

## MEMORIA FINAL



### Socios Operativos



Socios Coordinadores



## Contenido

1.	Introducción.....	3
2.	Organización del programa Eurosocial II.....	5
3.	Diseño de la acción y metodología de trabajo .....	5
	3.1 Descripción de las etapas del proceso y actores intervinientes .....	5
	3.2 Valoración de la metodología y modelo de gestión aplicada al proceso de diseño .....	18
4.	Análisis y monitoreo del desarrollo de los planes de acción nacionales .....	18
	4.1 Desarrollo de la fase de identificación y formulación .....	19
	4.2 Desarrollo de la fase de implementación .....	20
5.	Resultados .....	24
	5.1 Resultados logrados e impacto de la acción .....	25
6.	Conclusiones y recomendaciones .....	29
	Anexo I Organigrama.....	32

## I. Introducción

La presente Memoria final se propone narrar el proceso de planificación, ejecución y productos elaborados, en el Plan de Acción de Brasil del componente de Acceso a la Justicia, y analizar y evaluar la eficiencia con la que se ha trabajado y el impacto que cabe esperar de los productos que se concibieron como herramientas para lograr los resultados esperados.

El objetivo de la evaluación es la medición y el análisis de cumplimiento de los distintos factores del Plan de Acción nacional de Brasil. Se pone el acento en analizar las contribuciones de los distintos factores al logro de un determinado efecto de desarrollo, incluyendo entre ellos los productos, alianzas, asesoramiento y diálogo de políticas, promoción y coordinación.

Los principales objetivos del seguimiento y la evaluación orientados a resultados son:

- Mejorar el aprendizaje colectivo en materia de desarrollo;
- Asegurar la toma de decisiones con base en la información;
- Apoyar la responsabilidad sustantiva y la nueva toma de posición de Eurosocial; y
- Fortalecer la capacidad nacional en cada una de estas áreas y en las funciones de seguimiento y evaluación en general.

La evaluación constituye una herramienta de buen gobierno ya que permite visualizar el estado de situación del programa y del organismo ejecutor, así como también diseñar una estrategia de intervención para futuros programas. La información que surge de esta evaluación colaborará con el proceso de toma de decisiones de Eurosocial ya que permitirá diseñar e implementar futuros programas de manera informada.

Por todo lo expuesto, se realizó un ejercicio selectivo que evalúa de manera sistemática y objetiva los progresos hacia un efecto y su realización. La evaluación no es un acontecimiento aislado, sino un ejercicio que implica análisis de alcance y profundidad diferentes, que se lleva a cabo en distintos momentos como respuesta a las necesidades cambiantes de conocimiento y aprendizaje durante el proceso de conseguir un determinado efecto. Todas las evaluaciones –incluso las evaluaciones de proyectos que ponderan su relevancia, el desempeño y otros criterios– necesitan vincularse con efectos, en contraposición a vincularse sólo con la implementación o los productos inmediatos.

Para cumplir con el objetivo general se utiliza una estrategia de evaluación basada en dos niveles: 1) el análisis de los efectos agregados amplios generados por las acciones del programa, entendidos como cambios y/o avances promovidos, inducidos o producidos por la agencia en las áreas temáticas en las que ha trabajado (y no en la sumatoria de las intervenciones totales); y 2) el análisis de la contribución del programa a las políticas sectoriales más amplias que son de su competencia.

Los criterios utilizados en el análisis del nivel 1) serán los de pertinencia de las intervenciones mientras que el nivel 2) se observa bajo el criterio de relevancia. La medición de impacto no es posible en esta etapa de la evaluación dado que el proyecto se encuentra aún en curso. Cuando sea pertinente, se señalarán algunos impactos emergentes.

El trabajo se fundamentó en un abordaje teórico que entiende a la evaluación como un proceso de indagación sistemática, valorativa, cuyo propósito es generar aprendizaje sobre la intervención de un proyecto,

programa o política, a fin de mejorar la toma de decisiones y de otorgarle mayor transparencia. Por lo tanto, los hallazgos y recomendaciones se asocian a un proceso de aprendizaje, con el fin de diseminar y difundir lecciones aprendidas, fortalecer redes y promover la cooperación entre los diversos actores involucrados.

Esta evaluación se realiza desde un enfoque de servicios que tiene en cuenta la pertinencia, relevancia e impacto de las acciones generadas por el programa. También parte de entender que las personas son actores centrales del proceso de transformación y cambio que suponen los proyectos de desarrollo. Por lo tanto, se buscó el contacto directo con los actores involucrados en el proceso dando lugar a una recolección de sus visiones a través del trabajo de campo.

Variable - Dimensión	Definición
Pertinencia	Resultados esperados tienen correspondencia con las estrategias nacionales/lo apropiado de la estrategia para contribuir a resolver el problema
Relevancia	La relevancia de los resultados de desarrollo se examina considerando en qué medida las acciones realizadas coinciden con las prioridades y políticas de la entidad, y los titulares de derecho.
Impacto	Relación entre objetivos y resultados

Al tratarse en el caso de Brasil de un producto (Protocolo de Intenciones) cuya implementación no ha comenzado, lo que se sitúa en el centro del monitoreo de resultados es una evaluación de los productos elaborados, y se apoya en la documentación que ha sido generada a lo largo del proceso al que se hace referencia. El documento finaliza con una serie de conclusiones y recomendaciones destinadas a orientar el trabajo a desarrollar durante el 2014 y a comprender mejor la naturaleza de los posibles errores a fin de mejorar la gestión de los proyectos.

El proyecto de Acceso a la Justicia elaborado e implementado en Brasil se enfoca, como grupo vulnerable, en los jóvenes negros en situación de violencia. Su objetivo específico es “Eliminar y/o reducir el impacto negativo de barreras económicas, sociales, formales, estructurales y culturales que afectan a los jóvenes negros en situación de violencia”

El producto principal del proyecto, a tenor de la planificación inicial, era un Protocolo de actuación que oriente el sistema de Justicia en la promoción del acceso a la Justicia para los jóvenes negros en situación de violencia, como medio de contribución a la superación de su condición de vulnerabilidad. Con los matices y precisiones que más adelante se detallan, puede afirmarse que este producto está elaborado y cumplido.

Un Protocolo de Intenciones para reducir las barreras de acceso a la justicia para la juventud negra en situación de violencia ha sido elaborado por el equipo local con el apoyo del experto nacional. Este Protocolo ha sido formalmente aprobado por el Ministerio de Justicia, la Secretaría de Reforma de la Justicia, la Secretaría de Promoción de Políticas en contra de la Desigualdad Racial, la Secretaría General de la Presidencia, el Consejo Nacional de Justicia, el Consejo Nacional del Ministerio Público, el Consejo Nacional de los Defensores Públicos, el Consejo Federal de la Orden de los abogados, la Secretaría Nacional de la Juventud, la Secretaría de Políticas de Acciones Afirmativas y la Secretaría Nacional de Seguridad Pública.

## 2. Organización del programa Eurosocial II

EUROSociAL II es una iniciativa de cooperación técnica de la Comisión Europea, un programa regional para promover la cohesión social en América Latina. El programa da continuidad a la primera fase de EUROsocial (2004-2009) y tiene como principal objetivo contribuir al aumento de la cohesión social en América Latina. En particular, apoya políticas públicas nacionales dirigidas a mejorar los niveles de cohesión social y fortalecer las instituciones que llevan a cabo dichas políticas. Consta de diez ámbitos de actuación: Salud, Educación, Políticas sociales, Políticas de empleo, Finanzas Públicas, Institucionalidad Democrática, Diálogo Social, Descentralización, Justicia y Seguridad ciudadana.

Las entidades Justice Coopération Internationale (JCI) y Fundación del Consejo General de la Abogacía Española (Fundación Abogacía Española) son socios operativos del sector justicia encargados, bajo la coordinación de France Expertise Internationale (FEI), de formular las actividades y asegurar una correcta ejecución y justificación técnica y administrativa de las mismas de manera conforme a los objetivos y naturaleza del programa. El sector justicia consta de tres ejes de actuación: Acceso a derecho; Acceso a justicia y Mecanismos alternativos de solución de conflictos.

JCI y Fundación Abogacía Española asumen la responsabilidad de formular y coordinar la ejecución técnica y administrativa de las actividades en colaboración con las entidades beneficiarias de la asistencia técnica, en el marco del eje acceso a justicia y de manera específica la Acción I “Elaboración de protocolos de actuación para la reducción de barreras de acceso a la Justicia”. Durante el año 2013 los países/entidades participantes fueron Argentina (Defensoría General de la Nación), Paraguay (Ministerio de Justicia), Brasil (Ministerio de Justicia), Chile (Ministerio de Justicia), Honduras (Poder Judicial), Perú (Poder Judicial) y Costa Rica (Poder Judicial).

Los socios operativos establecen un marco de trabajo en el que se definen las funciones y obligaciones asumidas por todas las entidades que integran la acción así como los mecanismos de coordinación y cadena de reporte que aseguran una adecuada ejecución, seguimiento y justificación de las actividades. (*ver organigrama en Anexo I*)

## 3. Diseño de la acción y metodología de trabajo

### 3.1 Descripción de las etapas del proceso y actores intervinientes

La **etapa de identificación** comenzó en noviembre de 2011, cuando fue celebrado en Bogotá un encuentro regional en el que participaron los socios operativos, socio coordinador, entidades colaboradoras y países participantes del proyecto de Eurosocial para el sector justicia, a través de sus instituciones centrales (Ministerios de Justicia y Poder Judicial). Los socios operativos JCI y Fundación Abogacía Española, a partir de la demanda expresada por los países participantes, asumieron la labor de definir una intervención cuyo objetivo fuese elaborar protocolos de actuación nacionales para eliminar o reducir el impacto negativo de las barreras en el acceso a la justicia para determinados grupos vulnerables, identificados por los respectivos países.

