivo

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD ha desempeñado un papel importante en la transición hacia la democracia en Honduras a partir del golpe de Estado ocurrido en 2009. En 2011 propició el establecimiento de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación CVR que, junto con las recomendaciones surgidas del Examen Periódico Universal EPU, se convirtieron en referente para el diseño de una programación de la cual el Proyecto a evaluar constituye la segunda fase.

La Cooperación Suiza para el Desarrollo COSUDE decidió continuar en esta lógica de programación junto con PNUD y la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos OACNUDH como Agencia Técnica. En 2012 se diseña el *Proyecto de Fortalecimiento del Estado de Derecho para la Protección y Promoción de los Derechos Humanos en Honduras*, en la forma de un co-financiamiento, con un capital total de US\$ 7.405.656. Con un aporte de US\$ 6,000,000 por parte de COSUDE, US\$ 1,405,656 por parte de PNUD y OACNUDH. Su duración sería de tres años, comenzando en enero de 2013.

El Proyecto tiene como objetivo superior, *Fortalecer el Estado de Derecho para la promoción y protección de los Derechos Humanos en Honduras, sobre la base de las normas y estándares internacionales en la materia*. Establece cinco líneas de intervención principales: armonización del marco normativo a estándares internacionales de Derechos Humanos; impunidad; seguridad; discriminación; y creación de un entorno favorable.

Las principales conclusiones de la evaluación alrededor del curso del proyecto son las siguientes:

Su enfoque temático resulta altamente pertinente, abordando los problemas más importantes en el ámbito de democratización y Estado de Derecho con enfoque de Derechos Humanos. Se focaliza en la adecuación del marco normativo y de políticas, así como en el fortalecimiento de algunas instituciones clave y organizaciones de sociedad civil. Una interrogante que plantea esta evaluación es si es este el enfoque adecuado para el actual contexto y si no hubiera sido más oportuno haberlo llevado más al terreno de la puesta en acción de estándares internacionales. De cualquier modo, el Proyecto fue planteado como una segunda Fase con la previsión de una tercera, en la que se entiende se daría ese salto.

El Proyecto iba a desarrollarse bajo la lógica metodológica de Teoría de Cambio. No obstante, su diseño fue demasiado precipitado, pues se respondió con urgencia a una oportunidad de financiamiento. Esta circunstancia restó mayor análisis sobre la ruta de cambio y la profundidad de los cambios deseados.

El Proyecto presenta serias deficiencias en el diseño de la cadena de efectos, en la cual todos los niveles –resultados, objetivos específicos, áreas temáticas– tienen los mismos niveles en sus enunciados. Además, contiene un débil establecimiento de supuestos y un insuficiente análisis de

riesgos. Por otro lado, carece de algunas importantes herramientas de gestión programática como estrategias de monitoreo y enfoque de sostenibilidad, así como una propuesta de indicadores que requieren mayor detenimiento.

Por lo demás, el diseño está bien alienado con la programación del Sistema de Naciones Unidas, del PNUD y de la Agencia Suiza de Cooperación. Esto significa un aporte al enfoque de sostenibilidad de las dinámicas puestas en marcha, pues forman parte de una programación más global y a más largo plazo.

El curso de la acción se ha visto afectado por cambios administrativos en el PNUD –cambio en la coordinación residente, cambio en el asesor de derechos humanos–, y por la falta de coordinador de Proyecto, quien fue contratado a mitad del período de duración del mismo. A esto se une un cambio en la persona referente desde COSUDE.

La ejecución, no obstante, no ha sufrido grandes contratiempos. Los primeros seis meses de proyecto reflejan una muy baja ejecución, lo cual no es apropiado, pero sí comprensible en el comienzo de un Proyecto. Al contrario, después se comienza una lógica de acción muy intensa y con gran rédito en términos de eficiencia y eficacia.

La intervención ha experimentado algunas variaciones en cuanto a las actividades programadas, lo cual implica revisiones presupuestarias, pero no han sido de trascendencia y siempre han estado bien dirigidas a la obtención de los resultados y cambios esperados.

La estructura de gobernanza del Proyecto cuenta con una Junta de Proyecto en la cual participan los tres co-financiadores y algunos de los socios más importantes en la implementación, incluyendo la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos, absorbida por la actual Secretaría de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización. El espacio de Junta de Proyecto no está siendo un suficiente canal de comunicación tripartito PNUD-COSUDE-OACNUDH, pues persisten disconformidades entre las tres partes. En este sentido, la Junta de Proyecto requiere ser más un espacio de análisis de contexto y sobre el avance del Proyecto para la toma de decisiones.

El monitoreo del Proyecto ha contado con la emisión de reportes semestrales que han sido aprobados por la Junta de Proyecto. Los mismos no contienen un análisis del avance de los indicadores, aunque sí de algunas metas específicas. El análisis de cambios bajo la Teoría de Cambio tampoco se ha realizado en los dos reportes semestrales de 2013, pero sí en el de 2014. Por otro lado, los análisis de riesgos han sido superficiales. Estos aspectos indican una debilidad en el diseño del Proyecto en relación a la gestión basada en resultados entendida como planteamiento integral de acción dirigida a la obtención de resultados desde el diseño, lo cual incluye un debido monitoreo.

No obstante esta debilidad en el diseño, el Proyecto ha trabajado con eficacia, consiguiendo numerosos y notables logros. El análisis de *cambios generados* reporta algunos de gran trascendencia. En términos generales, los dos primeros Resultados referentes a *adopción de*

*estándares internacionales e impunidad*, están siendo desarrollados con fuerte impulso y obtención de efectos.

Los otros tres Resultados tuvieron un menor desempeño. Les faltó el respaldo político que debió haberse establecido en una adecuada construcción de supuestos y riesgos en la formulación.

De cualquier modo, se han obtenido buenos avances y se están identificando cambios notables producidos por la intervención. A continuación se señalan los más significativos:

- ✓ Se ha contribuido a la conformación de posición social alrededor de los DDHH de personas LGBTI. Se percibe un empoderamiento de la comunidad LGBTI –Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transgénero e Intersexuales. Se está arraigando la cultura de denuncia dentro del colectivo.
- ✓ Se ha avanzado en la apropiación de la Política de Derechos Humanos y se han creado condiciones para la implementación del Plan de Acción por parte de las instituciones estatales. De hecho, el papel del Proyecto en la elaboración de la Política, con una importante participación de las OSC, le ha dado legitimidad suficiente para sobrevivir al cambio de Gobierno.
- ✓ Se han diseñado y puesto en funcionamiento protocolos de acción de la Fiscalía que están siendo utilizados a nivel nacional.
- ✓ Se ha contribuido a mejorar el enfoque de atención al cliente en el Ministerio Público. También la actitud de los funcionarios con la mejora institucional y la dignificación de la profesión fiscal. En parte debido a los efectos de la formación brindada por el Proyecto.
- ✓ Gracias a las capacitaciones a fiscales, se ha comenzado a utilizar el tipo penal de tortura en dos casos en el país, cosa que nunca antes se había dado. Los Jueces ya judicializan por delitos de tortura y lesiones.
- ✓ El abordaje de la nueva Política Penitenciaria, en elaboración con el apoyo del Proyecto, ha salido del ámbito meramente carcelario y está considerando una dimensión más integral de reinserción de las personas privadas de libertad.
- ✓ Gracias a las acciones de vigilancia del Comisionado del Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura y otros Tratos Crueles Inhumanos o Degradantes MNP-CONAPREV, se está logrando contribuir a mejorar las condiciones de los privados de libertad: aumento al presupuesto para alimentación de las personas privadas de libertad. El Estado está invirtiendo en infraestructura.
- ✓ A partir de la Política contra el Racismo y la Discriminación se cuenta ahora con una hoja de ruta para los actores involucrados –Pueblos Indígenas y Afrodescendientes– en el avance hacia metas sobre demandas comunes.
- ✓ Desde el trabajo con sociedad civil, se han creado 6 observatorios de Derechos Humanos para seguimiento a políticas. Los diagnósticos fueron socializados y multiplicados y están suponiendo importante información para la toma de decisiones.

- ✓ Se creó la Red de Defensores/as en Comunicación. Se gestionaron Medidas Cautelares para 56 defensores y defensoras. Se ha conformado la red de alerta sobre violaciones de libertad de expresión. Se han emitido 92 alertas contra libertad de expresión hasta el momento.

La debilidad institucional y la fragilidad de un contexto político cambiante, son aspectos que afectan al trabajo con enfoque de sostenibilidad. El Proyecto se encuentra generando importantes resultados, pero su permanencia se ve condicionada por la deriva de la voluntad política y los constantes cambios en los funcionarios a cargo de las instituciones. Respecto a la sostenibilidad social, el Proyecto requiere realizar mayores esfuerzos en la realización de campañas de comunicación y sensibilización para la movilización de apoyos sociales y políticos en torno a las acciones impulsadas por el Proyecto.

Las recomendaciones de la evaluación se dirigen al último tramo de duración del Proyecto y para el futuro en general si es que se decide continuar con la iniciativa. Se resumen en las siguientes:

#### *Actualización del Marco Programático*

1. Revisar el marco programático bajo el enfoque de Teoría de Cambio: definir concretamente los cambios deseados; analizar detenidamente el contexto para identificar las acciones prioritarias; realizar un adecuado análisis de supuestos para la secuencia causal de efectos en la cadena de cambios; formular un paquete de indicadores lo más sencillos posible.
2. Diseñar herramientas de gestión programática: monitoreo y sostenibilidad (estrategia salida).

#### *Revisión de Líneas de Acción*

3. Hay una serie de líneas de trabajo que el Proyecto puede adoptar. Se deben tomar decisiones al respecto en función del tiempo y recursos disponibles, prioridades estratégicas, bajo una lógica de apuntar a la sostenibilidad. Se proponen algunas líneas temáticas.
  - El Proyecto fue diseñado como una fase de intervención a nivel nacional. Es oportuno valorar la realización de alguna experiencia demostrativa o pilotaje de implementación del Plan de Acción de la Política de Derechos Humanos en el ámbito municipal o local.
  - Garantizar el seguimiento integral a recomendaciones de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación. Ha sido un esfuerzo desarrollado por PNUD y supone un instrumento fundamental para el país.
  - Se han identificado cuatro líneas de trabajo potenciales, por su impulso y por su importancia en el contexto actual: defensa de derechos y protección de defensores, pueblos indígenas (C 169), privados de libertad y personas LGBTI.
  - La problemática de seguridad está teniendo una entrada dificultosa para la cooperación con el actual Gobierno. Una alternativa complementaria puede ser la generación de espacios de sensibilización y diálogo para la concertación social amplia con diferentes actores sociales.

- Retomar algunas líneas de acción del Proyecto que quedaron relegadas. Supone una revisión de las mismas.
- 4. Lanzar una nueva convocatoria de trabajo con organizaciones de sociedad civil en apoyo a las líneas del Proyecto. Para la misma, promover mayor articulación entre socios de sociedad civil con enfoque programático. Esto implica: financiar consorcios de ong's que trabajan en la misma temática en la medida de lo posible; fomentar articulación con instituciones; promover actividades con organizaciones con mismo abordaje territorial o temático.

### *Gestión Programática*

- 5. Revisar las estructuras de gobernanza interna del Proyecto priorizando espacios de reflexión estratégica para la articulación e integración operativa, incluyendo a los tres co-financiadores.
- 6. Mejorar el monitoreo de aspectos coyunturales para la toma de decisiones sobre el curso del Proyecto. Es de alta importancia en un Proyecto de derechos humanos con estrecha afectación del contexto.
- 7. La acción en comunicación requiere en general de mayor enfoque hacia el complemento a las actividades de la programación para potenciar sus efectos. También se deben prever acciones de gestión del conocimiento para compartir experiencias, dar a conocer el Proyecto y eventualmente facilitar la movilización de recursos.
- 8. Fortalecer la articulación y armonización con otros Programas –en concreto PADH y EuroJusticia–. Se han realizado esfuerzos, pero se puede mejorar con el fin de evitar duplicidades y potenciar los efectos de las intervenciones.
- 9. Se recomienda una mayor implicación del personal técnico especializado en Derechos Humanos en el Sistema de Naciones Unidas en Honduras para el análisis de contexto y la toma de decisiones, así como la realización de consultorías especializadas o estudios técnicos específicos.
- 10. Mejorar la concepción de la capacitación como estrategia de intervención, enfocándola a procesos de fortalecimiento de capacidades con enfoque de sostenibilidad. Deben ser procesos continuados en el tiempo, con tareas específicas (prácticas), seguimiento permanente y metas, y procesos de réplica/multiplicación.
- 11. Promover la participación activa de la Academia en las diferentes líneas de intervención del Proyecto, en concreto mediante la promoción de espacios de debate dirigido a la sensibilización y la generación de información mediante el impulso de estudios. Las universidades son espacios de debate social, diálogo con la juventud y de investigación para la generación de evidencia científica útil para la toma de decisiones.
- 12. Se sugiere elaborar un Plan de Acción dirigido a asumir las recomendaciones de la Evaluación Intermedia. Definir tiempos, metas, recursos y responsables.

