

INFORME FINAL DE EVALUACIÓN EXTERNA

Proyecto piloto de Justicia Juvenil Restaurativa y Prevención del fenómeno de la Violencia Urbano-Juvenil en Centroamérica

Fase I : 2008 – 2010

RAPPORT FINAL D'EVALUATION EXTERNE

Projet pilote de Justice Juvénile Restauratrice et Prévention du phénomène de la Violence Urbano-Juvénile en Amérique Centrale

Phase I : 2008 – 2010

Resumen Ejecutivo
Conclusiones y Recomendaciones

Résumé Exécutif
Conclusions et Recommandations

JORGE CARRERA DOMÉNECH

*La versión integral del informe final está disponible en
La version intégrale du rapport final es disponible sur*

<https://sites.google.com/site/evalnicaragua/>

INFORME FINAL DE EVALUACIÓN EXTERNA

Proyecto piloto de Justicia Juvenil Restaurativa y Prevención del fenómeno de la Violencia Urbano-Juvenil en Centroamérica

Fase I : 2008 – 2010

Resumen Ejecutivo Conclusiones y Recomendaciones

JORGE CARRERA DOMÉNECH

La versión integral del informe final está disponible en

<https://sites.google.com/site/evalnicaragua/>

Resumen Ejecutivo

La [Fundación Terre des hommes de Lausanne \(Suiza\)](#) es una institución que tiene como misión, entre otras, la realización de acciones en apoyo a los derechos de los niños, adolescentes y jóvenes en condiciones de vulnerabilidad.

Nicaragua llevó a cabo en 1998 una reforma en profundidad de su legislación sobre protección de los niños y adolescentes con la aprobación del [Código de la Niñez y la Adolescencia](#), en línea con los postulados de la [Convención sobre los Derechos del Niño](#) y con una visión acorde con los modelos de [protección integral](#).

La reforma no estuvo acompañada en su momento, por falta de recursos, de políticas públicas capaces de llevar a efecto el nuevo marco normativo en toda su extensión, con lo que existía un muy bajo nivel de aplicación de las medidas educativas alternativas a la privación de libertad previstas en el mencionado Código.

En el año 2006 Terre des hommes llevó a cabo una misión exploratoria en Nicaragua, que sirvió de base para la posterior formulación de un [proyecto Piloto sobre Justicia Juvenil Restaurativa y sobre prevención de la Violencia Urbano-Juvenil en Centroamérica](#).

El proyecto en cuestión inició sus primeras actividades en el año 2007, si bien que la mayor parte de las acciones se han sucedido entre 2008 y 2010, estando previsto que finalice en el mes de noviembre de este último año.

El proyecto se compone de cuatro ejes: un primer eje destinado al fortalecimiento de las medidas alternativas previstas en la Ley para los adolescentes y jóvenes en conflicto con la

ley penal, un segundo eje destinado a la formación continuada interdisciplinaria, un tercer eje para el fortalecimiento de equipos técnicos y oficinas, y un cuarto orientado a la prevención del fenómeno de las pandillas y maras.

Hallándose la intervención a la que nos estamos refiriendo próxima a su finalización, el director de la Delegación de Terre des hommes en Nicaragua contactó con el consultor que suscribe para llevar a cabo una evaluación final independiente.

Una vez aceptada la propuesta el mandato se concretó en unos [términos de referencia](#) que fueron igualmente aceptados, y que juntamente con el [Manual de Ciclo de Proyecto de la entidad ejecutora](#) y con las [recomendaciones y prácticas internacionales existentes al respecto](#), han constituido el punto de referencia básico para el desarrollo de la misión.

La misión se ha desarrollado en tres etapas: una fase previa de gabinete para el estudio y recopilación de información, una fase de campo destinada a visitas y entrevistas, y una tercera fase conclusiva de gabinete para la elaboración del presente informe.

Paralelamente el evaluador configuró una plataforma tecnológica destinada a facilitar el trabajo compartido, así como la participación y la transparencia de todo el proceso. Una de las herramientas principales de esta plataforma ha sido el sitio web creado como punto central de referencia para albergar toda la información generada:

<https://sites.google.com/site/evalnicaragua/>

La fase preliminar de gabinete se ha desarrollado a lo largo de los 15 días previos a la misión de campo. El trabajo sobre el terreno tuvo lugar entre los días 23 y 27 de agosto.

Durante la estancia en Nicaragua el evaluador se entrevistó con altos representantes institucionales y con personas representativas de los diferentes operadores del sistema (jueces, ministerios públicos, abogados, equipos técnicos, policía, instituciones penitenciarias...), y visitó diferentes instalaciones (oficinas judiciales, centros de policía, cárceles...).

La metodología empleada se ha orientado hacia la obtención de una matriz de datos procedentes de diferentes fuentes (indicadores, documentos, entrevistas, visitas, colaboraciones a través de la página Web), cuya información ha sido valorada desde una perspectiva eminentemente objetiva, tratando de que todas las conclusiones tengan su apoyo en alguno o algunos de los datos de dicha matriz. A tal efecto el evaluador consigna en el informe extenso las fuentes en que cada una de las conclusiones se apoyan.

Paralelamente se ha trabajado con un sistema de preguntas clave basadas en el marco lógico del proyecto que aseguran el que el trabajo discorra dentro de los límites formales que vienen establecidos por el diseño de la intervención.

Los parámetros operados para establecer las conclusiones han sido los establecidos por la OCDE: *pertinencia, eficacia, eficiencia y*

sostenibilidad; complementados con las preguntas específicas establecidas en los términos de referencia de la misión.

Asimismo se han formulado recomendaciones destinadas a realimentar el ciclo de proyecto de la entidad mandante, así como a dar orientaciones para una posible renovación de la intervención.

La evaluación ha superado satisfactoriamente, en el área de conclusiones, los análisis de *pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad*, y en el ámbito de las recomendaciones **se ha aconsejado la continuidad de la intervención, mediante la formulación de un nuevo proyecto que establezca diversas reorientaciones que parecen razonables a la luz de los hallazgos obtenidos.**

Por lo que respecta a las recomendaciones el evaluador ha consignado todas aquellas que ha considerado pertinentes a la vista de las conclusiones previamente formuladas. De ahí el número relativamente elevado de las mismas, correspondiendo a la entidad mandante establecer la oportuna priorización y fijar la metodología en su caso para la toma de decisiones.

Madrid, 5 de septiembre de 2010



Jorge Carrera Doménech

4. Conclusiones

Como se explica en la sección metodológica de este informe, el conjunto de actividades evaluadas en el capítulo anterior ha permitido al evaluador llegar a las siguientes conclusiones en relación con el proyecto:

4.1 PERTINENCIA

Con base a las valoraciones efectuadas en la sección 3.1 del presente informe se puede afirmar que el Proyecto Piloto de Justicia Juvenil Restaurativa y de Prevención del fenómeno de la Violencia Urbano-Juvenil en Centroamérica es pertinente desde el punto de vista del grado de coherencia con su lógica interna (objetivos, medios, resultados y actividades previstas); así como de la complementariedad entre la lógica interna y las necesidades de desarrollo de la Justicia de Menores y Adolescentes de Nicaragua y de las prioridades establecidas en las estrategias y planes nacionales en este ámbito, especialmente por lo que a la prevención orientada a jóvenes en situaciones de alto riesgo se refiere.