Con la participación de la entidad colaboradora Effectius, se inició una fase de identificación de barreras y grupos vulnerables a los que se concede carácter prioritario en cada país. El Informe sobre las barreras de acceso a la Justicia y grupos vulnerables prioritarios identificados por los países destinatarios<sup>1</sup> recogió la información brindada por los países. Para el caso de Brasil, recogió la opinión del Ministerio de Justicia, identificando como grupos vulnerables a las personas en situación de calle y a los jóvenes negros en situación de violencia e identificando de modo preliminar las principales barreras organizacionales, actitudinales y estructurales que enfrentan estos dos grupos en el acceso a la justicia. A continuación, el Informe de diagnóstico de barreras de acceso a la justicia y grupos vulnerables prioritarios identificados por los países destinatarios<sup>2</sup> agrupa de forma sintetizada el análisis comparativo de dichas barreras y grupos vulnerables, además de servir de base para la investigación de buenas prácticas de acceso a la justicia a identificar e intercambiar entre América Latina y la Unión Europea.

Este informe describe el problema de acceso a la justicia de las personas en situación de calle, indicando que no saben como acceder a ella, no se sienten parte de la sociedad y muchos carecen de documentos de identificación. Esto último es relevante, pues el defensor que atiende a las personas que acuden a la defensoría carentes de estos documentos, enfrenta una situación difícil: al no contar la persona con un domicilio fijo, los procedimientos administrativos o procesos judiciales no prosperan; y si se lo imputa por un delito, puede permanecer por meses en prisión por el solo hecho de no tener un domicilio fijo.

Respecto al grupo vulnerable constituido por los jóvenes negros en situación de violencia, señala que “existe una intención de exterminio o limpieza social en contra de este grupo. Estos jóvenes, entre los 19 y 26 años sufren violencia institucional y un creciente racismo institucional hacia ellos, que va desde los agentes policiales hasta los jueces. En consecuencia, este grupo desconfía del sistema de justicia, pues sus derechos son repetidamente negados”. El informe mencionado señala que las barreras en el acceso a la justicia son de tipo económicas y presupuestarias, socio-culturales, administrativas, procesales y procedimentales.

Esto quedó reflejado en el Informe de análisis de soluciones a las barreras de acceso a la justicia de grupos vulnerables identificadas por los países destinatarios con base en terceras experiencias<sup>3</sup>. El informe documenta las buenas prácticas que en materia de acceso a la justicia que se han implementado con éxito en Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Colombia, Honduras, Perú y Paraguay. Y analiza también buenas prácticas de otros países de América Latina y la Unión Europea. Para el caso de Brasil, se identifican 6 buenas prácticas aplicables a la población en situación de calle, y otras 6 aplicables a los jóvenes negros en situación de violencia, a saber:

- Servicio Jurídico Gratuito (CGAE), España.
- Asistencia Legal SOL, Paraguay.
- Sistema “Desafío y Apoyo”, Inglaterra.
- Modelo Neuköellner, Alemania.
- Paneles Jóvenes Delincuentes, Inglaterra y Gales.

<sup>1</sup> Informe elaborado por Bénédicte Lucas de JCI, de fecha 20 de junio de 2012.

<sup>2</sup> Documento de análisis realizado por Effectius, de fecha 3 de julio de 2012.

<sup>3</sup> Documento elaborado por Effectius, de fecha 2 de agosto 2012.

- Niños Institucionalizados, Argentina.

Con estos insumos, se pasó a la **etapa de formulación** del Plan de Acción nacional<sup>4</sup>. Estaba previsto que uno de los elementos centrales de todos los Planes de acceso a la justicia fuera la elaboración de protocolos que contribuyan a mejorar aspectos procedimentales así como de organización y gestión en el acceso a la justicia. En el taller realizado en San José de Costa Rica en setiembre de 2012, los países adoptaron las definiciones principales de su Plan de Acción. El equipo local de Brasil que participó pertenecía al Ministerio de Justicia, Secretaria do Reforma do Judiciario, integrado por Kelly Oliveira Araujo y Roberta Tiemi Saita, con el apoyo de la experta Maëla Gueguen. Durante este taller, se decidió focalizar el proyecto en un solo grupo vulnerable, los jóvenes negros en situación de violencia. Este equipo completó el Plan de Acción nacional en las siguientes semanas, con una última versión del Plan de Acción de fecha 7 de noviembre de 2012.

A través de las estrategias previstas en ese documento, se pretendió involucrar actores del gobierno, del sistema de Justicia y de la sociedad civil en la búsqueda de la realización de los derechos y de la ciudadanía de este grupo en situación de vulnerabilidad, contribuyendo a la cohesión social y al alcance de una sociedad más justa. Se propone que esta estrategia sea desarrollada de forma articulada con otras iniciativas estatales y de la sociedad civil orientadas a esas personas.

Señala el Plan de Acción, respecto de la lógica de la intervención, que la actuación en el caso de los jóvenes negros debe comenzar con un esfuerzo de concientización, a partir de la promoción de la discusión del problema entre los operadores del sistema de Justicia. El Plan preveía la recolección de buenas prácticas de los actores del sistema de Justicia en el campo del acceso y de la garantía de los derechos de los jóvenes negros en situación de violencia, en el período octubre 2012 a enero 2013, a cargo de un experto nacional. Con la realización de un seminario (previsto para febrero 2013) que involucre el gobierno, el sistema de Justicia y la sociedad civil, se pretendía luego abordar el papel de los operadores del sistema de Justicia en la superación de la situación de violencia. Se espera la contribución y el apoyo del Programa EUROsociAL II a través de la realización de una visita de estudio o pasantía para conocer experiencias de acciones afirmativas que puedan ser adaptadas a la realidad brasileña. Esta visita estaba prevista para ser realizada a España en abril 2013.

A continuación de una discusión amplia, se proponía el diseño de un protocolo de actuación que oriente el sistema de Justicia en la promoción del acceso a la Justicia para los jóvenes negros en situación de violencia, que incluya buenas prácticas ya existentes. Este protocolo se elaboraría entre mayo y julio de 2013, con el apoyo de una experta internacional. Se esperaba que la implementación del protocolo, entre agosto y diciembre de 2013, cuente con la participación efectiva de diversos segmentos del Estado y de la sociedad, contribuyendo a la superación gradual de barreras especialmente sociales, formales, estructurales y culturales que dificultan o impiden el acceso de este grupo a la Justicia.

---

<sup>4</sup> El Plan de Acción se define como un conjunto de actividades organizadas y sistematizadas de acuerdo con técnicas de planificación de proyectos, enfocadas a mejorar la implementación de una concreta política pública de acceso a la justicia. Debía estar relacionado con un grupo concreto de personas vulnerables y focalizarse en barreras específicas, con objetivos y resultados concretos y determinados, viables y sostenibles. Finalmente, tiene que contener la relación de componentes y actividades concretas que se realizarán para producir los resultados y alcanzar los objetivos.

El Plan de Acción nacional preveía, como mecanismo de coordinación, la creación de una Comisión de Seguimiento, compuesta por representantes de Eurosocial, del Ministerio de Justicia, de la Defensoría Pública, del Ministerio Público y del Poder Judicial. La Comisión realizaría cinco reuniones a lo largo de la implementación, después de: 1. El seminario y la colección de buenas prácticas, 2. La visita técnica o pasantía, 3. La redacción del protocolo, 4. La implementación del protocolo, 5. Reunión de finalización del proyecto y de publicación del análisis del resultado.

El Marco General de Resultados preparado por los socios operativos en noviembre 2012 planteó algunos cambios respecto al Plan de acción. Este incluye dos resultados (en lugar de uno) y las actividades previstas en el Plan de Acción se distribuyeron entre ambos. Respecto a los recursos a aportar por Eurosocial II, no se prevén 6 personas en un intercambio a España, sino 3, en visita de estudio a dos países de la Unión Europea, con 10 días de estancia. Y para la elaboración del protocolo, en lugar de la asistencia técnica a la distancia, el Marco General de Resultados prevé un experto UE por 10 días (incluyendo una Misión de 5 días en Brasil), más un experto local por 10 días. Se transcribe a continuación el Marco General de Resultados:

<b>MARCO GENERAL DE RESULTADOS</b>	
<b>TÍTULO DE LA ACCIÓN</b>	<b>Protocolos de actuación para la reducción efectiva de barreras de acceso a la justicia</b>
<b>Objetivo de la Acción</b>	Promover la inclusión social de los grupos de población vulnerables desde la perspectiva del acceso a la justicia
<b>Objetivo específico</b>	Reducir el impacto negativo principales aspectos procesales y procedimentales identificados como barreras de acceso a la justicia a nivel país
<b>País participante</b>	Brasil
<b>Países destinatarios</b>	<b>BRASIL</b>
<b>Proceso (y fase) de la política pública</b>	Reducción del impacto negativo de barreras económicas, sociales, formales, estructurales y culturales que afectan a jóvenes negros en situación de violencia, apoyándose en las iniciativas brasileñas de democratización del acceso a la justicia (Plan Juventud Viva y Plan Brasil Más Seguro)
<b>Resultados esperados de la fase de la política pública</b>	Sensibilizados los operadores del sistema de justicia sobre la situación de violencia de la juventud negra y las formas de concretizar el acceso de esas personas a la justicia, y fortalecida la atención a jóvenes negros en el sistema de justicia

	<b>Resultado</b>	<b>Indicadores (y fuentes)</b>
<b>Resultados de la Acción (Contribución EUROsocial)</b>	<p>R1. Elaborado y aplicado protocolo que mejora los servicios de atención a personas con discapacidad por parte de operadores del sistema de justicia</p> <p>R2. Sensibilizados los operadores del sistema de justicia sobre la situación de violencia padecida por la juventud negra y las formas de concretar el acceso de esas personas a la justicia</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aplicado protocolo que mejora el acceso a la justicia de los jóvenes negros en situación de violencia elaborado</li> <li>- Compromiso institucional de los Consejos Nacionales de Justicia, Ministerio Público y Defensores Públicos Generales firmado.</li> <li>- Listado de asistencia al seminario de sensibilización de los operadores del sistema de justicia sobre la situación de violencia contra la juventud negra</li> <li>- Visitas y reuniones a las 27 unidades de la Federación para adhesión y apropiación al protocolo.</li> <li>- Evaluado y documentado el proceso de implementación del proyecto.</li> </ul>