## 1. Introducción

El EPU que se realizó a Honduras de manera posterior al Golpe de Estado de 2009, hizo que este hecho y sus consecuencias cobraran mayor relevancia. Se realizaron al Estado de Honduras una gran cantidad de recomendaciones por el Sistema Universal y el Regional de Derechos Humanos y la comunidad internacional en general, tanto en el marco EPU como en informes de Comités de diferentes Convenios Internacionales.

Este reto fue asumido por el SNU a través del PNUD en Honduras, que junto con OACNUDH acordaron proporcionar al UNCT de un asesor. Juntos realizaron las gestiones con COSUDE para poner en marcha un Proyecto de DDHH orientado a apoyar al Estado en el logro de sus metas y compromisos, en todas sus dimensiones. Por este motivo surgió la Primera Fase, precedente del Proyecto que es objeto de la evaluación.

Para el equipo consultor, el proceso de evaluación intermedia se entiende como un ejercicio conjunto de revisión del curso del Programa, para poder *construir un relato* acerca de su desarrollo desde el análisis de los criterios evaluativos sugeridos –pertinencia, eficiencia, eficacia, y sostenibilidad–, y bajo los parámetros de la Teoría de Cambio. El fin último es emitir una serie de recomendaciones *útiles* para la continuidad de las acciones o para una eventual siguiente fase del Programa, una vez que éste finalice.

El propósito de la presente evaluación es realizar una valoración de los cambios producidos por acción del Proyecto, su contribución hacia el logro de resultados a nivel de efecto e identificar la necesidad de una corrección de rumbo si es necesario. Se centra en la pertinencia, eficacia y eficiencia del Proyecto, presentando las primeras lecciones aprendidas y buenas prácticas sobre el diseño, ejecución y gestión del Proyecto.

Los objetivos esperados del proceso de evaluación, retomando lo establecido en los TdR, son:

- *Identificar y valorar los resultados obtenidos por el proyecto al 30 de junio de 2014;*
- *A partir de hallazgos basados en evidencia, proporcionar las bases para la toma de decisiones sobre las enmiendas y mejoras que se consideren necesarias para cumplir los resultados planteados;*
- *Hacer las recomendaciones necesarias con miras a mejorar la lógica de gestión del proyecto y buscar extensión de la iniciativa;*
- *A partir de la identificación de lecciones aprendidas y buenas prácticas, proponer cómo la experiencia puede ser utilizada por los asociados y otros actores.*

En atención a este propósito y objetivos, durante el proceso de levantamiento de información, el equipo evaluador, junto con todos los demás actores, ha analizado los planteamientos estratégicos implementados, los modelos de gestión propuestos, la fluidez de los procesos administrativos, y el grado de diálogo y acción conjunta entre los diferentes actores. De igual forma, ha analizado las capacidades de coordinación con otros Proyectos, el fortalecimiento de capacidades generado de cara a la sostenibilidad, la inclusión de los ejes y enfoques transversales,

y el rol del PNUD como implementador y administrador. Todo ello con la intención de extraer conclusiones, lecciones aprendidas, buenas prácticas y recomendaciones útiles para el desarrollo de la segunda mitad del Proyecto y para intervenciones futuras en la misma línea.

La evaluación pone especial énfasis en la contribución del Proyecto a nivel de Resultados, buscando visualizar, mediante la metodología de la Teoría de Cambio, el modo en que las actividades desarrolladas contribuyeron al logro de dichos Resultados. Todo ello en atención al cumplimiento de los *supuestos* previstos.

Las conclusiones y recomendaciones de la evaluación servirán como insumos principales para la segunda mitad del ciclo programático del Proyecto y de la Programación del SNU, así como para el diseño de una eventual siguiente fase de la programación.

Para la realización de la evaluación se contrató a un equipo de dos consultores compuesto por Fernando Jambrina y José Manuel Ramos. El equipo cuenta con amplia experiencia en gestión basada en resultados, enfoque de derechos y un desarrollo de proyectos de Derechos Humanos.

El presente Informe de Evaluación ha sido elaborado conforme a los estándares que para el efecto establece el PNUD. El capítulo 2 contiene un análisis de la evolución del contexto hondureño referido a derechos humanos respecto a la situación inicial del diseño; el capítulo 3 describe el Programa evaluado; el 4, los principios y metodología utilizados en el proceso evaluativo; el 5, hace un análisis pormenorizado de los criterios de evaluación solicitados en los Términos de Referencia: Pertinencia/Diseño, Eficiencia, Eficacia y Sostenibilidad. El capítulo 6 comprende las Conclusiones Generales a que llega el equipo evaluador. Estas conclusiones se complementan con las Lecciones Aprendidas y las Buenas Prácticas recogidas en el capítulo 7. El capítulo 8 desarrolla una serie de Recomendaciones, tanto generales como por cada uno de los Resultados esperados.

El equipo evaluador agradece al personal técnico del Proyecto, al PNUD, a OACNUDH y a COSUDE por su apertura y franqueza. Especialmente agradece a los socios del Proyecto por su transparencia en el abordaje de los criterios de evaluación y sus aportes al Informe.

## **2. Contexto**

La situación de los derechos humanos en Honduras ha sido marcada por los efectos del rompimiento del orden constitucional del Gobierno del Ex Presidente Zelaya y las dificultades que ha tenido el camino de retorno a la institucionalidad. Aún cuando ha habido dos procesos electorales de por medio, y a pesar del discurso favorable a los derechos humanos desde ambas administraciones, se siguen percibiendo señales contradictorias desde el actual Gobierno.

Persisten algunas situaciones del contexto que debilitan el impacto de los esfuerzos en favor de la gobernabilidad democrática y los derechos humanos:

- Corrupción, impunidad y debilidad institucional

- Desconfianza en instituciones públicas
- Aumento de la violencia
- Altos índices de corrupción e impunidad
- Polarización política
- Causas estructurales (pobreza, exclusión, discriminación, etc...)

El cambio de Gobierno obligó al Proyecto a realizar ajustes programáticos. Esto así porque, aun siendo de un mismo partido político, el actual Gobierno ha adoptado una postura de mayor rigidez respecto al abordaje de algunas líneas de acción propuestas por el Proyecto.

El discurso electoral del actual presidente fue de mano dura, y en esta línea está trabajando. Se ha conformado la policía militar y se pretende institucionalizar por la vía de la reforma constitucional. Además, se ha descontinuado la Unidad de seguimiento a la CVR, se está militarizando el sistema penitenciario, y el diálogo con la Secretaría de Seguridad para tratar asuntos de DDHH es limitado.

La reducción de la estructura del ejecutivo, ha conllevado en la práctica la reducción del peso dentro del Gobierno de las instancias relacionadas a los temas de DDHH: la Secretaría de Derechos Humanos ha pasado a ser una Subsecretaría de una Secretaría más grande -Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización-; SEDINAFROH se ha visto reducida al nivel de Dirección dentro de la Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social.

Las instancias relacionadas con la promoción y defensa de los DDHH siguen sin tener una sostenibilidad financiera desde el Presupuesto Nacional, aunque esto ha sido una constante en anteriores Gobiernos.

Por estos motivos, las últimas políticas públicas impulsadas por el Proyecto, están generando serias dudas sobre las capacidades y voluntades del ejecutivo en el actual contexto. La más importante es la Política Nacional de DDHH y su Plan de Acción, que gozó de amplio consenso e impulso en su momento como uno de los ejes de acción del Gobierno anterior. La Política sobre Racismo y No Discriminación está aún pendiente de aprobación y la Política relacionada a personas con Discapacidad carece de impulso. Una Política Penitenciaria se encuentra en fase de elaboración. Todas ellas sin presupuesto asignado y dependiendo de la voluntad de las demás instituciones para su transversalización, lo cual supone un reto de enormes proporciones.

La sociedad civil continua estando fraccionada, tanto o más que antes del Golpe de Estado, y tampoco logra llegar a consensos y generar propuestas en aspectos fundamentales. La creciente inequidad y discriminación genera un alto nivel de desarticulación social, que afecta particularmente a la mayoría de la población que vive en condiciones de pobreza y pobreza extrema, así como a los sectores sociales más vulnerables.

De manera positiva, destaca el rol del CONADEH, institución que estuvo aislada por mucho tiempo, dado el controvertido rol de su titular durante y después del Golpe de Estado del 2009. En abril del 2014 se eligió un nuevo Comisionado, lo que ha reimpulsado la confianza en la institución, tema

que ha abierto nuevas oportunidades de trabajo en derechos humanos a nivel nacional y en el marco del Proyecto. Además, el CONAPREV está experimentando un fuerte crecimiento como institución con mayor presencia y peso específico en el ejecutivo.

Los defensores de DDHH y periodistas, siguen encontrándose en una situación de alta indefensión. Existe una Propuesta de Ley de Defensores, impulsada en el marco del Proyecto, que se encuentra en proceso de socialización y aprobación por parte del poder legislativo. Lo anterior contrasta con la orientación de algunos funcionarios públicos destacados, en el sentido de que la alternativa idónea es que cada quién vele por su propia seguridad.

Por otro lado, como otro aspecto positivo, el ejecutivo ha solicitado la presencia en el país de una Oficina del OACNUDH.

### **3. Descripción de la Intervención**

Las líneas de acción planteadas en el Proyecto, recogen los puntos esenciales contenidos en recomendaciones internacionales de derechos humanos, especialmente en el ámbito del EPU y del Informe de la CVR, en los cuales el Estado de Honduras se comprometió a fortalecer la independencia del Poder Judicial, fortalecer al Comisionado Nacional de Derechos Humanos y construir un Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos que oriente a todo el Estado.

También se asumió el compromiso de ratificar instrumentos internacionales de DDHH y adaptar la legislación nacional a las obligaciones internacionales derivadas. El objetivo último es poder contar con un marco jurídico más propicio al Estado de Derecho en términos de respeto a los derechos humanos y el imperio de la ley. Por otro lado, se pretendió tomar acciones encaminadas a acabar con los ataques y amenazas contra defensores de derechos humanos, periodistas y comunicadores sociales, abogados, jueces y fiscales, e integrantes de la comunidad de la diversidad sexual.

El Proyecto propone un Objetivo Superior: *Fortalecer el Estado de Derecho para la promoción y protección de los Derechos Humanos en Honduras, sobre la base de las normas y estándares internacionales en la materia.*

Los principales problemas identificados para ser abordados son los siguientes:

- El alto número de compromisos internacionales y recomendaciones emitidas por los Órganos de Tratado y la Comisión de la Verdad y Reconciliación que todavía no han sido incorporadas al cuerpo legal hondureño.
- Graves insuficiencias en la protección de víctimas de violaciones de derechos humanos y las relativas a investigaciones.
- La falta de un enfoque de DDHH en las políticas públicas y en los presupuestos gubernamentales, a nivel central y local.
- La necesidad de llevar a la práctica el Plan de Acción Nacional en DDHH como Política Nacional en materia de DDHH.

- El mejorable protagonismo de las Organizaciones de la Sociedad Civil en la promoción de políticas públicas en materia de derechos humanos.

Para alcanzar el objetivo superior, se proponen cinco estrategias de intervención:

1. **Adopción de estándares internacionales** en materia de DDHH. (US\$ 1.701.500).
2. **Impunidad:** fortalecimiento del marco institucional para la investigación y respuesta a violaciones de DDHH. (US\$ 1.839.500).
3. **Seguridad**, fortalecimiento del marco legal e institucional para la incorporación del enfoque de DDHH en las políticas de seguridad. (US\$ 614.500).
4. **Discriminación:** implementación de medidas incluyentes con titulares de derecho vulnerables y promoción del litigio estratégico en DDHH (US\$ 768.500).
5. **Entorno favorable** estableciendo desde la oficina del Asesor Internacional en DDHH alianzas de protección y promoción de DDHH al interior del Sistema de Naciones Unidas, con la cooperación internacional y el Estado de Honduras. (US\$ 2.089.132,64).

La identificación de beneficiarios consiste en una relación muy amplia de grupos: Instituciones Nacionales de los Derechos Humanos, Sociedad Civil Hondureña, grupos en situación de vulnerabilidad (defensores de DDHH, pueblos indígenas y afrohondureños, personas con discapacidad, población en pobreza).

#### 4. Metodología de Levantamiento y Análisis de la Información

La presente evaluación tiene como base metodológica la Teoría de Cambio. Desde esta evaluación es entendida como un instrumento de monitoreo de proceso que nos ayuda a interpretar el contexto de forma permanente para determinar los cambios significativos producidos respecto a unas condiciones previamente establecidas.

El cambio deseado representa un conjunto de condiciones, relaciones y resultados a los cuales se quiere contribuir a partir de la acción en el entorno presente y futuro. Para que se cumpla la ruta de cambio, se requiere de la realización de una serie de supuestos que se han estimado previamente, los cuales a su vez están afectados por algunos riesgos. Un último factor es el cumplimiento de indicadores que nos sirven como referencia para valorar el avance.

La metodología evaluativa se encuentra ampliamente desarrollada en el Anexo I, Informe Inicial de Evaluación. Para el presente ejercicio de evaluación se plantean dos tipos o rutas de análisis bajo la Teoría de Cambio. La pertinencia revisa la calidad de la propuesta bajo los estándares metodológicos de Teoría de Cambio: determinación de la relación causa-efecto. La eficacia supone la valoración del alcance de los efectos. Esto implica *reconstrucción y representación* sobre la base de un relato del curso del Proyecto, el cumplimiento de la secuencia en la cadena de impactos propuesta, y el cumplimiento de los supuestos y los riesgos previstos.

