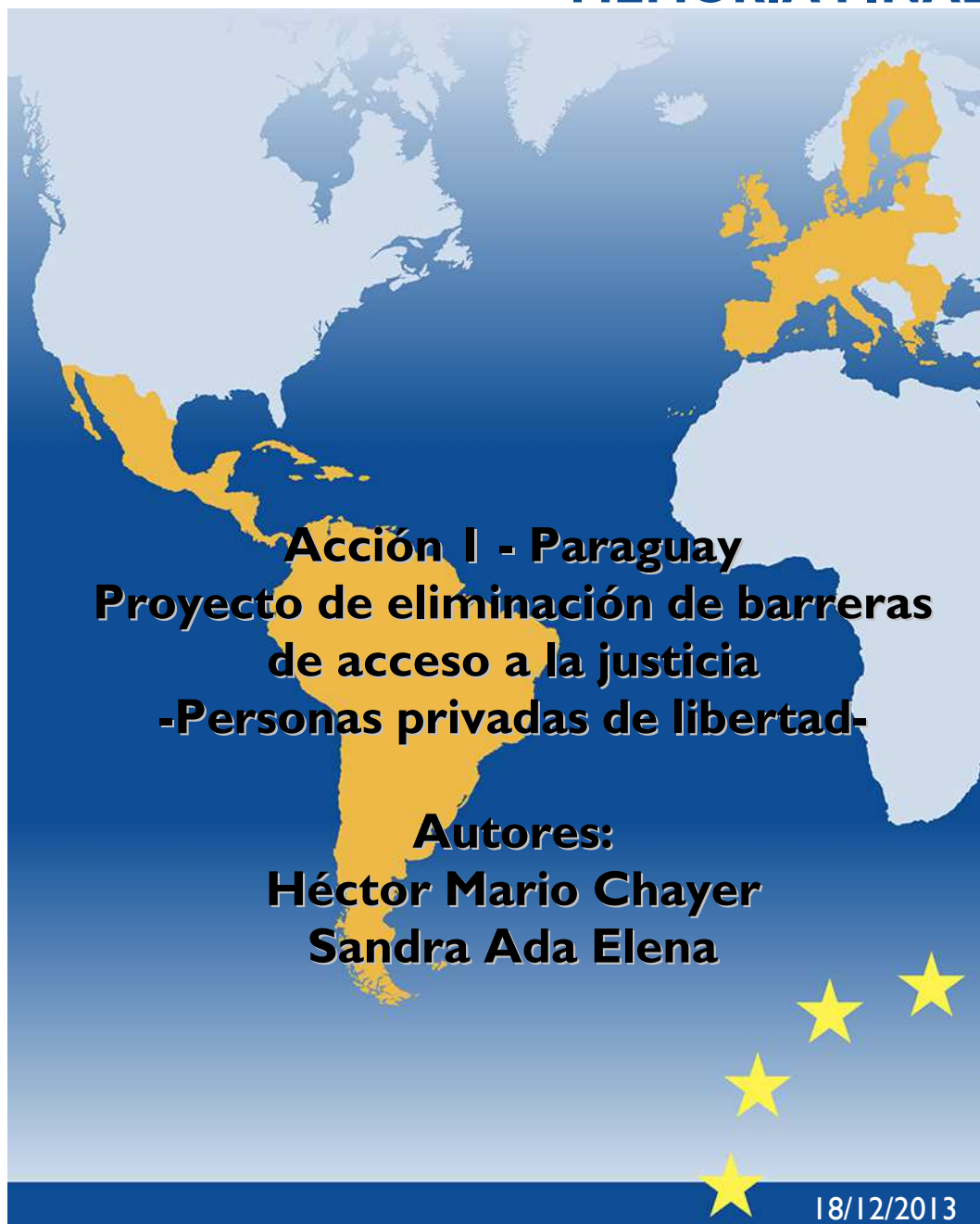


## MEMORIA FINAL



### Socios Operativos



Consortio Liderado por

Socios Coordinadores



PROGRAMA FINANCIADO POR LA UNIÓN EUROPEA

Participan más de 80 Socios Operativos y Entidades Colaboradoras de Europa y América Latina

## 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 .....	15
4.	Análisis y monitoreo del desarrollo de los planes de acción nacionales.....	16
4.1	Desarrollo de la fase de identificación y formulación.....	17
4.2	Desarrollo de la fase de implementación.....	18
5.	Resultados .....	19
5.1	Resultados logrados e impacto de la acción .....	19
5.2	<b>Sostenibilidad de la acción.....</b>	24
6.	Conclusiones y recomendaciones .....	24
7.	<b>Bibliografía relacionada.....</b>	25
8.	<b>Documentos de referencia del proyecto.....</b>	25
	Anexo I Organigrama.....	26

## I. Introducción

La presente Memoria final se propone narrar el proceso de planificación, ejecución y los productos elaborados en el Plan de Acción de Paraguay del componente de Acceso a la Justicia, a la vez que 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 de Paraguay. 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 de productos cuya implementación, en el caso de Paraguay, 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 Paraguay se enfoca, como grupo vulnerable, en las personas adultas privadas de libertad. Su objetivo específico es “Reducir el impacto negativo de barreras de infraestructura, geográficas y administrativas que afectan a adultos privados de libertad en el acceso a la justicia”.

Los productos principales del proyecto son dos:

- un “Protocolo de acceso a la justicia para personas adultas privadas de libertad” a través del sistema de videoconferencia, formalmente adoptado por parte de Ministerio de Justicia y Trabajo, Corte Suprema de Justicia, Ministerio Público y Ministerio de la Defensa Pública; y
- la instalación de un sistema de videoconferencias entre las penitenciarias y los juzgados. Este sistema es visto como una herramienta para lograr la celebración oportuna de las audiencias penales, la celeridad en las comunicaciones, el ahorro de recursos públicos y la reducción de riesgos de seguridad en el traslado de personas adultas privadas de libertad.

Si bien ambos productos se han logrado solo parcialmente a diciembre de 2013, puede afirmarse que ambos se han logrado de manera eficiente a través de las actividades realizadas, con recursos y tiempos razonables. Y que son totalmente pertinentes para el logro de los resultados esperados y objetivos planteados, tal como surge del análisis a continuación.

## 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 cada país concede carácter prioritario. 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 Paraguay, recogió la opinión del Ministerio de Justicia y Trabajo, identificando las principales barreras organizacionales, actitudinales y estructurales en el acceso a la justicia. Y como grupo vulnerable prioritario, señalaba al “grupo constituido por las personas privadas de libertad, con especial atención para el Ministerio de Justicia a las madres en prisión”. 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 entre los países participantes 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 no recoge información sobre Paraguay.

El análisis fue profundizado 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 Paraguay, retoma como grupo vulnerable prioritario a las personas privadas de libertad (con especial atención a las madres en prisión), e identifica cuatro buenas prácticas para promover su acceso a la justicia. Una de ellas, el uso de la videoconferencia durante la ejecución de la pena en Costa Rica cuyo impacto según indicadores de efectividad es la rapidez, se constituyó en la referencia central para el proyecto de Paraguay.