<b>Detalle de actividades</b>					
<b>ACTIVIDADES</b>	<b>Descripción de la actividad</b>	<b>Herramienta</b>	<b>Producto/s esperado/s (entregables)</b>	<b>Países e instituciones participantes</b>	<b>Duración actividad/aportación Eurosocial II</b>
<b>BRASIL</b>					
A1.1 Colección de buenas prácticas realizadas por actores del sistema de justicia en el ámbito del acceso a la justicia de los jóvenes negros en situación de violencia	El objetivo es coleccionar buenas prácticas realizadas por actores del sistema de justicia sobre este tema para apoyar la elaboración del protocolo de actuación y para lograr la implicación de los Tribunales, Defensorías y Fisca-		Informe análisis del Ministerio de Justicia sobre las buenas prácticas coleccionadas	Brasil	Asumido por Brasil

	les en la implementación del futuro protocolo				
A1.2 Visita de estudio de 3 personas a UE para conocer las buenas practicas en materia de atención a personas originarias de África	El objetivo es acceder a la experiencia de países europeos sobre el acceso a la justicia de personas de origen africana para posible replicación orientada al caso de los jóvenes negros en situación de violencia, y analizar el proceso de implementación de buenas prácticas	Visita de estudio	Informe de lecciones aprendidas y buenas practicas identificadas	UE (2 países)	10 días de estancia
A1.3 Elaboración y adopción de un protocolo de actuación para la promoción del acceso a la justicia de los jóvenes negros en situación de violencia	El objetivo es prestar un acompañamiento a través de asistencia técnica especializada que permita avanzar en el proceso de elaboración del protocolo.	Asistencia técnica UE o AL; Asistencia técnica local	Informe de experto; Protocolo	Brasil	Experto UE 10 días (incluye Misión 5 días en Brasil) ; Experto local 10 días
A2.1 Organización de visitas y reuniones informativas y de difusión del protocolo	El objetivo es lograr la firma de un compromiso institucional de los Consejos Nacionales de Justicia, Ministerio Público y Defensores Públicos Generales sobre la implementación del protocolo y realizar visitas y reunio-		Informe de las instituciones de Brasil sobre la adopción e implementación del protocolo	Brasil	5 meses (Asumido por Brasil)

	nes a las 27 unidades de los estados de la Federación para lograr su adhesión al protocolo				
A2.2 Realizar un seminario de sensibilización sobre el problema de la violencia contra la juventud negra	El objetivo es apoyar la organización de un seminario de sensibilización destinado a los operadores del sistema de justicia en el que participen las personas expertas designadas por el programa Eurosocial.	Encuentro; Asistencia técnica UE; Asistencia técnica AL.	Informe del experto UE; Informe del seminario	Brasil	Participación experto UE en encuentro 2 días; Participación experto AL en encuentro 2 días;
<b>ACTIVIDADES TRANSVERSALES: COORDINACION Y EVALUACION</b>					
Seguimiento y documentación de la ejecución de las actividades	El objetivo es contar con el apoyo de los expertos del grupo de trabajo que tendrán un papel de coordinación técnica de los avances de la implementación de las actividades. <u>Los países participantes son responsables de definir mecanismos de monitoreo y asegurar la labor de do-</u>	Asistencia técnica UE o AL (la labor de seguimiento se apoya en los mecanismos definidos y aplicados por el país participante)	Informes periódicos de avances de las actividades (experto externo y socios operativos); Informe final (experto externo y socios operativos)	7 países participantes	1 experto UE o AL: Seguimiento realizado a 2 países (15 días) 1 experto UE o AL: Seguimiento realizado a 2 países (15 días) 1 experto UE o AL: Seguimiento realizado a 3 países (20 días)

	<u>documentación del proyecto.</u>				
Evaluar los resultados del proyecto y redactar memoria final	El objetivo es analizar los resultados para mejorar el diseño y ejecución de futuros proyectos similares y apoyar al experto local en la labor de redacción de la memoria final apoyándose en el trabajo de documentación llevado a cabo por las entidades nacionales participantes.	Asistencia técnica UE o AL; Asistencia técnica local (1 por país)	Informe de resultados (experto externo); Memoria final (experto externo y experto local)	7 países participantes	1 experto UE o AL: Evaluados resultados de 2 países y apoyada la redacción de memoria final: (12 días, incluye Misión 4 días en cada país); 1 experto UE o AL: Evaluados resultados de 2 países y apoyada la redacción de memoria final: (12 días, incluye Misión 4 días en cada país); 1 experto UE o AL: Evaluados resultados de 3 países y apoyada la redacción de memoria final (16 días, incluye Misión 4 días en cada país) 1 experto local por país: Redactada la memoria del proyecto (5 días)
Organizar actividad de cierre	El objetivo es organizar una actividad regional de cierre para presentar los resultados de los respectivos proyectos	Encuentro regional	Informe del encuentro	7 países participantes	1 representante de cada país, representantes Eurosocial II, expertos participantes, instituciones nacionales; Pendiente de determinar: Lugar del encuentro; Duración: 2-3 días

Con las definiciones de Eurosocietal respecto de las actividades propuestas para su financiación, comenzó la **etapa de implementación y evaluación y seguimiento**.

Durante la implementación, el proyecto sufrió varios cambios en los expertos que acompañaron el proyecto, en la constitución del equipo local y en las actividades.

- A principios de noviembre de 2012, la experta a cargo del apoyo y seguimiento, Maëla Gueguen, fue reemplazada por Héctor Mario Chayer.
- En segundo lugar, la experta nacional inicialmente propuesta por el equipo local, María Teresa Sadek se tomó un tiempo para evaluar la factibilidad de realizar el trabajo propuesto por el equipo local, e informalmente aceptó el trabajo, intercambiando comunicaciones desde febrero hasta abril de 2013, para finalmente no aceptar la tarea. Esto obligó a buscar un nuevo experto nacional, Guilherme Nogueira, con casi la mitad del plazo total del proyecto ya transcurrido.
- Por otro lado, a fines de marzo de 2013, Roberta Tiemi Saita fue reemplazada como contacto para el proyecto en el equipo local por Nathalia Vince, quien hasta ese momento no había estado involucrada en el proyecto. Las comunicaciones con ella, en tanto referencia del equipo local, fueron intermitentes y con numerosas demoras de semanas y hasta meses.
- Adicionalmente, la Comisión de Seguimiento prevista como mecanismo de coordinación nunca se reunió.

Todos estos cambios tuvieron un impacto indudable en las demoras en dar inicio a las actividades del proyecto, en el desarrollo irregular de las actividades, en la intermitencia de las comunicaciones y en los problemas que la evaluación señala mas adelante.

La actividad inicial, Actividad I **“Recolección de buenas prácticas realizadas por actores del sistema de justicia”** (que debería haber terminado en abril 2013) no se realizó. La primera candidata a ser contratada como experta local, María Teresa Sadek, no aceptó la propuesta. Lamentablemente, esto sucedió en coincidencia con la misión de la experta internacional, Françoise Mathe, entre el 21 y el 26 de abril de 2013.

El informe elaborado por ésta última detalla las razones que explicarían el rechazo. Estas serían la imposibilidad de realizar las tareas debido a (i) medios materiales y/o económicos insuficientes y (ii) escaso margen de tiempo. Por esta razón, la naturaleza de la misión de la experta internacional cambió y la experta internacional sostuvo varias entrevistas con los actores judiciales y administrativos que pueden contribuir al mejoramiento del acceso a la justicia de los jóvenes negros<sup>5</sup>, enfocándose en recoger datos de diagnóstico elementales que permitieran luego definir los puntos principales del protocolo.

---

<sup>5</sup> Las entrevistas se sostuvieron con las siguientes personas:

- Doctora Ángela Nacimiento: Secretaría de Acciones Afirmativas.
- Beatriz Cruz da Silva, SENASP (Secretaría Nacional de Seguridad Pública del Ministerio de Justicia)
- Gabriel Sampaio : Secretaría de Asuntos Legislativos del Ministerio de Justicia.
- Claudio Perera Neto : Secretario General del Orden de Abogados de Brasil.

Con relación al acceso a la justicia, concluyó que existían pocos datos sistematizados que permitieran acercarse de manera objetiva al fenómeno de falta de acceso a la justicia de los jóvenes negros en situación de violencia<sup>6</sup>. La única cifra que se conozca con certeza es el número de jóvenes negros víctimas de violencia y muy especialmente de homicidios.

De la misma forma, la experta internacional identificó un cierto consenso sobre la existencia del llamado «racismo institucional». Y sobre el tema del «abordaje policial», la mayoría de los interlocutores reconocieron que existe un alto nivel de discriminación de parte de la fuerza pública hacia los jóvenes negros, reflejados en la frecuencia y en la forma en cómo se realiza este tipo de medida. Sin embargo, los estudios que identifican este problema son investigaciones de percepciones, y no investigaciones empíricas que permitan cuantificar el fenómeno.

Por otro lado, la situación de los jóvenes negros está relacionada con un alto nivel de pobreza y vulnerabilidad social de tal forma que muchos de los obstáculos a un acceso normal a la justicia resultan de su situación de pobreza económica y cultural de manera más determinante que las razones meramente raciales.

El informe de misión desarrolla a continuación tres ejes de análisis, a saber:

- El acceso a la justicia de los jóvenes negros víctimas de violencia, sea de parte de agentes estatales o no.
- El acceso a la justicia de jóvenes negros infractores o sospechosos de ser infractores a la ley penal.
- El acceso a la justicia de jóvenes negros víctimas de discriminación en el acceso a sus derechos fundamentales, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

Finalmente, debe señalarse que la experta internacional entregó su informe el 19 de junio, prácticamente 2 meses después de terminar la misión, sin ninguna actividad o comunicación desarrollada a posteriori de la misión.