4.2 EFICACIA

De conformidad con los resultados del análisis expuesto en el Capítulo 3 y en la descripción detallada de la evolución del proyecto en la sección 2.4 del presente informe, la valoración del grado de eficacia del proyecto se encuentra directamente asociada al logro de los resultados alcanzados en cada uno de sus componentes.

Atendiendo a los resultados del análisis expuesto con detalle en el Capítulo 3, se puede concluir que el proyecto ha sido eficaz por cuanto ha conseguido alcanzar la mayor parte de los resultados previstos. A ello han

contribuido la buena definición y planificación de la estrategia inicial.

Algunos de los resultados no completamente alcanzados siguen siendo objeto de atención desde el proyecto de manera que existen dinámicas iniciadas que pueden concluirse con relativa facilidad en una próxima edición del mismo, si hay continuidad y se mantienen los apoyos.

En el caso del “Consejo de Violencia Urbano-Juvenil” correspondiente al eje 4 existe una desviación que es fruto de una reorientación deliberada de la estrategia. En general es también en el eje 4 donde se aprecian desviaciones más sustanciales en la acción, pues las actividades previstas en el mismo se han concretado básicamente en el apoyo de políticas preventivas de la Policía Nacional, sin perjuicio de que se ha trabajado también el estudio y análisis del fenómeno de la violencia organizada en otros países (El Salvador).

4.3 EFICIENCIA

En lo que se refiere a la valoración de los resultados alcanzados en relación con los recursos dispuestos para ello, el análisis expuesto en la sección 3.3 arroja como conclusión fundamental que los recursos del proyecto han sido administrados adecuadamente, cumpliendo con todas las previsiones legales y con los procedimientos establecidos por la organización.

Asimismo los recursos se han empleado de forma coherente con arreglo a la estrategia diseñada. El nivel de gasto en cada uno de los ejes se corresponde con la planificación inicial, siendo escasas las desviaciones existentes.

El modelo de gestión y la estructura de costes han sido los adecuados para un proyecto de estas características, siendo la relación coste/resultado buena.

4.4 SOSTENIBILIDAD

Una parte de los cambios logrados por el proyecto (fortalecimiento de capacidades de los operadores) no presentan riesgos importantes de sostenibilidad, más bien cabe pensar en que los efectos generados se consoliden y se expandan como consecuencia de una dinámica multiplicadora protagonizada por los propios actores del sistema.

Existen sin embargo otros cambios que sí presentan riesgos de sostenibilidad (apoyo en gastos corrientes y en equipamientos). En relación con los mismos se ha tratado de garantizar la perdurabilidad mediante acuerdos entre Tdh y la CSJ. El grado de cumplimiento de estos acuerdos no puede valorarse en estos momentos al no encontrarse todavía en sus fechas de vencimiento.

En relación con el fortalecimiento de las políticas de prevención del eje 4 los apoyos de Tdh afectan a una parte muy sustancial de las mismas, no habiéndose podido identificar fórmulas claras que puedan mitigar el riesgo de sostenibilidad en caso de una retirada del donante. Con todo, la orientación preventiva y social que desde los niveles gubernamentales se potencia para la Policía Nacional constituye un punto de partida provechoso, que puede en cierta medida y pese a la escasez de recursos mitigar el riesgo.

4.5 ASPECTOS ESPECÍFICOS SOLICITADOS EN LOS TERMINOS DE REFERENCIA DE TDH

Evidenciar los puntos fuertes y puntos por reforzar del proyecto (lessons learnt)

- Fortalezas:
 - Confianza institucional generada. *Tdh ha conseguido durante los tres años de presencia en Nicaragua generar niveles muy elevados de confianza por parte de las instituciones concernidas. La evaluación ha permitido entre otras cosas constatar este extremo, que es una de las fortalezas fundamentales de cara a posibles acciones futuras. Tdh se halla ahora mismo muy bien posicionada en el contexto institucional nicaragüense, y presenta por ello ventajas comparativas importantes para seguir asesorando y apoyando políticas públicas en materia de justicia juvenil y prevención de la violencia urbano-juvenil.*
 - Nivel de aceptación muy alto de los diferentes operadores del sistema. *En general los operadores del sistema que se han beneficiado de las actividades del proyecto manifiestan un nivel de satisfacción elevado. No existen críticas importantes, y la mayor parte de observaciones emitidas parten de una excelente valoración de las actividades y aportan sugerencias desde una perspectiva eminentemente constructiva.*
 - Capacidad de generación de resultados. *Si bien no se ha dispuesto de todos los indicadores previstos en el marco lógico para hacer una valoración de eficacia en todos los casos, los datos obtenidos muestran resultados claramente*

objetivables en el ámbito de la capacitación (eje 2) y del fortalecimiento de medios personales y materiales (eje 3). En el eje 4 también constan bien relacionadas todas las actividades llevadas a cabo, si bien es más difícil hablar de resultados concretos más allá de la acción positiva que sin duda han generado las actividades llevadas a cabo. En cuanto al eje 1, el mismo está íntimamente relacionado con los ejes 2 y 3 y sus resultados deben entenderse y analizarse como preparatorios de la acción posterior a través de los dos últimos ejes mencionados.

- **Buen modelo de gestión y organización.** *El proyecto ha sido gestionado de forma ordenada y eficiente, existiendo una buena relación recursos-resultados.*
- **Buena selección de las alianzas estratégicas y de expertos.** *Los gestores del proyecto han establecido alianzas valiosas con instituciones y expertos nacionales e internacionales, que aseguran niveles muy altos de calidad en las actividades y en los resultados. La identificación de la CSJ como contraparte ha sido también un acierto y explica una buena parte de los resultados alcanzados.*
- Debilidades:
 - **Sostenibilidad de algunas acciones:** *Pese a que desde la gestión del proyecto existe una voluntad clara de no operar substituyendo responsabilidades del Estado, algunas de las acciones llevadas a cabo presentan riesgos de sostenibilidad. A pesar de que estos riesgos han sido mitigados mediante acuerdos cuyo cumplimiento deberá producirse a partir de 2012, es necesario tener este extremo*

en cuenta de cara a la continuidad de la acción.

- **Documentación del conocimiento generado:** *Sería recomendable hacer un esfuerzo por incrementar el nivel de documentación de las diferentes actividades llevadas a cabo y sus contenidos, y en especial de las de capacitación. A tal efecto más adelante se sugiere recurrir al uso intensivo de plataformas tecnológicas de bajo o nulo coste, que faciliten el uso compartido de recursos y la difusión de los mismos.*
- **Niveles desiguales de implicación y de obtención de los beneficios del proyecto por parte de los operadores del sistema:** *Algunos operadores del sistema han recibido apoyos bastante inferiores a otros. Sería conveniente de cara a intervenciones futuras evitar desequilibrios importantes que puedan traducirse en disfuncionalidades.*

Valorar la pertinencia de los ejes programáticos de intervención y de la correlación entre los 3 primeros ejes (fortalecimiento del sistema de administración de justicia juvenil) y el eje 4 (prevención de la delincuencia juvenil)

Tomando en consideración las diferentes reflexiones efectuadas en este informe se estima que si bien los ejes contemplados en el diseño estratégico del proyecto son correctos, de cara a una renovación o reedición del mismo, si se parte del principio de universalidad de la cobertura, sería mucho más adecuado trabajar entorno a dos grandes ejes: a) *Fortalecimiento del sistema de medidas del CNA; b) Apoyo a las políticas de prevención.*

Ambos ejes deberían contar áreas transversales e interrelacionadas entre si.