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 del Plan 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 septiembre de 2012, los países adoptaron las definiciones principales de su Plan de Acción. El equipo local de Paraguay que asistió pertenecía al Ministerio de Justicia y Trabajo. Lo integraban el Secretario general del Viceministerio de Justicia Rafael Laterra y la funcionaria Cristina Arrúa Vega. En este momento, se abandonó el foco en las madres en prisión (dado que su número era mínimo), manteniendo como grupo vulnerable a las personas adultas privadas de libertad y adoptando como objetivo específico “Reducir el impacto negativo de barreras de infraestructura, geográficas y administrativas que afectan a adultos privados de libertad en el acceso a la justicia”. La instalación de un sistema de videoconferencias entre las penitenciarias y los juzgados en Asunción se visualizó como la herramienta principal para lograr la celeridad en las comunicaciones, el ahorro de recursos públicos y reducción de riesgos de seguridad en el traslado de personas adultas privadas de libertad. Luego del Taller, los funcionarios ratificaron los lineamientos del Plan con las autoridades y entregaron una última versión con fecha del día 4 de octubre de 2012.

---

<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.

<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.

Según la descripción del problema que contiene el Plan, a octubre de 2012 en Paraguay eran 7.890 adultos privados de libertad, de los cuales sólo se encontraban condenados 2116. La principal barrera identificada para el acceso a la justicia de este grupo vulnerable es la de infraestructura y geográfica. Si bien la Penitenciaría más importante del país está cerca de Asunción, tiene una capacidad de 1500 personas pero una población de 3613 internos. La sobrepoblación carcelaria obliga a trasladar internos a otros centros de reclusión en el interior del país, mientras sus procesos penales se siguen tramitando en juzgados con sede en Asunción. Esto genera un grave retraso en la sustanciación de dichos procesos y el acceso a la justicia durante la privación de libertad, atendiendo a que los privados de libertad deben ser trasladados a la capital para cumplir con audiencias y otros actos procesales y muchas veces no se cuenta con los medios para ello.

La primera actividad prevista en el Plan era la de convocar a una mesa de diálogo interinstitucional entre actores claves (identificados en ese momento como Ministerio de Justicia y Trabajo, Corte Suprema de Justicia, Ministerio Público y Policía Nacional), y el resultado de esta mesa iba a ser la firma de un convenio marco “Para la eliminación de barreras de acceso a la justicia para adultos privados de libertad” y la constitución de una comisión especial integrada por representantes de las instituciones involucradas para seguir la ejecución del proyecto. Se previó una Visita de estudio a Costa Rica y Panamá, para conocer sus experiencias en materia de uso de videoconferencia en los procesos penales, a realizarse en el mes de noviembre de 2012. La elaboración del “Protocolo de acceso a la justicia para personas adultas privadas de libertad” a través del sistema de videoconferencia era el producto principal de la mencionada Comisión, que se realizaría aprovechando la experiencia de Panamá y Costa Rica y con el apoyo de un experto nacional y un experto internacional. Se aspiraba a que el Protocolo estuviera adoptado formalmente en la segunda semana de marzo de 2013. Para fines de marzo se preveía realizar cuatro talleres de lanzamiento del Protocolo y capacitación de los actores de justicia involucrados. Y según el Plan, los equipos estarían adquiridos (2 por el Ministerio de Justicia y Trabajo, 2 por Eurosocietal), instalados y conectados para junio de 2013.

Siempre quedó claro que el uso de videoconferencias en el proceso penal durante la privación de libertad no apunta a reemplazar las visitas carcelarias obligatorias para Defensores y/o Jueces, sino a la realización de otros actos procesales que legalmente pueden realizarse durante la ejecución de la pena, favoreciendo el acceso a la justicia de las personas adultas privadas de libertad, con menores costos y menores riesgos de seguridad. Además, se entiende que el uso de las videoconferencias podrá extenderse a otros actos y otros partícipes del proceso penal y civil, tales como la declaración de peritos, declaración de testigos, etc. Por lo tanto, la videoconferencia para audiencias del proceso penal durante la ejecución de la pena viene a ser un caso piloto para su adopción en el sistema de justicia.

El Plan de Políticas Públicas en el cual se enmarcó en su momento este Plan de Acción es el Programa Justicia con Dignidad en su componente de Acceso a la Justicia. Este Programa impulsa políticas, planes y programas para facilitar el acceso a los mecanismos formales de resolución de conflictos; y, para posibilitar el ejercicio de derechos y la defensa de los mismos.

Así mismo es importante recalcar que Paraguay desde el principio asumió los costos de infraestructura y parte de los costos para la adquisición de herramientas tecnológicas para videoconferencias, como así también la dotación de recurso humanos debidamente capacitados que sean necesarios.

El mecanismo de coordinación establecido en el Plan de Acción fue un comité integrado por un representante de Eurosocietal, Ministerio de Justicia y Trabajo y Corte Suprema de Justicia, pautando tres reuniones por videoconferencia durante la vida del proyecto.

Como síntesis del Plan, se presenta la elaboración realizada por los socios operativos en el Marco general de resultados:



<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>
AI.1 Celebración de una mesa de diálogo interinstitucional entre actores claves	El objetivo es convocar una mesa de diálogo interinstitucional entre actores claves y firmar un convenio marco para "la eliminación de barreras de acceso a la justicia de adultos privados de libertad"	Encuentro	Informe de la mesa de diálogo Convenio marco firmado por los actores claves	Paraguay	1 día (Asumido por Paraguay)
AI.2 Visita de estudio a Costa Rica y Panamá de 2 funcionarios acompañados de Experto UE o AL para conocer la experiencia y el funcionamiento de la videoconferencia	El objetivo es acceder a buenas prácticas de Costa Rica y Panamá en la implementación y el funcionamiento de la videoconferencia en el marco de la ejecución de las penas de los adultos privados de libertad	Visita de estudio	Informe de lecciones aprendidas y buenas practicas identificadas	Costa Rica y Panamá	1 semana de estancia 2 funcionarios + experto UE o AL
AI.3 Elaboración y adopción de un protocolo de acceso a la justicia de las personas privadas de libertad	El objetivo es acompañar las instituciones de Justicia involucradas en la elaboración de un protocolo de acceso a la justicia para personas adultas privadas de libertad, que prevé la utilización de la videoconferencia en la ejecución de la pena	Asistencia técnica UE o AL; Asistencia técnica local o AL	Informe de expertos AL- UE; Protocolo	Paraguay	1 Experto UE 10 días (incluye Misión 5 días en Paraguay) ; 1 Experto local 10 días,
AI.4 Organización de talleres de lanzamiento del protocolo y capacitación de los actores involucrados	El objetivo es organizar 4 talleres para lanzar el protocolo y formar a los actores de justicia involucrados sobre el protocolo	Encuentros	Informe final de los talleres Planes de capacitación	Paraguay	1 día cada taller (propuesta); Impresión materiales; Alquiler locales; coffe break

<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>
A2.1 Instalación de un sistema de videoconferencia (proyecto piloto que podrá generalizarse en todo el territorio)	El objetivo es apoyar la experimentación de la implementación de un sistema de videoconferencia entre 4 penitenciarías y los juzgados penales de Asunción con el fin de lograr celeridad en la comunicaciones, ahorrar recursos públicos y reducir el riesgo de seguridad en el traslado de personas privadas de libertad, incluyendo la capacitación técnica para operadores de videoconferencia	Material de videoconferencia para 2 penitenciarías	Informe de instalación del sistema de videoconferencia elaborado por la empresa seleccionada	Paraguay	Pendiente de determinar los plazos de ejecución

Con las definiciones de Eurosocial respecto de las actividades propuestas para su financiación, quedó expedito el camino para iniciar de inmediato **las etapas de implementación y evaluación y seguimiento**.