La Actividad 2 “**Visita de estudio de 3 funcionarios brasileños a Europa (2 países de la UE)**” se cumplió del 3 al 7 de junio de 2013. Tuvo como objetivo conocer la experiencia de acciones afirmativas orientadas a las poblaciones vulnerables, para estudiar su posible replicación en el caso de los jóvenes negros en situación de violencia en Brasil, y analizar el proceso de implementación de buenas prácticas.

- 
- Niltan Lonel Arnecke : Presidente del Consejo Nacional de Defensores Públicos Generales.
  - Tais Schiling Ferraz : Consejo Nacional del Ministerio Público.
  - Favio César dos Santos Oliveira : Secretario General del Consejo Nacional de Justicia.
  - Fernanda Maquiaveli : Jefa de Gabinete de la Secretaría Ejecutiva de la Presidencia de la República.
  - Mara Fregapañi Barreto : Coordinadora General de la Integración Social y Políticas Penitenciarias del Ministerio de Justicia.

<sup>6</sup> A título de ejemplo, los datos recopilados en el ámbito penitenciario están desglosados según la edad y la identificación a un grupo racial pero no hay cifras que permitan cruzar los dos criterios. Así, se puede saber el número de personas jóvenes encarceladas, el número de personas negras encarceladas, pero no el número de jóvenes negros encarcelados.

En lugar de tres funcionarios, viajaron cinco<sup>7</sup>. Por otro lado, si bien originalmente estaba previsto conocer experiencias de dos países, finalmente se optó porque las experiencias visitadas sean solamente de París. Las instituciones anfitrionas fueron el Observatorio Nacional de las Zonas Urbanas Sensibles, Defensor de los Derechos, Casa de acceso al derecho del distrito 18 de París, Asociación SOS Racismo, Consejo Nacional de la Abogacía Francesa, Tribunal de primera instancia de Bobigny, comisaría de Policía en París, y el Ministerio de la Justicia.

La Actividad 3 **“Elaboración de un protocolo de actuación”** se cumplió parcialmente. A principios de julio de 2013 hubo un fuerte llamado de atención, por escrito, de los socios operativos respecto de lo irregular del desarrollo de las actividades, exhortando a los expertos nacional, internacional y el equipo local a impulsar la elaboración del Protocolo.

En esa época se puso en marcha la elaboración de un Protocolo de Intenciones, que fue negociado activamente entre las instituciones que luego lo firmaron. La Secretaría de Reforma de la Justicia realizó las articulaciones y negociaciones políticas para que el texto fuera acorde a las expectativas y exigencias de las distintas instituciones, con apoyo del experto local.

El proceso de elaboración del Protocolo llevó desde junio a octubre 2013 (superando el plazo previsto para agosto) y se suscribió el 29 de octubre. El *“Protocolo de intenções para a redução de barreiras de acesso a justiça para a juventude negra em situação de violência”* fue firmado por el Ministerio de Justicia, la Secretaría de Reforma de la Justicia, la Secretaría de Promoción de Políticas en contra de la Desigualdad Racial, la Secretaría General de la Presidencia, el Consejo Nacional de Justicia, el Consejo Nacional del Ministerio Público, el Consejo Nacional de los Defensores Públicos, el Consejo Federal de la Orden de los abogados, la Secretaría Nacional de la Juventud, la Secretaría de Políticas de Acciones Afirmativas y la Secretaría Nacional de Seguridad Pública.

El objeto del Protocolo de Intenciones es definido como el de conjugar esfuerzos para la elaboración y ajuste de políticas públicas y para la implementación de otras medidas administrativas que aseguren enfrentar el racismo y la promoción de la igualdad racial de la Juventud Negra brasilera, en los campos de la Seguridad Pública, acceso a la justicia y mejora de los servicios prestados por las instituciones del Sistema de Justicia.

Si bien el Protocolo establece líneas de acción prioritarias, estas son de carácter programático y no directamente aplicables. Sin embargo, estas líneas de acción son de fuerte contenido.

A título de ejemplo, la primera línea de acción consiste en definir, implementar y acompañar indicadores, medidas específicas y resultados a ser alcanzados para remediar los siguientes problemas:

- el elevado grado de victimización de personas negras, en general por causas violentas (homicidios);
- el elevado grado de victimización de jóvenes, especialmente negros, de 15 a 29 años, en hipótesis de causas externas violentas (homicidios), y

---

<sup>7</sup> La delegación estuvo compuesta por un representante de la Secretaría de la Reforma de la Justicia, uno del Consejo Nacional de la Justicia, uno del Consejo Nacional del Ministerio Público, uno del Consejo Nacional de Defensores Públicos y uno de la Secretaría de Políticas de Juventud.

- el elevado grado de selectividad del Sistema de Justicia Criminal.

A fin de llevar adelante el trabajo de cooperación mutua acordado, el Protocolo de Intenciones establece un grupo de trabajo con representantes de las instituciones firmantes que deberá elaborar un Plan de Trabajo a dos años, Plan que deberá contar con metas y un cronograma.

Dado que este Protocolo de Intenciones no reúne las características propias de un Protocolo operativo, se encomendó en noviembre al experto local la producción de un borrador de Plan de Trabajo para ser presentado en la primera reunión del grupo de trabajo creado por el Protocolo.

La Actividad 4 “**Organización de un seminario de sensibilización y presentación del Protocolo**” se cumplió el día 22 de octubre. Si bien la experta internacional tenía previsto participar del seminario de sensibilización, varios cambios de fecha realizados generaron que no se pudiera coordinar la agenda de la experta para viajar.

El objetivo era sensibilizar a las instituciones presentes acerca de las barreras que impiden que la juventud negra brasileña viva en condiciones de igualdad con todas las otras personas del país; y firmar el Protocolo de Intenciones que había sido desarrollado y negociado a lo largo de los últimos 3 meses,

El seminario empezó con una mesa de autoridades brasileñas, en nombre de las instituciones firmantes del protocolo. Son las instituciones *Ministério da Justiça; Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República (SEPPIR); Secretaria Nacional de Juventude (SNJ), da Secretaria Geral da Presidência da República; Conselho Nacional do Ministério Público; Conselho Nacional de Justiça; Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; Conselho Nacional de Defensores Públicos Gerais*. Todos expresaron su concordancia con el trabajo y apreciación de la iniciativa de poner por escrito un Protocolo. El representante de la SEPPIR, el Sr. Felipe Freitas, que es también activista del movimiento negro brasileño, expresó que un seminario y un trabajo como ese son “históricos en Brasil”, vista la tradición racista del país.

Una segunda mesa de trabajo con investigadores y activistas políticos, abordó las barreras de acceso a la justicia que enfrentan los jóvenes brasileños.

Por las agendas del día, los ministros que habían confirmado presencia en el evento han cancelado su participación, por lo que el Protocolo de Intenciones no fue firmado en el seminario, sino a la semana siguiente.

Vistos los cambios suscitados entre la planificación y la implementación, se reenfocó la segunda misión de la experta internacional, a trabajar junto con el experto y el equipo local y sentar las bases del protocolo técnico. Se planificó para el 13 al 15 de noviembre. Sin embargo, ante la ausencia de una agenda concreta que debía ser elaborada por el equipo local, y al no obtener respuestas a los correos electrónicos durante tres semanas, los socios operativos cancelaron esta misión el 8 de noviembre.

La actividad 5 **“Implementación del protocolo”** no se cumplió, ya que se careció de tiempo luego de su firma a fin de octubre 2013. El día 13 de diciembre de 2013 se reunió por primera vez el grupo de trabajo para elaborar y poner en marcha el plan de trabajo previsto en el Protocolo<sup>8</sup>.

Para concluir con el relato de la implementación del proyecto, corresponde describir los mecanismos de coordinación utilizados. Se basaron en la comunicación por correo electrónico y videoconferencias entre el equipo local (a través de Roberta Tiemi Saita primero, y Nathalia Vincés después), y los socios operativos y el responsable del apoyo y seguimiento, Héctor Mario Chayer. Los socios operativos y la unidad de apoyo y seguimiento actuaron a veces de manera conjunta y otras veces en paralelo. Como se ha dicho, en reiteradas oportunidades el equipo local demoró varias semanas en responder las solicitudes de los socios operativos y el experto responsable del apoyo, o directamente no las respondió. El Comité establecido como mecanismo de coordinación establecido en el Plan de Acción nunca se reunió.

### **3.2 Valoración de la metodología y modelo de gestión aplicada al proceso de diseño**

El proceso de diseño del proyecto incluye a las etapas de identificación y formulación del Plan de Acción nacional, y corresponde por tanto valorar la metodología y modelo de gestión aplicado en ellas.

En el caso de Brasil, si bien fue útil el método de **“aproximaciones sucesivas”** para enfocar el proyecto, hay una desconexión entre las buenas prácticas identificadas en la etapa de diseño, y las utilizadas durante la implementación.

En un inicio, los grupos vulnerables prioritarios en materia de acceso a la justicia para el Ministerio de Justicia eran dos: las personas en situación de calle y a los jóvenes negros en situación de violencia. Luego, el Informe de análisis de soluciones a las barreras de acceso a la justicia de grupos vulnerables identificadas por los países destinatarios con base en terceras experiencias permitió identificar buenas prácticas para promover el acceso a la justicia de los jóvenes negros. Sin embargo, ninguna de las buenas prácticas identificadas fue retomada durante la ejecución del proyecto, ni se visitó ninguno de los países donde se habían identificado (Paraguay, España, Inglaterra - Gales, Alemania y Argentina), sino un tercer país (Francia).

Indudablemente que esta desconexión entre la etapa de identificación y la de diseño propiamente dicho señala una falla en el modelo de gestión del proceso.