Es preciso destacar que las circunstancias de debilidad del diseño del Proyecto en la construcción de la Teoría de Cambio, han dificultado la reconstrucción de la secuencia de efectos. Esto es así, porque no hubo secuencia de efectos. En el capítulo de análisis de pertinencia/diseño se ofrece un detalle de esta circunstancia, que además se expresa en una Matriz de Estructura de los Efectos del Proyecto que elaboraron los evaluadores y se recoge en el Anexo III.

Para tener claridad del marco de efectos en el cual se iba a desempeñar la evaluación, los consultores ha elaborado una Reconstrucción del marco de efectos en base a la Teoría de Cambio, únicamente como referencia, para tener unos parámetros para realizar el ejercicio evaluativo.

También se ha realizado un análisis de los cambios significativos identificados. En Anexo V se ofrece una reconstrucción de la intervención por cada Resultado, y se señalan los cambios más relevantes. En Anexo VIII, se ofrece un análisis del marco de Resultados. Por otro lado, en los Anexos IX y X se analizan los supuestos y los riesgos propuestos. Pero no ha sido posible analizarlos en función de una secuencia de efectos en cascada, pues esta no existía.

Todas las conclusiones expresadas en el documento final están debidamente contrastadas y soportadas por los elementos de análisis recogidos. Para garantizar la validez de la información recogida, se levantó la información de forma triangulada entre los diferentes actores del Proyecto.

Para el levantamiento de la información se han realizado 35 entrevistas a diferentes actores y un grupo focal con 12 representantes de organizaciones de sociedad civil participantes.

## 5. Principales Hallazgos

### Pertinencia / Diseño

#### *Alineamiento*

---

El Proyecto es altamente valorado en términos de pertinencia. El diseño respondió a una continuidad del trabajo iniciado a partir del 2009 como respuesta del PNUD (con asesoría de OACNUDH), ante el Golpe de Estado. Entre las líneas de trabajo más importantes desarrolladas, figura la puesta en marcha de la CVR, la cual fue a iniciativa e impulso del PNUD.

El informe y recomendaciones de la CVR, supone uno de los instrumentos que inspiran la acción en derechos humanos en Honduras y fue, junto al EPU 2010, el documento primario de referencia para el diseño del Proyecto. La CVR cuenta con 84 recomendaciones, 24 de ellas en relación a la mejora del marco de DDHH. Sigue siendo un instrumento de referencia hoy en día, aunque ya no continúa en funcionamiento la Unidad de Seguimiento que estaba adscrita a la SJDH.

El Proyecto responde perfectamente y está alineado con efectos y productos del **MANUD 2012-2016: 2.3** y su **Plan de Acción 2.3.1 y 2.3.2**, así como al **Programa de País 2012-2016 del PNUD**.

Los mismos son analizados en el capítulo referente a Eficacia. También están expuestos en el Informe Inicial de Evaluación que consta como Anexo I de la presente evaluación.

El documento de Proyecto, además, dota al Proyecto del ropaje institucional del PNUD en el área de gobernabilidad. De hecho, constituye la instancia *Garante* dentro de la estructura del Proyecto: *"El Proyecto se integra en la cartera de proyectos del Área Temática Gobernabilidad Democrática y mantendrá estrecha coordinación con otros proyectos y programas del PNUD"*.

De igual forma, se alinea con la **Programación Estratégica de COSUDE 2013-2016**. La Estrategia se concentra en tres ámbitos de intervención; el segundo de los cuales apunta a ***Reducción de la fragilidad del Estado y promoción de una gobernabilidad inclusiva, principalmente mediante la mejora del desempeño del sector de seguridad y derechos humanos...***

En el caso de **OACNUDH**, no tiene programa oficial en Honduras hasta el momento. Pero la lógica de intervención se plantea de modo coincida con el mandato y el valor agregado de OACNUDH, sobre todo en lo referente a la lucha contra la impunidad y su Plan Estratégico global.

El alineamiento con **PNUD** implica directamente un alineamiento también con la acción gubernamental, dada la estrecha relación entre la programación del SNU y PNUD con las estrategias gubernamentales, pues parten de una valoración común del país CCA. El cambio de Gobierno ha requerido una revisión a este alineamiento que aún no se ha realizado.

Aunque la temática de los derechos humanos en general no se plantea directamente dentro de los objetivos y metas de la **Visión de País**, ni en los lineamientos estratégicos del **Plan de Nación de Honduras**, el Proyecto se identifica con buena parte de sus principios de desarrollo, siendo: proceso político para las elecciones del 2012-2013 y transición gubernamental; seguridad; derechos humanos; crecimiento socialmente inclusivo; y gobernanza y transparencia fiscal en la administración pública.

Siendo un Proyecto en la temática de DDHH, propone trabajar con los actores desde un EBDH y en pleno alineamiento con estándares internacionales de derechos humanos. El Proyecto se centra en cambios de ámbito normativo y de políticas a nivel nacional principalmente, junto con el fortalecimiento de capacidades. No propuso llevar la acción al ámbito de la implementación y territorialización. Por este motivo, la evaluación realiza sus valoraciones bajo estos parámetros.

#### ***Debilidad en la construcción de la ruta de cambio.***

---

El proceso de diseño fue muy apresurado, con muy poco tiempo para la formulación, lo cual, aunque se realizó el esfuerzo, no permitió que la reflexión fuera suficientemente profunda para realizar las debidas proyecciones. Así ha sido trasladado a los evaluadores desde diferentes actores importantes del Proyecto. La premura en el diseño es causa de algunas deficiencias estructurales que se analizan a continuación. Por otro lado, un proceso de consulta con los demás socios, le hubiera aportado solidez y apropiación.

No fue correctamente formulada la secuencia de la Teoría de Cambio. Esta deficiencia partió de un proceso de formulación que mereció mayor detenimiento en un análisis de problemas y causas, la identificación del cambio deseado, y un pormenorizado análisis de contexto. Esto llevó a plantear un proyecto muy enfocado a la creación de marcos jurídicos y políticas públicas, cuando la realidad tal vez necesitaba una respuesta encaminada a la puesta en práctica de algunos estándares ya existentes.

A esto se une la falta de una cadena de resultados. Se formulan todos los niveles de efectos con la misma orientación de acción y la misma dimensión y amplitud de alcance (ver Anexo III). Es decir, los resultados, los objetivos específicos y las áreas estratégicas de intervención coinciden completamente en el nivel de sus enunciados, salvo por algunos matices.

La cadena de efectos no cuenta con una secuencia ordenada de supuestos que debieran cumplirse para garantizar el paso al siguiente estadio. Los supuestos que se identifican son de mala calidad y en buena medida apuntan a tareas que debiera realizar el Proyecto para preparar condiciones a la implementación, las cuales no se han realizado. La identificación de riesgos consiste en un breve ejercicio que cuenta únicamente con tres riesgos y sus respectivas medidas de mitigación. Los mismos se muestran deficientes y débiles en su orientación.

Todas estas circunstancias implican una seria dificultad para desarrollar el Proyecto bajo la metodología de Teoría de Cambio.

#### *Instrumentos de gestión programática*

---

El Proyecto no cuenta con herramientas de gestión programática para monitoreo y sostenibilidad. El Prodoc establece que el monitoreo del Proyecto se realizará a través de las siguientes herramientas a dos niveles: trimestral y anual.

El Proyecto ha emitido reportes trimestrales durante 2014, y existe un informe anual para 2013. Pero mayormente fueron reportes semestrales, los cuales se presentaron a la Junta de Proyecto. Sí se ha contado con instrumentos en la herramienta ATLAS, pero no consta un plan de monitoreo específico. De hecho no ha habido un seguimiento a los indicadores desde los reportes. Una estrategia de monitoreo y evaluación con sus diferentes herramientas de gestión, facilitaría el seguimiento y el trabajo orientado a resultados en general.

El Prodoc no hace referencia a la sostenibilidad como enfoque estratégico. Siendo un Proyecto de Derechos Humanos, se apunta a procesos y generación de dinámicas que se pretende sean permanentes. La definición de unos lineamientos básicos al respecto, sería de gran utilidad.

La comunicación tampoco se previó en el Prodoc como instrumento de gestión. Pero el Proyecto ha tenido el acierto de corregir esta deficiencia contratando una experta en comunicación que ha elaborado y formalizado una estrategia de comunicación para el Proyecto. No obstante, el

enfoque ha estado más dirigido a la visibilidad y sensibilización que a la movilización de apoyos sociales y políticos alrededor de las estrategias de intervención para potenciar sus efectos.

El diseño no incluyó lineamientos específicos para el seguimiento del enfoque transversal de género. Por este motivo, no fueron desarrollados ni tenidos en cuenta durante la implementación. Los enfoques de gobernabilidad y derechos humanos sí formaron parte activa y tienen reflejo en el diseño, en las estrategias de intervención, en la implementación y en la acción hacia resultados.

## Eficiencia

### *Curso Administrativo del Proyecto*

---

El curso administrativo del Proyecto, incluso desde su Fase anterior, se ha visto afectado por cambios en su administración interna. El Proyecto comienza sin la figura del Asesor Internacional en DDHH, que el documento de Proyecto establece como *a cargo de la unidad de implementación*.

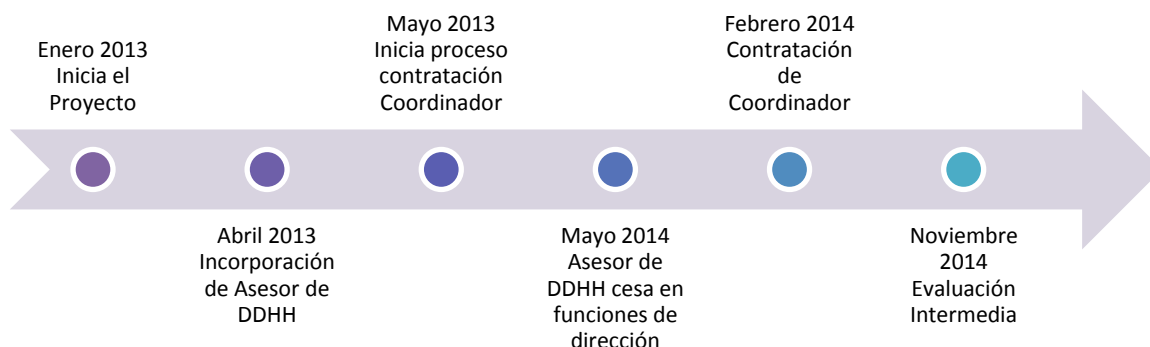
La intervención inicia en abril después de unos meses de inacción del Proyecto. A partir de ese momento, las actividades cobran un fuerte impulso bajo la dirección total del asesor en DDHH y su equipo (compuesto por un Analista en DDHH, una Asistente y UNVs), pues no se contaba con un coordinador de Proyecto, y PNUD no contaba con Representante/Coordinador Residente del SNU. La Representante de UNICEF desempeñaba funciones de Coordinadora del Sistema *ad interim*.

Con la llegada de la nueva Coordinadora Residente y la contratación del Coordinador de Proyecto, el Asesor en DDHH humanos ha pasado a desempeñar un rol de asesor para el SNU en Honduras y ha sido desvinculado en gran medida del Proyecto.

Todas estas circunstancias, y la tardanza en la contratación del Coordinador de Proyecto, han supuesto un período de indefinición de roles. No obstante, al margen de los meses iniciales de inactividad, no se identifican circunstancias que señalen una afectación al curso operativo.

Es oportuno señalar que la estructura organizacional de PNUD tiene un sistema de back-up para todos los puestos, de tal modo que se garantiza una continuidad programática administrativa. El Proyecto, en concreto, se encuentra además dentro del marco, seguimiento y dirección del área de Gobernabilidad del PNUD. Así lo estableció expresamente el *Prodoc*.

La evaluación intermedia también se ha producido tardíamente si se tiene en cuenta que se trata de un Proyecto de tres años, lo cual supone que habrá únicamente un año para realizar ajustes de acuerdo a las recomendaciones derivadas de la evaluación.



### *Eficiencia administrativa - financiera*

Se ha producido una ejecución razonable en la primera mitad, con un 41% de ejecución. Es razonable en la dinámica natural del ciclo de Proyecto, con una ejecución menor al comienzo.

La ejecución financiera fue muy baja en el primer semestre -2013-, con un 4% del total del Proyecto, ya que se estuvieron realizando las tareas de gestión necesarias para la puesta en marcha del Proyecto. En los otros dos semestres, al contrario, la ejecución es muy alta, con un 20% del total en cada uno. Con un corte a mediados de junio de 2014, se observa un rezago en la ejecución del Resultado 4, Discriminación, que presenta un 33% de lo presupuestado. Ver Tablas de Desempeño Financiero del Proyecto en Anexo VII.

En un análisis por socios, se observa el apoyo al Ministerio Público con una mayor ejecución en términos absolutos, con 511,796 US\$ de ejecución, lo que supone el 46% de su presupuesto. El análisis de eficacia mostrará una gran capacidad de esta institución para producir *cambios*.