El Plan de Acción nacional de Paraguay tenía previsto ejecutar las principales acciones en el periodo octubre 2012 / junio 2013, para luego continuar con un seguimiento de la implementación del sistema de videoconferencias. El motivo era que en abril de 2013 se desarrollarían elecciones presidenciales, y las nuevas autoridades asumirían el 15 de agosto de 2013. Las transiciones de un gobierno a otro generan habitualmente en Paraguay un corte administrativo o período de inactividad importante (previsto para julio y agosto de 2013) además de cambios en la agenda de gobierno. Se identificó por tanto al cambio de autoridades como un importante riesgo para la continuidad del proyecto, ya que el equipo local estaba constituido por personal del Viceministerio de Justicia, perteneciente al Ministerio de Justicia y Trabajo, es decir, al Poder Ejecutivo que finalizaría su mandato.

Sin embargo, el inicio del proyecto se demoró de modo notable debido a razones coyunturales que impedían al equipo local convocar a la Mesa interinstitucional. Recién en marzo de 2013 comenzó propiamente la implementación con la preparación de la **Visita de intercambio a Costa Rica**, para conocer la buena práctica del uso del sistema de videoconferencia durante la ejecución de la pena. Se debió descartar la visita a Panamá pues no se recibió respuesta de las autoridades judiciales panameñas pese a los esfuerzos de los socios operativos y el experto internacional.

La Visita de estudio a Costa Rica se realizó en abril, con la participación de 3 funcionarios del Ministerio de Justicia y Trabajo (Diego Bogado, con perfil técnico en informática y Vanessa Napout y Cristina Arrúa Vega con perfil legal), acompañados por el experto internacional Héctor Mario Chayer.

La Visita permitió conocer de primera mano el uso de la videoconferencia que realiza la Defensa Pública de Costa Rica, a través de reuniones con sus responsables operativos y técnicos y la participación en experiencias reales. La Defensa Pública en Costa Rica utiliza la videoconferencia como mecanismo de seguimiento de la calidad del servicio de los defensores públicos, comunicándose con centros penitenciarios para recibir comentarios y reclamos; y como instrumento de capacitación.

En segundo lugar, a través de reuniones con un Juez de Ejecución Penal y la participación por videoconferencia en una audiencia de libertad condicional, se pudo conocer las potencialidades y limitaciones de la videoconferencia como instrumento en el proceso penal.

En tercer lugar, al participar en una capacitación en la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se accedió a su uso como herramienta de capacitación y para la declaración de testigos, peritos y presuntas víctimas ante este tribunal.

Finalmente, se recabó información sobre la infraestructura edilicia y tecnológica necesaria, incluyendo el conocimiento directo del equipamiento utilizado en las salas de audiencia del Poder Judicial, en la sala de capacitación de la Defensa Pública, en un Centro de Atención Institucional (cárcel) y en la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Los principales resultados de esta provechosa visita fueron que:

- Se comprendió con claridad la buena práctica de Costa Rica en el uso de la videoconferencia para expandir el acceso a la justicia de los adultos privados de libertad, en tanto minimiza traslados, facilita la comunicación a distancia, elimina molestias de los privados de libertad (cuyo traslado es en

vehículos sumamente incómodos) y riesgos de seguridad. Estas ventajas se destacan en los casos de privados de libertad de alta peligrosidad (que requieren mucha custodia) o que están en centros de detención a mucha distancia de la sede de los defensores o los tribunales.

- Se identificó el liderazgo de la Corte Suprema como factor decisivo para la implementación de la videoconferencia en los actos procesales, ya que los jueces y defensores mantienen reservas sobre su uso como herramienta procesal, en tanto consideran que la participación física es una instancia superior de intermediación y contacto con el privado de libertad.

Lamentablemente, los protocolos de la Defensa Pública para el uso de la videoconferencia como mecanismos de comunicación y como instrumento de capacitación están en revisión, por lo cual no se recibió una copia de estos documentos.

La Visita también sirvió para definir las necesidades de infraestructura y las características de las herramientas tecnológicas a adquirir, plasmadas en el informe técnico de Diego Bogado de mayo 2013.

En junio, la experta nacional Ariana Escobar Carissimo y el experto internacional Héctor Mario Chayer culminaron la preparación de un documento de trabajo, titulado “Marco legal para la implementación de un Protocolo de acceso a la justicia para personas privadas de libertad en Paraguay”. El documento pasa revista a los antecedentes de uso de la videoconferencia en el sistema judicial paraguayo, y analiza su justificación legal. También recoge antecedentes internacionales, con especial hincapié en la experiencia de Costa Rica. También, avanza en la identificación de los actos procesales en los cuales podría aplicarse. Este documento se constituyó en el primer insumo para ser tratado por la Mesa de dialogo interinstitucional.

Esta **Mesa de dialogo interinstitucional** entre actores claves (Ministerio de Justicia y Trabajo, Corte Suprema de Justicia, Ministerio Público y Ministerio de la Defensa Pública en lugar de la Policía Nacional, que había sido erróneamente incluida en el Plan de acción) se reunió por primera vez en setiembre de 2013, pese a que estaba prevista para comenzar a reunirse en 2012<sup>5</sup>. En esta reunión, la experta nacional presentó y puso a debate el documento “Marco legal para la implementación de un Protocolo de acceso a la justicia para personas privadas de libertad en Paraguay”, Dado el tiempo transcurrido, en lugar de apuntar a la firma de un convenio marco para la eliminación de barreras de acceso a la justicia para adultos privados de libertad, se reformuló su objetivo, que pasó a ser directamente el de acompañar el proceso de

---

<sup>5</sup> Participaron de la primera reunión:

María Selva Morel, Ministerio de la Defensa Pública  
Ronald D. Gonzales, Ministerio de la Defensa Pública  
Teresa Martínez Acosta, Fiscal Anti Trata  
Magdalena Quiñones, Ministerio Público  
Tania Abdo Rocholl, Dirección de DD.HH. – MJT  
Alicia Alvarez, Dirección de DD.HH. – MJT  
Artemio Vera, Penitenciaría Nacional Tacumbú  
María Elena Genes, Correccional de Mujeres Casa del Buen Pastor  
Francisco Quiñonez, Dirección General de Establecimientos Penitenciarios y Ejecución Penal  
Nelson Mora, Dirección General de Gabinete del MJT  
Mónica Paredes M., Dirección de Asuntos Internacionales CSJ  
Nury Nontiel, DD.HH. CSJ  
Horacio Cotas Gómez Núñez, DD.HH. CSJ  
Pedro Mayor Martínez, Juez de Ejecución  
Ariana Escobar, Consultora Nacional  
Weldon Walter Black, Director General de Justicia  
Cristina Arrúa, Asistente de Coordinación

elaboración del “Protocolo de acceso a la justicia para personas adultas privadas de libertad” a través del sistema de videoconferencia, como una instancia de análisis y validación.

Como primer paso, se le presentó el ya mencionado Análisis del marco legal, para obtener retroalimentación sobre el documento, identificar actos judiciales que se pueden tramitar por videoconferencia, los obstáculos prácticos y normativos, e identificar otras fuentes de información estadística asociada (cantidad, frecuencia, actores involucrados, lugares de partida y destino de los traslados, entre otros). El documento fue discutido y aceptado sin mayores modificaciones. En otras palabras, la Mesa aceptó el análisis legal de los actos procesales que se realizarán por videoconferencia y se logró la construcción de consensos.