Asimismo si finalmente se decide intervenir de manera sustancial en el área penitenciaria, sería recomendable abrir un nuevo eje específico para la misma.

Los ejes de fortalecimiento de sistema y de capacidades deben mantener una buena coordinación con el eje de prevención, dado que desde una perspectiva amplia la prevención puede darse a distintos niveles, fundamentalmente antes de una eventual actividad delictual, después de la misma y después de la aplicación de medidas educativas.

Valorar la pertinencia de los ejes programáticos en función de las necesidades de los ACL que se enfrentan al sistema de justicia juvenil

Los ejes programáticos elegidos en la formulación de la estrategia son pertinentes. Con todo, existen importantes necesidades por lo que al cumplimiento de medidas de medio cerrado respecta, y no puede perderse de vista que los adolescentes y jóvenes que se ven sometidos a este tipo de medidas son probablemente los que más ayuda precisan y van a precisar también al finalizar su privación de libertad.

Es por ello que sería recomendable de cara a una continuación del proyecto abrir un eje destinado a trabajar el fortalecimiento de capacidades del sistema por lo que al medio cerrado y sus consecuencias se refiere.

Esto no se contradice con un enfoque restaurativo, puesto que es precisamente en los casos más graves cuando se precisa de una mayor acción para restaurar los vínculos

sociales y reparar la paz social. Por otro lado, después del internamiento hay también aspectos a restaurar, por causa de la propia privación de libertad.

El eje prevención sigue siendo muy pertinente en un contexto en el que, pese a las dificultades que presentan los indicadores existentes, la mayor parte de actores identifican y admiten la existencia de riesgos.

Analizar la pertinencia de las zonas piloto de intervención escogidas para la fase 1.

Las zonas piloto elegidas se estiman pertinentes y existe coincidencia en este punto entre los diferentes [actores entrevistados](#).

Lo que ya resulta más difícil para el evaluador es determinar si la elección ha sido la mejor. Para ello hubiera sido necesario un estudio de campo en profundidad de la realidad del resto de zonas del país, estudio que por razones de tiempo y de las propias limitaciones de esta evaluación no se ha podido llevar a cabo.

Nos limitamos por ello a valorar las características de las zonas escogidas, y la idoneidad intrínseca de las mismas.

Por lo que respecta a Bluefields es una zona con factores de riesgo importantes derivados del narcotráfico. Asimismo el sistema penitenciario presenta debilidades estructurales y no existe un centro específico para el cumplimiento de medidas privativas de libertad para adolescentes. Los niveles de riesgo son elevados.

Asimismo es la zona del país que cuenta con un mayor número de comunidades originarias y afrodescendientes, lo cual constituye una

oportunidad para trabajar y dar también apoyo a las minorías.

En cuanto a Granada y Masaya son dos ciudades grandes que se encuentran relativamente cerca de Managua, donde se halla la base de operaciones de Tdh. Ambas tienen juzgados de adolescentes con un número de asuntos considerable en términos relativos. Si tenemos en cuenta la envergadura del proyecto, no parecen una mala elección habida cuenta las pocas dificultades logísticas y los costos bajos que se presentan para operar en ellas.

Finalmente en Managua es donde existe un mayor volumen de asuntos, con dos juzgados de adolescentes. De alguna forma es también el enclave más emblemático y presenta enormes ventajas comparativas por los bajos costes logísticos que supone operar en la capital, evitando desplazamientos de expertos largos y costosos a través del territorio. Asimismo en Managua existen barrios de alto riesgo con grupos de jóvenes que actúan dotados de una cierta organización.

Atendiendo a todos estos aspectos se considera que las zonas elegidas como piloto son *per se* pertinentes a la vista de los objetivos del proyecto.

Cabe anotar que la zona piloto de Carazo, fue añadida a partir del 2009 como una quinta zona piloto en base a una solicitud de la CSJ que pidió que le interventor social que se contrataría para Masaya pueda también trabajar para Carazo durante un periodo; siendo estas dos zonas muy cercanas en términos de distancia. Dicho interventor dividía pues su labor entre estas dos zonas piloto; sin embargo a partir de este año, la CSJ ha podido asumir el costo total de un nuevo interventor social que ha sido nombrado para Carazo, lo que ha permitido que el interventor social financiado por Tdh pueda

concentrar su labor al 100% en la zona piloto de Masaya tal y como se pensó originalmente.

Análisis general de los resultados e impactos positivos de la intervención

Los resultados del proyecto pueden esquematizarse como sigue:

- Mejora muy sustancial en la aplicación efectiva de medidas educativas. Se ha pasado de una situación en la que el sistema era más teórico que real, a otra en la que todos los operadores están bien concienciados de su misión en el marco del nuevo contexto legal, y trabajan por la efectiva aplicación de las medidas y también para que las mismas alcancen los efectos educativos y restauradores que las fundamentan. Con todo, persisten dificultades por causa de carencias de medios personales y materiales, que varían además de un lugar a otro, y que impiden en algunos casos la plena aplicación de dichas medidas. Tanto a nivel institucional como a nivel de donantes esta es una razón de peso para seguir trabajando en la dirección adecuada.
- Avances importantes en la prevención de la delincuencia juvenil. A nivel institucional existe el convencimiento de la necesidad de trabajar en el área de prevención, focalizando las situaciones de alto riesgo. Las autoridades son conscientes de los enormes costos, en términos sociales, que puede ahorrar una adecuada política pública de prevención. Como resultado, está claro que una buena parte de las políticas públicas de prevención que se llevan a cabo desde la Policía Nacional, se deben al apoyo del proyecto de Tdh. El impacto de esas políticas se podrá medir a medio plazo si se

- empieza desde ahora diseñando el procedimiento y la metodología para ello.*
- **Generación de redes.** *Existe también un resultado importante y valioso que de hecho no se había contemplado como tal en la formulación del proyecto. Como consecuencia de la acción de Tdh los operadores del sistema están ahora mucho más comunicados e interconectados entre sí. Se trata de una red no formal ni dotada de organización corporativa, pero que de facto existe y opera. Esta realidad podría llevar en algún momento a considerar la posibilidad de apoyar, si los actores lo consideran pertinente, la constitución formal de una red de profesionales de la Justicia Juvenil, la cual podría operar aprovechando las enormes ventajas que los medios tecnológicos actuales ofrecen para la comunicación, el intercambio de experiencias y el trabajo compartido.*
 - **Evolución de los procesos de trabajo.** *El proyecto ha permitido evolucionar y mejorar los procesos de trabajo en las oficinas judiciales piloto. Gracias a las capacitaciones y a los medios proporcionados por Tdh se han introducido mejoras importantes en todo lo relativo a la formación y manejo de los expedientes de ejecución, y a los hábitos de trabajo, para lo cual la herramienta KAIKAIA ha tenido una contribución decisiva, sistematizando los procesos y la información. En estos momentos las oficinas piloto están trabajando con metodologías mucho más eficientes que las existentes antes del inicio del proyecto.*
- A nivel de impactos la primera consideración a llevar a cabo sería la premura de un análisis de este tipo cuando el proyecto, pese a hallarse en su fase final, todavía no ha concluido.
- Con esta reserva, y animando a que se establezcan metodologías que permitan efectuar un seguimiento a más largo plazo con el fin de ir identificando impactos, nos atreveríamos a consignar los siguientes:
- **Cambio de paradigma en los operadores.** *Nicaragua adoptó un CNA que abrió la puerta a una nueva concepción de la Justicia Juvenil. Pero es evidente que una reforma legal de estas características no asegura por se un cambio sustancial en la mentalidad y la visión de los operadores. Esto se suele conseguir con el tiempo y con apoyos de diversa índole (capacitación, sensibilización, información, etc.). Pues bien, las diferentes acciones implementadas desde el proyecto*
- Tdh han contribuido muy positivamente al cambio de paradigma sin duda requerido para asegurar la viabilidad del sistema. La misión de campo llevada a cabo ha permitido al evaluador constatar el nivel de penetración importante que los postulados de la justicia juvenil restaurativa tienen en este momento en los diferentes operadores.*
- Analizar los posibles “impactos negativos” que ha podido generar el proyecto (concepto de “do not harm”/ acción sin daño)**
- No se han detectado impactos negativos que puedan atribuirse a la intervención llevada a cabo por Terre des hommes.
- Analizar la percepción que los operadores de justicia y seguridad tienen del proyecto**
- La percepción que los operadores de justicia y de seguridad tienen del proyecto es en general muy positiva.