DIGEDEPDI y SEDINAFROH son los socios con mayor ejecución en términos porcentuales, con 135% y 192% respectivamente, aunque son instancias de Gobierno que han quedado relegadas en la actual estructura del ejecutivo. Su alto porcentaje de ejecución no tiene mayor relevancia ya que se trata de montos muy discretos respecto a los montos globales del Proyecto: 12,840 US\$ y 183,505 US\$ respectivamente. Se decidió realizar mayor inversión en los mismos por razones estratégicas, utilizando remanentes de otros rubros que ya mostraban un menor desempeño.

Tres de los socios previstos no muestran ejecución: Congreso Nacional, Secretaría de Seguridad, y Comisión de Reforma de Seguridad Pública. En el caso del Congreso, está todavía pendiente esta línea de acción, aunque sí se ha trabajado en el impulso de reforma a leyes. La Secretaría de Seguridad ha sido un socio complicado debido a su posición política de poca apertura. La Comisión de Reforma de Seguridad Pública desapareció en el actual Gobierno. El Proyecto deberá tomar decisiones al respecto para el último año de Proyecto.

Ha habido algunas variaciones a la programación y al presupuesto durante el curso del Proyecto. Estas variaciones no tuvieron gran relevancia, pues en general se siguió la planificación prevista.

Las variaciones han sido validadas a través de la aprobación de los POA por parte de Junta de Proyecto, no de forma expresa como variaciones al Proyecto. Sería altamente oportuna una revisión programática-financiera del Proyecto, incluyendo marco de resultados y ruta de cambio.

Destaca PNUD por su capacidad administrativa para gestionar un Programa de esta magnitud. Se trata de una gestión administrativa con una gran experiencia y claridad en cuanto a transparencia. Las organizaciones de sociedad civil destacan su accionar en el traslado de capacidades para la mejora del desarrollo y entrega de informes narrativos y financieros.

### Gobernanza del Proyecto

El documento de Proyecto establece que; *la gestión de proyecto estará a cargo de una unidad de implementación integrada por: 1 coordinador internacional, 2 asistentes técnicos, 1 oficial de adquisiciones y 1 chofer. La unidad estará bajo la supervisión de la Oficina del Asesor Internacional en Derechos Humanos en el marco del Convenio de Cooperación suscrito entre la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos (OACNUDH) con sede en Ginebra y el PNUD.*

Gráficamente, el organigrama original se representa del siguiente modo:



Este organigrama ha sido modificado recientemente en sesión de Junta de Proyecto -julio 2014-. Su cambio más notable es el paso del Asesor de Derechos Humanos, de ser *Gerente del Proyecto* a proporcionar asesoría técnica al nuevo Gerente del Proyecto, en la figura del *Coordinador* del Proyecto, quien se incorporó en el mes de febrero de 2014. Otra novedad es la incorporación de la figura de Oficial de Comunicación, bajo la responsabilidad del Gerente del Proyecto.

La Junta del Proyecto se establece en el *Prodoc* como la *máxima instancia responsable de tomar las decisiones gerenciales y de dirigir al Gerente o Coordinador del Proyecto*, cuando requiera de algún tipo de orientación, incluida la aprobación de revisiones presupuestarias.

Se observa claridad en la estructura y definición de funciones de la Junta de Proyecto, que contempla las siguientes tres funciones generales:

**Ejecutivo:** *Representa la propiedad del Proyecto y preside la Junta.* PNUD y OACNUDH

**Proveedor Superior:** *La principal función dentro de la Junta es proporcionar guía sobre la factibilidad técnica del proyecto.* COSUDE, PNUD y OACNUDH

**Beneficiario Superior:** *La función principal dentro de la Junta es garantizar el cumplimiento de los resultados del proyecto desde la perspectiva de los beneficiarios del mismo.* SJDH y SEPLAN (Hoy Secretaría de DDHH, Justicia, Gobernación y Descentralización) y OSC

**Garante del Proyecto:** *Supervisa y monitorea el proyecto en forma objetiva e independiente.* Oficial Área de Gobernabilidad del PNUD

Del análisis de las Ayudas Memoria de reuniones, la Junta de Proyecto, como instancia de dirección, pudo haber desempeñado un rol más importante en cuanto a análisis del curso de la programación, riesgos y contexto. Así lo establecía el *Prodoc* como sus funciones. La Junta de Proyecto recibió y aprobó informes sobre el desarrollo del Proyecto y aprobó planificaciones anuales –programáticas y financieras–. Pero requirió mayor detenimiento en los análisis, dado que se trata del único espacio amplio de concertación del Proyecto; esto es, mayor análisis sobre la obtención de los resultados, a la generación de cambios, haber identificado la necesidad de realizar ajustes programáticos –marco lógico– y financieros al diseño, y una detenida revisión del contexto para corregir orientaciones.

Además de las Juntas de Proyecto, se produjeron reuniones periódicas entre el Asesor en DDHH, el Analista, el Coordinador de la Unidad de Gobernabilidad Democrática y el RR a.i. También se ha estado celebrando una reunión bimensual PNUD-COSUDE.

No obstante estos esfuerzos, la evaluación percibe que aún se requiere mayor diálogo PNUD/OACNUDH/COSUDE. La Junta de Proyecto no está siendo suficiente para exponer y discutir posiciones, pues persisten posiciones encontradas y desacuerdos. Por este motivo, será útil reforzar su funcionamiento o establecer otros canales de comunicación.

#### *Valor Agregado del PNUD*

---

Los diferentes actores entrevistados coinciden en la posición privilegiada que ocupa PNUD para desempeñar un rol de interlocución con instituciones del Estado y Gobierno.

De hecho, la evaluación destaca la acción constante del Proyecto para la apertura de espacios allá donde se requiere una incidencia política, tanto con el anterior como con el actual Gobierno. Aunque han surgido dificultades, el Proyecto se ha esmerado en utilizar su posición para abrir

espacios y remover dificultades. También está demostrando una buena capacidad para adaptarse a los nuevos cambios en la estructura administrativa del ejecutivo.

PNUD está destacando como referente ante la sociedad civil. La sociedad civil lo reconoce como organización con liderazgo en la temática, con acompañamiento del asesor de OACNUDH. También reconocen su papel de interlocutor con el Estado y como parte del SNU, siendo marco del derecho internacional de los diferentes convenios de DDHH de los cuales es parte Honduras.

Otro valor agregado es el soporte que supone contar con un marco programático que engloba y complementa las acciones. Esto le da mayor fortaleza y sostenibilidad, no ya como Proyecto, sino como parte de una programación plurianual macro.

### *El rol de OACNUDH*

---

OACNUDH fue uno de los intereses principales del donante. Interesaba su experiencia concreta en gestión de Proyectos en el ámbito de lucha contra la impunidad y denuncia de casos.

El Proyecto previó la presencia de un asesor internacional en derechos humanos que desarrollaría labores de *Gerente* del Proyecto en un rol de supervisión de la *unidad de implementación* del Proyecto. A su cargo quedaba una *Oficina* con personal adscrito. El Prodoc daba a entender que este *Gerente del Proyecto* –Asesor Internacional de DDHH– era personal conjunto PNUD-OACNUDH cuando se expresa que; *La unidad (de implementación) estará bajo la supervisión de la Oficina del Asesor Internacional en Derechos Humanos en el marco del Convenio de Cooperación suscrito entre la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos (OACNUDH) con sede en Ginebra y el PNUD.*

No obstante, el Asesor, el Analista y la Asistente Administrativa no son personal de OACNUDH, pues sus contratos son con PNUD. Por otro lado, sus costos son compartidos a partes iguales entre PNUD y OACNUDH, y sus TdR se establecen con roles de asesores del SNU en Honduras; por eso están adscritos a la Coordinación Residente.

Esta dicotomía contradictoria entre lo establecido en el *Prodoc* y los *TdR* del Asesor y su *Oficina*, ha sido objeto de desentendimientos. Más cuando el Proyecto no contó con un Coordinador hasta febrero de 2014 y el Asesor en Derechos Humanos asumió el impulso del mismo. En junio de 2014, el Asesor fue separado oficialmente de las tareas de Gerente Proyecto, pasando a un rol de asesor técnico del actual Coordinador. Así se establece en la Ayuda Memoria de la Reunión.

Siendo que este personal especializado no es personal de OACNUDH, se muestra débil la participación de OACNUDH en el Proyecto. OACNUDH ha dado seguimiento al Proyecto desde su sede en Ginebra con su personal especializado. Participó en el diseño, aunque no en el nivel que consideran hubiera sido el óptimo, y ha estado manteniendo desde su sede en Ginebra una constante comunicación con el Asesor a través de reportes periódicos sobre su gestión. La participación de OACNUDH en la toma de decisiones se ha estado realizando a través del Asesor y

el otro equipo técnico en DDHH contratado en el marco del Proyecto, aunque técnicamente no es personal de OACNUDH. Todo lo expuesto, ha supuesto un marco complejo de relacionamiento.

Actualmente, el Proyecto requiere una mayor implicación del personal técnico especializado de OACNUDH para el análisis de contexto y la toma de decisiones técnicas, así como la realización de consultorías especializadas o estudios técnicos específicos.

Es altamente probable que OACNUDH se convierta muy pronto en una Agencia con presencia en Honduras a través de una Oficina de País. El Gobierno de Honduras ha solicitado la apertura de la Oficina, no obstante a día de hoy no es oficial. En el futuro mediato el Proyecto puede servir para ir explorando ámbitos concretos de intervención de OACNUDH e identificación de socios.

### **Armonización**

---

El Proyecto previó en su Prodoc un breve mapeo de iniciativas en marcha sobre las mismas temáticas. Esta iniciativa es poco común en los Prodoc y supone una buena práctica.

Resultado de este análisis, se identificaron potenciales coordinaciones con socios importantes como UE y AECID. Consta la realización de reuniones esporádicas para establecer diferentes coordinaciones, aunque estas, desde la perspectiva de todos los actores vinculados, debieran ser periódicas y mejor estructuradas para obtener coordinaciones concretas.

La importancia de estas coordinaciones es, primeramente, evitar la duplicidad de esfuerzos, lo cual ha sido una práctica común en la cooperación, y causa de debilidad en la armonización. Un segundo objetivo es ir más allá y poder establecer complementariedades para potenciar los esfuerzos mediante una distribución de roles sobre una misma temática o mismo socio.

El proyecto ha estado manteniendo coordinaciones con estos dos actores principalmente. Todos ellos participan en la Mesa de Seguridad, Justicia y Derechos Humanos, en la cual PNUD participa activamente. También en la reunión del G16 de actores de cooperación en Honduras.

Este espacio, además de procurar complementariedades, también supone una oportunidad para el análisis de contexto. Un aspecto que se destaca del actual Gobierno es que está girando positivamente hacia la coordinación interinstitucional como parte de un enfoque hacia resultados, lo cual le da una dimensión mayor a la armonización y grandes posibilidades.

### **Eficacia**

Como ya se ha explicado, existe la dificultad de reconstruir la cadena causal bajo la Teoría de Cambio, pues la estructura del Proyecto como quedó formulado no lo permite. El Proyecto fue formulado previamente a la institucionalización a nivel global de la Teoría de Cambio como metodología de gestión de Proyecto en PNUD, y todavía no habían desarrolladas las capacidades actuales a lo interno sobre esta metodología.

En el Anexo III se muestra cómo los diferentes niveles de efecto tenían la misma formulación y constituían un mismo nivel de intervención, por tanto, no se puede establecer la cadena causal.

Desde la evaluación se ha desarrollado un ejercicio de reconstrucción del relato de la intervención para poner de relevancia los cambios significativos reconocidos por los diferentes actores. En el Anexo V se encuentra el detalle de este relato con una relación de los cambios producidos por cada uno de los cinco Resultados.

El Anexo VIII analiza los indicadores propuestos. En los Anexos IX y X se recogen respectivamente las conclusiones de la evaluación acerca del desempeño de los supuestos y riesgos previstos. Las conclusiones surgen del análisis del contexto, las consideraciones de los socios y participantes, y los elementos que se derivan de los reportes semestrales emitidos desde el Proyecto.

Las principales conclusiones del análisis a los supuestos y los riesgos son las siguientes:

Respecto a los supuestos, el único supuesto como tal previsto es el referente a la continuidad de los compromisos de la Declaración conjunta de Honduras con el Grupo de Cooperantes G16 del 29 de Agosto del 2012. El resto, más que supuestos, están formulados como líneas de acción que debería desarrollar el Proyecto para su mejor desarrollo. Estas son:

- Asunción plena de las Políticas públicas por parte de las instituciones del Estado
- Lograr espacios de consenso y coordinación Estado-Gobierno, sociedad civil y sector privado
- Análisis del curso del Proyecto para tomar decisiones respecto a las lecciones aprendidas

Los riesgos propuestos son los mismos que los supuestos previstos para los objetivos específicos. Esto supone una inconsistencia esencial. Los riesgos son los supuestos, que a su vez no están formulados como tales. Las acciones de mitigación propuestas también resultan sin consistencia.

Los reportes semestrales dieron cuenta de otros riesgos diferentes, los cuales fueron considerados sobre la marcha del Proyecto. Esto supone otro elemento más de dificultad a su seguimiento.

Respecto a los indicadores, el Proyecto previó un paquete de 27 indicadores en total. De su análisis en el Anexo VIII, se extrae que 16 de ellos no eran relevantes, pues no guardaban coherencia con las líneas de acción propuestas. Otros 8 indicadores eran relevantes, pero no contenían la suficiente calidad u orientación para medir el Resultado correspondiente. Sólo 3 indicadores guardaron la debida coherencia y calidad de planteamiento.