El experto internacional elaboró en consecuencia la versión 1.0 del Protocolo, y la entregó al equipo local a inicios de octubre de 2013. Se abrió una instancia de consultas y discusión en la mesa de trabajo interinstitucional. Se recibieron aportes de la Mesa como tal y de las diversas instituciones, a saber:

- Algunas observaciones respecto al borrador del Protocolo de acceso a la justicia para personas adultas privadas de libertad en Paraguay, Defensora Adjunta Penal Prof. Abg. Selva Morel de Acevedo.
- Nota 081 del 10 de octubre de 2013, Agente Fiscal Abg. Martínez Acosta, Unidad especializada en la lucha contra la Trata de Personas.
- Nota del 07 de noviembre de 2013 de la Corte Suprema de Justicia.
- Aportes al documento de trabajo Protocolo de Acceso a la Justicia para Personas Adultas Privadas de Libertad en Paraguay – Primer Borrador, Dictamen de la Dirección de Derechos Humanos de la Corte Suprema de Justicia.

El experto internacional preparó y envió la versión 2.0 incorporando la mayor parte de las observaciones, y dando respuestas a otras. Si bien en la planificación estaba previsto que el experto internacional viajara a Paraguay para participar en la sesión de validación y a continuación (al día siguiente) comenzara a impartir los talleres de capacitación, la dinámica de trabajo que adoptó la Mesa Interinstitucional hacía necesario que hubiera un intervalo para que las instituciones pudieran madurar la validación del Protocolo. Se modificó en consecuencia el plan, desdoblado el viaje del experto internacional en dos (un viaje para la validación del Protocolo, otro para los Talleres de Capacitación). Pero por razones de agenda, el experto internacional no pudo realizar el primero de los viajes, y participó en la apertura de la reunión de validación por videoconferencia, el 12 de noviembre. En esa sesión, los participantes en representación del Ministerio de Justicia y Trabajo, Corte Suprema de Justicia, Ministerio Público y Ministerio de la Defensa Pública aprobaron la versión 2.0 y definitiva del “Protocolo de acceso a la justicia para personas adultas privadas de libertad” a través del sistema de videoconferencia.

A lo largo del proceso de elaboración del Protocolo, debió aclararse que este no tiene finalidad normativa alguna: la ley vigente y aplicable sigue siendo estrictamente la existente. No modifica normas ni introduce más requisitos para la realización de actos procesales. Se limita a describir como aplicar la normativa vigente a una nueva práctica, el uso de las videoconferencias. Adicionalmente, sirve para persuadir que la realización de actos procesales a través de videoconferencias respeta los principios y garantías del proceso penal, está acorde con la legislación vigente en Paraguay, y permite lograr acuerdos entre las instituciones acerca de en qué tipo de actos se utilizarán.

El Protocolo está dividido en 6 capítulos, 27 párrafos numerados y 2 anexos. El objeto del Protocolo, como expresa su párrafo 1, es “Reducir las barreras de infraestructura, geográficas y administrativas que

afectan el acceso a la justicia de las personas privadas de libertad procesadas y condenadas, a través del uso del sistema de videoconferencia”. Coincide casi textualmente con el objetivo del proyecto, lo cual demuestra la pertinencia de su elección como herramienta para lograr los fines propuestos.

A tal fin, se crea la “Red de videoconferencia judicial” como mecanismo de comunicación para comparencias de procesados o condenados en tiempo real con interacción visual, auditiva y verbal. Esta interacción significa, justamente, el cumplimiento de los principios de inmediación y oralidad. La videoconferencia está entendida en el Protocolo como un instrumento de ampliación del acceso a la justicia de los privados de libertad. Permite que mayor cantidad de actos procesales se realicen oportunamente, que disminuya el índice de aplazamiento de audiencias, que se reduzcan costos, y se eliminen riesgos de seguridad.

Entre las principales definiciones del Protocolo, se encuentra que la utilización de la videoconferencia está prevista primordialmente para todos los actos procesales penales que se realizan a través de audiencias orales, y que involucran actores ubicados físicamente en diferentes locaciones, con excepción de la audiencia preliminar y la declaración indagatoria (par. 17). Secundariamente, se prevé su uso como herramienta de capacitación y de comunicación. Su uso se decide por resolución judicial motivada, tomada de oficio, a solicitud de las partes o petición de la autoridad administrativa encargada de institutos penales, notificada a todas las partes (par. 12 y 18). El Protocolo prioriza la defensa en juicio (par. 9, 10, 11) ya que siempre participa letrado defensor, preferentemente en la misma locación que el privado de libertad, y se prevé el uso del sistema para mantener comunicación confidencial entre defensor y defendido. Establece la unidad del acto procesal ( par. 13, 14, 16) que se lleva a cabo directamente por la autoridad competente (no existe una autoridad “requiriente” y otra autoridad “requerida”), autoridad que identifica a los presentes en las distintas locaciones, y se deja constancia con las formalidades vigentes de que la audiencia se realizó por videoconferencia. El funcionario que da fe del acto registra la participación de los que no firman por estar ubicados en otra locación (art. 122 Código Procesal Penal).

El Protocolo culmina con dos anexos, que tienen fines ilustrativos. Uno contiene antecedentes sobre la utilización del sistema de videoconferencia en el sistema judicial de Paraguay y el otro, antecedentes internacionales sobre la utilización del sistema de videoconferencia en sistemas judiciales. El antecedente normativo más decisivo es la Acordada N° 633/10 de la Corte Suprema de Justicia, que adopta las Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad.

Del 2 al 4 de diciembre se llevaron adelante tres talleres de lanzamiento del Protocolo y capacitación de los actores de justicia para un total de 67 asistentes, con gran éxito. La actividad se retrasó algunas semanas, por problemas de agenda del experto internacional a cargo de los mismos y las demoras de las instituciones en responder las consultas y en validar expresamente los contenidos del Protocolo. Y se realizaron tres Talleres, en lugar de los cuatro previstos inicialmente, dado que la cantidad total de asistentes comprometidos no justificaba un cuarto taller.

El objetivo de esta actividad fue capacitar a los operadores de justicia para la aplicación efectiva del Protocolo de uso de videoconferencias en el proceso penal, en base a la versión del Protocolo validado por las instituciones Ministerio de Justicia y Trabajo, Corte Suprema de Justicia, Ministerio Público y Ministerio de la Defensa Pública.

En cada Taller se realizaron tres exposiciones:

- (i) la demostración del funcionamiento de un equipo de videoconferencia a cargo de la empresa Welldon (proveedora de los dos equipos adquiridos por Eurosocia),

- (ii) una presentación del análisis del marco legal nacional a cargo de la experta local Ariana Escobar, y
- (iii) la explicación de los puntos salientes del Protocolo y su relación con las 100 Reglas de Brasilia (ver Anexo B) a cargo del experto internacional Héctor Mario Chayer.

Luego, a través de trabajo en grupos y en plenario, coordinados por el experto internacional, se generó, como conocimiento emergente, la identificación de las nuevas practicas a introducir en el proceso penal y los desafíos y tareas pendientes. Estos materiales quedaron como insumos para que el equipo local los utilice en la fase de puesta en marcha del sistema de videoconferencias. Debe destacarse que hubo entre los participantes gran consenso en torno al contenido del Protocolo y las prácticas que introduce, y los talleres fueron valorados muy positivamente (4,7 sobre 5). Otro producto fue la filmación completa de las exposiciones de un Taller. Juntamente con el Protocolo, y las presentaciones en PowerPoint de análisis del marco legal nacional (elaborada por la experta local Ariana Escobar), y la explicación de los puntos salientes del Protocolo y su relación con las 100 Reglas de Brasilia (elaborada por el experto internacional Héctor Mario Chayer) constituyen los materiales para que en el futuro se realice la capacitación de mas operadores judiciales.

