

Cooperación al Sector de Justicia en Paraguay

**Juan Faroppa
Tina Lundh**

**Department for Democracy
and Social Development**

Cooperación al Sector de Justicia en Paraguay

Juan Faroppa
Tina Lundh

Sida Evaluation 07/35

**Department for Democracy
and Social Development**

This report is part of *Sida Evaluations*, a series comprising evaluations of Swedish development assistance. Sida's other series concerned with evaluations, Sida Studies in Evaluation, concerns methodologically oriented studies commissioned by Sida. Both series are administered by the Department for Evaluation and Internal Audit, an independent department reporting directly to Sida's Board of Directors.

This publication can be downloaded/ordered from:
<http://www.sida.se/publications>

Authors: Juan Faroppa, Tina Lundh.

The views and interpretations expressed in this report are the authors' and do not necessarily reflect those of the Swedish International Development Cooperation Agency, Sida.

Sida Evaluation 07/35
Commissioned by Sida, Department for Democracy and Social Development

Copyright: Sida and the authors

Registration No.: 2005-001717
Date of Final Report: December 2007
Printed by Edita Communication AB, 2007
Art. no. Sida40232es
ISBN 978-91-586-8160-6
ISSN 1401—0402

SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY
Address: SE-105 25 Stockholm, Sweden. Office: Valhallavägen 199, Stockholm
Telephone: +46 (0)8-698 50 00. Telefax: +46 (0)8-20 88 64
E-mail: sida@sida.se. Homepage: <http://www.sida.se>

Índice

Executive Summary	3
1. Introducción	5
2. Metodología	5
3. Antecedentes	6
3.1. Breve contexto	6
3.2. Justificación global del proyecto.....	6
4. Evaluación del período 2001–2005 del proyecto	8
4.1 Los resultados de la evaluación.....	8
5. Recomendaciones y lecciones aprendidas	13
Anexo 1 Documentación analizada	16
Anexo 2 Entrevistas	18
En Paraguay.....	18
En Suecia	18
Anexo 3 Información sobre actividades de capacitación implementadas por el proyecto	19
Anexo 4 Terms of Reference	20

Executive Summary

The project *Judicial reform in Paraguay* was designed to promote the application of established principles for a State of Law and support the implementation and administration of free and fair justice safeguarding human rights. Sida supported the cooperation between the Swedish section of the International Commission of Jurist and the Paraguayan organisation Cidsep during 1987–2005. The main focus of this evaluation has been the second implementation period of the project, 2001–2005.

The purpose of the evaluation was to identify experiences that would contribute to the organizational learning regarding support to judicial sector reform.

Paraguay adopted a new constitution in 1992. Cidseps work to promote and advocate for free and fair justice during the end of the dictatorship and in the beginning of the democratization period was relevant and well worth to repeat in similar circumstances.

The second period of the project consisted of training of magistrates and other actors within the judicial sector, and of a special support to children in need of protection and to youth in conflict with the law. Cideps implementation of the project has improved the knowledge and skills of several actors in the judicial sector; likewise it has proved that it is possible to improve support to children in need of protection and youth in conflict with the law. Thorough social and institutional changes are however needed in order to ensure the sustainability of these efforts. These changes are dependent on processes and decisions beyond the control of the project implementers.

Influential decision-makers in Paraguay were generally against the former dictator, but not necessarily against an authoritarian culture or an oppressive state. Political conflicts and the criminal business links of many of the decision-makers have hindered a democratization to proceed, and the legal sector has been affected by this to a high degree.

A lesson learned for Sida was that an early warning system was missing. The two cooperating organizations formally implemented the planned activities, fulfilled and overachieved in relation to the established quantitative goals. But no monitoring of the democratization process was done and therefore negative changes within the judicial institutions were not detected, which caused risks for the possibilities to fulfil qualitative goals as well as the overall objective of the project. When there are serious external threats to a project the activities should be halted and the feasibility further analysed.

The recommendation to Sida is to further emphasise the monitoring of political, economical and social development when supporting judicial reforms. This monitoring should no be delegated to the cooperation partner, but be an integral part of Sida's monitoring.

1. Introducción

Esta evaluación se ha realizado de acuerdo con los términos de referencia establecidos por la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional, en adelante Asdi. El equipo estuvo integrado por la Sra. Tina Lundh (Suecia) y el Sr. Juan Faroppa Fontana (Uruguay).

La evaluación se desarrolló durante el período comprendido entre los días 25 de junio y 31 de octubre de 2007, incluyendo una etapa de trabajo de campo en Paraguay entre los días 1ro. y 17 de octubre de 2007.

De acuerdo a los estos términos de referencia, el propósito de la evaluación fue analizar la cooperación de Asdi al programa "Reforma Legal y Acceso a la Justicia" implementado por la Sección Sueca de la Comisión Internacional de Juristas (en adelante ICJ-S) y el Centro Interdisciplinario de Derecho Social y Economía Política (en adelante CIDSEP) de Paraguay, durante el período que comienza en 1987, pero con un foco principal en la etapa 2001-2005. Los términos de referencia destacan la necesidad de sistematizar los resultados y las experiencias de la contribución al sector justicia en Paraguay, teniendo en cuenta la antigüedad de este convenio con ICJ-S y el hecho de que Asdi no ha estado presente en el país durante todo el período de duración del mismo.

Se estableció como objetivo general de la evaluación obtener una comprensión más profunda sobre este tipo de cooperación. Se solicitó a los evaluadores que su trabajo se fundamentara en procesos actuales y futuros, a los efectos de obtener un aprendizaje respecto a las modalidades de ayuda a las reformas del sector justicia. Asimismo, se solicitó a los evaluadores documentar y valorar qué resultados se han obtenido relacionados a las metas del proyecto; la estrategia de la puesta en práctica del proyecto; cómo se resolvieron los objetivos específicos del proyecto; y cuál fue el impacto y la importancia de la contribución de la ICJ-S y del CIDSEP en el contexto de la reforma del sector justicia en Paraguay. Finalmente, se solicita a los consultores resumir las lecciones aprendidas relevantes para la cooperación a las reformas del sector justicia.

2. Metodología

Los evaluadores consultaron y analizaron variada documentación originada en diferentes fuentes relacionada con el periodo total de ejecución del proyecto (planes del programa, programas anuales, estrategias, documentos del programa, documentos jurídicos, informes, materiales impresos y presupuestos). Un listado completo de esta documentación se detalla en el anexo.

También se realizaron entrevistas mediante la modalidad de cuestionarios abiertos con contrapartes calificadas del proyecto, así como con otras fuentes de información consideradas relevantes por los evaluadores (representantes de ICJ-S y CIDSEP; autoridades judiciales, del ministerio público; agentes locales; representantes de los participantes de los cursos; entre otros). La lista de las personas entrevistadas se agrega también en el anexo a este informe.

De acuerdo a lo establecido en los términos de referencia, se presentan en este informe datos cuantitativos que permiten apreciar el impacto que ha tenido la capacitación desarrollada en el marco del proyecto en los casos relacionados con los niños en situación de riesgo y jóvenes en conflicto con la ley.

También de acuerdo a lo que se dispone en los términos de referencia, los consultores utilizaron la técnica de evaluación participativa para desarrollar su trabajo, con el equipo del CIDSEP en Paraguay especialmente, y se utilizó como guía para el informe el Manual de Evaluación de Asdi "Mirando hacia atrás; moviéndose hacia adelante" (2004).

En esta evaluación no se presenta una revisión de la calidad de la capacitación implementada por el programa. De acuerdo a la documentación analizada, la capacitación para jueces, policías, fiscales y defensores públicos se hizo a través de talleres de un día de duración. Los evaluadores intentaron entrevistar participantes de capacitaciones implementadas, pero esto no fue posible. A pesar de varios intentos, tampoco se realizaron entrevistas con el funcionario que fue responsable de la capacitación interna de la policía durante el período del programa, ni con el actual responsable de la capacitación. Los evaluadores decidieron no hacer una entrevista pro forma con la policía porque durante el periodo 2001 a 2007 se produjeron frecuentes cambios de personal dentro de la institución (como ejemplo: durante un año se cambió cuatro veces al Director Nacional de la Policía).