Por estas razones, los análisis a continuación no tienen en cuenta los indicadores.

#### *Ruta de Cambio. Teoría de Cambio. Reconstrucción*

---

Ante la imposibilidad de reconstruir una ruta de cambio como tal, a continuación se ofrece unos elementos para determinar de forma breve la secuencia de efectos. Este ejercicio se desarrolla sobre la base de la reconstrucción del marco de resultados que realizó el equipo evaluador, junto con el equipo del Proyecto, y que se recoge en el Anexo IV. En esta reconstrucción no se toman en cuenta los supuestos y riesgos, dada su deficiente formulación.

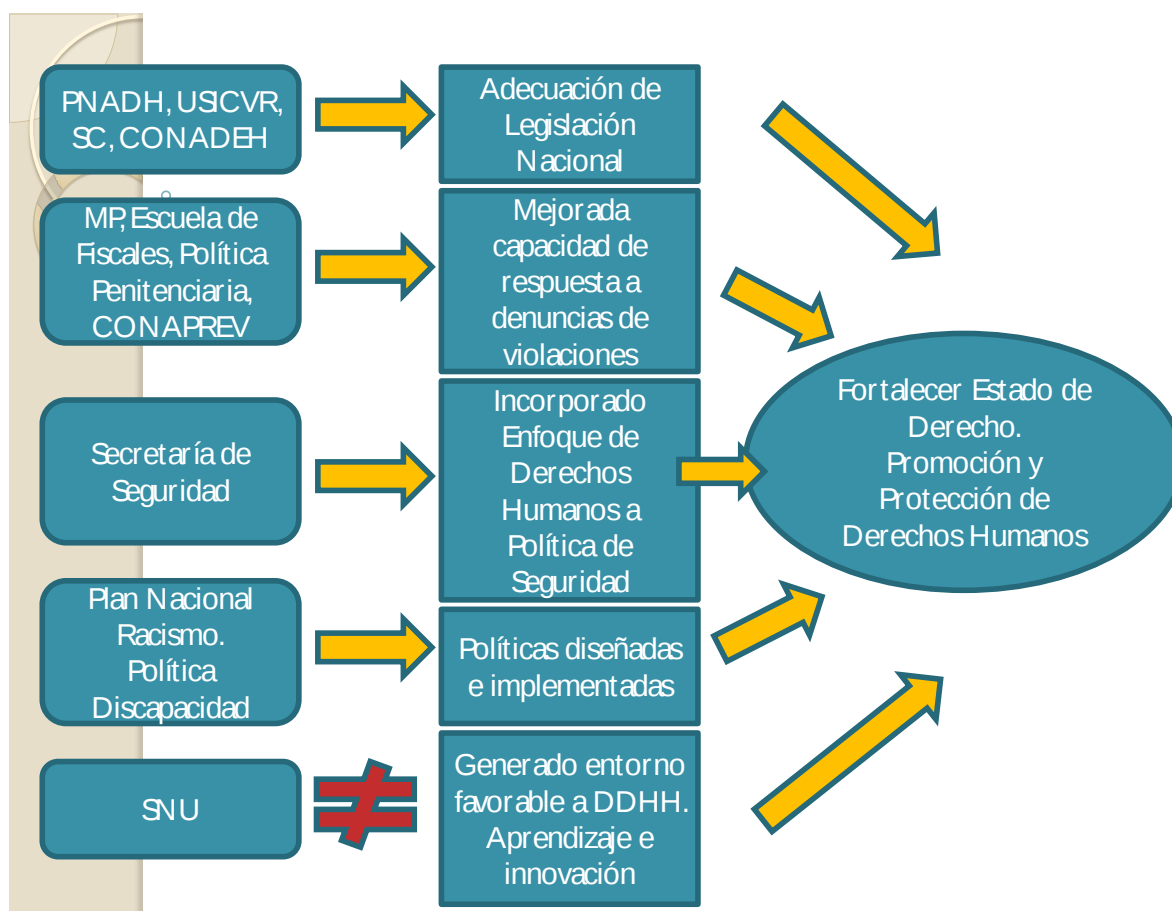
El principio es el de la acción de efectos en cascada. Después de la reconstrucción del marco de efectos del Proyecto, únicamente quedaron los niveles que se expresan en el siguiente gráfico:



La acción en cascada implica que cumpliendo el estadio inferior, se logrará aportar al siguiente. A continuación se analiza esta relación en la forma de una matriz con un análisis sucinto de cada estadio, a lo cual no entra el análisis de supuestos por su debilidad. Únicamente se centra en la capacidad que ha tenido para producir cambios.

El Proyecto, después de la reconstrucción que realizó esta evaluación, reconstruye su cadena de efectos que a continuación, los evaluadores trasladan a una secuencia de cambios para reflejar su lógica y sus defectos. De forma gráfica, la Teoría de Cambio podría reflejarse del siguiente modo.

Se aprecia la correcta orientación de las actividades y Resultados a la obtención del Objetivo Superior del Proyecto. Se exceptúan las actividades referentes al Resultado 5, las cuales no contenían la suficiente orientación para generar el entorno favorable deseado.



A continuación, se presenta esta relación en cascada de forma analítica macro para verificar el paso de un estadio a otro. El análisis está sustentado por el detalle de la intervención que se ofrece en el Anexo V.

| MARCO DE EFECTOS DEL PROYECTO                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |  |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
| <b>Efecto MANUD 2012-2016: 2.3:</b> <i>En el marco de los instrumentos nacionales e internacionales de derechos humanos, el Estado y la población aplican políticas y prácticas que <u>fortalecen el Estado de Derecho y contribuyen a la reducción de la violencia</u>, especialmente en los <u>grupos que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad</u>.</i>                                                                                              |  |
| El Proyecto aporta a este Efecto, pues contribuye a que el Estado y Sociedad Civil desarrollen prácticas dirigidas a fortalecer el Estado de Derecho y reducir la violencia, en especial a grupos vulnerables (poblaciones indígenas, grupos LGBTI, personas con discapacidad, privados libertad).                                                                                                                                                                   |  |
| <div style="text-align: center;">    </div>                                                                                                                                                               |  |
| <b>Productos Esperados del Plan de Acción MANUD 2012-2016:</b><br><b>2.3.1:</b> <i>El Estado hondureño con participación de la Sociedad Civil implementa <u>instrumentos de diseño, monitoreo y evaluación de políticas públicas</u>, 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, juventud, indígenas y afro-hondureños.</i> |  |

**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 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 Proyecto se viene desarrollando mayormente en acciones encaminadas al Producto 2.3.1. Se pone énfasis en la introducción de mecanismos de monitoreo a políticas públicas y compromisos. Se viene trabajando desde el Estado y desde la Sociedad Civil, pero falta propiciar mayor acción conjunta entre los dos. Destaca el trabajo que se realiza a través de OSC en el seguimiento de casos de violaciones de DDHH, como lo realizado por COFADEH o la IEY-ERIK –ver Anexo VII referente a Efectos del componente de trabajo con OSC–.

Respecto al Producto 2.3.2, el Proyecto se ha desempeñado débilmente en el trabajo con enfoque de género, promoción de la investigación y en prevención y reducción del delito. Sí se realizaron grandes esfuerzos en la mejora de administración de justicia, sobre todo respecto al Ministerio Público.



**Efectos Directos del CP PNUD 2012-2016:** *PNUD fortalecerá capacidades del estado y de la sociedad civil para fortalecer del estado de derecho (incluyendo la adopción de las recomendaciones de CVR y ONU), reducir la inseguridad y aumentar la participación política de la mujer.*

El proyecto no ha articulado mecanismos para aumentar la participación de la mujer. Tampoco tiene la suficiente orientación a la reducción de la inseguridad. El aporte del Proyecto viene siendo en lo referente al fortalecimiento del Estado de Derecho en el seguimiento a las recomendaciones de la CVR, lo cual constituye su bandera y el eje de toda la acción del Proyecto.



**Objetivo Superior del Proyecto:** *Fortalecer el Estado de Derecho para la promoción y protección de los Derechos Humanos en Honduras, sobre la base de las normas y estándares internacionales en materia.*

El Proyecto efectivamente está aportando al objetivo superior de fortalecimiento del Estado de Derecho utilizando elementos del derecho internacional de DDHH. Las principales estrategias de intervención son: la promoción de reformas normativas y creación de políticas públicas de DDHH marco; el fortalecimiento de capacidades de instituciones del Estado; y el apoyo a la sociedad civil como complemento a la acción estatal.

Es necesario recordar una vez más que el Proyecto, desde su diseño, se propuso trabajar a un nivel macro, en una lógica de creación de condiciones –procesos– para abordajes más concretos en posteriores fases de programación –efectos–. La evaluación tiene presente esta circunstancia en sus valoraciones.



**Resultados.**

1. Adecuación normativa: *La legislación nacional incorpora de manera creciente los compromisos internacionales en materia de DDHH asumidos por el Estado de Honduras, las recomendaciones de los órganos de tratados y recomendaciones de la Comisión de Reconciliación y la Verdad vinculados a los DDHH y al Estado de Derecho.*

2. Impunidad: *Mejoradas las capacidades de respuesta a las denuncias de violación de derechos humanos.*

3. Seguridad: *Políticas nacionales de seguridad adoptan una perspectiva de defensa a los DDHH.*

4. Discriminación: *Estrategias y políticas públicas de combate a la discriminación, diseñadas e implementadas con involucramiento de los titulares de DDHH.*

5. Entorno favorable: *Generado un entorno favorable para el respeto a los DDHH a través de la promoción de procesos de aprendizaje e innovación.*

Los Resultados 1 y 2 están teniendo un buen desempeño. El Plan Nacional de Derechos Humanos y la Comisión Nacional de la Verdad y la Reconciliación están siendo referentes de alto nivel para la adecuación del marco normativo a los estándares y compromisos nacionales e internacionales. Todo el trabajo en fortalecimiento del Ministerio Público, la elaboración de la Política Nacional Penitenciaria y el apoyo al CONAPREV, es de alto nivel y efectivamente encaminado a mejorar las capacidades de respuesta a las denuncias de violación de DDHH.

El Resultado 3 pretende introducir el enfoque de DDHH en las políticas nacionales de seguridad. No evolucionó como esperado debido a condicionamientos políticos. Se requiere una revisión completa del mismo para definir la estrategia a seguir el período restante de Proyecto.

El Resultado 4 se quedó a un nivel de formulación de políticas públicas, las cuales significan un gran avance en sí mismas como lineamientos de acción referentes. Pero arrojan dudas en cuanto a su sostenibilidad e impulso en el actual contexto. El enunciado del Resultado implicaba la implementación de estas políticas con apropiación de los titulares de Derechos, pero en la práctica, la dimensión de sus actividades y presupuesto apuntaba únicamente a procesos y no a la producción de efectos finales.

El Resultado 5 propone generar un entorno favorable para el Proyecto, mediante la promoción de procesos de aprendizaje e innovación. Pero las actividades planteadas no estaban enfocadas a obtener este efecto.



#### Actividades.

En general, hay una valoración positiva del curso de las actividades en cuanto a su orientación a alcanzar los resultados y su desempeño. No obstante, no siempre fueron las más adecuadas y parte de ellas requieren una revisión que no ha sido realizada hasta el momento. En concreto, las del Resultado 3 no progresaron y en la actualidad requieren una revisión para determinar las líneas de trabajo en el período restante de Proyecto. Las actividades del Resultado 5 apuntaron más al fortalecimiento interno del SNU que a la creación de un entorno externo favorable. En el Resultado 3 también se requiere la revisión de algunas de las actividades referentes al fortalecimiento de las fiscalías especiales y el fortalecimiento del Instituto Nacional Penitenciario.

#### Cambios Significativos Identificados

En el presente apartado se realizará el análisis de los logros alcanzados en cada uno de los Resultados del Proyecto. Se hará apuntando a los cambios más significativos propiciados por la acción del Proyecto, de acuerdo a la metodología de Teoría de Cambio. En el Anexo V se ofrece un detalle pormenorizado. A continuación se ofrecen únicamente las notas más destacadas.

**Resultado 1.** *Fortalecido del Estado de Derecho mediante la adecuación de la legislación nacional y la aplicación de los estándares y normas internacionales en materia de derechos humanos y las recomendaciones de los Órganos de Tratados, los Procedimientos Especiales de las Naciones Unidas y la Comisión de la Verdad y Reconciliación.*

Un reto de trabajo del Resultado 1 fue el de acompañar a la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos en la implementación del **Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos**. El proyecto no sólo acompañó a la Secretaría en su implementación, sino también en su elaboración y socialización.

Cambios identificados:

- ✓ Hay un mayor debate público alrededor de los derechos humanos. Incluso se han creado condiciones para abrir una oficina del Alto Comisionado de NNUU
- ✓ Se ha contribuido a la conformación de posición social alrededor de los DDHH de personas LGBTI

El Proyecto previó contribuir al funcionamiento de la **Unidad de Seguimiento al Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (USICVR)**. Desde su creación, el PNUD impulsó de forma protagónica el trabajo de la CVR. Con el nuevo Gobierno, la Unidad desapareció. La Secretaría decidió no instalar la Unidad ya que no contaba con recursos para ello en su POA 2014.