La instalación de 4 equipos de videoconferencia (2 a adquirir por el Ministerio de Justicia y Trabajo y 2 por Eurosocial) prevista en el Plan de Acción nacional se redujo, luego del cambio de gobierno y por razones de restricción presupuestaria<sup>6</sup>, a la adquisición de 2 equipos por parte de Eurosocial.

El Ministerio de Justicia y Trabajo adoptó formalmente el Protocolo mediante Resolución 411 del 12 de diciembre de 2013. Está pendiente de realizarse la adopción formal del Protocolo por parte de las demás instituciones que deberán aplicarlo, la recepción e instalación de los dos equipos de videoconferencia adquiridos por Eurosocial, y la implementación efectiva de las videoconferencias en el sistema procesal penal. Los equipos de videoconferencia están listos para ser entregados al Ministerio, y se instalarán en las penitenciarías de Emboscada y Ciudad del Este, según manifestaron las autoridades.

Se espera que la adopción formal del Protocolo por la Corte Suprema de Justicia, el Ministerio Público y el Ministerio de la Defensa Pública esté concretada a la brevedad, y que las primeras videoconferencias puedan realizarse en febrero o marzo 2014.

Para concluir con 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 Cristina Arrúa Vega), 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. Fue de utilidad para mantener un contacto frecuente el hecho que Héctor Mario Chayer tuviera también el rol de experto internacional involucrado en el proyecto. 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.

---

<sup>6</sup> Mediante nota de fecha 17 de octubre de 2013, la Ministra de Justicia y Trabajo comprometió la adquisición de dos equipos de videoconferencia para los primeros meses del año 2014.

En el caso de Paraguay, surge con claridad la **importancia del proceso de “aproximaciones sucesivas”** para enfocar el proyecto.

En un inicio, el grupo vulnerable prioritario para el Ministerio de Justicia y Trabajo era el grupo constituido por las personas privadas de libertad, con especial atención en las madres en prisión. 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 cuatro buenas prácticas para promover el acceso a la justicia de los privados de libertad. Y una de ellas, el uso de la videoconferencia durante la ejecución de la pena en Costa Rica, se constituyó finalmente en la referencia central para el proyecto de Paraguay.

Y ya en la etapa de formulación del Plan de Acción nacional, se abandonó el foco en las madres en prisión (dado que su número era mínimo), a la vez que manteniendo como grupo vulnerable beneficiario del proyecto a las personas adultas privadas de libertad y adoptando como objetivo específico “Reducir el impacto negativo de barreras de infraestructura, geográficas y administrativas que afectan a adultos privados de libertad en el acceso a la justicia”.

Esto muestra que se realizó un verdadero proceso de aproximación al objetivo del proyecto, durante el cual se compatibilizaron las visiones y estrategias de Eurosocial y del Ministerio de Justicia y Trabajo del Paraguay.

Constituyó también un acierto el hecho de establecer como **lineamiento general para todos los proyectos la utilización de Protocolos operativos** que promuevan la superación de barreras en el acceso a la justicia de los grupos vulnerables. El Protocolo para el uso de videoconferencia como herramienta que promueve el acceso a la justicia de los privados de libertad demostró, a lo largo de este proyecto, ser un hito en la construcción de consensos interinstitucionales. Y tiene un importante potencial para producir cambios en las prácticas concretamente aplicadas en el sistema procesal penal paraguayo.

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

El objetivo de esta sección es presentar los resultados de la evaluación del programa de Eurosocial II de Acceso a la Justicia, Actividad I en Paraguay que tuvo por objeto “Contribuir al aumento de la cohesión social en Paraguay favoreciendo el acceso a la justicia de los segmentos de población desfavorecidos y apoyando políticas públicas nacionales y procesos reformas en marcha en el ámbito de la justicia”, según está escrito en el Plan de Acción.

El objetivo de las evaluaciones de programa es determinar de qué manera se cumplieron los objetivos generales, los objetivos específicos, los resultados y las actividades y proponer recomendaciones que permitan mejorar el desempeño a futuro.

Esta evaluación da cumplimiento a una de las actividades transversales de coordinación y evaluación. En particular, la actividad “Apoyar la elaboración de la memoria final y evaluar el impacto del proyecto en términos de resultados”, cuyo objetivo es evaluar el impacto de las actividades en el marco del proceso de documentación y elaboración de la memoria final. Asimismo, la evaluación trata de comprender las capacidades existentes en el gobierno de Paraguay para la ejecución de este proyecto y la manera en que estas afectan al mismo.



Los métodos que se utilizaron para la recolección de datos incluyen:

- a) revisión y estudio de la documentación disponible aportada por los socios operativos, por el experto de apoyo y por miembros del grupo local;<sup>7</sup>
- b) realización de una entrevista con el Director de Justicia del MJT, Weldon Walter Black;<sup>8</sup> y
- c) aplicación de una encuesta a miembros del grupo local y a beneficiarios del proyecto.

La evaluación se encontró con una dificultad inicial que fue la falta de claridad de los documentos finales aprobados del proyecto. Existe una falta de coincidencia entre los objetivos, resultados y actividades planeados en el Plan de Acción, el marco general de resultados y el plan de trabajo. Tampoco queda claro qué versión de los documentos es considerada la versión final. Si bien en el Plan de Acción figuran cuatro resultados, en el resto de los documentos estos cuatro resultados no se mantuvieron.

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

Como se dijo anteriormente, en un inicio, el grupo vulnerable prioritario para el Ministerio de Justicia y Trabajo era el grupo constituido por las personas privadas de libertad, con especial atención en las madres en prisión. Pero en la etapa de formulación del Plan de Acción nacional, se abandonó el foco en las madres en prisión (dado que su número era mínimo), a la vez que manteniendo como grupo vulnerable beneficiario del proyecto a las personas adultas privadas de libertad y adoptando como objetivo específico “Reducir el impacto negativo de barreras de infraestructura, geográficas y administrativas que afectan a adultos privados de libertad en el acceso a la justicia”. Este cambio demuestra que el grupo local y Eurosocial han sabido tener la flexibilidad suficiente para poder reformar los objetivos originales debido a una constatación de la realidad realizada con posterioridad.

También ha sido un acierto, la decisión de Eurosocial de incluir la adopción de Protocolos que fueran operativos y no programáticos. Este tipo de Protocolos, si bien de mayor dificultad para su adopción, una vez logrados los necesarios consensos, producen cambios más rápidos en las prácticas judiciales.

Corresponde un comentario respecto de las exigencias metodológicas para la formulación del Plan de Acción nacional. Si bien se dieron instrucciones precisas en el Taller de San José de Costa Rica sobre los requisitos para su elaboración, una vez que se cumplieron los elementos centrales del Plan, se abandonaron los intentos para que los documentos cumplieran al 100% con el resto de los requisitos metodológicos.