Para elaborar la parte sustancial de la evaluación, se utilizó el formato de los términos de referencia: en el Capítulo 4.1. se siguió como guía para el informe las preguntas formuladas (pero no necesariamente su orden), y en el Capítulo 5 se hace un enfoque especial en las recomendaciones y lecciones aprendidas.

3. Antecedentes

3.1. Breve contexto

En 1987, Paraguay estaba experimentando un creciente movimiento de resistencia cívica contra la dictadura del Gral. Stroessner (iniciada en 1954). El país mantenía su histórico aislamiento y era víctima de la poca atención que la comunidad internacional prestaba a su situación, caracterizada por violaciones masivas y sistemáticas a los derechos humanos. En un contexto regional de democratización (Argentina; Uruguay; Brasil habían ya iniciado sus procesos de recuperación de sus instituciones democráticas entre 1983 y 1985), la sociedad paraguaya necesitaba de toda la cooperación posible para sumarse también a los nuevos tiempos que se vivían en esta parte de América Latina. La ayuda internacional fue sustancial para terminar finalmente con el régimen dictatorial en 1989, y también lo sería para el difícil proceso de transición hacia la democracia que se iniciaba en ese momento.

Entre otros aspectos que formaron parte de la nueva agenda del Paraguay que comenzaba a caminar hacia la democracia, se destacó especialmente la necesidad de generar un marco de garantías a los derechos humanos adecuado a los estándares internacionales. En este sentido, se ubicaron dos temas en lugares preferentes: en primer lugar, la necesidad de sensibilizar y capacitar masivamente a integrantes de sectores claves de las instituciones y la sociedad paraguaya en materia de derechos humanos; en segundo lugar, la reforma del sector justicia, de forma tal que se lograra el cambio de un sistema legal tradicional y autoritario a uno nuevo y democrático, basado en principios internacionales de derechos humanos, y que permitiera un mejor acceso al mismo de todos los sectores de la sociedad paraguaya.

3.2. Justificación global del proyecto

En el contexto referido, en 1987 no existían las condiciones políticas ni la capacidad técnica ni financiera en Paraguay para llevar adelante una iniciativa dirigida a la sensibilización y capacitación en materia de derechos humanos. Esto queda claramente expresado en la definición de los primeros objetivos del proyecto iniciado en ese año: “1. Promover el respeto de los derechos humanos; 2. Generar mecanismos para una defensa efectiva de los derechos fundamentales; 3. Contribuir a mejorar el rol de la mujer en la sociedad”.

Sin embargo, según surge de la documentación relacionada a esta evaluación, Paraguay no era en 1987, ni lo es en este momento, un país prioritario para la política exterior sueca. En consecuencia, Asdi no tenía una presencia ni una estrategia de país para Paraguay. Esto motivó la opción por la ICJ-S como socio para la implementación de la cooperación en este país.

CIDSEP, el Centro Interdisciplinario de Derecho Social y Economía Política, fue fundado el año 1986 dentro de la Universidad Católica de Paraguay. En esa época, abogados y administradores contribuyeron al trabajo del CIDSEP. Los abogados sobre todo contribuyeron realizando horas extras. Para su subsistencia trabajaban como docentes en la universidad y/o atendiendo casos como abogados. Durante la segunda fase del programa, entre 2001–2005, todo el personal recibió salarios por trabajo de tiempo completo. Durante este periodo CIDSEP también recibió la cooperación de la Fundación Konrad Adenauer.

Asdi continuó apoyado a la ICJ-S a partir del programa que se inicia en 1987, habiendo establecido un acuerdo básico con la organización en 2001. La contribución de Asdi al programa fue de un total de MSEK 22.8 para el período 1987–2005. La cooperación finalizó definitivamente en el año 2005.

En una segunda etapa, y en el mismo marco de cooperación, Asdi entendió que la ICJ-S también era un socio sueco importante para trabajar en el segundo tema relevante del proceso de fortalecimiento de la democracia en Paraguay: contribuir al acceso a la justicia y a la reforma del sector justicia. Se partió de un diagnóstico que mostraba que la aprobación de un nuevo Código penal y un nuevo Código del Proceso Penal garantistas habían producido una reforma legal que se estaba aplicando solamente en grado limitado. Los diferentes actores legales evidenciaban conocimientos limitado sobre el nuevo sistema legal, y muchos de ellos, en especial las autoridades de los poderes públicos, mantenían una mentalidad tradicional y sensibilidad contraria hacia una concepción de un sistema de justicia basado en el ejercicio de los derechos.

De esta manera, la ICJ-S el CIDSEP implementaron el programa "Reforma Legal y Acceso a la Justicia" a partir del año 2001.

El papel de CIDSEP en este programa era implementar las diferentes actividades en Paraguay. De esta manera, debió continuar con la investigación y la capacitación en derechos humanos, y proporcionar asistencia legal a mujeres, niños y niñas en riesgo y adolescentes en conflicto con la ley. Asimismo, CIDSEP era responsable del entrenamiento a los actores relevantes del sector justicia y a los capacitadores, para asegurar el fortalecimiento de capacidades y el fortalecimiento institucional.

Por su parte, el papel de la ICJ-S fue administrar medios presupuestarios según el plan del proyecto; presentar informes presupuestarios y narrativos a Asdi; hacer el seguimiento de la implementación; asegurar la calidad de la puesta en práctica del programa y dar ayuda y asesoramiento para el desarrollo organizacional de CIDSEP.

4. Evaluación del período 2001–2005 del proyecto

Para el período 2001–2005 se estableció que la cooperación tendría como meta los funcionarios relevantes del sector justicia (jueces, fiscales, abogados defensores y policías). Este grupo meta sería el beneficiario de las actividades de capacitación programadas. Por otra parte, se identificó otro grupo meta de especial interés: los niños y los jóvenes en graves riesgo o en conflicto con la ley. Asimismo, se entendió importante dirigir la atención del proyecto hacia los agentes comunitarios de justicia (“promotores locales de justicia”). El documento de proyecto concluye, en términos generales, estableciendo que el beneficiario último de la población será la población de Paraguay, en especial los sectores más vulnerables, en la medida que mejorará el acceso a un sistema legal más eficaz y más seguro.

Considerando las carencias de apoyo que evidenciaba el proceso de reforma legal recién iniciado, y las necesidades del proceso de democratización en Paraguay, se identificó como objetivo general de la contribución contribuir a la consolidación de un sector justicia respetuoso de los derechos humanos y de las garantías constitucionales y legales, en especial para los grupos más vulnerables de Paraguay. Para alcanzar el objetivo general, se definieron cuatro objetivos específicos:

- a) Incrementar el conocimiento de la legislación nacional y del derecho internacional de los derechos humanos entre los funcionarios del sector justicia relevantes y la sociedad civil en Paraguay;
- b) Incrementar el acceso a la justicia mediante la asistencia legal y el asesoramiento a los grupos vulnerables, especialmente a los niños y a los jóvenes en riesgo y en conflicto con la ley;
- c) Continuar preparándose para la entrega de la responsabilidad del entrenamiento de los funcionarios del sector justicia judiciales a las instituciones paraguayas;
- d) Consolidar la capacidad de la contraparte paraguaya (CIDSEP).

Por su parte, el proyecto tenía tres resultados. El resultado principal (“el proyecto de capacitación”) era implementar la capacitación para los funcionarios relevantes del sector justicia vinculados a la nueva legislación penal y procesal penal y su puesta en práctica. El segundo componente consistió en la ayuda judicial a los niños y niñas en riesgo y jóvenes en conflicto con la ley. El tercer componente tuvo como objetivo consolidar la capacidad de CIDSEP para trabajar de una manera más eficaz en el futuro.