## **4. Análisis y monitoreo del desarrollo de los planes de acción nacionales**

Los métodos utilizados para la recolección de datos necesarios para la evaluación contenida en este capítulo y el próximo incluyen:

a) revisión y estudio de la documentación<sup>9</sup> disponible aportada por los socios operativos, por el experto de apoyo y por miembros del grupo local; y

---

<sup>8</sup> <http://www.jusdh.org.br/2013/12/16/cnj-deve-discutir-inclusao-da-tematica-do-racismo-em-normas-e-eventos-do-orgao/>

<sup>9</sup> Los documentos tenidos en cuenta para la presente evaluación son los siguientes:

- Plan de Acción de Brasil
- Marco General de Resultados

b) realización de una misión a Brasil para entrevistar a actores clave los días 5 y 6 de diciembre de 2013.<sup>10</sup>

#### 4.1 Desarrollo de la fase de identificación y formulación

La evaluación se encontró con una dificultad inicial que fue la falta de claridad de los documentos del proyecto. Existe una falta de coincidencia entre los objetivos, resultados y actividades planteados en el Plan de Acción, el Marco general de resultados y el plan de trabajo utilizado como instrumento de seguimiento. No queda claro qué versión de los documentos es considerada final. Los miembros del grupo local no pudieron definir esta cuestión, ni tampoco sabían sobre cuál de los documentos se verificaría el cumplimiento. Dado que la función principal de toda evaluación es constatar el cumplimiento de los resultados a través de los indicadores propuestos y de sus medios de verificación, y al no estar claro qué resultados y qué acciones deberían evaluarse, se tomarán tanto el Plan de Acción en la versión provista por el experto de apoyo y por el grupo local, como el Marco general de resultados.

El grupo local utilizó para cumplir con el programa el documento Plan de Acción detallado, mecanismo propuesto por el experto a cargo del apoyo y seguimiento. En su versión del 31/07/2012<sup>11</sup> contiene 5 actividades que debían ser realizadas por el equipo local con el apoyo de los expertos. Este documento no incluye algunas de las actividades incluidas en el Plan de Acción, como por ejemplo, las visitas a las 27 unidades de la Federación para adhesión del protocolo. No queda claro en qué momento esta actividad incluida en el Plan de Acción fue desechada en el Plan de Trabajo; no hay documentación al respecto.

Por lo expuesto, se considerarán los distintos documentos, y se aclarará cuando difieren entre sí.

Por otro lado, la evaluación ha detectado una deficiente redacción de los indicadores.

- 
- Protocolo de Intenciones
  - Plan de Acción Detallado (plan de trabajo) versión 31/07/2013
  - Informe de Misión, Brasilia 21-26 de abril de 2012, de Francoise Mathe
  - Balanco Da Visita Técnica a Franca, París, 3-7 de junho de 2013
  - Informe de Visita de Intercambio, Delegación Brasil
  - Listado de Presencia al Seminario sobre la Reducción de Barreras a la Justicia para la juventud negra en situación de violencia
  - Informes de actividades del grupo local y de Guilherme Nogueira
  - Documentos sobre el programa “Juventud Viva”
  - Documentos sobre el programa “Justicia Comunitaria”

<sup>10</sup> en el marco de la misión realizada a Brasilia los días 5 y 6 de diciembre de 2013 fueron entrevistadas las siguientes personas:

- Kelly Oliveira, Directora, Secretaría de Reforma de la Justicia
- Nathalia Vince, asesora de la Secretaría de Reforma de la Justicia
- Guilherme Nogueira, experto local
- Guilherme Calmon, Consejero del Consejo Judicial
- Luciano Coelho Ávila, Coordinador General de la Comisión de Defensa de los Derechos Fundamentales, Consejo Nacional del Ministerio Público
- Felipe Da Silva Freitas, Coordinador del Plan Juventud Viva, y Claudia Govannetti Pereira dos Anjos, asistente de secretaría de acciones afirmativas de SEPPIR
- Fernanda de Carvalho Papa, Coordinadora general de relaciones institucionales de la Secretaria Nacional de Juventud

<sup>11</sup> En esa fecha fue la última vez que el equipo local lo actualizó reflejando las actividades realizadas y los cambios en la planificación, pese a que hubo varios cambios posteriores.

El primer indicador señalado en el resultado I “Aplicado protocolo que mejora el acceso a la justicia de los jóvenes negros en situación de violencia elaborado”, es un indicador confuso tanto respecto de su contenido como de su forma de medición. No se sabe si hace referencia a la elaboración del protocolo o también a su aplicación por parte de las instituciones de justicia.

El segundo indicador propuesto “Compromiso institucional de los Consejos Nacionales de Justicia, Ministerio Público y Defensores Públicos Generales firmado” también es confuso. Si se refiere solamente a la firma del Protocolo debería haberse redactado como “cantidad de instituciones del sector justicia firmantes sobre cantidad total de instituciones de justicia involucradas en el proceso”, por ejemplo. Si por el contrario se refiere al compromiso efectivo para aplicar el protocolo debió pensarse en algún indicador de tipo cualitativo que pueda expresar este compromiso. Por otro lado, los indicadores uno y dos parecieran superponerse o indicar lo mismo.

El tercer indicador propuesto “Listado de asistencia al seminario de sensibilización de los operadores del sistema de justicias sobre la situación de violencia contra la juventud negra”, expresa solamente el medio de verificación faltando el indicador en sí que debería ser cantidad de asistentes al taller de sensibilización sobre cantidad de asistentes previstos, por ejemplo.

El cuarto indicador “Visitas y reuniones a las 27 unidades de la Federación para adhesión y apropiación al protocolo” en realidad son dos indicadores: cantidad de visitas y cantidad de reuniones, por lo tanto deberían haber estado separados. Además, debió redactarse de la siguiente forma: “cantidad de visitas realizadas a las unidades de la Federación sobre 27 visitas posibles”, y cantidad de reuniones realizadas con operadores del sistema de justicia de las unidades de la Federación sobre la cantidad de reuniones esperadas o propuestas como meta.

#### 4.2 Desarrollo de la fase de implementación

Para esta sección de la evaluación se utilizará el Plan de trabajo detallado en su versión del 31/07/2013, que es el que utilizó el equipo local para guiarse durante la implementación del programa. En este Plan de trabajo faltan algunas de las actividades previstas inicialmente en el Plan de Acción del país, así como en versiones anteriores del Plan de Trabajo, en particular, la actividad referida a la organización de visitas y reuniones informativas y de difusión del protocolo en las unidades de la Federación.

En el plan de trabajo detallado versión del 31/07/2013 figuran 5 actividades a ser cumplidas por el grupo local con el apoyo de los expertos. A continuación evaluaremos el cumplimiento de cada una de ellas.

La Actividad I **“Recolección de buenas prácticas realizadas por actores del sistema de justicia”** no se cumplió. Los funcionarios entrevistados reconocen como una falencia de la implementación del Programa su no ejecución. La explicación para la falta de cumplimiento de esta actividad es que inicialmente, se decide contratar como experta local a María Teresa Sadek quien es una académica muy reconocida en Brasil. Ella es una de las responsables de la organización del premio de buenas prácticas Innovare que incluye la compilación de buenas prácticas en acceso a justicia. La experta se tomó un tiempo para evaluar la factibilidad de realizar el trabajo propuesto por el equipo local, e informalmente, aceptó el trabajo. Desde febrero hasta abril intercambiaron comunicaciones e información. Con motivo de la misión de Françoise Mathe a Brasil, el equipo local convoca a la experta, y según relatan los funcionarios, en ese momento se enteraron

de que ella no aceptaría el trabajo. Los motivos expuestos por la experta son que no existían datos específicos en la base de datos del sistema de justicia sobre buenas prácticas de acceso de jóvenes negros; por ello, no podría hacer un buen trabajo en este tema. Según los funcionarios entrevistados, el error consistió en que si bien se le explicó a la experta el recorte temático del trabajo y se comunicaron con ella en varias ocasiones, se le otorgó demasiado tiempo para analizarlo. Los funcionarios manifestaron que quedaron muy avergonzados por el rechazo de la experta porque eso sucedió cuando la experta internacional estaba en Brasilia y debía trabajar junto con la experta local.

El equipo local no tuvo los reflejos suficientes para anticipar esta situación ni para proponer una alternativa que dentro de los tiempos propuestos pudiera suplantar el rechazo de la experta. Como lección aprendida, los funcionarios han manifestado que esta situación se produjo debido a la decisión de contratar un experto de alto perfil, con mucho reconocimiento, y que tal vez hubiera sido mejor para cumplir con las actividades del proyecto contratar a un buen experto pero de menor reconocimiento público.

La Actividad 2 “**Visita de estudio de 3 funcionarios brasileños a Europa (2 países de la UE)**” se cumplió. El cumplimiento se encuentra documentado en el informe “Balanco Da Visita Técnica a Franca, París, 3-7 de junho de 2013”. La actividad sufrió alguna modificación respecto de cómo había sido originalmente planteada. En lugar de tres funcionarios, fueron cinco, un representante de la Secretaría de la Reforma de la Justicia, uno del Consejo Nacional de la Justicia, uno del Consejo Nacional del Ministerio Público, uno del Consejo Nacional de Defensores Públicos y uno de la Secretaría de Políticas de Juventud. Asimismo, si bien originalmente estaba previsto visitar experiencias de dos países, finalmente se optó porque las experiencias sean solamente de París. La actividad duró una semana y se desarrolló acorde al cronograma de actividades previsto.

La actividad es evaluada positivamente por las siguiente razones: (i) permitió a los funcionarios conocer prácticas concretas para mejorar el acceso a la justicia de poblaciones vulnerables; (ii) facilitó la identificación de mejores prácticas que pudieran ser replicadas en Brasil; (iii) facilitó el acercamiento e intercambio entre los representantes de las 5 instituciones participantes; y (iv) resultó útil para definir qué objetivos deben alcanzarse y qué otros se han alcanzado satisfactoriamente en materia de acceso a justicia.

Si bien no existe registro de acciones concretas surgidas de la visita ni del impacto que esta tuvo, los funcionarios entrevistados expresaron que el Defensor que participó del intercambio tomó uno de los casos de buenas practicas el SOS Vic-TIMS 93 para implementarlo en su distrito como proyecto piloto.