Todos aquellos que han sido entrevistados han valorado muy positivamente las actividades realizadas y han reconocido que las mismas han tenido un impacto positivo en la labor que desempeñan.

Asimismo todos los entrevistados se han manifestado claramente por la continuidad del proyecto.

No se plantea ningún problema relevante en este ámbito. Al contrario, Tdh aparece muy bien posicionada para seguir operando en el país si así lo considera oportuno.

Analizar el grado de viabilidad de las principales acciones generadas desde el proyecto en el sistema judicial juvenil.

Las acciones generadas en el marco del proyecto se han desarrollado correctamente y no se han detectado especiales dificultades o incidencias en la implementación.

El grado de colaboración de la contraparte y de los diferentes operadores del sistema ha sido muy elevado y eso ha facilitado enormemente las cosas.

Algunas de las acciones se han agotado en sí mismas. Es el caso de las llevadas a cabo en el marco del eje destinado al fortalecimiento de capacidades.

Otras, sin embargo, generan efectos permanentes pero requieren de sostenibilidad para que el resultado genere los impactos pretendidos.

Nos referimos en este último caso a los apoyos en medios personales (interventores sociales) y materiales (herramientas tecnológicas, computadoras, etc.). Por lo que respecta a estos

ítems, la viabilidad de las acciones estará muy ligada al cumplimiento de los acuerdos o compromisos que se han alcanzado para dar sostenibilidad a los logros alcanzados.

Esos acuerdos o compromisos deberían en todo caso asegurar los mínimos indispensables para que la jurisdicción penal de adolescentes pueda operar sin dificultades. En este sentido se han producido en el sistema carencias de elementos mínimos (v.gr. papelería), que sin duda deben ser priorizadas a otros apoyos materiales más sofisticados por razones obvias.

Hay que tomar también en cuenta aquí todo lo relativo al área de prevención (eje 4 del proyecto). De acuerdo con las entrevistas realizadas a profesionales que ocupan puestos muy relevantes en la implementación de las políticas públicas de prevención, el nivel de contribución de Tdh a ese resultado es muy elevado. Esto, que sin duda es muy positivo desde la perspectiva del proyecto, constituye un riesgo desde la óptica de la viabilidad de dichas políticas, sino se alcanzan los acuerdos necesarios para que las instituciones públicas puedan ir garantizando la sostenibilidad de las mismas. Con todo, la orientación preventiva y social que de hecho se da desde instancias gubernamentales a la Policía Nacional es una fortaleza del sistema que permite seguir alcanzando algunos frutos incluso con medios muy limitados.

Comentar el grado de “substitución” a las responsabilidades del Estado que el proyecto ha podido generar en el sistema de justicia juvenil.

En principio el proyecto ha operado siempre sobre la base de evitar substituir las responsabilidades del Estado. Este principio está por otra parte muy presente en la

dirección y el equipo de gestión del proyecto, así como en algunos de los profesionales más destacados que han intervenido en el mismo y han sido entrevistados por el evaluador.

Sin embargo en la práctica algunas acciones, y posiblemente algunas de las más emblemáticas, han conllevado por lo menos en el presente, la substitución de responsabilidades. Nos referimos al pago de los salarios de los interventores sociales en las zonas piloto, así como a las dotaciones de medios materiales a los juzgados de las mismas.

Desde luego no parece viable pensar en un apoyo indefinido de Tdh, y por ello poco a poco desde las instituciones del Estado, probablemente desde la CSJ, tendrán que asumirse esas responsabilidades a las que hacemos referencia. Se ha constatado la existencia de acuerdos para que la CSJ vaya asumiendo de manera efectiva las responsabilidades mencionadas, pero no se puede valorar el grado de cumplimiento de los mismos por cuanto todavía no están vencidos.

Otro aspecto a considerar aquí es la relativa a la herramienta de gestión KAIKAI. Esta herramienta se ha concebido como escalable, y si bien su desarrollo inicial afectará fundamentalmente al área de seguimiento de las medidas impuestas, se prevé que puedan desarrollarse más adelante módulos para la gestión de expedientes y para otras fases del proceso.

Sin duda KAIKAI supone un avance importante, pero no puede olvidarse que su correcto funcionamiento, incluyendo todo lo relativo al acceso a la base de datos compartida, requiere de un adecuado mantenimiento de la misma y de que se siga apoyando y se sostenga la conexión de las oficinas judiciales a INTERNET. Nuevamente estamos en un supuesto en el que la CSJ tendrá que asumir progresivamente el costo y la gestión de estos capítulos para asegurar la sostenibilidad de los logros alcanzados.

5. Recomendaciones

A la luz de la evaluación del proyecto realizada en el Capítulo 3 y de las Conclusiones esbozadas en el Capítulo 4 anterior, a continuación se recogen un conjunto de recomendaciones de cara a incorporar las experiencias y lecciones aprendidas en futuras intervenciones.

◀ Recomendación 1: Continuar el Proyecto en una segunda fase ▶

A la vista de todos los datos obtenidos la continuidad del proyecto se evidencia como la primera y más importante de las recomendaciones.

Se ha constatado que existe una buena apropiación por parte de los diferentes actores locales de los resultados de las acciones que hasta ahora se han llevado a cabo. Asimismo se constata una voluntad política clara en el seno de la CSJ de seguir fortaleciendo la jurisdicción de menores y adolescentes en la línea marcada por el CNA.

A su vez Nicaragua presenta un conjunto de indicadores que hacen especialmente aconsejable seguir apoyando el fortalecimiento de la prevención de la delincuencia juvenil, así como el sistema de justicia penal juvenil restaurativo.

Se trata de un país con dificultades económicas y carencias importantes, pero que a su vez ha venido desarrollando una política social que ha arrojado como resultado el que en el área de seguridad sus indicadores sean bastante favorables en términos comparativos. Asimismo el fenómeno de las “maras” no se ha desarrollado, y si bien existen áreas conflictivas

y de riesgo alto, no parece que hoy por hoy pueda darse, especialmente si se cuenta con los recursos y medios adecuados, una evolución hacia otros escenarios por lo demás geográficamente próximos.