Para el logro de los objetivos definidos, se identificó la necesidad de desarrollar:

- a) La capacitación de 160 jueces; 400 fiscales; 240 defensores; 400 policías; 60 capacitadores; y 46 periodistas
- b) La asesoría jurídica dirigida a beneficiar a 1.200 niños y adolescentes en conflicto con la ley; el seguimiento sistemático de expedientes en 120 asuntos; la tramitación regular de 60 juicios.
- c) La publicación de materiales de capacitación y difusión la distribución de los mismos.

4.1 Los resultados de la evaluación

1er. Objetivo: “Aumento del conocimiento sobre la nueva legislación nacional”

- a) El objetivo se superó satisfactoriamente desde el punto de vista cuantitativo. Un detalle de las actividades de capacitación para jueces, fiscales, defensores, policías, capacitadores, promotores comunitarios de justicia y periodistas, y los materiales didácticos producidos por el proyecto se agrega en el anexo de este informe.

- b) El proyecto atendió una evidente necesidad de capacitación de los funcionarios del sector justicia en un momento en que comenzaba a ponerse en funcionamiento el nuevo sistema penal y procesal penal en Paraguay. Sin embargo, junto a esta necesidad también se presentó una dificultad que debieron enfrentar los ejecutores del proyecto: para la gran mayoría de los participantes en los cursos, la capacitación partió “de cero”, teniendo en cuenta que la formación universitaria de jueces, fiscales y defensores había tenido como objeto de estudio el viejo sistema que ahora era dejado de lado.
- c) La información recogida de diversas fuentes por los autores de este informe coincide en que los participantes demostraron una actitud positiva y una buena motivación respecto a las actividades de capacitación. A ello contribuyó la buena selección de los docentes nacionales y extranjeros; la selección de los temas y la metodología utilizada (basada en trabajos prácticos y no exclusivamente en clases teóricas, con buen material didáctico de apoyo).
- d) Del mismo modo, se entiende que contribuyó al logro del objetivo previsto que la capacitación no se limitara a la capital del país (Asunción), sino que se extendiera a otras circunscripciones judiciales, que abarcan los 17 departamentos y 223 municipios de Paraguay.
- e) La utilización de grupos mixtos en la capacitación (policías, jueces, fiscales y defensores en grupos interdisciplinario) es, de por sí, y a juicio de los autores del informe, una metodología objetivamente exitosa, dada la experiencia comparada en otros países de la región. Con el cambio de un sistema inquisitivo a un sistema acusatorio, aparece la figura del fiscal. Esto implica que el rol del juez, así como el rol de la policía, cambian, y al mismo tiempo se exige que los tres actores trabajen en cercana cooperación. Por eso se hace aún más importante tener actividades de capacitación en grupos mixtos. De acuerdo a la información recogida para elaborar este informe, también en el caso de las actividades realizadas en el marco de este proyecto la experiencia ha sido positiva, en especial en materia de técnicas de investigación del delito.
- f) Respecto a la capacitación de promotores locales o comunitarios de justicia, el resultado de la experiencia se valora como un primer paso significativo en dirección de construir una herramienta al alcance de los ciudadanos de menores recursos para el mejor conocimiento de sus derechos y de los procedimientos para exigir su cumplimiento. De continuarse avanzando en su consolidación, este mecanismo puede constituirse en un buen interlocutor entre el ciudadano y la administración de justicia.
- g) En cuanto al impacto, se realizaron evaluaciones de conocimientos de los participantes luego de las actividades de capacitación, con resultados satisfactorios.
- h) La mayor dificultad que sin duda enfrenta la viabilidad del proyecto tiene que ver con factores externos a la voluntad de la institución ejecutora del mismo. El proceso político y social en Paraguay ha experimentado, como muchos países de la región, avances y retrocesos desde la finalización de la dictadura en 1989 y hasta el presente. Ello ha afectado, entre otras cosas, el goce de algunos derechos fundamentales, y especialmente el proceso de consolidación de un sistema de administración de justicia garantista, e independiente de las influencias de los grupos de poder políticos y económicos del país. Varias de las personas entrevistadas para elaborar esta evaluación, coinciden en esta valoración.
Del mismo modo, esto surge de la documentación consultada, en especial de los diversos informes producidos por los organismos internacionales de vigilancia en materia de derechos humanos de pactos, tratados y convenciones de los cuales Paraguay es parte.
- i) En ese marco, el sistema de selección de jueces y fiscales no está regulado por una ley de carrera profesional, por lo que las designaciones obedecen a criterios discrecionales de las autoridades y no a la capacidad de los eventuales candidatos a ocupar el cargo. De la misma manera, por razones polí-

ticas se producen remociones de funcionarios del sector justicia de sus cargos, mientras que los hechos de corrupción en el sistema son frecuentes.

- j) Por otra parte, la utilización político-electoral de la demanda de mejorar las condiciones de seguridad ciudadana de gran parte de la población (muchas veces justificada), ha llevado a que se esté procesando un retroceso en la filosofía garantista del nuevo sistema penal y procesal penal. De hecho, ya se ha modificado el Código Penal que había surgido a partir del proceso de reforma post-dictadura, y existen proyectos de modificar también el Código del Proceso Penal. Junto a esto, también se verifican reiteradas denuncias de torturas y malos tratos por parte de funcionarios de la policía y del Ministerio Público, las que no son debidamente investigadas y sancionadas.
En suma: es evidente que se logró satisfacer la necesidad de conocimiento de los operadores del sector justicia, pero también es claro que es mucho más difícil cambiar sensibilidades y actitudes.
- k) No obstante, debe concluirse en este punto que es indiscutible que en Paraguay se ha logrado conformar en estos últimos veinte años un “polo garantista” cuya existencia es irreversible. Comparada la situación con la anterior al inicio de la ejecución del proyecto, hoy existe en el país una “segunda mirada” sobre la forma de entender el sistema de administración de justicia, sus garantías y sus fines. Más allá de retrocesos circunstanciales, no se volverá a “fojas cero”. Puede suceder que este grupo de opinión jurídico no tenga eventualmente el liderazgo en las instituciones públicas o que su peso en las decisiones políticas no sea lo suficientemente decisivo, pero lo que no puede negarse es que hay un grupo de operadores con capacidad para interpelar al sistema cuando éste no cumple con los estándares de respeto de los derechos humanos. No se logró el cambio radical de la estructura del sector justicia, pero sí un cambio importante, teniendo en cuenta las condiciones políticas, sociales e históricas del país.

2do. Objetivo: “Mejora del acceso a la justicia para los grupos vulnerables”

- a) Desde el punto de vista cuantitativo, la información revisada aporta que el objetivo previsto fue alcanzado satisfactoriamente. El consultorio jurídico gratuito para niños, niñas y adolescentes en situación de alto riesgo y en conflicto con la ley atendió 2.005 consultas durante el período 2001–2005, superando las metas cuantitativas establecidas.
Del mismo modo, se realizó de acuerdo a lo previsto en el plan de proyecto el seguimiento de 22 procesos (asesoría de pruebas) y se intervino legalmente en 339 casos ya concluidos y 670 en trámite a la fecha de finalización del plazo del proyecto, que involucraron a niños, niñas y adolescentes en situación de alto riesgo y en conflicto con la ley.
- b) Se elaboró una Base de Datos que procesó información de dos tipos: por una parte, la relacionada a la situación de niños, niñas y adolescentes en situación de alto riesgo, y por otro, la relacionada con adolescentes en conflicto con la ley penal. Los dos tipos de Base de Datos son material por escrito archivado, el material no son digitalizados. La base de datos relativa a niños y niñas en riesgo es reservada, y quedó bajo custodia de CIDSEP, mientras que la que incluye los casos de intervenciones con adolescentes en conflicto con la ley fue transferida al SENAAL.
Según la evaluación realizada en 2004 a pedido de CIDSEP, no se había concluido la digitalización de la base de datos al finalizar la ejecución del proyecto.
- c) Contribuyó al logro del objetivo previsto que las actividades de asistencia legal no se limitaron a Asunción, la capital del país, sino que se extendieron a la zona metropolitana (Luque; Lamboré; San Lorenzo; Fernando De la Mora; Capiatá; Juan Augusto Saldívar) donde, por lo general, existen aún menores recursos para la atención jurídica de la niñez y la adolescencia de menores recursos. Otra contribución al logro fue que esta actividad era la única para dar asistencia legal a los jóvenes en conflicto con la ley. La cuestión de privación de la libertad de jóvenes no condenados, y la relación de esta situación con los derechos de la niñez y la adolescencia, fue cuestionada, a la vez que se promovió el debate público sobre el tema.