Cambios identificados:

- ✓ Se avanzó en la apropiación de la Política y formulación e implementación del Plan de Acción por parte de las instituciones
- ✓ Se impulsaron reformas a la Ley Electoral, suscitando al menos un debate público alrededor de este tema

El Proyecto impulsó, en su **acción con la sociedad civil**, la emisión de informes a tratados internacionales. En concreto, en lo referente a instrumentos relativos a DESC, Discapacidad, EPU y Tortura. Respecto al EPU se realizó un esfuerzo notable. El último EPU logró reunir a casi todas las organizaciones de DDHH, lo cual le aportó una fuerte legitimidad al proceso.

Con **CONADEH** se esperaba apoyar la revisión y estandarización de los procedimientos de recepción y seguimiento a denuncias de violaciones de DDHH, pero aún no se ha comenzado a trabajar en esta línea. Los Protocolos de acción son algo también pendiente que se espera realizar en el último año del Proyecto.

Cambios identificados:

- ✓ Ahora se trabaja bajo una lógica de acción estratégica en el CONADEH
- ✓ CONADEH se ha comprometido fuertemente con la situación de los privados de libertad.
- ✓ CONADEH ha comenzado a dar seguimiento al cumplimiento de medidas cautelares

Se ha iniciado diálogo con Ministerio de Educación de la mano del CONADEH y la actual Subsecretaría de Justicia y Derechos Humanos, para la transversalización del enfoque de DDHH en la Malla Curricular de educación primaria, secundaria y universidad.

**Resultado 2.** *Fortalecido el marco institucional para la investigación de violaciones de derechos humanos y de casos de corrupción y la protección de los derechos de grupos vulnerabilizados con especial énfasis en el sistema carcelario y en los derechos de las personas privadas de libertad.*

Se desarrolló un **Diplomado en DDHH** con la Universidad para la Paz de NNUU. Un efecto inmediato derivado del proceso de formación del Diplomado es que se están produciendo más decisiones y actuaciones de sistema de justicia bajo estándares de DDHH.

El fortalecimiento institucional al **Ministerio Público** constó de varias líneas de acción que constituyeron cambios importantes en el ejercicio fiscal:

- ✓ Construcción y puesta en funcionamiento de protocolos de acción fiscal
- ✓ Construcción y puesta en operación de diferentes manuales de procedimiento para las Fiscalías Especiales (DDHH; Patrimonio y Pueblos Indígenas; Niñez; Mujer; Anticorrupción), las cuales constituyeron de mejora de la institucionalidad en el manejo de casos
- ✓ Construcción y puesta en operación de un manual de procedimiento rápido de denuncia
- ✓ Creación de una ruta diferenciada para la recepción y procesamiento de denuncias de grupos LGBTI

Hubo dos actividades programadas, entre otras, que aún no se han desarrollado y se consideran importantes: creación de una base estadística consolidada de delitos registrados y procesados desagregados; apoyar al Programa de Protección a Testigos en el Proceso Penal en la formulación e implementación de una Política de Protección eficiente.

Es oportuno señalar que el equipo gestor del Ministerio Público –Fiscal General y Fiscal Adjunto– se incorporaron una vez que el Proyecto ya se encontraba en marcha. El Proyecto ha desarrollado la tarea de adaptar su asistencia a lo solicitado como prioridades por parte de las nuevas autoridades del MP.

El Proyecto ha apoyado el establecimiento y fortalecimiento de la **Escuela de Formación a Fiscales**. Ha constituido un apoyo integral, desde la habilitación del espacio físico, hasta el equipamiento y formación al personal. Complementariamente, se apoyó en la preparación de un Manual de Funcionamiento, Puestos y Posiciones.

Se desarrolló un Diplomado dirigido a 50 fiscales, quienes fueron formados en DDHH. Actualmente se está trabajando en el Reglamento de la Escuela, un Manual para atención a la mujer y un Manual de atención al público para la fiscalía.

Cambios identificados:

- ✓ Ahora se dedica el 20% del presupuesto del MP para la formación
- ✓ Ahora hay una oferta académica y metódica. Antes era una formación desarticulada

- ✓ Ha mejorado el enfoque de atención al cliente. Se ha dignificado la profesión fiscal

El Proyecto apuntó a la elaboración de una **Política Nacional Penitenciaria**. Está en fase de elaboración por parte de un consultor internacional. Ahora ha entrado a participar también la Subsecretaría de DDHH en este proceso, lo cual le da mayor certidumbre a la implementación.

Cambios identificados:

- ✓ Con la nueva Política, el abordaje ha salido del ámbito meramente carcelario y considera una dimensión más integral de reinserción de las personas privadas de libertad
- ✓ Se han abierto espacios para negociar sobre políticas de reinserción social en el sistema penitenciario con el apoyo de la Secretaría de Justicia, Gobernación, DDHH y Descentralización

Se realizó un intenso trabajo de fortalecimiento con el **CONAPREV**. Las líneas más importantes de trabajo de este fortalecimiento fueron:

- Instalación de un sistema de monitoreo para la implementación de recomendaciones derivadas de compromisos internacionales
- Elaboración de formularios para el monitoreo a centros de detención y reclusión
- La emisión de un Diplomado en Derechos Humanos relacionados con la Tortura con la participación de otras instituciones
- Instalación de una Oficina en San Pedro Sula con un compromiso de sostenibilidad

Cambios identificados:

- ✓ Ha aumentado la cantidad y la profundidad de las recomendaciones realizadas a los centros de detención y reclusión, producto de las visitas de monitoreo
- ✓ Hay mayor posicionamiento y reconocimiento de CONAPREV frente a otros actores. Ahora participan en todos los procesos en el ámbito de competencia
- ✓ Ahora hay coordinación y diálogo con CONADEH y con sociedad civil, en concreto con CPTRT. Está funcionando el Consejo Consultivo del CONAPREV
- ✓ Se ha dado respuesta a recomendaciones del Subcomité para la Tortura (SPT). Se han cumplido al 100% las recomendaciones del SPT, con seguimiento a las recomendaciones
- ✓ Se han realizado denuncias de tortura en contra de funcionarios del sistema penitenciario. Iban a atender 300 casos y han atendido 600. Se ha cubierto un vacío

**Resultado 3.** *Fortalecido el marco legal en institucional para la incorporación del enfoque de DDHH a las políticas nacionales de seguridad.*

Este Resultado relacionado con *Seguridad* tuvo un bajo rendimiento. Se avanzó en contactos y diálogos con la **Secretaría de Seguridad**, pero ésta expresó su desinterés por trabajar en estas temáticas.

Hay un paquete de actividades importantes de este Resultado que han quedado pendientes y sobre las cuales el Proyecto deberá tomar una decisión definitiva.

Se logró preparar completamente un diplomado para las Fuerzas Armadas en DDHH que iba a ser impartido por la Universidad de Defensa. No se implementó por decisión política de la institución. En la actualidad se ha entrado nuevamente en negociaciones para su desarrollo en 2015.

***Resultado 4. Estrategias de combate a la discriminación, diseñada e implementada con involucramiento de los titulares de DDHH. (Incluye litigio estratégico).***

En el ámbito del apoyo del Proyecto, se elaboró el **Plan Nacional de Lucha contra el Racismo y la Discriminación y la Agenda de Mujeres**.

Este proceso requirió un mayor enfoque de política de Estado, no de Gobierno. No ha sido aún aprobada. DINAFROM, que pasó de ser una Secretaría a una Dirección, se encuentra ahora en un estado de mayor debilidad para su impulso al pasar de un rango ministerial a una Dirección dentro de otro Ministerio. Por su parte, la Agenda de Mujeres Indígenas, el otro producto de SEDINAFROM, es una agenda de sociedad civil, no necesariamente una Política de Estado.

Cambios identificados:

- ✓ La DINAFROM, a partir de la formulación del Plan, tiene ahora mayor dimensión de la problemática y hay plena apropiación del mismo a lo interno
- ✓ Ahora se cuenta con una hoja de ruta para los actores involucrados. Se ha logrado consenso para agenda conjunta entre mujeres indígenas y afro-hondureñas

El proyecto podría mejorar la percepción e impacto de la política en la sociedad mediante campañas de sensibilización pública. Es fundamental contar con un marco jurídico legal que arrope y ofrezca sostenibilidad a la Política pública una vez que se apruebe.

Se trabajó en una **Política Pública para Personas con Discapacidad** en 2013. También se ha desarrollado un **Plan de Acción** para 2014 y 2015. Se capacitó a OSC y su tarea fue elaborar el informe sombra de personas con discapacidad. El impulso de esta política significa realizar acciones que no requieren una gran inversión, sino afectar recursos técnicos y de conocimiento.

***Resultado 5. Creado un entorno favorable a la implementación del proyecto y la protección y promoción de los DDHH en Honduras a través de la creciente incorporación de los estándares internacionales en el Sistema de Naciones Unidas, la cooperación internacional, el Estado de Honduras y las Organizaciones de la Sociedad civil.***

El Resultado se viene desarrollando con gran debilidad en la creación de un entorno favorable. A lo interno requiere la inclusión de toda una Política de DDHH para el SNU en Honduras. Hacia fuera, requiere de una estrategia de creación de condiciones e incidencia con el Estado y campañas masivas de sensibilización y apropiación de los DDHH de los ciudadanos.

Se trabajó en la **formación del personal de NNUU** sobre enfoque de DDHH. En concreto, se formó a miembros del Grupo Interagencial de DDHH, de Género y de VIH. También al grupo de organizaciones de sociedad civil socias, sobre enfoque de derechos y gestión por resultados.

Se llevaron a cabo actividades de **celebración de efemérides de NNUU**. Estas celebraciones requieren un mejor posicionamiento para reforzar la institucionalidad del país. Debieran contener actividades de impacto en las que se realicen aportes efectivos; bien sean charlas, foros debate, posicionamientos públicos de mayor relevancia.

En el marco de esta línea de trabajo se desarrolló la actividad del **componente de comunicación** del Proyecto. Se elaboró una Estrategia de Comunicación que fue aprobada en agosto.

### *Componente de Apoyo a Sociedad Civil*

---

El Proyecto previó un componente de trabajo con sociedad civil en la línea de los Resultados 1 y 2. Para ello se han realizado dos convocatorias, que han significado la aprobación de 13 Proyectos con una duración entre 8 y 12 meses y un monto de 50 mil dólares (excepto uno de 75 mil US\$).

Cada convocatoria ha respondió a uno de los dos Resultados, pero en la práctica los micro proyectos no guardaron una estrecha relación temática que permitiera un mayor impacto. Tampoco se previeron líneas de acción programática que promovieran su acción coordinada. El componente de apoyo a sociedad civil requirió en general de más focalización y un mayor enfoque de integralidad y coordinación entre las iniciativas. Esta apreciación se deriva de un ejercicio que se realizó en una sesión de trabajo (grupo focal) con todos ellos en Tegucigalpa.

En el Anexo VI se muestra una matriz en la que aparecen los datos generales de cada Proyecto y los cambios significativos que se reportan por cada uno de ellos. Las conclusiones más relevantes del trabajo con sociedad civil son las siguientes:

- Es una alternativa oportuna para llevar las acciones a los territorios
- El tratarse de montos pequeños, lo hace más incisivo y eficaz
- Se consiguieron importantes impactos desde lo local
- Se dan articulaciones y complementariedades naturales entre el trabajo de algunas organizaciones que deben ser fortalecidas y establecidas estratégicamente
- Se ha producido un buen acercamiento para el trabajo conjunto Estado-Sociedad Civil

Los cambios más significativos producidos por el conjunto de intervenciones son los siguientes:

#### Seguimiento a instrumentos de DDHH:

- ✓ Se han creado 6 observatorios de DDHH para seguimiento a políticas. Los diagnósticos fueron socializados y multiplicados
- ✓ Se ha puesto en funcionamiento una dinámica de acompañamiento desde sociedad civil a los informes de seguimiento a compromisos nacionales e internacionales

#### Articulaciones entre OSC:

- ✓ Se ha iniciado a una comunidad de aprendizaje en materia de seguridad y armas de fuego
- ✓ Se ha propiciado una agenda de trabajo conjunta de tres poblaciones –CONPAH, CIARH, Comunidad LGTBI- en promoción y defensa de DDHH

Defensa:

- ✓ Se han gestionado Medidas Cautelares para 56 defensores y defensoras
- ✓ Se ha conformado la red de alerta sobre violaciones de libertad de expresión. Se emitieron 92 alertas contra libertad de expresión. Se publican en una revista de difusión amplia
- ✓ Se han generado, a través del litigio estratégico, decisiones judiciales utilizando estándares de derechos humanos
- ✓ Se percibe una mayor participación de las víctimas en sus propios casos en litigio. Hay mejores capacidades de los titulares de derechos
- ✓ Se percibe un empoderamiento de la comunidad LGBTI. Se está arraigando la cultura de denuncia dentro del colectivo
- ✓ Se ha aprendido a realizar incidencia política a través de medios de comunicación para acompañar la acción estratégica

Articulación con Estado-Gobierno:

- ✓ Se busca a la sociedad civil desde el Gobierno (CONADEH), como complemento para un mayor impacto
- ✓ Se ha logrado trabajar con CIPREVI desde la sociedad civil, un Manual para el cumplimiento de Políticas Públicas bajo Indicadores de DDHH

Estudios:

- ✓ Se han conocido datos precisos sobre los comportamientos policiales en centros temporales de detención. Se ha recogido un dato valioso sobre detenidos; 6 de cada 10 son víctimas de violación al derecho a la integridad física
- ✓ Los hallazgos del monitoreo han servido de insumo para el informe de EPU y para otros instrumentos internacionales

*Acción en Comunicación*

---

El Proyecto ha constituido un componente de comunicación y difusión bien desarrollado. Ha sido elaborada y formalizada como una estrategia de comunicación con los siguientes elementos:

- ✓ El Proyecto ha tenido el acierto de contratar una especialista en comunicación. Esto es un gran avance, pues ni siquiera el documento de Proyecto lo preveía en su estructura.
- ✓ Se ha elaborado un documento básico de estrategia de comunicación. Bien es cierto que con un enfoque más divulgativo que de comunicación para la incidencia.
- ✓ Han sido emitidos diferentes elementos divulgativos:
  - Boletín informativo mensual, en la forma de boletín electrónico de 3-4 páginas, el cual es enviado a un grupo de 100 destinatarios aproximadamente, informando sobre los principales avances e hitos del proyecto
  - Página web del Proyecto. Muy completa, moderna y fácil de operar.  
<http://ddhh.un.hn/>

- Cobertura de Eventos. Notas comunicativas sobre las actividades desarrolladas.
- Divulgación de publicaciones. Política Nacional contra el Racismo. Información institucional sobre el CONADEH. Otros pendientes de diagramación.
- Desarrollo de campañas comunicativas: *Derecho a Hacer; Libres e Iguales*, campaña global del SNU de promoción de los derechos de las personas LGBTI.