Junto a lo anterior subsisten en relación con la Justicia penal de adolescentes algunas de las carencias que dieron lugar al proyecto que está siendo objeto de evaluación, y que básicamente pueden esquematizarse como sigue:

- *El sistema no tiene todavía la capacidad necesaria para garantizar con carácter general la implementación eficaz de las diferentes medidas educativas del CNA. Por lo que respecta a las medidas privativas de libertad, las carencias son todavía muy importantes.*
- *Falta un modelo homologado de especialización de los diferentes operadores del sistema.*
- *Las políticas de prevención están produciendo efectos positivos a la luz de las valoraciones de los diferentes operadores del sistema, sin embargo son insuficientes en términos cuantitativos y de cobertura territorial.*

Partiendo pues de todo ello, el contexto parece especialmente propicio para establecer un nuevo marco de intervención sin solución de continuidad: subsisten necesidades, existe demanda institucional, el donante se halla bien legitimado y valorado, la primera intervención ha sido en buena medida exitosa, y los riesgos hasta ahora identificados pueden controlarse de forma aceptable.

En este marco, Tdh podría tratar de fortalecer su presencia en determinadas instancias oficiales en las que se discutan o generen acuerdos de trascendencia para la estrategia y desarrollo del proyecto. En este sentido se recomienda valorar la pertinencia de integrarse en la instancia de diálogo de cooperantes que se mantiene por la Policía Nacional.

La nueva intervención debería tender a consolidar los logros alcanzados hasta ahora, tomando como una de sus referencias básicas las lecciones aprendidas, y la experiencia acumulada.

Asimismo se recomienda antes de tomar decisiones sobre la continuidad y su alcance negociar con la contraparte la sostenibilidad de los resultados hasta ahora alcanzados. Sobre la base de los compromisos resultantes debería definirse el alcance y profundidad de la nueva intervención.

Aún así, la segunda parte puede ser vista como continuidad, pero no tiene que porque ser exactamente igual a la primera. Tiene que adaptarse por un lado a las nuevas circunstancias y por otra tratar de mejorar en la medida de lo posible aquello que efectivamente sea mejorable.

Las recomendaciones siguientes tratan de dar algunas orientaciones en el sentido expresado:

◀ Recomendación 2: Reorientar el enfoque aplicado hasta ahora a los Componentes del Proyecto en una segunda fase ▶

Sobre la base de lo anterior, la continuación del proyecto en una segunda fase amerita a juicio del evaluador un replanteamiento respecto al enfoque aplicado en diversos aspectos. Por ello,

se recomienda reorientar la lógica de intervención del siguiente modo:

a) *Universalizando la cobertura entorno a dos o tres grandes ejes.*

Tras un primer proyecto de carácter piloto con cobertura parcial en áreas fundamentales para el fortalecimiento y efectividad de las medidas educativas y restaurativas, sería importante ahora, además de consolidar los resultados alcanzados, dirigir la acción hacia la universalización de los mismos en todo el país.

Desde un punto de vista metodológico se recomienda trabajar en un futuro proyecto entorno a dos ejes, uno dedicado al fortalecimiento del sistema de medidas del CNA, y otro dedicado al apoyo a las políticas de prevención.

Estos dos ejes deberían ser suficientes para albergar acciones que focalicen necesidades coherentes en la línea de las identificadas en el primer proyecto.

Para el caso de que se decida ampliar el alcance de la intervención al sistema penitenciario, y sin perjuicio de que las medidas privativas de libertad son ante todo medidas, y por tanto bien podría incardinarse esta intervención en el primero de los ejes anteriormente mencionados, desde un punto de vista metodológico se estima más adecuado abrir un eje específico para todo lo relacionado con las medidas privativas de libertad y las consecuencias de las mismas, haciéndose especial énfasis en esto último, es decir, en la necesidad de trabajar los procesos de reinserción del adolescente o joven al medio abierto.

b) Apoyando la formulación de políticas públicas en materia de Justicia Juvenil y de prevención de la violencia urbano-juvenil, así como el desarrollo de aquellas otras que se encuentran ya en fase de ejecución.

La Policía Nacional ha conceptualizado y diseñado la construcción del Centro de Promoción y Desarrollo Juvenil “Juventud”, destinado a dar servicio a los adolescentes y jóvenes en situación de alto riesgo social.

En relación con esta política pública podrían existir importantes sinergias con las finalidades y objetivos de Tdh en Nicaragua, por lo que se recomienda estudiar la posibilidad de apoyar algunos de sus ejes o componentes.

Asimismo son numerosos los actores que han coincidido en la necesidad de disponer de escuelas taller, para posibilitar que los adolescentes sometidos a determinadas medidas puedan ser beneficiarios de una capacitación y orientación profesional.

En el caso de que desde las instituciones competentes se llegara a plantear el establecimiento de este tipo de infraestructuras, Tdh podría estudiar perfectamente el apoyar alguna parte de su diseño, en especial la relativa a los modelos de intervención y a la capacitación del personal.

c) Generando un programa integral de especialización en Justicia Penal de Adolescentes.

Si bien el CNA prevé que los operadores del sistema penal de adolescentes tienen que estar especializados en la materia, en la práctica este no es un requisito formal para acceder a los puestos correspondientes, ni existe un diseño académico y homologado de capacitación para

acreditar especialización en materia de Justicia Juvenil.

Es por ello que una área de acción podría estar destinada al diseño de un modelo de especialización, probablemente integrado por unos contenidos troncales o comunes, y otros específicamente dirigidos a cada uno de los diferentes actores.

Como estrategia previa a ese diseño sería recomendable identificar a las instituciones participantes en la definición de las temáticas y en la homologación académica oficial. En este sentido se sugiere tomar en cuenta como actores clave a las instituciones internacionales (como el Instituto Internacional de Derechos del Niño¹, Universidades e instituciones de investigación latinoamericanas o europeas) al CNU (Consejo Nacional de Universidades), a la Escuela Judicial y a otras posibles entidades vinculadas con la temática.

También puede pensarse en un enfoque a nivel regional (centroamericano) con el apoyo de la Corte Centroamericana de Justicia, quien al parecer ha manifestado ya su interés en la cuestión. Con todo, esta opción puede ser más larga y compleja, aspecto este que debe ser valorado.

Finalmente, es importante también tratar con las diferentes instituciones concernidas la cuestión relativa a la estabilidad de los diferentes actores, con el fin de que las inversiones en capacitación se optimicen.

¹ El IDE presenta ventajas comparativas por los especiales vínculos que se me manifiesta existente entre Tdh y el mismo

d) Apoyando acciones de difusión y sensibilización, que alcancen a la sociedad en general o a determinados sectores o grupos focales de la misma, y también a determinados actores institucionales.

En general uno de los problemas importantes con que se encuentra la reforma del sistema de justicia penal de adolescentes, es la falta de apoyos por parte de algunos sectores de la sociedad (en ocasiones amplios) que visualizan a esta como excesivamente “blanda” en las respuestas y por tanto favorecedora de mayores niveles de inseguridad e impunidad. Los avances alcanzados con algunas reformas, se han visto precisamente, con el tiempo, recortados por esta causa, a la que suelen favorecer determinados grupos de presión.

Una forma de trabajar con este tipo de situaciones que puede rendir frutos importantes es a través del diseño de estrategias comunicacionales orientadas hacia la información y sensibilización de la comunidad.

De cara a una segunda fase del proyecto sería pertinente plantearse la posibilidad de diseñar estrategias y acciones comunicacionales orientadas específicamente a esos objetivos.