- d) En general, hay una evaluación positiva del funcionamiento de las CODENIS (Consejería por los Derechos de la Niñez), lo que permitió aumentar la sensibilización sobre los derechos de la niñez y la adolescencia a nivel local, con el apoyo de los promotores legales de justicia. Un obstáculo que apareció posteriormente fue el deficiente proceso de selección de los integrantes de algunos CODENIS, ya que las autoridades locales priorizaron sus intereses políticos o personales en el momento de realizar estos nombramientos, y no la mayor idoneidad de los candidatos.
- e) El personal de CIDSEP entrevistado manifestó sus dudas respecto a si los casos prácticos tuvieron, o no, incidencia en la capacitación. Esto lleva a los evaluadores a concluir que esta metodología de trabajo no logró los resultados esperados.
- f) El servicio brindado en el marco del proyecto cubrió la ausencia de un servicio de asistencia legal gratuita de calidad prestado por el Estado a esta población objetivo. Las dudas que persisten tienen que ver con las condiciones de esta asistencia legal una vez finalizada la ejecución del proyecto financiado por Asdi. Si bien existen algunas señales de mejoría del servicio de Defensa Pública en Paraguay en términos generales, la sección de Defensoría Especializada en Niñez y Adolescencia que se había creado inmediatamente después de finalizada la ejecución del proyecto, fue luego desmantelada. Actualmente, niños, niñas y adolescentes son atendidos por los mismos defensores que los adultos. Existe un proyecto para reestablecer ese servicio de defensoría especializada, pero a la fecha de elaborar este informe aún no se había concretado. Por otra parte los defensores públicos abandonan regularmente sus puestos hacia el Poder Judicial, el Ministerio Público o la actividad privada, debido a que allí se le ofrecen mejores condiciones de trabajo y de salario.
- g) Según revelan varias personas entrevistadas y surge de los informes y los documentos analizados por el equipo de evaluación, como ha sucedido en general con el sistema de administración de justicia de Paraguay, finalizada la ejecución el proyecto comenzó una etapa donde se advierten retrocesos en materia de garantías a los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en riesgo o en conflicto con la ley. Las autoridades no han creado los cargos de jueces y fiscales especializados en niñez y adolescencia, y en la policía se verifican casos de abuso y maltrato frecuentes. Si bien en la capital, Asunción, las condiciones de detención de adolescentes infractores han mejorado (en el SENAAI), en la mayoría del país éstos continúan detenidos en los mismos establecimientos que los adultos. Se señala que los casos de corrupción en la justicia en procesos contra niños, niñas o adolescentes son prácticamente inexistentes (aunque, señalan las fuentes consultadas, tal vez por el nulo interés económico que esos casos tienen de por sí).
- h) El cambio cultural en esta materia es muy difícil de procesar no solamente en Paraguay. El modelo “tutelar”, que concibe a niños, niñas y adolescentes como “objeto de derecho” y no como “sujeto de derecho” fue construido históricamente y está presente en la cultura y en la práctica prácticamente universales. En América Latina, a partir de la aprobación de la Convención de los Derechos del Niño de Naciones Unidas se está desarrollando un lento y complejo proceso de adecuación de normas, instituciones y prácticas culturales al nuevo paradigma de la protección integral. Pero queda aún mucho camino por recorrer. En niñez sí hubo cambio de actitud, pero no en adolescencia infractora. No hay instituciones que trabajen en la rehabilitación de infractores.

3er. Objetivo: “Entrega de la responsabilidad del entrenamiento a las autoridades nacionales”

- a) La sostenibilidad de las actividades de capacitación fue uno de los aspectos a los que CIDSEP especial atención. De esa manera, contribuyó a fortalecer el Centro Internacional de Estudios Judiciales (CIEJ) de la Corte Suprema de Justicia y el Centro de Capacitación del Ministerio Público.
- b) La Corte Suprema ha incorporado a su presupuesto regular un rubro permanente para actividades de capacitación. En el último período, ese presupuesto se ha duplicado (de USD 40.000 a USD 80.000 anuales). CIDSEP ha sido contratado por el Centro de Estudios Judiciales para que continúe

desarrollando actividades de capacitación de funcionarios judiciales. La capacitación que brinda la Corte se realiza mediante la modalidad de “capacitación en servicio” y “actualización en servicio”. Actualmente estarían trabajando en la preparación de un Código y un Tribunal de Ética Judicial.

- c) Por otra parte, antes de finalizar la ejecución del proyecto, CIDSEP realizó una importante donación de equipamiento para el nuevo Centro de Capacitación del Ministerio Público. Este centro fue creado en 2003, con un personal de cinco funcionarios. En la actualidad, son veinte funcionarios más doce docentes permanentes y aquellos que son convocados para el dictado de cursos especiales. El Centro atiende tres áreas: académica; desarrollo organizacional e investigación, y funciona en un local adecuado para sus fines. En el correr de 2007 han realizado 120 cursos para funcionarios del Ministerio Público.
- d) Los logros de la metodología de capacitar a los capacitadores fueron limitados. La capacitación de CIDSEP para replicar esa capacitación a los responsables de las actividades de formación en la Corte, el Ministerio Público y en la Policía dio pocos resultados sostenibles debido a los cambios de personal tan frecuentes.

4to. Objetivo “Reforzar la capacidad de la contraparte paraguaya”

- a) Se desarrollaron acciones con el objetivo de formar a los miembros de CIDSEP para proporcionarle herramientas que posibiliten la adquisición de habilidades (redacción de propuestas; realización de evaluaciones; gestión de proyectos). El personal se integró en los años 2001–2005 por cinco abogados, un politólogo y tres administradores. Los salarios durante la segunda parte del programa eran competitivos, y el personal pudo dedicarse a tiempo completo al programa.
- b) El 100% de los funcionarios participó en la capacitación en enfoque de marco lógico; el 30% en gerenciamiento de proyectos y desarrollo organizacional; el 80% realizó un curso de idioma inglés; el 20% de contabilidad y administración de proyectos (exclusivamente el personal con responsabilidad en estas funciones) y el 10% en tecnología de informática.
- c) El CIDSEP prácticamente mantiene en la actualidad el mismo personal que trabajó mientras se recibió el apoyo de Asdi. Integrantes del equipo técnico del CIDSEP participan activamente en las actividades del sector justicia de Paraguay, tanto en la defensa de casos, como en actividades de capacitación y en la preparación de materiales de estudio y difusión.
- d) El personal manifiesta que las acciones para posibilitar adquisición de habilidades resultaron adecuadas. Las habilidades de redacción de propuestas y gestión de proyectos han sido utilizadas para gestionar proyectos en varias agencias internacionales. Un pequeño proyecto está en marcha durante el otoño 2007. Según el análisis del personal, hubiera sido aún mejor tener un componente para reforzar la capacidad durante todo el periodo del programa.
- e) Era evidente, durante el periodo de la evaluación, que CIDSEP no había perdido su esperanza de un seguimiento de la cooperación con ICJ-S y Asdi. Una manera diferente de terminar la cooperación que había durado largo tiempo, podría ser ofrecer un intercambio con la organización en condiciones similares. Una visita de estudio en un país donde una organización sueca había terminado su cooperación podría haber brindado ideas y medidas preventivas a CIDSEP.