Por tanto, el documento Plan de Acción nacional de Paraguay del 4 de octubre de 2012 sólo cumple parcialmente con los requisitos metodológicos enunciados. En particular, están insuficientemente identificados

---

<sup>7</sup> Los documentos tenidos en cuenta para los capítulos 4 y 5 de esta Memoria son los siguientes:

- Plan de Acción de Paraguay del 04-10-2012
- Marco General de Resultados
- Marco Lógico Definitivo del 25-09-2012
- Protocolo
- Plan de Trabajo Detallado
- Informes del Equipo local y de los expertos
- Informe de Talleres

<sup>8</sup> Se intentó entrevistar a la experta local Ariana Escobar en cuatro oportunidades pero no se logró la entrevista por su falta de disponibilidad.

los resultados. En principio, hay varias razones que explican esta decisión. Una son los plazos exiguos e improrrogables. Una segunda explicación proviene de los déficits técnicos de los equipos locales, en cabeza de los cuales está la responsabilidad primaria de su redacción, como expresión concreta de que Eurosocial trabaja en base a las demandas de los países.

De todas formas, se evaluarán los resultados en base a los resultados que están incluidos en el Plan de Acción, porque este es el documento oficial del programa. Cabe resaltar que de la deficiente formulación técnica del plan de acción y de sus resultados se deriva una insuficiente precisión de los indicadores y medios de verificación. Por ejemplo, el R4 “Proceso de implementación del Plan de Acción documentado”, no debería ser considerado como resultado; además, su indicador de cumplimiento “Disponibilidad de la documentación” es un indicador inespecífico que no permite su medición ya que no indica qué documentación debe estar disponible.

## **4.2 Desarrollo de la fase de implementación**

La evaluación general del Programa arroja resultados satisfactorios en cuanto a la relevancia de la acción en términos de política pública de acceso a justicia en Paraguay, aunque menos satisfactorios en términos de cumplimiento de objetivos, resultados y actividades. Por falta de claridad y consistencia entre los objetivos planteados en el Plan de Acción de Paraguay, los establecidos en el Marco General de resultados y las acciones que figuran en el plan de trabajo detallado, se utilizará este último documento para la presente evaluación de actividades. Las actividades allí descritas se hallan parcialmente cumplidas.

Como se ha descrito mas arriba, el programa sufrió un retraso sustancial en la ejecución de sus actividades. Pero, dado que las actividades principales estaban previstas para ejecutarse en un marco temporal corto, las principales actividades pudieron realizarse en el segundo semestre. Sin embargo, no se llegó a la aprobación formal del Protocolo mas que por el Ministerio de Justicia y Trabajo, ni a la instalación de los equipos de videoconferencia, y por tanto no puede analizarse el impacto de este programa. Con respecto a la etapa de diseño del proyecto, si bien se consignó en el Plan de Acción la existencia de riesgos por el recambio de autoridades, estos riesgos parecen haber sido sub valorados, y no se identificaron los riesgos y falta de poder de un gobierno que está en sus últimos meses de gestión. En el Plan de Acción se prevé que las actividades iniciales se realizarían antes del recambio de autoridades y esto no fue realista. Debió tenerse en cuenta que en un año electoral y con elecciones tan próximas, las autoridades políticas estarían totalmente abocadas a ellas y no al cumplimiento de un Programa de Eurosocial para mejorar el acceso a justicia. Además, la cultura política y judicial en América latina indica que los cambios y las acciones se producen muy lentamente sobre todo cuando son varias las instituciones involucradas y se requieren consensos. Por todo ello, el cronograma inicial no fue realista.

La actividad A.1.1 “celebración de una mesa de diálogo interinstitucional entre actores claves” se cumplió. Durante la actividad, se presentó el proyecto, se explicó a las autoridades de las instituciones participantes cuál sería su rol y se les solicitó que enviaran sus comentarios. La actividad fue coordinada por la experta local.

La actividad A.1.2 que consistió en “la visita de tres funcionarios a Costa Rica para conocer el sistema de implementación de videoconferencias” se cumplió. La visita se realizó en el mes de abril y luego de ella, se

produjo un documento que expresa el registro de la misma y recopila las mejores prácticas y lecciones aprendidas de la experiencia.

La actividad A.1.3 que consistió en “la elaboración y adopción de un protocolo de acceso a la justicia para las personas privadas de libertad que incluye la utilización de videoconferencias” se cumplió parcialmente. La redacción inicial del protocolo fue realizada por el experto internacional. Existieron sucesivos intercambios de comentarios e inclusiones realizadas por el equipo local a partir de consultas realizadas a través de la Mesa Interinstitucional y finalmente una actividad de validación del protocolo. El Protocolo fue firmado por los participantes de la Mesa, fue adoptado formalmente por el Ministerio de Justicia y Trabajo, y a la fecha está en trámite para ser formalmente adoptado por las otras tres instituciones participantes. Por lo tanto, aun no se puede evaluar la efectiva implementación del mismo, que comenzaría en febrero de 2014.

La evaluación del contenido y forma del Protocolo es muy positiva. Se trata de un Protocolo operativo, sencillo, con directrices claras y concisas que servirá de guía práctica para la actuación de las instituciones. Se considera muy apropiado haber incluido las consideraciones legales y los antecedentes como anexos, ya que una buena técnica en materia de redacción de Protocolos operativos indica que estos deben ser cortos, en lenguaje sencillo y focalizados para que los operadores acudan a ellos como verdaderos manuales de consulta que guíen su acción.

La actividad A.1.4 que consistió en “la organización de talleres para la capacitación de los actores involucrados” se cumplió. Se realizaron tres talleres, a cargo del experto internacional, con participación de la experta local, los miembros del equipo local y representantes del Ministerio de Justicia y Trabajo, Corte Suprema de Justicia, Ministerio Público y Ministerio de la Defensa Pública. Tanto los informes de los Talleres como la evaluación realizada a los participantes permiten concluir que los talleres fueron pertinentes para la capacitación propuesta y han permitido la sensibilización de los operadores en la temática abordada. Como no se estableció una meta de participación en cantidad de operadores, no puede evaluarse si la presencia fue la esperada o estimada.

La actividad A.2.1 que consistió en “la instalación de un sistema de videoconferencia, proyecto piloto para su generalización en el territorio” no se encuentra actualmente cumplida. Por un lado, el compromiso inicial del gobierno de Paraguay y de Eurosocial era que cada uno de ellos aportaría dos equipos de videoconferencias. Debido a problemas presupuestarios, el gobierno que asumió en agosto de 2013 informó que recién en 2014 podría cumplir con su parte. Por el otro, como ya se ha dicho, los dos equipos ya adquiridos por Eurosocial todavía no se encuentran instalados en las penitenciarias. Si bien se realizó el proceso de compra y los equipos están listos para ser entregados al gobierno de Paraguay, esto a la fecha no ha sucedido. Se espera que en los próximos días se entreguen y el Ministerio de Justicia y Trabajo los instale a continuación.

## **5. Resultados**

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

En primer lugar, se analizará la pertinencia de las acciones propuestas para lograr los objetivos general y específico según consta en el Plan de Acción. Las acciones desarrolladas en el marco del programa fueron relevantes para lograr el objetivo general “Contribuir al aumento de la cohesión social en Paraguay favore-

ciendo el acceso a la justicia de los segmentos de población desfavorecidos y apoyando políticas públicas nacionales y procesos reformas en marcha en el ámbito de la justicia”. Se estima que todos los resultados propuestos así como las acciones son pertinentes y relevantes para lograr que las personas privadas de libertad gocen de un mayor acceso a justicia así como para evitar que en los traslados pueda haber amenazas a la seguridad de la población. En este sentido, el uso de videoconferencias para la realización de algunos actos procesales y de otro tipo favorecerá la cohesión social en Paraguay.