La acción en comunicación ha requerido en general de mayor enfoque hacia constituirse como complemento a las actividades de la programación para potenciar sus efectos. En un Proyecto de derechos humanos, la comunicación puede desempeñar un rol esencial en la búsqueda de apoyos sociales y políticos que apunten a movilizar voluntades, preparar a la sociedad para los nuevos cambios, o para crear una masa crítica en apoyo a un tema.

El Resultado 5 del Proyecto previó una línea de acción relacionada con la gestión de conocimiento. Aún no ha sido desarrollada. Siendo 2015 el último tramo del Proyecto en su actual fase, es oportuno dedicar algunos esfuerzos a poner en común algunas experiencias exitosas y lecciones aprendidas del Proyecto. Servirá para dar a conocer los logros de la intervención y también para, eventualmente, movilizar recursos de algún otro donante interesado.

### *Monitoreo y Evaluación*

---

El documento de Proyecto previó lineamientos básicos para el monitoreo. Estableció dos tipos de acciones: trimestrales y anuales. Ambas giraban alrededor del análisis propiciado por los reportes. El Proyecto ha emitido algunos informes trimestrales y un informe anual. Pero el instrumento principal de reporte fue el Informe Semestral.

La Junta de Proyecto aprueba los Informes Semestrales, así como los POA, los cuales contienen metas precisas a alcanzar cada año. No obstante, los reportes no están siendo objeto de un análisis detenido en la Junta de Proyecto. Más bien son aprobados en lo general, así como los POA. El Proyecto requiere la realización de ajustes programáticos que aún no se han realizado. En este sentido, muestra una débil capacidad de adaptación.

El documento de Proyecto incluyó una batería de indicadores. Además, los POA's previeron unos indicadores y unas metas a alcanzarse en el año. En general, los indicadores del Proyecto tienen deficiencias en su formulación o apuntan a indicadores meramente cuantitativos o de acción, no a cambios ocurridos por la acción del Proyecto en la lógica de la Teoría de Cambio.

No se ha desarrollado una estrategia de monitoreo expresamente formulada. Los informes semestrales dan cuenta del curso del Proyecto y cumplen con el rol de monitoreo. Los informes, no obstante, no contienen un análisis de indicadores, por tanto, no hay referencia para medir su avance. Sí se realizaron análisis de riesgos en cada reporte.

Los Informes semestrales en 2013 no reportaron en función de cambios, en función de una metodología de Teoría de Cambio. En 2014 se comienza a reportar en función de la identificación de cambios producidos por la intervención.

El Proyecto se ha desempeñado en el curso de dos administraciones de Gobierno. Si bien ha habido continuidad respecto al partido político, se ha producido una sensible diferencia de enfoques respecto al abordaje de los Derechos Humanos. En ambos casos, los responsables del Proyecto han desempeñado un rol activo en la creación de diálogo con las diferentes instancias.

Otra forma de monitoreo que preveía el Proyecto es a través de la herramienta informática ATLAS de seguimiento financiero y programático de los Proyectos. Esta herramienta está siendo utilizada, pero con un enfoque más operativo de ejecución que con enfoque al análisis de logros.

El componente de trabajo con organizaciones de sociedad civil sí ha tenido una dinámica propia de monitoreo –visitas, observaciones a informes–, y las organizaciones reconocen el buen esfuerzo realizado en este sentido, que está derivando en un traslado de capacidades (ver Anexo VII).

El PNUD también pone a disposición otros espacios de discusión interna, tales como las reuniones de articulación del área de gobernabilidad.

### *Enfoques Transversales*

---

El Proyecto, desde su diseño, requirió mayor enfoque de género. No contenía lineamientos estratégicos al respecto, los cuales deben ser formulados. Tampoco se han desarrollado acciones concretas en género a nivel operativo en las actividades previstas ni en los POA's.

El proyecto cuenta con un buen enfoque de gobernabilidad y derechos humanos, pues forman parte esencial del Proyecto. Se encuentran insertos en toda la acción con la previsión de mecanismos para la armonización del marco normativo, la acción en fortalecimiento desde titulares de derechos -sociedad civil- y portadores de obligaciones -instituciones del Estado-.

Destacan actividades diferenciadas para grupos vulnerables: indígenas y afrodescendientes; personas con discapacidad; defensores de derechos humanos; privados de libertad.

## **Sostenibilidad**

La sostenibilidad del Proyecto se ve condicionada por un contexto adverso de debilidad institucional, con constantes cambios en liderazgos y la estructura administrativa de Gobierno, y dudas acerca de la voluntad del Gobierno alrededor de la agenda sobre derechos humanos.

El Proyecto no ha desarrollado aún una estrategia de sostenibilidad programática integral. La evaluación entiende el análisis desde tres enfoques diferentes: financiero, de resultados y social.

Desde la *sostenibilidad financiera*, el Estado no ha asumido el financiamiento que asegure la continuidad de los procesos como políticas de Estado. Buena parte de los productos alcanzados se vieron afectados por la reestructuración de las instituciones del Ejecutivo con el nuevo Gobierno.

La *sostenibilidad de los resultados* sugiere que se realicen esfuerzos para que los avances alcanzados no sufran retrocesos. Para ello se requiere apuntar a mecanismos que institucionalicen dinámicas de trabajo, más allá de la capacitación a funcionarios o la provisión de equipamientos.

La *sostenibilidad social* implica que se lleven a cabo acciones dirigidas a preparar a la sociedad para los cambios realizados y para que exista una demanda al Estado de parte de la población.

### *Fortalecimiento de Capacidades*

---

El Proyecto ha seguido una estrategia de fortalecimiento de capacidades a instituciones del Estado y OSC, aunque no en todos los casos con efecto multiplicador y de apropiación institucional.

La principal estrategia de fortalecimiento de capacidades ha sido la capacitación. En el marco del Proyecto, todos los socios han recibido formación en derechos humanos en sus diferentes variantes temáticas. Bien a través de talleres o procesos más intensivos como los Diplomados.

La observación que se hace al respecto desde la evaluación es que la capacitación, en general, no obtiene los efectos esperados si no va acompañada de otros elementos como son:

- que se trate de verdaderos procesos de formación con cierta continuidad en el tiempo para afianzar conocimientos, no capacitaciones puntuales
- la realización de tareas para la puesta en práctica de los conocimientos adquiridos
- el acompañamiento técnico para asegurar la correcta realización de las tareas y para comprobar que se han adquirido e interiorizado los conocimientos
- el establecimiento de metas a alcanzar en esa puesta en práctica y su monitoreo
- asegurar que se produce la multiplicación de conocimientos y actitudes por parte de las personas capacitadas, trasladando esos conocimientos a otros actores
- enfocar la formación hacia funcionarios técnicos medios que tienen mayor permanencia, no tanto en los puestos políticos

En el caso de la Fiscalía, los procesos de fortalecimiento del Proyecto supusieron procesos de formación con buena parte de estas características. Pero otros fueron meras capacitaciones.

Un aspecto que llama la atención es la previsión en la planificación de hasta seis Diplomados que el Proyecto esperaba desarrollar. Los dos más importantes que se llevaron a cabo fueron:

- ✓ Diplomado a jueces, defensores y abogados en DDHH. Ampliado a analistas de investigación y fiscales. Desarrollado por la Universidad para la Paz de NNUU.
- ✓ Diplomado sobre Instrumentos Internacionales relacionados con la Tortura. Desarrollado por la Universidad Autónoma de Honduras.

Otro que está pendiente de realizarse y que ya está listo es el Diplomado a las FFAA sobre DDHH. Será desarrollado en 2015 por la Universidad de Defensa de Honduras.

Los restantes, que no serán desarrollados por decisión técnica presupuestaria, son los siguientes:

- ✓ Diplomado en DDHH a funcionarios de la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos.
- ✓ Diplomado a Fiscales en DDHH. Fusionado con el Diplomado de la Universidad para la Paz.
- ✓ Diplomado sobre Litigio Estratégico dirigido a abogados y miembros de los equipos jurídicos de las organizaciones de la sociedad civil.

Los Diplomados son una herramienta útil, pero deben tener los enfoques de *formación* apuntados. Tampoco se deben convertir en una estrategia principal de intervención. Se debe insistir en el enfoque práctico de la formación y en las tareas concretas que se deben realizar con esos conocimientos, además de su adecuado seguimiento.

Otras formas de fortalecimiento a socios fueron a través del desarrollo de Propuestas de Leyes o Políticas Públicas, mismas que llenan de contenido y suponen una hoja de ruta para el accionar de las instituciones. Destacan: Política Pública en DDHH y su Plan de Acción; Política Pública de No discriminación; Política Pública en favor de Personas con Discapacidad; Política Nacional Penitenciaria.

Por último, se han propuesto reformas al marco normativo del sector. En concreto han sido 10 Anteproyectos de Ley los que constan tan solo desde la acción con la Comisión de Justicia y Derechos Humanos: Ley de Defensores, Anteproyecto de Ley Penitenciaria, Reforma del Código de la Niñez, Reforma del Código de Familia, Reforma del Código Penal para introducir nuevos tipos penales (femicidio, tortura, crimen de odio), entre otros.

En menor medida, también ha habido fortalecimiento a través de la dotación de instalaciones o equipos. Por ejemplo el apoyo a la Fiscalía, la Escuela de Formación a Fiscales, o CONAPREV (Oficina San Pedro Sula).

## 6. Conclusiones

1. Sigue siendo muy relevante y pertinente impulsar el debate y fomento de la gobernabilidad y derechos humanos en Honduras bajo los estándares internacionales y el seguimiento a recomendaciones de la CVR y del EPU, los cuales fueron los instrumentos principales que inspiraron la formulación del Proyecto.
2. El Proyecto aportó al objetivo superior de fortalecimiento del Estado de Derecho utilizando elementos del derecho internacional de DDHH. Las principales estrategias de intervención fueron: la promoción de reformas normativas y creación de políticas públicas de DDHH marco; el fortalecimiento de capacidades de instituciones del Estado; y el apoyo a la sociedad civil como complemento a la acción estatal.

3. Cómo el cambio de Gobierno ha afectado el curso del Proyecto debido a los cambios que se produjeron en la estructura del ejecutivo y en la orientación de las instituciones. Este es un factor de riesgo que debió ser previsto en el diseño o valorado en una revisión posterior.
4. El Proyecto ha experimentado cambios en la estructura administrativa de gestión a lo interno de PNUD. Desde el período de la primera Fase del Proyecto –proyecto antecedente–, se produjeron: un cambio de Asesor Internacional en DDHH, dos cambios de Coordinador del SNU, y no se contó con un coordinador del Proyecto hasta un año después de iniciado. También se produjo un cambio en la dirección desde COSUDE. Se produjo una contradicción entre lo establecido en el Prodoc y los TdR en referencia al personal contratado como experto en DDHH; contradicción que no fue revisada y constituyó el origen de malentendidos.
5. Los diferentes actores entrevistados coinciden en la posición privilegiada que ocupa PNUD para desempeñar un rol de interlocución con instituciones del Estado y Gobierno. De hecho, la evaluación destaca la acción constante del Proyecto para la apertura de espacios allá donde se requería una incidencia, tanto con el anterior como con el actual Gobierno.
6. Se ha producido una ejecución razonable en la primera mitad, con un 41% de ejecución. La ejecución fue muy baja en el primer semestre, con un 4% del total del Proyecto. En los otros dos semestres, al contrario, la ejecución es muy alta, con un 20% del total en cada uno. En un análisis por socios, se observa el apoyo al Ministerio Público con la mayor ejecución.
7. Las conclusiones más relevantes del trabajo con sociedad civil son las siguientes:
  - Es una alternativa oportuna para llevar a los territorios las acciones
  - El tratarse de montos pequeños, lo hace más incisivo y eficaz
  - Se están consiguiendo importantes resultados desde lo local
  - Se dan articulaciones y complementariedades naturales entre el trabajo de algunas organizaciones que deben ser fortalecidas y suscitadas estratégicamente
8. Se está logrando impulsar exitosamente en la agenda nacional temas específicos de derechos humanos como los derechos de grupos vulnerables: privados de libertad, personas LGBTI, personas con discapacidad, y PI y Afro Hondureños.
9. El trabajo con la Fiscalía bajo el componente de mejora a las capacidades de respuesta a denuncias de violaciones a DDHH está constituyendo uno de los más importantes logros (Escuela de formación de la Fiscalía, diplomados UPAZ, protocolos de actuación, atención especial a población LGBTI, etc.).
10. El trabajo en el Resultado de *Seguridad*, ha mostrado un bajo desempeño debido a una posición política de la Secretaría de Seguridad. Tampoco ha avanzado sustantivamente el resultado referente a la *lucha contra la discriminación*, debido en gran parte a la falta de impulso político. Se generan dudas acerca de la voluntad del ejecutivo en estos ámbitos.