El papel de la ICJ-S

- a) En cuanto al papel de la ICJ-S, entre 1999 y 2000 instalaron personal a trabajar directamente en Paraguay. La ICJ-S participó en la elaboración del proyecto fase 2001–2004. Según integrantes de CIDSEP, representantes de ICJ-S visitaban Paraguay dos veces por año (marzo y noviembre) para el monitoreo del proyecto, mientras que CIDSEP enviaba informes regulares de seguimiento. Asimismo, ICJ-S participó en capacitación del equipo de CIDSEP (por ej: curso de enfoque marco lógico).

- b) Durante el segundo periodo del programa se dio seguimiento continuo al plan de programa y el presupuesto. Debido a la caída dólar USD durante los años 2001 a 2004, sobró dinero, lo que resultó en una prolongación del programa y más actividades.
- c) El valor agregado de la participación de ICJ-S consistió sobre todo en el intercambio de experiencias adquiridas sobre reformas judiciales; el desarrollo del derecho internacional; y la cooperación entre los actores del sistema de justicia.
- d) Las personas entrevistadas identifican el rol de CIDSEP como de ejecución y el de ICJ-S como de monitoreo y evaluación.

5. Recomendaciones y lecciones aprendidas

- 5.1. En contextos históricos como los de Paraguay de finales de los años 80's, es imprescindible el apoyo de la cooperación internacional para posibilitar un nuevo pensamiento jurídico, basado en los estándares internacionales de protección de los derechos humanos. Concretamente en el caso paraguayo, se requería un fuerte apoyo externo (financiero, técnico, pero también político) en un país sin acumulación en esta materia, donde por años generaciones de juristas habían sido formadas en un entorno autoritario, y donde muchos de los mejores referentes habían sido perseguidos, encarcelados, asesinados o exiliados.
- 5.2. El proyecto que comenzó a implementarse en 1987 con el apoyo de Asdi logró sus objetivos en este período de salida de la dictadura y comienzo de una difícil transición democrática. El proceso hacia la construcción de un nuevo modelo de Estado, inclusivo, respetuoso de los derechos humanos y apegado a derecho, tiene como punto relevante la aprobación de la nueva Constitución en 1992. En el desarrollo de la reforma constitucional, CIDSEP tiene un papel relevante, impulsando el nuevo régimen de garantías; el sistema procesal penal acusatorio; el reconocimiento de los pueblos indígenas; y la objeción de conciencia, entre otros aspectos. Esta forma de cooperación, entonces, se valora como una experiencia que puede ser replicada en condiciones similares.
- 5.3. Sin embargo, los “aires nuevos” no pudieron soportar la “restauración” autoritaria (muchos actores relevantes de la política paraguaya estaban en contra de Stroessner, pero no en contra de la ideología excluyente y represora de la dictadura). Los conflictos políticos le quitaron espacio al movimiento de renovación democrático en general, lo que afectó el sector justicia en particular. Se judicializó la vida política, y, por tanto, el poder político, comienza a intentar controlar el poder judicial.
- 5.4. Es en este momento que los evaluadores advierten una de las fallas en la cooperación de Asdi: no funcionó adecuadamente fue el mecanismo de “alerta temprana”. El marco lógico y los demás documentos de programación del proyecto pudieron ser adecuados como herramientas, pero no se utilizó correctamente el instrumento de monitoreo periódico. Según lo que verificaron los evaluadores, en este caso se cumplieron formalmente las actividades, incluso las metas se superaron cuantitativamente. Pero no se le dio seguimiento a la situación político-social, es decir: al contexto que estaba cambiando a nivel institucional, lo que implicaba un riesgo para el logro de los objetivos del proyecto desde el punto de vista sustantivo.
- 5.5. Los donantes deben realizar un seguimiento más riguroso de los proyectos, y cuando se presenta una hipótesis de riesgo grave (o “supuesto fatal” en la terminología de otras agencias de coopera-

ción), necesariamente deben suspender la ejecución del proyecto; evaluar de inmediato la situación y las nuevas condiciones objetivas para asegurar la viabilidad de los objetivos generales y específicos y, en su caso, reformular los mismos. Como último recurso, si las condiciones no son favorables, interrumpir la cooperación.

- 5.6. En consecuencia, se recomienda que la futura cooperación de Asdi atienda especialmente el buen funcionamiento de los mecanismos permanente de monitoreo de los diferentes proyectos hacia los que dirige su ayuda, más todavía en países con contextos políticos y sociales altamente inestables. El monitoreo no debería ser una actividad encargada exclusivamente por parte de Asdi a otras organizaciones no gubernamentales suecas que funcionan como sus contrapartes, sino que tendría que ser una responsabilidad indelegable de la misma Agencia. Ese monitoreo debería incluir la situación política y social en los países donde se implementan los proyectos hacia los que se dirige su ayuda, de forma tal de obtener “alertas tempranas” oportunas que le permitan considerar las condiciones objetivas necesarias para la eficacia del proyecto. El seguimiento de informes periódicos sobre la situación de los derechos humanos en el país; los niveles de corrupción; los cambios sociales o económicos entre otros, elaborados por organismos internacionales multilaterales; por otras agencias de cooperación internacional; o por organizaciones no gubernamentales nacionales o internacionales, puede ser un material adecuado para el monitoreo permanente que se recomienda.
- 5.7. En el caso del proyecto evaluado, los consultores reconocen que puede ser injusto hacer valoraciones sobre lo que debió hacerse hace ya unos años atrás, y que es más fácil tener una apreciación más correcta de lo que estaba sucediendo en Paraguay en esa época con la perspectiva del tiempo transcurrido. Lo que sí parece claro es que para los actores que estaban implementando el proyecto desde dentro de Paraguay resultaba muy difícil tener una mirada objetiva de las dificultades generadas por los cambios políticos en el país que lo que hubiera resultado para un observador externo que siguiera ese proceso con información actualizada.
- 5.8. En cuanto al apoyo futuro a proyectos de fortalecimiento del sector justicia, Asdi debe tomar en cuenta que las actividades de capacitación deben estar ligadas directamente con la carrera profesional. En este sentido es esencial la transparencia en el proceso de convocatoria, selección de aspirantes y sistema de calificaciones durante el proceso de formación. Posteriormente, los ascensos y destinos deben estar claramente regulados en una ley de carrera profesional, debiéndose vincular estrictamente la promoción del funcionario a sus calificaciones, obtenidas en cursos regulares y obligatorios. Si no existe una ley de carrera profesional, y los ingresos, ascensos y destinos siguen dependiendo de relaciones personales, familiares o políticas, el sistema se sigue corrompiendo y la capacitación pasa a ser una tarea accesorio o una simple formalidad.
- 5.9. La capacitación debe utilizar una metodología eminentemente práctica. Los resultados de las representaciones de casos con participación interdisciplinaria de jueces, fiscales, defensores y policías ha demostrado ser una técnica de trabajo con resultados altamente positivos.
- 5.10. La capacitación no debe limitarse a la enseñanza de la ley: debe incluir un fuerte contenido deontológico y axiológico, más aún en sistemas de administración de justicia fuertemente amenazados por la corrupción y la arbitrariedad.
- 5.11. Asimismo, no solamente deben incorporarse aspectos estrictamente técnico-jurídicos en la formación de jueces, fiscales y defensores: es importante incluir conocimientos administrativos, organizacionales e institucionales, que le permitan una adecuada gestión de los procesos que hacen posible las reformas estructurales en los sistemas de administración de justicia.
- 5.12. En todo caso, los docentes de jueces, fiscales y defensores no solamente deben ser jueces, fiscales y defensores: es necesario abrir la posibilidad de que los funcionarios del sector justicia tomen

contacto con otros profesionales (universitarios, por supuesto juristas, pero también de otras profesiones), de forma tal que la formación sea integral, y que se puedan cuestionar prácticas y hábitos muchas veces tolerados por las propias corporaciones.