Esas acciones podrían ir dirigidas a la comunidad en general y/o a determinados sectores de la misma, y es fundamental que cuenten con apoyo institucional.

A tal efecto se recomienda identificar a actores clave con capacidad de amplificar los mensajes por su buena articulación con sectores sociales (Alcaldes, ONG's, Cooperativas, Instituciones religiosas, Comisiones Municipales de la Niñez y la Adolescencia, Universidades, Centros de Estudio, Colegios...).

Igualmente podría analizarse la posibilidad de establecer campañas mediáticas a través de radio, televisión y prensa escrita.

Uno de los grupos que se sugiere tener especialmente en cuenta es de los periodistas. La realización de actividades de información, sensibilización y toma de contacto recíproco con los mismos, puede arrojar frutos muy positivos.

Asimismo no puede perderse de vista que en ocasiones las principales críticas a los métodos y procedimientos de la justicia restaurativa de adolescentes proceden de sectores institucionales, e incluso de sectores del propio Poder Judicial. Es por ello también recomendable prever acciones de la naturaleza expresada específicamente dirigidas a estos grupos. Se trataría de una vía puramente institucional, focalizando a autoridades y otros funcionarios que por la posición que ocupan y por su ámbito competencial pueden tener algún grado de incidencia considerable en la formación de opiniones.

e) Prosiguiendo con la catalogación y homologación de entidades colaboradoras.

Se recomienda seguir trabajando en la identificación de todas aquellas entidades u organismos, públicos o privados, que pueden colaborar con los programas de cumplimiento de medidas (programas educativos), con el fin de incorporar más capacidad y calidad al sistema.

En este sentido sería deseable poder contar con un catálogo de centros y servicios a nivel nacional que estén en disposición de colaborar en la ejecución de medidas, lo cual ya se dispone para las zonas piloto.

Esta es una necesidad que se ha vislumbrado ya en el contexto del proyecto que ahora se evalúa, pero que por diversas circunstancias no se ha materializado completamente todavía.

Además del catálogo se aconseja establecer los criterios y modelos para la homologación de las entidades y para el establecimiento de convenios de colaboración.

f) Apoyando iniciativas de comunicación y coordinación interinstitucional.

Apoyando iniciativas de comunicación y coordinación entre instituciones de diferentes sectores del Estado y la Sociedad Civil. Estos foros pueden ser de gran utilidad para superar problemas, identificar nuevas posibilidades, facilitar el diálogo y la comprensión recíproca entre los diferentes estamentos.

g) Documentando el conocimiento y experiencias generadas.

Fortaleciendo la sistematización, edición, difusión y homologación institucional, tanto a nivel nacional como internacional (especialmente regional), de las conclusiones y materiales derivados de las capacitaciones y de otras acciones.

Asimismo existe en las oficinas del sistema de Justicia un déficit de recopilaciones de instrumentos internacionales y otros textos de interés en materia de Justicia Juvenil, por lo que sería también recomendable tratar de apoyar acciones tendentes a elaborar compendios o recopilaciones.

h) Considerando una perspectiva regional.

Fortaleciendo la perspectiva regional en materia de conocimiento y prevención del fenómeno de la violencia urbano-juvenil.

Existe constancia del interés por parte de la Corte Centroamericana de Justicia de implicarse en acciones regionales que tengan que ver con la prevención, capacitación, y el fortalecimiento de los sistemas de Justicia penal juvenil.

i) Apoyando la creación de una plataforma tecnológica para la diseminación del conocimiento.

Apoyar la creación de una plataforma tecnológica soportada por Internet y herramientas de uso libre, que permita mantener un contacto fluido entre los diferentes operadores, y documentar de manera eficiente todo el conocimiento generado a través del mismo.

De esta forma se facilitaría el intercambio de experiencias y de buenas prácticas, y se iría generando una base de conocimiento útil que podría redundar en la mejora de la calidad del servicio a través de un proceso continuo de retroalimentación.

Podría también considerarse de cara a una segunda etapa del proyecto la puesta en funcionamiento de un entorno Web que recoja toda la información concerniente al mismo y todos los materiales y documentos relacionados con las actividades.

Nos permitimos nuevamente recordar que en estos momentos existen herramientas de gran potencia para el trabajo compartido y el intercambio y diseminación de información, que son completamente gratuitas.

j) Contemplando la posibilidad de establecer hermanamientos.

Estableciendo mecanismos de hermanamiento con reconocidos profesionales

latinoamericanos o europeos para el intercambio permanente de experiencias y conocimiento.

Mediante estos mecanismos los diferentes actores podrían estar vinculados con un profesional de referencia del ámbito latinoamericano o europeo, con quien intercambiar consultas, inquietudes o dudas.

Estos hermanamientos pueden configurarse con una perspectiva estrictamente bilateral (*peer to peer*), pero también grupal, mediante el establecimiento de grupos de contacto.

Esta posibilidad depende en gran medida de que se identifique una plataforma tecnológica en los términos indicados anteriormente.

k) Apoyando pasantías.

Apoyando pasantías de profesionales nicaragüenses en la jurisdicción de menores de algunos de los países europeos o latinoamericanos, que observen la perspectiva restaurativa.

◀ Recomendación 4: Revisar los equilibrios institucionales ►

La gestión del proyecto ha sido participativa y se han brindado oportunidades para los diferentes operadores del sistema.

Sin embargo los hallazgos realizados apuntan hacia la existencia de algunos desequilibrios entre instituciones por lo que a la participación respecta.

De cara a una posible continuidad del proyecto sería importante tener en cuenta este extremo.

◀ Recomendación 5: Iniciar los trabajos necesarios para definir un modelo de evaluación de impactos ►

Para el caso de que Tdh se plantee continuar su intervención en Nicaragua es recomendable definir un modelo de evaluación de impactos, en la línea de las iniciativas DIME² y 3ie³.

Asimismo esto sería coherente con los postulados de la cooperación suiza en Nicaragua, que abogan por la necesidad de medir también en el medio plazo.

◀ Recomendación 6: Seguir observando un enfoque de género ►

Seguir observando, tal y como se contempló en el primer proyecto un enfoque de género en el diseño e implementación de las actividades.

² [Development Impact Evaluation Initiative](#). The World Bank

³ [International Initiative for Impact Evaluation](#).

RAPPORT FINAL D'EVALUATION EXTERNE

Projet pilote de Justice Juvénile Restauratrice et Prévention du phénomène de la Violence Urbano-Juvénile en Amérique Centrale

Phase I : 2008 – 2010

Résumé Exécutif Conclusions et Recommandations

JORGE CARRERA DOMÉNECH

La version intégrale du rapport final es disponible sur

<https://sites.google.com/site/evalnicaragua/>

Résumé Exécutif

La [Fondation Terre des hommes – Lausanne \(Suisse\)](#) est une institution qui a comme mission la réalisation d'actions pour la défense des droits des enfants, adolescents et jeunes vivant en conditions de vulnérabilité.

Le Nicaragua a mené à bien en 1998 une profonde réforme de sa législation en matière de protection des enfants et des adolescents, avec l'approbation du [Code de l'Enfance et l'Adolescence](#) (CNA), qui est en phase avec les postulats de la [Convention des Droits de l'Enfant](#) et en accord avec les modèles de [protection intégrale](#).