La Actividad 3 “**Elaboración de un protocolo de actuación**” se cumplió parcialmente. En general, la evaluación se remite a lo expresado en la sección que evalúa el resultado I. A continuación se evaluarán los aportes de los expertos nacional e internacional para la elaboración del Protocolo.

La participación de la **experta internacional Françoise Mathe** fue activa en la primera mitad del proyecto. Durante su misión en Brasilia, la experta propone organizar el trabajo sobre el Protocolo en tres ejes: el acceso a justicia de jóvenes negros víctimas de violencia, el acceso a justicia de jóvenes negros infractores o sospechosos de serlo y el acceso a justicia de jóvenes negros discriminados en sus derechos civiles, políticos, económicos sociales y culturales. La experta continuó aportando ideas y colaborando en la redacción de los sucesivos borradores de protocolo, lo que se encuentra documentado en correos electrónicos intercambiados con el **experto local, Guilherme Nogueira**, y otros miembros del equipo local.

Sin embargo, la evaluación realizada por los entrevistados es que si bien el contenido propuesto por la experta internacional resultó muy interesante, no fue aplicado o incluido en la versión final del protocolo. Esto se debió al peculiar proceso de elaboración: el Protocolo fue redactado directamente por las instituciones de justicia del país e incorporó algunas demandas de la sociedad civil como por ejemplo, las veedurías de policía. El experto local y los funcionarios de la Secretaría de Reforma de la Justicia redactaron el texto final del Protocolo que incorporaba las visiones políticas. Los entrevistados manifestaron que enviaron este último texto a la experta internacional pero no obtuvieron respuesta de ella. La Secretaría realizó las articulaciones y negociaciones políticas para que el texto fuera acorde a las expectativas y exigencias de las distintas instituciones. La decisión de la Secretaría fue de retirar las acciones prácticas para incorporar directrices políticas, y esto permitió la adhesión de las instituciones. Por ejemplo, las organizaciones de jóvenes negros habían propuesto la desmilitarización de la policía, y eso figuraba en el primer borrador, pero luego ninguna agencia del estado quiso firmar esa cláusula porque no existe consenso sobre que la policía no tiene que estar militarizada.

El objetivo de la Secretaría fue involucrar políticamente a las instituciones y luego elaborar un plan de acción más concreto. Los funcionarios consideraron que sin el consenso sobre las directrices, el plan de acción nunca se iba a realizar. El proceso de elaboración del Protocolo se llevó a cabo durante junio, julio, agosto, septiembre y octubre, cuando originalmente estaba previsto para finalizar en agosto. Finalmente, se firmó el 29 de octubre.

Como se manifestó en la sección anterior, el texto del Protocolo de Intenciones no cumplió con las expectativas de los socios operativos ni del experto de apoyo que esperaban un documento operativo que pudiera ser inmediatamente adoptado por las instituciones. Fue por ello que se encomendó en noviembre al experto local la producción de un plan de acción operativo para el grupo de trabajo creado por el Protocolo. Este cumplió con la entrega de dicho documento; este documento no ha recibido comentarios por parte de los socios operativos ni de los otros expertos a la fecha de realización de esta evaluación. Los miembros del equipo local manifestaron que para la redacción final de este documento ellos esperaban una misión de la experta internacional programada para el mes de noviembre, misión que dijeron desconocer por qué razón finalmente fue suspendida<sup>12</sup>. Una explicación posible es que la presencia de la experta solamente se realizaría en el marco de las reuniones del plan de acción, pero estas no pudieron iniciarse por falta de consenso entre las instituciones de justicia.

Cabe resaltar que se evidencia un impacto positivo en la implementación del proyecto a partir de la incorporación del experto local, Guilherme Nogueira. Este experto demostró tener conocimiento de la problemática, voluntad de cumplir con las actividades encomendadas, buena disposición para la tarea y facilidad en la comunicación tanto con los funcionarios locales como con los socios operativos y con los demás expertos.

Con respecto a la actuación de la experta internacional, se evidenció una dificultad de comunicación (retraso y omisiones en responder correos electrónicos) así como una cierta incapacidad de comprender la cultura y los procesos locales, según manifestaron los entrevistados.

---

<sup>12</sup> Como ya se dijo, esta misión fue suspendida por los socios operativos ante la falta de una agenda, que no fue remitida por el equipo local.

La Actividad 4 **“Organización de un seminario de sensibilización y presentación del protocolo”** se cumplió. La evaluación se remite a lo expresado en la sección que evalúa el resultado 2. Cabe destacar que si bien la experta internacional tenía previsto participar del seminario de sensibilización que se realizaría el 12 de octubre, como la fecha fue postergada, no se pudo coordinar la agenda de la experta para que pudiera participar del seminario.

La actividad 5 **“Implementación del protocolo”** no se cumplió. La evaluación se remite a lo expresado en la sección que evalúa el resultado 1. Debe destacarse que todos los representantes de las instituciones entrevistadas manifestaron una gran voluntad de avanzar en la elaboración, aprobación y puesta en marcha de un plan de acción que haga operativo al Protocolo. Como muestra de esto, durante la entrevista realizada en la misión de evaluación, el Consejero del Consejo Nacional de la Judicatura, Guilherme Calmon, propuso iniciar cuanto antes este proceso y pidió fijar una reunión antes de fin de año. Se realizó la primera reunión el día 13 de diciembre 2013.

Un tema importante que surgió en la evaluación es la cuestión de la comunicación del equipo local con los socios operativos y expertos internacionales. Se detectaron problemas de comunicación entre las partes que dieron lugar a malos entendidos y obstaculizaron el proceso. En particular, los principales problemas fueron:

- El equipo local tuvo demoras habituales y excesivas en responder correos electrónicos.
- Aún cuando se lograban establecer comunicaciones, estas parecieron no ser efectivas en la opinión de los actores.
- La comunicación con la experta internacional fue lenta, y en algún caso no respondió los correos.
- Se verificó una divergencia entre las expectativas del grupo local y las expectativas de los socios operativos y los expertos.

En la perspectiva de los funcionarios entrevistados, que coinciden con este diagnóstico, las razones para ello son las siguientes:

- El flujo de trabajo de la Secretaria es muy grande; se les dificulta responder cada uno de los correos porque tienen muchos Programas y no tienen recursos humanos para cada uno de ellos. Si bien los proyectos de cooperación son importantes, responder todos los correos no es considerado una prioridad. Evaluando el resultado, los funcionarios manifestaron que debieron ser más sistemáticos en la respuesta a las comunicaciones.
- La respuesta a cada correo está sujeta a una decisión política que requiere de la aprobación de dos o tres personas, y en algunos casos, de la consulta a las demás instituciones de justicia participantes. Esto lleva tiempo y es lo que explicó la demora en algunos casos.
- Para ellos, el proyecto que se está evaluando es uno más de los muchos que tienen. Es solo una parte muy menor del presupuesto que ejecutan. Además, los proyectos financiados por el mismo gobierno están sujetos a rendir cuentas a la Presidencia y son prioritarios.
- Desde su perspectiva, Eurosocail no comprendió acabadamente la importancia que para Brasil tiene un Protocolo de Intenciones tal como está redactado, ni la complejidad de los procesos políticos en Brasil.

## 5. Resultados

El **objetivo general** según consta en el Marco general de resultados es “Contribuir al aumento de la cohesión social en Brasil favoreciendo el acceso a la justicia de los segmentos de población desfavorecidos y apoyando políticas públicas nacionales y procesos de reformas en marcha en el ámbito de la justicia”. El análisis de los efectos agregados amplios generados por las acciones del programa entendidos como cambios y avances promovidos o inducidos por las acciones del programa han sido **pertinentes** para la consecución del objetivo general.

Aún no se verifica un impacto concreto que permita dar por cumplido el objetivo, pero sí puede señalarse la pertinencia de las acciones en el contexto del país para lograrlo. Esto es así por las siguientes razones:

- Las principales instituciones del sector justicia han incorporado en su agenda la discriminación racial por primera vez en la historia de Brasil.
- Se ha creado una coalición de organizaciones del sector justicia para trabajar esta temática que es inédita en el país.
- Se ha reconocido, por primera vez en el caso de algunas instituciones, la existencia de discriminación racial en el sistema de justicia; esto quedó de manifiesto en el texto del Protocolo de Intenciones.
- El Protocolo de Intenciones constituye un punto de partida programático para la generación de un plan de acción por parte de las instituciones para superar las barreras de acceso a justicia de la juventud negra.

En relación con el **objetivo específico** establecido de “Eliminar y/o reducir el impacto negativo de barreras económicas, sociales, formales, estructurales y culturales que afectan a los jóvenes negros en situación de violencia” las acciones realizadas han sido **relevantes**. De la evaluación surge que las acciones realizadas coinciden con las prioridades y políticas de las entidades de justicia participantes en el proyecto, así como de los titulares de derechos.

Brasil cuenta con numerosos programas e iniciativas agrupados en dos políticas públicas diferenciadas: (i) aquellas orientadas a superar las barreras de discriminación contra la juventud negra y (ii) aquellas orientadas a incrementar el acceso a justicia. Sin pretender la exhaustividad, algunas de ellas son:

- Los programas “Justicia comunitaria”, “Casas de justicia” y “Programa de mediación y medios alternativos” (Secretaría de Reforma de la Justicia) cuyo objetivo es acercar la justicia a la población, particularmente a aquéllos más vulnerables;
- el Programa “Juventud Viva” que tiene a su cargo el diseño de la agenda de participación y social para la presidencia de la Nación. En este programa el estado brasilero trata por primera vez la situación de la juventud negra para prevenir la violencia. El plan “Juventud Viva” tiene cuatro ejes, uno de ellos implica incrementar el acceso a justicia y conlleva necesariamente al diálogo con las instituciones de justicia; es en este eje que el programa de Eurosocial fue considerado central por los actores involucrados.

- La Secretaría de Promoción de Políticas en contra de la Desigualdad Racial también implementa numerosas iniciativas para promover la cohesión de este grupo vulnerable, y además, trabaja directamente con los movimientos sociales integrados por personas de dicha condición.