- 5.13. En proyectos que involucran a niños, niñas y adolescentes en riesgo o en conflicto con la ley, debe trabajarse en el seguimiento integral de cada caso, y no solamente en la defensa legal, ya que solamente de esta forma se podrá contribuir a garantizar el respeto de los derechos de este sector de la población.
- 5.14. En general, las diferentes agencias de cooperación internacional deben optimizar sus mecanismos de coordinación para mejorar el impacto de los proyectos que se desarrollan con su ayuda. Especialmente, en áreas tan complejas como las que involucran reformas profundas en el sector justicia o en el sistema legal relacionado con niñez y adolescencia, esta coordinación debe ser aún mayor, para evitar el apoyo a proyectos con objetivos contradictorios y la duplicación de esfuerzos.
- 5.15. Como conclusión, los autores de este informe citan a la consultora Gloria Yegros Muñoz, contratada por CIDSEP en 2004 para realizar una evaluación externa al final del período de ejecución, quien sostiene en su informe que el proyecto “se ha desarrollado en un contexto de administración de justicia deficiente, que afecta el acceso a la justicia”. Ese contexto se caracteriza por un “deficiente conocimiento de la normativa legal y la doctrina; la escasa capacidad institucional para cumplir sus funciones, que se manifiesta en la falta de seguimiento de expedientes, superposición de trabajo, ausencia de iniciativa de los funcionarios y compromiso con el desempeño, dedicación inferior en tiempo a lo requerido para el cumplimiento de las funciones, mala distribución de los funcionarios y de los casos en trámite, procesos lentos, falseamiento de datos, incumplimiento en general, burocracia ineficiente, presupuestos deficitarios agravados por la corrupción y la impunidad. Este panorama poco alentador, naturalmente da lugar a una justicia desprestigiada y sin credibilidad, de costos elevados y, por ello, discriminatoria”.

Los consultores comparten que el proyecto implementado por CIDSEP ha mejorado los conocimientos de algunos operadores del sector justicia, y ha mostrado que es posible una práctica diferente en la atención de casos donde están involucrados niños, niñas y adolescentes en riesgo o en conflicto con la ley. Pero, para que este esfuerzo pueda consolidarse, son necesarios profundos cambios sociales e institucionales, que dependen de procesos y decisiones que exceden las posibilidades de los ejecutores del proyecto.

Anexo 1 Documentación analizada

Evaluación del proyecto “Programa de Derechos Humanos en Paraguay, apoyado por la Sección Sueca de la Comisión Internacional de Juristas”, realizado por los consultores Ernesto Borda Medina y Félix Luna Vargas, contratados por la Comisión Andina de Juristas

Informes evaluativos marzo 2001 a junio 2004 y julio 2004 a diciembre 2005 realizados por la consultora externa Gloria Muñoz Yegros, contratada por CIDSEP

Reportes de evaluación. Informes de módulos de capacitación “Formación inicial para nuevos Agentes Fiscales”, realizados en diferentes regiones del país. (Ministerio Público del Paraguay).

Nota: Incluye evaluación de conocimientos adquiridos durante la capacitación

Informes evaluativos parciales “Proyecto Niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley y situación de riesgo” (octubre 2001–mayo 2002)

Índice de cursos realizados por el “Proyecto Capacitación” durante el año 2001, para jueces y fiscales (13 eventos en diferentes regiones del país)

Índice de cursos realizados por el “Proyecto Capacitación” durante el año 2002, para jueces, fiscales y periodistas (16 eventos en diferentes regiones del país)

Evaluación del “Curso de la Niñez y Adolescencia-Proceso Penal” (Encarnación, febrero 2001)

Evaluación del “Curso-Taller Estrategias para el Ejercicio de la Persecución y Acción Penal Pública” Módulo I (Pilar, octubre de 2001)

Evaluación del “Curso-Taller Estrategias para el Ejercicio de la Persecución y Acción Penal Pública” Módulo I (San Juan Bautista, noviembre de 2001)

Evaluación del “Curso-Taller Derecho Penal” (Asunción, febrero 2002)

Evaluación del “Curso Medios de Comunicación y proceso Penal” (Asunción, 19 de abril de 2002)

Evaluación del “Curso-Taller Estrategias para el Ejercicio de la Persecución y Acción Penal Pública”, Módulo II (Asunción, abril–mayo de 2002)

Evaluación del “Curso-Taller Estrategias para el Ejercicio de la Persecución y Acción Penal Pública”, Módulo I (Ciudad del Este, abril de 2002)

Evaluación del “Curso-Taller Estrategias para el Ejercicio de la Persecución y Acción Penal Pública”, Módulo I (Pedro Juan Caballero mayo de 2002)

Evaluación del “Curso de la Niñez y Adolescencia-Proceso Penal” (Asunción, marzo 2002)

Evaluación del “Curso Etapas del Derecho Procesal Penal” (Asunción, febrero 2002)

Evaluación del “Curso La Doble Vía del Derecho Penal” (Asunción, abril de 2002).

Informes periódicos de ejecución elaborados por CIDSEP: Marzo–diciembre 2001/ enero–junio 2002/ julio–diciembre 2002/ enero–junio 2003/ julio–diciembre 2003/enero–junio2004/ junio–diciembre 2004/ enero/ junio 2005

Registro de número total de jueces, fiscales, defensores, policías, funcionarios penitenciarios, periodistas y promotores barriales de justicia capacitados en todo el país.

Registro de número total de consultas realizadas en casos de asistencia jurídica brindada por CIDSEP a niños, niñas y adolescentes en riesgo o en conflicto con la ley.

Acta de equipos donados por CIDSEP al Centro de Capacitación del Ministerio Público (15 de septiembre de 2005).

Informe evaluativo final (período marzo 2001 a diciembre 2005) realizado por la consultora externa Sra. Gloria Muñoz Yegros, a solicitud de CIDSEP

Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos, 4to. Período de Sesiones. Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, Manfred Nowak. A/HCR/4/33. 15 de enero de 2007

Naciones Unidas. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Observaciones Finales del Comité de Derechos Humanos. Paraguay. 88vo. Período de Sesiones. 2006. CCPR/C/PRY/CO/2. 24 de abril de 2006

Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. Comisión de Derechos Humanos, 61 Período de Sesiones. Los Derechos del Niño. Informe presentado por el Sr. Juan Miguel Petit, Relator Especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía. E/CN.4/2005/78/Add.1. 9 de diciembre de 2004

Informe de Seguimiento y Cumplimiento de las Recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Presentado por el Estado paraguayo a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el marco de audiencia general sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay, solicitada por el Paraguay y celebrada en el 118o. periodo de sesiones de la CIDH). Octubre 2003

Naciones Unidas. Comité Observaciones finales del Comité sobre los Derechos del Niño. Paraguay. 2001. CRC/C/15/Add.166. 06/11/2001.

“El estado de los DDHH en el mundo”. Amnistía Internacional 2007. Informe sobre Paraguay.

Anexo 2 Entrevistas

En Paraguay

- Personal del CIDSEP: Prof. Dr. Carlos Alberto González Garabelli (Director General; Abog. Susana López de Quevedo (Coordinadora General); Gabriela Schvartzman ; Abog. Mariela Centurión; Abog. Mónica M.C. Cáceres.
- Dra. Irma Alfonso de Bogarín (Ministra Tribunal de Apelaciones Penal de Adolescentes)
- Sra. Andrea Cid (Oficial de Protección de UNICEF en Paraguay)
- Dr. Antonio Frete (Ministro de la Corte Suprema de Justicia, encargado del Area Capacitación)
- Dra. Marina León (Centro de Capacitación del Ministerio Público)
- Arq. Stella Maris Azuaga (Directora Servicio de Atención Adolescentes Infractores SENAAI)
- Sr. Carlos Mazuera (Representante de UNICEF en Paraguay)
- Dr. Roque Orrego (INECIP)
- Dra. Noyme Yore Ismael (Defensora General)
- Sr. Juan Carlos Yuste (Diakonía)
- Hno. Miguel _ (Director Centro Educativo Itaguá)

Visita al Centro de Entrenamiento del Ministerio Público.

Visita al Centro Educativo Itaguá para adolescentes en conflicto con la ley.