En son temps et par manque de ressources, cette réforme n'a pas été accompagnée de politiques publiques capables de rendre effectif le nouveau cadre normatif dans toute son extension, raison pour laquelle il existait un très bas niveau d'application des mesures éducatives et alternatives à la privation de liberté prévues dans le Code mentionné.

En 2006 Terre des hommes a réalisé une mission exploratoire au Nicaragua, qui a servi de base pour la formulation postérieure d'un [projet Pilote de Justice Juvénile Restauratrice et de Prévention de la Violence Urbano-Juvénile en Amérique Centrale](#).

Le projet en question a démarré en 2007 avec quelques premières activités de formation, cependant la plupart des actions se sont développées entre 2008 et 2010, avec une finalisation prévue en novembre de cette année.

Le projet se compose de quatre axes : un premier axe destiné au renforcement des mesures alternatives prévues dans le CNA pour les adolescents et jeunes en conflit avec la loi

pénale, un second axe destiné à la formation continue interdisciplinaire des opérateurs de justice, un troisième axe pour le renforcement des équipes techniques et des bureaux de suivi des mesures, et un quatrième axe destiné à la prévention du phénomène des bandes/gangs et maras.

Compte tenu que l'intervention en question est en phase de finalisation, le directeur de la Délégation de Terre des hommes au Nicaragua a pris contact avec le consultant soussigné pour la réalisation une évaluation finale indépendante.

Une fois acceptée la proposition, le mandat s'est concrétisé autour de [termes de référence](#) qui ont également été acceptés, et qui encadrés par le [Manuel de Gestion par Cycle de Projet de l'organisme exécuteur](#) et les [recommandations et pratiques internationales existantes en la matière](#), ont constitué le point de référence de base pour le développement de la mission.

La mission s'est développée en trois étapes : une phase préliminaire de « cabinet » pour l'étude et le recueil d'information, une phase de « terrain » composée par des visites et des interviews, et une troisième phase de « conclusion » pour l'élaboration du présent rapport.

Parallèlement, l'évaluateur a construit une plateforme technologique destinée à faciliter l'échange et le travail-partagé, ainsi que la participation et transparence de tout le processus. Un des principaux outils de cette plateforme a été la page web créée comme point central de référence pour héberger toute l'information produite :

<https://sites.google.com/site/evalnicaragua/>

La phase préliminaire de cabinet s'est développée tout au long des 15 jours préalables à la mission de terrain. Le travail sur le terrain a eu lieu du 23 au 27 août.

Durant le séjour au Nicaragua l'évaluateur s'est entretenu avec des représentants des plus hautes autorités institutionnelles et des personnes représentatives des différents opérateurs du système (juges, ministère public, avocats, équipes techniques, police, institutions pénitentiaires...) ; il a aussi visité différentes installations (bureaux judiciaires, tribunaux, commissariats de police, prisons...).

La méthodologie employée a été dirigée pour obtenir une matrice de données construite sur la base de différentes sources (indicateurs, documents, interviews, visites, collaborations à travers la page web) ; cette information a été évaluée dans une perspective éminemment objective, afin que l'ensemble des conclusions soient étayées par une ou plusieurs données présentes sur ladite matrice. A cet effet, l'évaluateur met à disposition dans le rapport intégral l'ensemble des sources sur lesquelles chacune des conclusions s'appuient.

En parallèle, nous avons travaillé avec un système de questions clefs basées sur le cadre logique du projet ; ceci afin d'assurer que toute l'analyse se développe à l'intérieur du cadre formel défini par l'intervention.

Les paramètres définis pour élaborer les conclusions sont établis sur la base des critères de l'OCDE : *pertinence, efficacité, efficience et*

viabilité ; et ont été complétés par les questions spécifiques établies dans les termes de référence de la mission.

De la même manière, ont été formulées des recommandations destinées à alimenter le Cycle du Projet de l'entité mandante, tout en donnant des orientations pour une possible rénovation de l'intervention.

En ce qui concerne les conclusions, l'évaluation du projet a dépassé de manière satisfaisante les analyses de *pertinence, efficacité, efficience et viabilité* ; et dans le cadre des recommandations **nous conseillons la continuité de l'intervention**, à travers la planification d'un nouveau projet qui tienne compte de diverses réorientations qui paraissent raisonnables à la lumière des résultats positifs obtenus.

En ce qui concerne les recommandations, l'évaluateur présente toutes celles qu'il a considérées pertinentes en lien avec les conclusions préalablement formulées. Raison pour laquelle leur nombre est relativement important ; il revient à l'institution mandante d'en établir la priorité et de fixer la méthodologie nécessaire pour la prise de décisions.

Madrid, le 5 septembre 2010



Jorge Carrera Doménech

4. Conclusions

Comme expliqué dans la section méthodologique de ce rapport, l'ensemble des activités évaluées dans le chapitre précédent a permis à l'évaluateur d'arriver aux conclusions suivantes par rapport au projet :

4.1 PERTINENCE

Sur la base des analyses effectuées dans la section 3.1 du présent rapport, nous pouvons affirmer que le *Projet Pilote de Justice Juvénile Restauratrice et de Prévention du phénomène de la Violence Urbano-Juvénile en Amérique Centrale* est pertinent du point de vue du degré de cohérence avec sa logique interne (objectifs, moyens, résultats et activités prévues); ainsi que de la complémentarité entre la logique interne et les besoins de développement de la Justice pour Mineurs et Adolescents du Nicaragua et des priorités établies dans les stratégies et plans nationaux en la matière, spécialement pour ce qui a trait à la prévention orientée aux jeunes à haut risque (délinquance).

4.2 EFFICACITÉ

Conformément aux résultats de l'analyse présentée dans le Chapitre 3 et de la description détaillée de l'évolution du projet dans la section 2.4 du présent rapport, l'évaluation du degré d'efficacité du projet est directement associée au succès des résultats atteints dans chacun de ses composants.

En tenant compte des résultats de l'analyse exposée en détail dans le Chapitre 3, nous pouvons conclure que le projet a été efficace dans la mesure où il est parvenu à atteindre la majorité des résultats attendus. A cela ont contribué la bonne définition et planification stratégique initiale.

Certains des résultats qui n'ont pas été complètement atteints font l'objet d'une attention particulière de la part du projet, de sorte qu'il existe des dynamiques entamées qui pourront être conclues avec facilité dans une prochaine phase ; s'il y a continuité et sont maintenus les appuis.

En ce qui concerne la création d'une « Commission de Violence Urbano-Juvénile » correspondant à l'axe 4, il existe une déviation qui est le fruit d'une réorientation délibérée de la stratégie. En général, c'est aussi dans l'axe 4 où sont constatées les déviations les plus substantielles de l'action, et ce parce que les activités prévues dans cet axe se sont principalement concentrées à l'appui des politiques préventives de la Police Nationale, sans omettre pour autant le travail réalisé pour l'étude et analyse du phénomène de la violence organisée dans d'autres pays de la région (au Salvador notamment).

4.3 EFFICIENCE

En ce qui concerne l'évaluation des résultats atteints par rapport aux ressources disponibles, l'analyse exposée dans la section 3.3 fait apparaître comme conclusion fondamentale que les ressources du projet ont été adéquatement administrées, en respectant toutes les dispositions légales et les procédures internes établies par l'organisation.

De la même manière les ressources ont été utilisées de façon cohérente et en conformité avec à la stratégie définie. Le niveau des dépenses dans chacun des axes d'intervention correspond avec à la planification initiale, les déviations identifiées sont très faibles.