El programa de Eurosocial ha permitido que por primera vez en Brasil las políticas en contra de la discriminación racial y las de acceso a la justicia encuentren espacios de actuación conjunta a través de la coordinación entre las instituciones públicas que trabajan estos dos temas. El proceso de redacción y aprobación del Protocolo ha permitido el diálogo entre las agencias encargadas de mejorar la cohesión social con las instituciones responsables de impartir justicia. Esto no sólo es importante por el hecho de mejorar una coordinación entre ambos tipos de instituciones, sino que implica que por primera vez se considere que existe discriminación en razón del color de la piel en el sistema de justicia de Brasil y se propongan lineamientos efectivos para tratar de superarla. Este hecho, ampliamente denunciado por los movimientos sociales, nunca había sido puesto en agenda por el sector justicia, ni mucho menos existía un reconocimiento formal de la situación.

### **5.1 Resultados logrados e impacto de la acción**

A continuación se analiza el cumplimiento de los resultados, así como los efectos agregados a nivel de política, y los factores que colaboraron en el cumplimiento de los mismos y/o aquellas barreras que impidieron su completo cumplimiento. En la sección anterior se evaluaron de forma desagregada las actividades previstas para cada resultado y los productos de cada actividad.

Existe una discrepancia entre los resultados presentados en el Plan de Acción y aquellos incluidos en el Marco General de Resultados. Mientras que en el Plan de Acción hay un solo resultado “Sensibilización de los operadores del sistema de Justicia sobre la situación de violencia contra la juventud negra y las formas de concretizar el acceso de esas personas a la Justicia” en el Marco General de Resultados aparecen dos: R1. “Elaborado y aplicado un protocolo que mejora los servicios de atención a personas con discapacidad por parte de operadores del sistema de justicia”; y R2. “Sensibilizados los operadores del sistema de justicia sobre la situación de violencia padecida por la juventud negra y las formas de concretar el acceso de esas personas a la justicia”. A los efectos de esta evaluación se toman los dos resultados del Marco General de Resultados.

Los indicadores que están incluidos en el Marco General de Resultados para verificar su cumplimiento son los siguientes:

- Aplicado protocolo que mejora el acceso a la justicia de los jóvenes negros en situación de violencia elaborado
- Compromiso institucional de los Consejos Nacionales de Justicia, Ministerio Público y Defensores Públicos Generales firmado
- Listado de asistencia al seminario de sensibilización de los operadores del sistema de justicia sobre la situación de violencia contra la juventud negra
- Visitas y reuniones a las 27 unidades de la Federación para adhesión y apropiación al protocolo
- Evaluado y documentado el proceso de implementación del proyecto

Con respecto al **RI. “Elaborado y aplicado el protocolo que mejora los servicios de atención a personas con discapacidad por parte de operadores del sistema de justicia”** la evaluación de las acciones, indicadores y medios de verificación expresan que el resultado ha sido alcanzado de forma parcial.

Un Protocolo de Intenciones para reducir las barreras de acceso a la justicia para la juventud negra en situación de violencia ha sido elaborado por el equipo local con el apoyo del experto nacional y ha sido aprobado por el Ministerio de Justicia, la Secretaría de Reforma de la Justicia, la Secretaría de Promoción de Políticas en contra de la Desigualdad Racial, la Secretaría General de la Presidencia, el Consejo Nacional de Justicia, el Consejo Nacional del Ministerio Público, el Consejo Nacional de los Defensores Públicos, el Consejo Federal de la Orden de los abogados, la Secretaría Nacional de la Juventud, la Secretaría de Políticas de Acciones Afirmativas y la Secretaría Nacional de Seguridad Pública.

Sin embargo, el Protocolo ha encontrado algunos obstáculos tanto en su elaboración como en su aplicación. Los principales fueron:

- El **proceso de elaboración** del Protocolo fue complejo. En primer término, éste debía nutrirse de un compendio de buenas prácticas en materia de políticas de acceso a justicia. Esto no fue posible, por el incumplimiento de la actividad destinada a la recopilación de dichas buenas prácticas por parte del programa. Tampoco colaboró la ausencia de un experto local en la fase de elaboración del primer borrador de protocolo. Con respecto a la participación de la experta internacional, su misión coincidió con la negativa de la candidata a experta local a hacerse cargo de las actividades del proyecto. La misión de la experta internacional logró realizarse en ese momento, pero el objetivo de dicha misión, que era iniciar la redacción del Protocolo, se vio frustrado. Si bien la experta dejó documentados los lineamientos estratégicos para la elaboración del Protocolo, el texto del mismo se demoró varios meses más (desde abril hasta octubre de 2012). Finalmente, fueron los miembros del equipo local en coordinación con las instituciones de justicia quienes elaboraron el texto definitivo que fue finalmente aprobado en octubre. La explicación de las autoridades locales sobre este proceso y sus demoras es que los procesos políticos en Brasil para ser efectivos requieren del consenso. Nunca podría haberse aprobado un texto escrito por un experto, sino que el contenido del Protocolo debía ser de exclusiva autoría de las instituciones firmantes. Estas instituciones nunca firmarían o apoyarían un Protocolo que no reflejara completamente las estrategias de política de sus propias instituciones; por ello, la única forma de éxito es que el Protocolo sea elaborado, negociado y consensuado entre las instituciones firmantes.
- El **contenido del protocolo** no resultó ser lo esperado por los socios operativos de Eurosocial. Eurosocial definió para todos los países participantes del programa que los Protocolos que se redactasen para mejorar el acceso a justicia de las poblaciones vulnerables definidas en cada país debía ser operativo. Es decir, un Protocolo que fuese de directa implementación por parte de los operadores de justicia. Esto no ocurrió en Brasil. El Protocolo de Intenciones que finalmente se aprueba es un texto programático con lineamientos estratégicos de política pública de acceso a justicia para la juventud negra, pero que para su aplicación requiere de un plan de acción operativo. El mismo Protocolo da cuenta de esta situación y establece un plazo de 60 días para la redacción de un plan de acción por parte de las organizaciones firmantes. Mientras se realiza esta evaluación transcurre este plazo. Dado que aún las instituciones se han reunido por primera vez el 13 de diciembre, es factible que dicho plazo no se cumpla. Sin embargo, de las entrevistas con las instituciones firmantes

surge que ellas son conscientes de la obligación impuesta por el Protocolo, y todas se mostraron proclives a redactar este plan de acción operativo. Como forma de superar la falta de un documento operativo, el experto local Guilherme Nogueira, a sugerencia de los expertos de Eurosocial, y en coordinación con la Secretaría de Reforma de la Justicia, ha redactado un borrador o propuesta para el plan de acción que pondrán a disposición de las instituciones de justicia cuando se inicie el proceso indicado en el Protocolo. Las autoridades políticas señalaron que si bien consideran ese texto un muy buen aporte, el texto final del plan de acción sólo será el producto de las negociaciones y el consenso de las instituciones de justicia.

- Por todo lo expuesto, la **aplicación del Protocolo** no se ha iniciado. En particular, al no ser un protocolo operativo sino programático, su aplicación depende de que o bien se elabore un plan de acción conjunto por parte de las instituciones de justicia o de que cada institución adopte los lineamientos del protocolo y los adapte a sus prácticas. Durante la evaluación, no se ha verificado que ninguna de las instituciones firmantes haya adoptado medidas concretas tendientes a la aplicación efectiva del Protocolo.
- Además, en opinión de los entrevistados, existen **dos visiones contrapuestas de la problemática de la discriminación racial en Brasil**. Una, a la que denominaron eurocéntrica, que considera que los problemas de discriminación surgen del bajo nivel socio-económico de los negros en el Brasil. Según esta visión, la disminución de la pobreza y el acceso a la educación superarán la discriminación. La segunda visión, sostenida por los movimientos sociales de negros y compartida por algunos funcionarios gubernamentales, considera que la discriminación tiene raíces culturales y se explica en el diseño histórico del país. Los negros han sido tradicionalmente sojuzgados por los blancos y el sistema social, incluido el sistema de justicia, reproducen esto, y de ahí surge la discriminación. Según esta visión, es necesario no sólo trabajar en reducir la pobreza de los negros, sino fundamentalmente en acciones afirmativas que rompan los prejuicios culturales. Según los entrevistados, no existe consenso frente a estas dos visiones entre los mismos funcionarios del gobierno; esto explica una tensión adicional a la hora de redactar el Protocolo.

Sin embargo, puede verificarse que el Protocolo de Intenciones tal como está redactado y como ha sido aprobado ha tenido algunos efectos positivos en la lucha contra la discriminación racial en Brasil:

- Por primera vez las instituciones de justicia han reconocido que existe discriminación en materia de raza en las instituciones de justicia de Brasil. Según los funcionarios entrevistados, esto tiene suma relevancia porque las instituciones de justicia, tradicionalmente conservadoras, han negado siempre la existencia de tal discriminación.
- Por primera vez las instituciones de justicia han puesto en agenda el tema de la discriminación racial. Esto adquiere relevancia porque son ellas mismas las que consideran que deben realizarse acciones concretas de política pública para superar esta discriminación en el acceso a justicia.
- Por primera vez se produce un diálogo importante entre las instituciones de justicia, el Poder Ejecutivo y algunas organizaciones de la sociedad civil para evaluar y buscar soluciones al problema de la discriminación racial en el sistema de justicia.
- Por primera vez se realizan acciones concretas para unir dos problemáticas que siempre se trataron en forma separada en Brasil: las barreras para el acceso a justicia y la discriminación racial.

Con respecto al **R2. “Sensibilizados los operadores del sistema de justicia sobre la situación de violencia padecida por la juventud negra y las formas de concretar el acceso de esas personas a la justicia”** también ha sido alcanzado de forma parcial.

Este objetivo debía lograrse a través de la realización de un seminario de presentación del protocolo y de sensibilización de los operadores judiciales y de las visitas y reuniones a las 27 unidades de la federación según consta en los indicadores del marco General de Resultados.