En Suecia

- Ingemar Strandberg, responsable para el programa por parte de ICJ-S durante el período 2000–2006
- Hans Magnusson, Director de la Sección de America Latina en Asdi
- Mikael Boström, Jefe de la unidad de Gobernabilidad democrática en Asdi

Anexo 3 Información sobre actividades de capacitación implementadas por el proyecto

Resultado 1: “Capacitar a los principales operadores de la justicia con cursos-talleres teórico-prácticos en materia penal, con énfasis en el área procesal penal”

Actividad 1.1. Se elaboraron y publicaron los siguientes materiales de apoyo para las actividades de capacitación:

- Manual para capacitación “Nuevo Procedimiento Penal Paraguayo” (319 páginas. 500 ejemplares).
- “Normas Internacionales Relativas a los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes en Conflicto con la ley” (95 páginas. 2.000 ejemplares)
- “Manual de bolsillo sobre tratamiento de los adolescentes en conflicto con la ley” para funcionarios policiales (15.000 ejemplares)
- “Código de la Niñez y la Adolescencia”, formato de bolsillo (117 páginas. 2.000 ejemplares)
- “Nociones básicas sobre derechos de la niñez y la adolescencia para funcionarios de la Policía Nacional” (52 páginas. 1.500 ejemplares).
- Cuadernillos sobre distintos temas para la formación de promotores Barriales de Justicia: “Sistema Penal” (200 ejemplares); Ley de Violencia intrafamiliar (200 ejemplares); Derecho Laboral (200 ejemplares); Derecho a la Salud (200 ejemplares).

Actividad 1.2. Se ejecutó un curso para capacitadores:

Actividad 1.3. Se ejecutaron 278 cursos para operadores de justicia relevantes. Participaron 12.723 personas en el total del período evaluado (jueces; fiscales; policías; periodistas; promotores de justicia)

Actividad 1.4. Se ejecutaron siete (7) seminarios de capacitación especializados para los principales operadores del sector justicia, con participación de docentes nacionales y extranjeros.

Actividad 1.5. Se realizó parcialmente la capacitación de profesionales de medios de comunicación a través de tres cursos (¿?)

Actividad 1.6. Se realizó un viaje de estudio e intercambio (¿?)

Actividad 1.7. Se realizaron publicaciones destinadas a la policía

Actividad 1.8.

- Se capacitaron 348 Promotores Barriales de Justicia a través de ocho (8) cursos en jurisdicciones de diferentes Fiscalías. El trabajo se desarrolló con instituciones comunitarias (municipalidades, universidades, escuelas, cooperativas, centros comunitarios).
Los promotores barriales son integrantes de comisiones vecinales; comedores vecinales; funcionarios de CODENIS; de centros municipales y Policía de Tránsito; iglesias; sindicatos; grupos juveniles; organizaciones no gubernamentales de defensa de los derechos humanos; etc.
- Se realizaron dos actividades interinstitucionales (“Primer Foro Ciudadano de Prevención del Delito y Seguridad Ciudadana” y “Taller Interinstitucional de Prevención y Prevención de la Convivencia Ciudadana”) donde participaron la Dirección de Política Criminal y Criminología del Ministerio del Interior; el Director de la Policía Nacional; Representantes de las Municipalidades y del Departamento Central y 237 Promotores Barriales de Justicia.

Anexo 4 Terms of Reference

1 Background

Sida has supported the Swedish Section of the International Commission of Jurists (ICJ-S) since 1987 and has a framework agreement with the organisation since 2001. Sida has identified the ICJ-S as an important Swedish partner for contributing to the access to justice and the legal system in Paraguay, due to both its long experience within human rights and issues of law, as well as the competence in the organisation is built on lawyers with own professional experience.

Paraguay has been moving from a traditional and authoritarian legal system to a new and democratic legal system based on international principles and human rights. But the new system has been carried out only to a limited degree. The legal actors have suffered from limited knowledge on the new legal system and many of the actors within the public authorities' show a traditional mentality and have a censorious attitude towards a rights based approach. Consequently, Sida assessed that there was a need for education to obtain sustainable changes within the legal security system in Paraguay.

The Swedish Section of ICJ and the CIDSEP¹ carried out the programme “Legal Sector Reforms and Access to Justice”. The Swedish contribution to the programme was in total MSEK 22,8 for the period 1987 to 2005.² The programme has been phased out during the last project period 2004–2005.

2 Evaluation purpose

The purpose of the study is to evaluate the programme support to “Legal Sector Reforms and Access to Justice” carried out by the Swedish Section of the International Commission of Jurists and CIDSEP, for the whole period starting 1987 but with a main focus on the period 2001–2005. The stakeholders of the evaluation are Sida/RELA and Sida/Desa and co-operation partners. Considering the long time of engagement of the ICJ in Paraguay and that Sida has not been present in the country, there is a need to systemize the findings and experiences from the contribution to the legal sector. The overall objective is thus to obtain a deeper understanding of this type of activity. The evaluation will be fed into on-going and future processes of organisational learning concerning support to legal sector reforms. The purpose is to document and assess what results have been obtained related to the project goals; document and assess the implementation strategy of the project and how it has helped to meet the specific project objectives; as well as to assess the impact and relevance of the ICJ-S and the CIDSEP in the context of reforming the legal sector in Paraguay. The consultant/s is also asked to summarize specific lessons learnt that are important within the scope support to legal sector reforms.

3 Intervention background

Paraguay is not a prioritized country for Swedish foreign policy and therefore Sida has not a country strategy for Paraguay. Consequently Sida has not had any presence in Paraguay and therefore the choice of ICJ as partner was motivated due to its experience in the field of legal reforms. The role of ICJ-S was to channel budgetary means according to the project plan; budgetary and narrative reporting to Sida; to follow-up the implementation; to assure the quality of programme implementation and; to give support such as advice as well as organisational support and development of CIDSEP.

¹ Centro Interdisciplinario de Derecho Social y Economía Política; Research- and Educational Center at Catholic University Asunción, local partner.

² The support has been divided into five contract periods.

Generally, CIDSEP is carrying on research and teaching on human rights in Paraguay and is giving legal support to vulnerable women, youth and children. They are seen as a respected actor in the legal circles. In the programme, CIDSEP's role was to be responsible for the implementation of the activities in Paraguay. They have conducted training for employees at various authorities, as well as provide training for trainers to ensure capacity-building and institution-building.

The primary target group of the contribution is the administration of justice and its underlying authorities, i.e. the Supreme Court, the Chief State Prosecutor, the Police and their respective employees who were participating in the training. A special target group of interest is the children and young people who are in conflict with the law. A secondary target group is the paralegals and other actors that act as local representatives for the justice. Ultimately the people of Paraguay is considered as a target group benefiting from a more effective and secure legal system, especially the groups that falls victim under the defects of the existing system.

The problem area is lack of support to the reform- and democratisations process in Paraguay when implementing a new legal system.

The overall objective of the contribution is a strengthened legal sector with respect for human rights and constitutional guarantees and legal security for the most vulnerable groups in Paraguay. To reach the overall objective, four specific purposes have been out-lined;

- To raise awareness and knowledge of national legislation and international human rights among key judicial actors and the civil society in Paraguay;
- To increase access to justice through legal assistance and advice to vulnerable groups, especially children and youth at risk and young offenders;
- To continue preparing for the handing over of the responsibility for the training of key judicial actors to the Paraguayan government;
- To strengthen the capacity of the Paraguayan implementing partners.

The project had three components/results. The main component of the project ("the training project") was to arrange training for key judicial actors engaged in the new penalty and procedural law and its implementation.

The second component consists of judicial support to children and young people who are in conflict with the law.

The third component aimed at empowering CIDSEP to work in a more effective way in the future. The employees were offered training in English, management, project management, evaluation and IT skills.

4 Evaluation questions

Increase the knowledge on the new national legislation (1st objective):

Assess the extent to which the objective has been achieved.

What contributed to the achievement of the set-up goals?

What constrained the achievement of the set-up goals?

What could have been done differently?