11. La Junta de Proyecto recibe y aprueba informes sobre el desarrollo del Proyecto, así como planificaciones anuales –programáticas y financieras–. Pero requiere un mayor detenimiento en los análisis del curso de la programación, riesgos y contexto, dado que se trata del único espacio amplio de concertación del Proyecto.

## **7. Lecciones Aprendidas y Buenas Prácticas**

### Lecciones Aprendidas

1. El apresurado proceso de diseño no permitió que la reflexión fuera suficientemente profunda para realizar las debidas proyecciones. Por otro lado, no pudo contar con un amplio proceso de consulta con todos los socios. No fue correctamente formulada la secuencia de la Teoría de Cambio. La identificación de riesgos y supuestos también sufrió de debilidades.
2. Una estrategia de monitoreo y evaluación con sus diferentes herramientas de gestión, facilitaría el seguimiento y el trabajo orientado a resultados en general. También ayudaría a identificar deficiencias en el marco programático y los indicadores.
3. La Junta de Proyecto no está siendo suficiente para exponer y discutir posiciones. Un mayor diálogo PNUD/OACNUDH/COSUDE sería útil para reforzar su funcionamiento o establecer otros canales de comunicación.
4. Cuando se diseñan Políticas, se debe procurar que tengan mayor enfoque de Estado y no de Gobierno, de modo que puedan trascender e introducir dinámicas de trabajo permanentes. Las campañas de sensibilización pública son estrategias de sostenibilidad. El impulso a las Políticas debe provenir también de la sociedad civil para que sea viable.
5. El componente de apoyo a sociedad civil requiere en general de más focalización y un mayor enfoque de integralidad y coordinación entre las iniciativas para apuntar a mayores impactos.
6. El Proyecto, desde su diseño, requirió mayor enfoque en género. No contenía lineamientos estratégicos al respecto, los cuales deben ser formulados. Tampoco se han previsto acciones concretas en género a nivel operativo en las actividades previstas en los POA's.
7. Los Diplomados son una herramienta útil, pero deben contener un enfoque de formación, no la adquisición puntual de conocimientos. Tampoco deben ser una estrategia principal de intervención. Se debe insistir en el enfoque práctico de la formación y en las tareas concretas que se deben realizar con esos conocimientos, además de su adecuado seguimiento.

### Buenas Prácticas

1. El diseño responde a una continuidad del trabajo iniciado a partir del 2009, con una primera Fase previa, tras la puesta en marcha de la CVR como estandarte, la cual fue a iniciativa e impulso del PNUD. Esto aporta una lógica de continuidad y respaldo institucional.
2. El Proyecto ha tenido el acierto de corregir la carencia de lineamientos sobre comunicación, contratando una experta que elaboró y formalizó una estrategia para el Proyecto.
3. Destaca la acción constante del Proyecto para la apertura de espacios allá donde se requiere una incidencia, tanto con el anterior como con el actual Gobierno.
4. El Proyecto previó en su Prodoc un breve mapeo de iniciativas en marcha sobre las mismas temáticas. Resultado de este análisis, se identificaron potenciales coordinaciones con socios importantes como UE y AECID.
5. El componente de trabajo con organizaciones de sociedad civil ha desarrollado su propia dinámica de monitoreo –visitas, observaciones a informes–, y las organizaciones reconocen el esfuerzo realizado en este sentido, que está deriva en un efectivo traslado de capacidades.

## **8. Recomendaciones**

Las recomendaciones de la evaluación se dividen en los siguientes paquetes:

### ***Actualización del Marco Programático***

1. Revisar el marco programático bajo el enfoque de Teoría de Cambio. Ello implica realizar un detenido análisis sobre:
  - i. Definir concretamente los cambios deseados. Implica focalizar la acción hacia aquellos ámbitos más estratégicos y en consonancia con la disponibilidad de recursos y tiempo
  - ii. Analizar detenidamente el contexto para identificar las acciones prioritarias. Para ello es necesario valorar las capacidades de los actores que van a ser socios y sobre todo, medir claramente las voluntades en el actual Gobierno, para apuntar a acciones sostenibles
  - iii. Realizar un adecuado análisis de supuestos para la secuencia causal de efectos en la cadena de cambios. Prever un detenido análisis de riesgos que ayude a identificar rutas alternativas como formas de mitigación de los riesgos identificados
  - iv. Formular un paquete de indicadores lo más sencillos posible y dirigidos a medir cambios a nivel de Resultados. Se recomienda que sean en el menor número posible
2. Diseñar herramientas de gestión programática: monitoreo y sostenibilidad. Una estrategia de monitoreo puede ser un instrumento muy sencillo que establezca instrumentos, actividades y responsables. Incluye el seguimiento a los indicadores. La sostenibilidad también requiere de la construcción de un documento de lineamientos básicos para determinar metas: cerrar procesos (salida) o establecer condiciones para la continuidad.

### *Revisión de Líneas de Acción*

3. Hay una serie de líneas de trabajo que el Proyecto puede adoptar. Tomará decisiones en función de tiempo y recursos disponibles, prioridades estratégicas, bajo una lógica de apuntar a la sostenibilidad. Esto significa intensificar la acción en aquellos componentes más productivos o estratégicos, y bajar la apuesta por aquellos que generen dudas sobre su oportunidad en el actual contexto. A continuación se proponen algunas líneas de acción, dada su importancia en el actual contexto, y que actualmente han quedado relegadas:

- Es oportuno valorar realizar alguna experiencia demostrativa o pilotaje del Plan de Acción de la Política de DDHH en el ámbito municipal o local. Supondría una forma de preparación de condiciones para una siguiente fase. Además supone un ámbito de intervención que puede convertirse en un valor agregado del PNUD.
- Garantizar el seguimiento integral a recomendaciones de la CVR. Ha sido un esfuerzo desarrollado por PNUD y supone un instrumento fundamental y hoja de ruta para el cambio de la acción del Estado, pues fue producto de un consenso amplio a nivel de país.
- Se han identificado cuatro líneas de trabajo potenciales por su impulso e importancia en el contexto actual: defensa de derechos y protección de defensores, pueblos indígenas (C 169), privados de libertad y personas LGBTI. Son ámbitos en los cuales se puede potenciar el trabajo Estado/Gobierno con Sociedad Civil (FEDH, CONAPREV, CONADEH).
- La problemática de seguridad está teniendo una entrada dificultosa para la cooperación con el actual Gobierno. La gravedad de la problemática requiere de abordajes innovadores. Una alternativa complementaria puede ser la generación de espacios de sensibilización y diálogo para la concertación social amplia con diferentes actores sociales (academia, sector privado, iglesias, sociedad civil, instituciones estatales) alrededor del análisis de la problemática con enfoque de derechos (campañas, generación de espacios de diálogo, investigaciones). Se puede contar con la asistencia de expertos en transformación de conflictos para llegar a consensos sociales macro.

#### Actividades relegadas del diseño original de Proyecto que deben retomarse:

- Dos actividades con CONADEH: a) apoyar la revisión y estandarización de los procedimientos de recepción y seguimiento a denuncias; b) transversalización del enfoque de DDHH en la Malla Curricular de educación primaria, secundaria y universidad
- Dos actividades con el Ministerio Público: a) creación de una base estadística de delitos registrados y procesados desagregados; b) apoyar al Programa de Protección a Testigos en el Proceso Penal en la formulación e implementación de una Política de Protección
- Impulsar con CONAPREV la conformación del registro de detenidos en coordinación con la Secretaría de DDHH, Justicia, Gobernación y Descentralización
- Con la Secretaría de Seguridad, diseñar e implementar protocolos especiales de actuación con enfoque de DDHH para la Policía Nacional

4. Lanzar una nueva convocatoria de trabajo con organizaciones de sociedad civil en apoyo a las líneas del Proyecto. Promover una mayor articulación entre los socios de sociedad civil con un enfoque programático. Asegurarse que no se trata de un financiamiento global a las organizaciones, sino para realizar una tarea en apoyo a los resultados específicos del Proyecto. Esto implica adoptar las siguientes orientaciones:
  - I. Financiar consorcios de ong's que trabajan en la misma temática en la medida de lo posible, dirigiendo así a las organizaciones hacia el trabajo conjunto para introducir dinámicas de integración y no de atomización
  - II. Fomentar la articulación con instituciones del Estado y Gobierno, estableciendo esquemas de trabajo conjunto en los temas de mayor apertura y agendas mínimas de diálogo e interlocución para aquellos temas de mayor complejidad, evitando así la confrontación y fomentando la complementariedad
  - III. Establecer líneas de trabajo comunes entre las organizaciones participantes para asegurar que convergen en acciones comunes con las que se puede conseguir impacto
  - IV. Promover actividades comunes para organizaciones con mismo abordaje territorial o temático, para evitar duplicidades y potenciar efectos.
  - V. Estandarizar manuales para capacitación en temáticas comunes para evitar duplicidades. Utilizar a organizaciones con fuertes capacidades para fortalecer a las más pequeñas.

### *Gestión Programática*

5. Revisar las estructuras de gobernanza interna. La Junta de Proyecto es el espacio previsto para este análisis. Es necesario su promoción mediante el establecimiento de un reglamento de funcionamiento que determine funciones.
6. Mejorar el monitoreo de aspectos coyunturales para la toma de decisiones sobre el curso del Proyecto. Es de alta importancia en un Proyecto de derechos humanos con estrecha afectación del contexto. La Junta de Proyecto puede ser la instancia adecuada, pero puede ser otra que así se determine.
7. La acción en comunicación requiere en general de mayor enfoque hacia el complemento a las actividades de la programación para potenciar sus efectos. En un Proyecto de derechos humanos, la comunicación puede desempeñar un rol esencial en la búsqueda de apoyos sociales y políticos que apunten a movilizar voluntades, preparar a la sociedad para los nuevos cambios, o para crear una masa crítica en apoyo a un tema. También se deben prever acciones de gestión del conocimiento para compartir experiencias, dar a conocer el Proyecto y eventualmente facilitar la movilización de recursos.
8. Fortalecer la articulación y armonización con otros Programas. Se han realizado esfuerzos, pero se puede mejorar con el fin de evitar duplicidades y potenciar los efectos de las

intervenciones. Establecer comunicación constante y coordinaciones especialmente con PADH (UE) y Euro-Justicia (AECID-UE) con los cuales hay coincidencia de socios y líneas acción.

9. En el actual contexto de abordaje de derechos humanos desde el MANUD Honduras y la probable llegada de OACNUDH al país, es oportuno que PNUD Honduras se plantee una estrategia mínima de abordaje de los derechos humanos. Deberá determinar sus líneas de acción de forma complementaria a la futura acción de OACNUDH y poniendo de relevancia el valor agregado del PNUD. Requiere claridad en sus lineamientos de intervención y la formación del personal para poder trasladar lógicas de acción y actitudes a los socios.
10. Actualmente, el Proyecto requiere una mayor implicación del personal técnico especializado de OACNUDH para el análisis de contexto y la toma de decisiones, así como la realización de consultorías especializadas o estudios técnicos específicos.
11. Mejorar la concepción de la capacitación, enfocándola a procesos de fortalecimiento de capacidades con enfoque de sostenibilidad. Deben ser procesos continuados en el tiempo, con tareas específicas (prácticas), seguimiento permanente y metas, procesos de réplica.
12. Promover la participación activa de la Academia en las diferentes líneas de intervención del Proyecto, vinculándola a Resultados del Proyecto como estrategia de sostenibilidad. Las universidades son espacios de debate social, diálogo con la juventud y de investigación para la generación de evidencia científica útil para la toma de decisiones.
13. Se sugiere elaborar un Plan de Acción dirigido a asumir las recomendaciones de la Evaluación Intermedia. Definir tiempos, metas, recursos y responsables.

## **9. Anexos**

- I. Informe Inicial**
- II. Matriz de Evaluación**
- III. Estructura de Efectos del Proyecto**
- IV. Reconstrucción del Marco Lógico**
- V. Reconstrucción de la Intervención. Cambios Significativos**
- VI. Tablas de Desempeño Financiero**
- VII. Efectos del Componente con OSC**
- VIII. Matriz de Supuestos**
- IX. Matriz de Riesgos**
- X. Listado de Entrevistas Realizadas**