El uso de un sistema de videoconferencias también es pertinente para dar cumplimiento al objetivo específico de este proyecto de “Reducir el impacto negativo de barreras de infraestructura, geográficas y administrativas que afectan a adultos privados de libertad en el acceso a la justicia”. Como ya se dijo, la utilización de esta herramienta permite superar las barreras tales como falta de medios económicos y técnicos para el traslado de detenidos, la distancia entre los lugares de detención y las sedes judiciales y otras cuestiones que son las principales barreras para que las personas privadas de la libertad puedan gozar del derecho a un debido proceso legal y a la celeridad en el enjuiciamiento.

Como se dijo anteriormente, los resultados incluidos en el Plan de Acción no guardaron estrecha relación con las actividades posteriormente realizadas. Los resultados no se encuentran cumplidos en su totalidad. A continuación analizaremos cada uno de los cuatro resultados propuestos:

El R1 “Articulación de las instituciones del sistema de justicia que atiende a las personas adultas privadas de libertad” se cumplió a través de la A.I.I “Celebración de una mesa de diálogo interinstitucional entre actores claves”. Esta mesa de diálogo se celebró exitosamente; las instituciones del sector justicia participantes iniciaron un debate inédito en el país acerca de la importancia de adoptar la tecnología para mejorar las condiciones de detención y por ende, el acceso a justicia de las personas privadas de libertad. Existieron numerosas reuniones y comunicaciones entre las instituciones y se debatieron las distintas versiones del Protocolo, se intercambiaron pareceres e ideas. Finalmente, luego de arduas negociaciones, se obtuvo un importante consenso que permitió seguir adelante con el programa y acordar la firma del Protocolo. Por todo ello, el resultado propuesto ha sido alcanzado. Lamentablemente, debido a una mala elección del indicador que debía verificar este resultado, “Convenio marco interinstitucional entre Ministerio de Justicia y Trabajo, Corte Suprema de Justicia, Ministerio Público y Policía Nacional” este no ha sido alcanzado pues no se realizó la firma de un convenio.

El R2 “Celeridad en la comunicación entre las personas adultas privadas de libertad, y sus defensores y jueces de ejecución” no ha sido alcanzado, por el hecho de no estar aún implementado el sistema de videoconferencias. El indicador seleccionado para este resultado “Protocolo de actuación adoptado por las instituciones Ministerio de Justicia y Trabajo, Corte Suprema de Justicia, Ministerio Público y Policía Nacional” no guarda relación con el resultado; si bien es un requisito para el cumplimiento del mismo, la celeridad de la comunicación no podría medirse solamente por la adopción formal de un protocolo. De todas formas, el protocolo si bien ha sido redactado y validado, a la fecha ha sido firmado por una sola de las instituciones del sistema de justicia (el Ministerio de Justicia y Trabajo) por lo que no puede considerarse cumplido totalmente.

El R3 “Ahorro de recursos públicos y reducción de riesgos de seguridad en el traslado de personas adultas privadas de libertad” no ha sido alcanzado. Este resultado no debería haber sido incluido como tal; esto sería más bien un impacto del proyecto. Además, deberían en todo caso ser dos resultados distintos, el ahorro de recursos por un lado, y la reducción de riesgos de seguridad por el otro, cada uno con su propio indicador de cumplimiento. De todas formas, al no estar implementado aun el sistema de videoconferencias

no puede verificarse un ahorro de recursos ni una disminución en los riesgos de traslado. Con respecto al indicador propuesto “Videoconferencia implementada”, el mismo no ha sido cumplido, además de no servir para medir el resultado propuesto.

R4 “Proceso de implementación del Plan de Acción documentado”. Este resultado tal como está redactado y teniendo en cuenta el indicador propuesto “Disponibilidad de la documentación” es de imposible medición debido a que es inespecífico. En primer lugar, la documentación del cualquier programa no debe ser considerada un resultado. El indicador tampoco dice nada acerca de qué documentos deben evaluarse para su cumplimiento. De todos modos, se ha observado que tanto el grupo local como los expertos han producido informes que permitieron documentar la implementación del Plan de Acción.

La evaluación incluyó una consulta realizada en diciembre de 2013 mediante una encuesta a dos grupos de personas:

- (i) miembros del grupo local: funcionarios del Ministerio de Justicia y Trabajo que participaron en el proyecto; y
- (ii) beneficiarios: operadores judiciales que deberán aplicar las videoconferencias y que participaron de los talleres de capacitación.<sup>9</sup>

Los cuatro funcionarios encuestados pertenecientes al equipo local coincidieron en que la implementación de videoconferencias es una herramienta totalmente pertinente para disminuir las barreras de infraestructura, geográficas y administrativas que afectan a personas privadas de la libertad en Paraguay y en que su adopción tendrá un impacto positivo en la ampliación del acceso a justicia para estas personas y, agregaron, en la disminución de los costos de realización de los actos procesales. También coincidieron todos con que el protocolo de acceso a la justicia es un documento eficaz para brindar los lineamientos operativos para el uso de la videoconferencia.

Los funcionarios consideraron que el programa fue exitoso respecto de los objetivos planteados, y señalaron como claves del éxito las siguientes:

- El trabajo coordinado entre el MJT y las otras instituciones judiciales.
- El interés de las Autoridades del MJT en dar continuidad al proyecto iniciado por el Gobierno anterior; a pesar de la transición, el proyecto no decayó sino que simplemente los plazos se modificaron.
- El excelente trabajo del consultor internacional y de la consultora local, y la cooperación técnica de Eurosocietal que se mostró dispuesta a reformular el programa luego de los retrasos.
- El interés por parte de las autoridades de otras instituciones respecto al uso de las nuevas tecnologías para el acceso a la justicia de los sectores vulnerables.
- El consenso de los actores claves en torno a la viabilidad jurídica del uso de la videoconferencia.
- Eventos de fugas de presos durante los traslados que tuvieron gran impacto mediático.

Los funcionarios señalaron como principal obstáculo para la implementación del programa la transición política con el cambio de Gobierno. Ella provocó que durante un plazo importante exista indefinición sobre

---

<sup>9</sup> Se realizaron 41 encuestas que fueron administradas durante los talleres de capacitación que se realizaron en Asunción los días 2, 3 y 4 de diciembre de 2013.

la continuidad o no del proyecto, y generó algunos problemas con las otras instituciones. Además, los plazos fueron muy cortos al retrasarse el inicio de las actividades del proyecto. Sin embargo, todos manifestaron que el cambio de gobierno terminó teniendo un impacto positivo por la voluntad política del nuevo gobierno y el compromiso de los funcionarios. Otros obstáculos encontrados fueron: intereses dispares entre las diferentes instituciones judiciales, falta de recursos humanos capacitados, problemas de infraestructura, etc.

Los encuestados consideran que el programa tendrá los siguientes impactos:

- Se logrará reducir la mora judicial, y las personas privadas de libertad tendrán un mejor acceso a la justicia
- Disminuirá los costos del proceso judicial
- Reducirá los peligros de fugas que conlleva el traslado de un privado de libertad, en especial de los considerados de alta peligrosidad
- Romperá un paradigma cultural y permitirá el acercamiento del Poder Judicial a la tecnología

Los funcionarios calificaron la relación entre las distintas instituciones participantes. Cuatro de ellos la consideraron como buena, mientras que uno consideró que fue regular. Con respecto a la relación entre las instituciones participantes y los socios del Programa Eurosocial, tres funcionarios la calificaron como muy buena y uno como buena.