Analyse to what degree the project attended to the need for change of negative attitudes and lack of knowledge among the legal actors?

Analyse the factors confirming that the legal system is turning into a more human rights based approach compared to the previous legal system?

Assess to what degree the training of the judicial actors had any permanent effect for the functioning of the legal system in Paraguay?

Analyse the relevance and effectiveness of using mixed groups (police, prosecutors, judges and counsels for defence in one inter-disciplinary group) in the training?

Increase access to justice for vulnerable groups (2nd objective):

Assess the extent to which the objective has been achieved.

What contributed to the achievement of the set-up goals?

What constrained the achievement of the set-up goals?

What could have been done differently?

Analyse the relevance and effectiveness of using a case-study as a complement to the training project.

Analyse to what degree the judicial actors did make use of their recent learning's in the case-study on judicial support to children and young people who are in conflict with the law?

The data base for efficient handling of cases on judicial support to children and young people who are in conflict with the law – has it worked well and has the system been kept up?

Handing over the responsibility for the training to the authorities (3rd objective):

Assess the extent to which the objective has been achieved.

What contributed to reach the set-up goals?

What contributed to not reach the set-up goals?

What could have been done differently?

Analyse the relevance and the effectiveness of the training of trainers.

Strengthen the capacity of the Paraguayan implementing partners (4th objective):

Assess the extent to which the objective has been achieved.

What contributed to reach the set-up goals?

What contributed to not reach the set-up goals?

What could have been done differently?

The role of ICJ-S:

What role did the steering committee fulfil? Were they involved in project travels, the developing of the project plan, reporting, etc?

To what degree was the project plan and the budget followed and followed-up?

What has been the added value of ICJ in implementing the project?

Analyse the roles and division of responsibility between the ICJ-S and CIDSEP?

In addition, the consultant/s may raise any other issue of relevance and interest of Sida to contribute to the lessons learnt.

5 Recommendations and lessons

The consultant/s shall specifically report on lessons learnt concerning the results of the programme.

The consultant/s shall plan and implement a workshop on the lessons learnt for Sida, ICJ-S and other relevant actors.

6 Methodology

The whole project period will be evaluated, but with a focus on the period 2001–2005. The methods used shall be in form of a desk-study, interviews and what the consultant/s consider appropriate. If possible, the evaluation shall seek to present quantitative data that reflects to what degree the training has had an impact on the cases related to children and young people who are in conflict with the law.

The evaluation shall be carried out through studies of relevant documents such as programme plans, annual programmes, strategies, programme documents, legal documents, reports, printed materials and budgets.

The consultant/s shall interview/consult key actors, including representatives of ICJ-S, CIDSEP, central legal authorities, local actors, representatives from the course participators.

The consultant/s will work in close collaboration with the ICJ-S, CIDSEP and representatives of Sida. The evaluation shall be participatory to its nature, and at an early stage, invite the different stakeholder to articulate and present their experiences from the programme. The ICJ-S and CIDSEP shall be invited to provide opinions and comments in the course of preparing the report.

The Sida evaluation manual “Looking Back, Moving Forward” (2004) shall be used as a guide by the consultant/s.

7 Work plan and schedule

The head consultant is responsible for hiring an assisting consultant. The assisting consultant shall be recruited from the South American resource base. The head consultant is responsible for all contacts and administrative matters with the assisting consultant. The assisting consultant will be hired for three weeks.

The evaluation shall include an inception-, field- and reporting phase.

The consultant/s shall initiate contact with responsible desk officer at Sida not later than June 25. A plan of operations shall be drafted not later than June 29.

The evaluation shall be completed not later than October 31, 2007. It is estimated that the time needed for the evaluation is six full weeks in total for the head consultant.

A draft report shall be presented to Sida not later than October 12, 2007. Written comments by Sida shall be submitted to the consultant/s not later than October 26, 2007. The final evaluation report shall be presented not later than October 31, 2007.

The report shall be analytical to its nature. It shall be written in English and produced in both printed and electronic forms. It shall not exceed 25 pages (including appendices), and shall, among other things, contain an executive summary, conclusions and recommendations.

If time allows, the consultant/s shall plan and implement a workshop on the lessons learnt for Sida, ICJ-S and other relevant actors.

Timetable for the head consultant:

1. Inception phase:

Read documents, preparations, visit ICJ-S 4 days

2. Field trip:

CIDSEP, interviews, case studies max 2 weeks

3. Reporting phase:

Analysis of findings and writing 1st draft of report max 2 weeks

Meeting with Sida and ICJ-S 1 day

Supplementary report writing 2 days

Preparation for work-shop 4 days

Lessons learnt work-shop with Sida, ICJ-S and other org. 1 day

For the assisting consultant three weeks will be added (one for preparations and reporting, two weeks for field study).

7. Evaluation team

The evaluation team will consist of one head consultant and one assisting consultant.

The consultant/s shall:

- 1 Have documented experience of evaluations of non-governmental organisations in South America;
- 2 Have good understanding of the situation in South America, especially in relation to the situation of rule of law, access to justice and human rights;
- 3 Have good understanding of legal sector reforms;
- 4 Have extensive knowledge in Spanish, both written and spoken;
- 5 Have no formal involvement in the ICJ.

Recent Sida Evaluations

- 07/24 Programa de Gobernabilidad Democrática en Honduras, 2004–2007. Asdi-PNUD**
Juan Carlos Castaldi, Gloria Noreña, Marco Handal
Department for Latin America
- 07/25 The Olof Palme International Centre's support to Civil Society Organisations in Iraq**
Henny Andersen, Filip Vikström
Department for Cooperation with Non-Governmental Organisations, Humanitarian Assistance and Conflict Management
- 07/26 Consolidation and Renewal. CODESRIA in the New Millennium**
Björn Beckman, Inga Brandell, Lloyd Sachikonye, Mohammed Salih
Department for Research Cooperation
- 07/27 Consolidated Anti-Corruption Training and Publication Programme: Project Nikolaj 2003–2006**
Liz Carlbom, Jonas Wikström
Department for Europe
- 07/28 The Swedish Support in the Area of Anti-Corruption in South Eastern Europe: PACO Impact, 2004–2006. Final Report**
Liz Carlbom, Jonas Wikström
Department for Europe
- 07/29 The Research Cooperation for Livestock Based Sustainable Farming Systems in the Lower Mekong Basin (MEKARN)**
Kristen Eduards, Anne-Helene Tauson, Minh Ha Hoang Fagerström
Department for Research Cooperation
- 07/30 Sida Funded HIV/AIDS Projects in Zimbabwe**
William B. Muhwava, Nyasha Madzingira, Owen M. Mapfumo
Department for Africa
- 07/31 Business Training for Entrepreneurs in Vietnam. An Evaluation of the Sida-supported Start and Improve Your Business (SIYB) project**
Karlis Goppers, Mai The Cuong
Department for Research Cooperation
- 07/32 Measuring the Impact of HIV/AIDS on Electoral Processes and National Budgets in Africa**
Zenda Ofir
Department for Africa
- 07/33 Maanisha Community Focused Initiatives to Control HIV/AIDS in Lake Victoria Region, Kenya**
Alex Kireria, Grace Muriithi, Karanja Mbugua
Department for Africa
- 07/34 Rättsreform i Paraguay**
Juan Faroppa, Tina Lundh
Department for Democracy and Social Development

Sida Evaluations may be ordered from:

Infocenter, Sida
SE-105 25 Stockholm
Phone: +46 (0)8 779 96 50
Fax: +46 (0)8 779 96 10
sida@sida.se

A complete backlist of earlier evaluation reports may be ordered from:

Sida, UTV, SE-105 25 Stockholm
Phone: +46 (0) 8 698 51 63
Fax: +46 (0) 8 698 56 43
Homepage: <http://www.sida.se>



SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY
SE-105 25 Stockholm, Sweden
Tel: +46 (0)8-698 50 00. Fax: +46 (0)8-20 88 64
E-mail: sida@sida.se. Homepage: <http://www.sida.se>