El **seminario de sensibilización** se realizó en Brasilia el 22 de octubre de 2013. Participaron representantes de las instituciones firmantes del protocolo, y a la tarde, se realizó un taller con representantes de la sociedad civil. Si bien este evento había sido pensado como de alto impacto político con la participación de Ministros y la firma del Protocolo en ese momento, debido a un llamado de último momento de la Presidenta a los Ministros, estos no pudieron asistir. De todos modos, todas las instituciones firmantes estuvieron representadas y hubo múltiples oradores expertos en temas de acceso a justicia y discriminación racial. Con respecto a los participantes, los listados provistos por el equipo local muestran una cantidad de asistentes mayor a 50, provenientes de las instituciones públicas firmantes y de organizaciones de la sociedad civil. No puede evaluarse la calidad de las presentaciones ya que no se previó un sistema de evaluación administrado a los participantes.

Otra actividad de sensibilización de los operadores a juicio de esta evaluación fue la **visita de 5 funcionarios a París** para conocer buenas prácticas acerca de acceso a justicia y acciones afirmativas. Los operadores evaluaron muy positivamente este intercambio como forma de sensibilizar a los operadores porque les dio la oportunidad de conocer más de cerca la problemática, observar y aprender soluciones a problemas similares, y sobre todo, les permitió generar un nivel de confianza y de colaboración entre los representantes de las cinco instituciones que luego facilitó el trabajo en conjunto.

Por último, la actividad de **visita y reuniones a las 27 unidades de la Federación** nunca se cumplió. Durante la misión a Brasilia, se interrogó acerca de esta actividad y los representantes de la Secretaría de Reforma de la Justicia no recordaban siquiera que estuviera en su plan de acción. En el Plan de Acción detallado versión 31/07/2013 tampoco aparece, y tal como se dijo al inicio, este es el documento que el grupo local ha tomado como base del Programa. Sin embargo, esta actividad figura tanto en el Plan de Acción inicial como en el Marco General de Resultados. Es por ello que se la incluye en la presente evaluación como no cumplida. No queda claro a esta evaluación si esta actividad se ha desechado de común acuerdo con los socios operativos y los expertos o si ha sido una decisión unilateral del grupo local. Por otra parte, los funcionarios de la Secretaría de Reforma de la Justicia manifestaron que esta actividad hubiera sido de imposible cumplimiento por falta de recursos económicos, humanos y de tiempo, que nunca debió haberse incluido en el Plan de Acción.

Como **efecto positivo**, es importante destacar que todo el proceso de negociación y elaboración del protocolo implicó la sensibilización de los operadores del sistema de justicia acerca de la problemática. Si bien la duración del proceso de redacción del protocolo no fue la definida en el cronograma del Programa sino que se alargó, esto implicó la realización de numerosas reuniones, consultas vía correo electrónico y telefónicas que favorecieron la sensibilización de los operadores. No queda claro cuánta de esta sensibilización mayormente producida en cuadros medios y altos de las instituciones de justicia se trasladará a otros cua-

dros medios y bajos que son quienes deben implementar en lo cotidiano las medidas en contra de la discriminación.

## 6. Conclusiones y recomendaciones

La conclusión general es que el programa en Brasil fue positivo, en el sentido que logró la inclusión de la problemática de la discriminación en materia de acceso a justicia de la juventud negra en la agenda pública; sin embargo, tuvo problemas de ejecución que dificultaron el logro de los objetivos, resultados y actividades, algunos de los cuales no se alcanzaron o se alcanzaron parcialmente.

En particular puede señalarse:

- El mayor aporte del programa al gobierno de Brasil fue la posibilidad de reunir por primera vez a instituciones del sector justicia para debatir la discriminación de la juventud negra en materia de acceso a justicia y lograr un acuerdo programático entre dichas instituciones. Esto es valorado muy positivamente por las autoridades brasileras y es considerado un logro muy valioso en términos políticos y una gran contribución de Eurosocijal.
- La elaboración de un Protocolo de las características del que se elaboró en este programa requiere un proceso complejo en Brasil. Se debe involucrar políticamente a las instituciones para producir un cambio que incluya acciones concretas. Los tiempos y el proceso de toma de decisión de cada institución son muy distintos; no se podría haber hecho un solo protocolo operativo uniforme para todas ellas. Cada institución de justicia tiene mucha autonomía; por ello, es necesario conseguir consensos y aunar voluntades. Además, es considerado inapropiado para el gobierno federal imponer un texto de Protocolo a otras instituciones de otros estados federativos y de otros poderes. Se recomienda tener en cuenta este aspecto cultural propio del proceso político brasiler, con los tiempos que ello conlleva para realizar un plan de acción más realista y ajustado a las posibilidades políticas para 2014.
- Las expectativas de los socios operativos y expertos internacionales fueron muy distintas de las que tenía el grupo de trabajo local. La barrera idiomática es con seguridad un factor que influye en esta situación. Hubo una discordancia de expectativas entre el gobierno de Brasil por una parte, que priorizó el consenso político acerca de trabajar en un Protocolo programático, y las expectativas de los socios operativos y expertos sobre lo que debía producirse, aprobarse e implementarse (un Protocolo operativo). Esta situación es aún más problemática dado que el gobierno de Brasil manifestó conocer la disconformidad con el Protocolo solo un mes antes de su aprobación cuando no había posibilidades de revisión. Sin embargo, para el gobierno brasiler, los logros del Programa fueron mucho mayores que los planteados originalmente, incluso que las expectativas de los socios operativos. Se recomienda plantear con mayor claridad no solo los resultados y actividades esperadas, sino acompañar al equipo local más de cerca en relación con el contenido y orientación de cada actividad. Sería deseable que se diera un seguimiento presencial mayor por parte de los socios operativos y/o unidad de apoyo que incluya más misiones al país en el caso de Brasil.
- En estrecha relación con lo anterior, hubo una falta de concordancia entre la metodología adoptada en el Plan de Acción y la metodología considerada posible por el gobierno para la redacción del

Protocolo. Según expresaron los integrantes del equipo local en las entrevistas, los socios operativos pretendían que las instituciones de justicia negociaran y aprobaran un Protocolo cuyo texto sería redactado por expertos del programa, mientras que el gobierno de Brasil considera que esta mecánica es inapropiada, y que son las mismas instituciones las que deben definir las orientaciones de política, las estrategias y el contenido del Protocolo.

- Las negociaciones iniciales entre el gobierno de Brasil y los socios operativos tuvieron fallas. El gobierno no pudo explicar con claridad qué esperaba del Programa y hasta dónde podrían comprometerse. El gobierno manifestó tener poca experiencia en la negociación con la cooperación internacional, y por ello, el Plan de Acción redactado en setiembre de 2012 no resultó realista. Asimismo, hubo una falta de comprensión de la cultura del país que se manifiesta por ejemplo, en las demoras en las actividades y cambios de fecha de las mismas. El gobierno propuso que Eurosocial debería tener más claro lo que Brasil necesita y que el gobierno debería tener más claro lo que Eurosocial espera y cuando esto sea así, encontrar una posición de equilibrio que evite las divergencias. Se sugiere tomar este dato en consideración planteando un Plan de Acción y un cronograma más realista y trabajar más de cerca con el gobierno local para conocer con anticipación sus expectativas.
- El gobierno de Brasil manifestó una clara voluntad de continuar la cooperación con Eurosocial. Además, señalaron que las acciones propuestas dentro del programa son pertinentes y relevantes para las políticas públicas definidas en Brasil en contra de la discriminación de la juventud negra, en particular, con el programa Juventud Viva. Pero también señalaron que los tiempos y la metodología de trabajo y el consenso político deben respetarse. En particular, cualquier iniciativa relacionada con políticas para la población negra adquiere un contenido altamente sensible y muy político en Brasil.
- Las organizaciones del movimiento negro que estuvieron involucradas en el protocolo están conformes sobre todo porque su firma implica que las instituciones de justicia reconocen que hay discriminación racial en el acceso de esta población a la justicia, y este reconocimiento es la primera vez que se produce en Brasil.
- Se observó un problema respecto del manejo documental del proyecto y del archivo de los documentos. Existen diferentes versiones de los documentos; no se puede determinar cuál de ellas es la aprobada definitivamente o la versión final. No existe documentación de los cambios entre una versión y otra y de su aprobación por parte de Eurosocial. Esto dificulta el registro del Programa así como su evaluación. Deberían mejorarse tanto el archivo documental como el proceso de aprobación de los documentos junto con las modificaciones que surgieran durante la vida del Programa. También, deberían mejorarse la técnica de redacción de resultados, actividades e indicadores.
- El gobierno considera que la demanda de informes y la fluidez de la comunicación requerida por Eurosocial es excesiva en términos de la capacidad de respuesta de la Secretaria. Esta no se encuentra organizada internamente para atender el flujo de exigencia de Eurosocial. No parece factible el cumplimiento de informes mensuales del proyecto. Asimismo se evidenció una voluntad de mejorar para cumplir con estas exigencias, aunque dentro de un esquema realista. Se recomienda evaluar la capacidad operativa de la Secretaria para 2014 y pautar un nivel de reporte acorde con las posibilidades reales de respuesta.

- El éxito de los programas de Eurosociaal, como el proyecto en Brasil lo demuestra, se beneficia mucho de una fluida comunicación con el equipo local y se ve gravemente amenazado cuando esta comunicación fracasa. Se recomienda que el experto a cargo del apoyo y seguimiento viaje al país al inicio o en la primera parte del proyecto, idealmente en coincidencia con algún hito o evento público. Esto garantiza un mayor entendimiento con el equipo local, despeja dudas, alinea expectativas y genera mayor diálogo; además, puede servir como un hito que cataliza el inicio de la ejecución de los proyectos si están demorados.
- Se recomienda establecer explícitamente mecanismos y cronograma de coordinación, y aplicarlos efectivamente durante la implementación del programa.
- Se recomienda diseñar un plan de monitoreo y evaluación desde el inicio del programa, que incluya una batería de indicadores y líneas de base que facilite su posterior evaluación.



## **Anexo I Organigrama**