Con respecto a la relevancia de los aportes realizados por el experto internacional Héctor Chayer para el logro de los resultados del proyecto, todos los funcionarios la calificaron como muy buena; uno de ellos señaló que fue vital, en particular durante la capacitación. Tres de los funcionarios calificaron como muy buena la relevancia de los aportes realizados por la experta nacional Ariana Escobar para el logro de los resultados del proyecto, mientras que uno la calificó como buena.

En cuanto a los resultados de la encuesta aplicada a beneficiarios participantes de los Talleres de capacitación, la enorme mayoría de los encuestados coincidió en que la implementación de videoconferencias es una herramienta pertinente para disminuir las barreras de infraestructura, geográficas y administrativas que afectan a personas privadas de la libertad en Paraguay. También una amplia mayoría coincidió en que su adopción tendrá un impacto positivo en la ampliación del acceso a justicia para estas personas.

Con respecto a la eficacia del Protocolo para brindar los lineamientos operativos para el uso de videoconferencias, un 66% de los encuestados lo consideró altamente eficaz, mientras que un 34% medianamente eficaz. Esto puede deberse a una falta de conocimiento acerca de la utilización de Protocolos, o a un hábito de incumplir este tipo de instrumentos una vez adoptados. Por ello, resulta muy importante la capacitación y que los participantes en el taller repliquen lo aprendido capacitando a otros operadores.

La opinión fue más negativa acerca de la probabilidad de que los operadores del sistema de justicia adopten y utilicen cotidianamente el sistema de videoconferencias. Mientras que un 36% opinó que lo utilizarán, un 58% dijo que lo utilizarán parcialmente y el resto que no lo harán. La diferencia de opiniones positivas entre la importancia de la herramienta para incrementar el acceso a justicia y la opinión acerca del uso efectivo que se le dará indica que la mera adopción del sistema no basta; es necesario que las instituciones trabajen fuerte en la capacitación y sensibilización de los operadores judiciales.

En opinión de los beneficiarios encuestados, las claves para el éxito de la implementación de las videoconferencias son:

- Colaboración y coordinación entre las distintas instituciones.
- Capacitación a los operadores judiciales.
- Que exista una infraestructura adecuada para su utilización.
- Sensibilización a los operadores, beneficiarios, sus abogados y población en general acerca de los beneficios del uso del sistema.
- Que el sistema funciones eficazmente y demuestre ser eficiente.
- Que las autoridades políticas demuestren voluntad en que el sistema funcione.
- Que el sistema sea implementado por ley y se controle eficazmente su cumplimiento.

Los beneficiarios encuestados opinaron en general que, si se utilizaran correctamente las videoconferencias, estas tendrán un impacto positivo a corto o mediano plazo. Los principales impactos positivos potenciales señalados fueron:

- Superación de barreras de infraestructura.
- Mayor seguridad para la población.
- Mayor celeridad en los procesos (evitaría la suspensión de actos procesales por falta de recursos).
- Mejoraría la economía procesal.
- Se produciría una descongestión del sistema penal.
- Se garantizará mejor el acceso a justicia.
- Disminuirá el hacinamiento en comisarias.
- Los tiempos del proceso disminuirán y por lo tanto, habrá menos proporción de privados de la libertad no condenados.
- Se mejorará la comunicación entre las personas privadas de la libertad y las autoridades.
- Disminuirán los costos para la realización de los actos procesales.

Los encuestados señalaron como supuestos para lograr un impacto positivo los siguientes:

- Que se incremente el presupuesto para estos temas.
- Que el sistema demuestre ser eficiente.
- Que la gente empiece a confiar en el sistema.
- Que no haya un fracaso en las primeras videoconferencias.
- Que las instituciones responsables continúen sosteniendo una voluntad política y coordinen entre ellas.
- Que se produzcan y difundan datos que muestren los resultados positivos.

El 90% de los encuestados coincidió en señalar que la capacitación recibida en los talleres fue muy útil mientras que el resto la consideró como medianamente útil. Aproximadamente un 90% de los entrevistados consideró que la capacitación fue de muy buena calidad, mientras que el resto la calificó como buena.<sup>10</sup>

Los encuestados han solicitado que se les de mas capacitación, en particular, capacitaciones prácticas con simulaciones de videoconferencias. También manifestaron el deseo de que luego de una prueba piloto, si funciona correctamente, se extienda para otros actos procesales.

## 5.2 Sostenibilidad de la acción

## 6. Conclusiones y recomendaciones

La conclusión general es que el programa en Paraguay fue relevante y pertinente para incluir en la agenda del debate público la incorporación de tecnología para mejorar el acceso a justicia de la población privada de la libertad, como forma de superar sus barreras de acceso. Aunque el proyecto tuvo problemas de ejecución que dificultaron el completo 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 a Paraguay fue el de incorporar un elemento tecnológico como la videoconferencia para mejorar el acceso a justicia. Esto es un aporte de vital importancia dado que la idiosincrasia del país, la escasa capacidad técnica y el desconocimiento producen habitualmente un rechazo a la incorporación de tecnología en el Poder Judicial.
- La elaboración de un Protocolo operativo, sencillo y fácilmente aplicable fue otro de los logros del programa. Sin embargo, es vital que finalmente se firme y adopte formalmente, y que las instituciones judiciales aseguren su efectiva implementación.
- El proceso político en Paraguay produjo un atraso no previsto, que dio como resultado que a la fecha no se hayan alcanzado todos los resultados. Se recomienda realizar una evaluación más realista en los planes de acción acerca de los riesgos de los programas. En particular, prever desde el inicio cursos de acción alternativos frente a riesgos probables.
- Se destaca que a pesar del cambio de gobierno, hubo una excelente predisposición del nuevo gobierno a continuar con el proyecto. Fue muy positivo para esto tanto la presencia de algunos funcionarios de MJT de carrera que continuaron en sus puestos, como el seguimiento de Eurosocial y el activo seguimiento de los expertos local e internacional.
- Si bien existe una opinión generalizada sobre el impacto positivo del uso de videoconferencias, esto no debería llevar a creer que el éxito está garantizado. Los cambios de mentalidad en cualquier institución, y en particular en una tan conservadora como el Poder Judicial, son lentos. Por ello, se requiere de un gran esfuerzo de capacitación y sobre todo, de sensibilización de los actores judiciales para vencer el rechazo natural al uso de tecnología.

---

<sup>10</sup> Solamente 33 personas contestaron las preguntas sobre capacitación.



- Los talleres realizados en diciembre se evaluaron como muy positivos. Se recomienda asegurar su replicación. En particular, se recomienda diseñar un plan sistemático de capacitación utilizando a los operadores que participaron en los cursos.
- En línea con lo anterior, también debería realizarse un gran esfuerzo para lograr el éxito de las primeras videoconferencias; de lo contrario, sus detractores encontrarán en esto una justificación para no usarlas.
- La evaluación de la comunicación y flexibilidad de Eurosocial es muy positiva. Los socios operativos pudieron demostrar una flexibilidad suficiente que permitió que el programa termine con éxito a pesar de las dificultades y los retrasos.
- Existe un serio 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.
- La técnica de redacción de los documentos del programa aparece como deficiente. Los documentos no observan estándares mínimos para la redacción de objetivos, resultados, actividades e indicadores. Se recomienda contar con expertos que revisen, corrijan y validen estos documentos y luego se aprueben sus versiones finales.
- El éxito de los programas de Eurosocial requiere una fluida comunicación con el equipo local. 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.

## **7. Bibliografía relacionada**

## **8. Documentos de referencia del proyecto**

## Anexo I Organigrama