Le modèle de gestion et la structure des coûts ont été adéquats pour un projet de ces caractéristiques, ce qui se traduit par une bonne relation coût/résultat.

4.4 VIABILITÉ

Une partie des changements obtenus par le projet (renforcement de capacités des opérateurs) ne présente pas d'importants risques en termes de viabilité, au contraire nous pensons que les effets générés seront consolidés et s'étendront comme conséquence d'une dynamique à effet multiplicateur développée par les propres acteurs du système.

Il existe toutefois d'autres changements qui présentent des risques en termes de viabilité (appuis aux frais et équipements d'usage courants). Par rapport à ces derniers, le projet a mis en place des éléments qui devraient garantir la continuité, à travers la signature d'accords entre Tdh et la Cour Suprême de Justice. Le degré d'accomplissement des engagements souscrits dans ces accords ne peut pas être évalué en ce moment puisque leur échéance n'est pas terminée.

Par rapport au renforcement des politiques de prévention de l'axe 4, les appuis de Tdh touchent une partie très substantielle de ces dernières ; il n'a toutefois pas été possible d'identifier des formules claires qui puissent mitiger le risque de viabilité de ces actions en cas de retrait du donateur. Cependant, les politiques d'orientation préventive et sociale définies par le Gouvernement, et qui sont potentialisées par la Police Nationale, constituent un point de départ important, qui peut dans une certaine mesure et malgré la pénurie de ressources, mitiger le risque.

4.5 ASPECTS SPÉCIFIQUES DEMANDÉS DANS LES TERMES DE RÉFÉRENCE DE TDH

Mettre en évidence les points forts et points à renforcer du projet (lessons learnt).

- Forces :
 - Confiance institutionnelle générée : *Tdh est parvenue pendant les trois années de présence au Nicaragua à produire des niveaux très élevés de confiance auprès des institutions concernées. L'évaluation a permis entre d'autres choses de constater ce fait, qui est une des forces fondamentales face à de possibles actions futures. Tdh est en ce moment très bien placée dans le contexte institutionnel nicaraguayen, et présente pour cela des avantages comparatifs importants pour continuer son rôle d'organisation conseil et soutenir des politiques publiques en matière de justice juvénile et de prévention de la violence urbano-juvénile.*
 - Niveau d'acceptation très élevé auprès des différents opérateurs du système. *En général les opérateurs du système qui ont bénéficié des activités du projet manifestent un niveau de satisfaction élevé. Il n'existe pas de critiques importantes, et la plupart des observations émises partent d'une excellente évaluation des activités et apportent des suggestions dans une perspective éminemment constructive.*
 - Capacité à générer des résultats. *Bien que l'on n'ait pas disposé de tous les indicateurs prévus dans le cadre logique pour pouvoir faire une évaluation sur l'efficacité de tous les résultats, les données obtenues démontrent des*

- résultats clairement objectivables pour ce qui concerne les éléments de formation (axe 2) et du renforcement des ressources humaines et matérielles (axe 3). Pour l'axe 4, figurent aussi de manière adéquate toutes les activités menées à bien, et ce bien qu'il soit plus difficile de parler de résultats concrets au-delà de l'action positive, que sans aucun doute, ont produit les activités réalisées. Quant à l'axe 1, ce dernier est intimement lié aux axes 2 et 3, et ses résultats doivent être compris et analysés comme préparatoires à la mise en action des activités liées aux axes 2 et 3.*
- **Bon modèle de gestion et organisation.** *Le projet a été géré de manière ordonnée et efficiente, dans une bonne relation ressources-résultats.*
 - **Bonne sélection des alliances stratégiques et des experts.** *Les gestionnaires du projet ont établi des alliances précieuses avec des institutions et des experts nationaux et internationaux, qui assurent des niveaux très élevés de qualité dans les activités et dans les résultats. L'identification de la Cour Suprême de Justice comme principal partenaire s'est avéré être un élément déterminant qui a contribué au succès et explique une bonne partie des résultats obtenus.*
- Faiblesses :
- **Viabilité des certaines actions** : *Bien que depuis la gestion du projet il existe une volonté claire de ne pas agir en se substituant aux responsabilités de l'État, certaines des actions menées à bien présentent des risques en termes de viabilité. Et bien que ces risques aient été mitigés au moyen d'accords dont l'accomplissement devra se produire à partir de 2012, il est nécessaire d'en tenir compte face à la continuité de l'action.*
 - **Documenter la connaissance générée** : *Il est recommandé de faire un effort pour augmenter le niveau de documentation des différentes activités développées et de ses contenus, et spécialement de celles liées à la formation. A cet effet, il est suggéré de recourir à l'utilisation intensive de plateformes technologiques à bas coûts, qui facilitent l'utilisation partagée de ressources et de leur diffusion.*
 - **Niveaux inégaux d'implication et d'obtention des bénéfices du projet par les opérateurs du système** : *Quelques opérateurs du système ont reçu des appuis assez inférieurs à d'autres. Il serait nécessaire face à des interventions futures d'éviter d'importants déséquilibres qui puissent se traduire en disfonctionnements.*
- Évaluer la pertinence des axes programmatiques d'intervention et la corrélation entre les 3 premiers axes (renforcement du système d'administration de justice juvénile) et l'axe 4 (prévention de la délinquance juvénile).**
- En prenant en considération les différentes réflexions effectuées dans ce rapport, il est estimé que bien que les axes considérés dans la conception stratégique du projet soient corrects, face à une rénovation ou réédition d'une seconde phase, et considérant le principe d'universalité de l'action, il serait plus adéquat de travailler sur deux grands axes :
a) *Renforcement du système des mesures du CNA;* b) *Soutien aux politiques de prévention.*

Ces deux axes devraient compter avec des approches transversales qui soient inter-reliées.

De la même manière s'il est finalement décidé d'intervenir de façon substantielle dans le secteur pénitentiaire, il est recommandé d'ouvrir un nouvel axe spécifique pour cet aspect.

Les axes de renforcement du système et des capacités locales doivent maintenir une bonne coordination avec l'axe de prévention, puisque depuis une analyse en perspective, la prévention peut se faire à différents niveaux, fondamentalement avant une activité délictuelle, mais aussi après cette dernière et après l'application de mesures éducatives.

Évaluer la pertinence des axes programmatiques d'intervention en fonction des besoins des MCL qui se confrontent au système de justice juvénile.

Les axes d'intervention choisis dans la formulation de la stratégie sont pertinents. Cependant, il existe d'importants besoins pour ce qui concerne l'accomplissement de mesures en milieu fermé, et nous ne devons pas perdre de vue que les adolescents ou jeunes qui sont soumis à ce type de mesures sont probablement ceux qui nécessitent davantage d'aide durant leur internement, mais aussi une fois la mesure privative de liberté terminée.

Raison pour laquelle il est recommandé que face à une continuation du projet, il puisse être ouvert un axe destiné à travailler davantage le renforcement des capacités du système d'internement et ses conséquences sur les jeunes.

Ceci n'est aucunement en contradiction avec l'approche restauratrice, puisque c'est

précisément dans les cas les plus graves qu'il est nécessaire d'une plus grande action pour restaurer les liens sociaux et réparer la paix sociale. D'autre part, après l'internement il y a des aspects à restaurer qui sont directement liés à la privation de liberté.

L'axe de prévention reste hautement pertinent dans un contexte où, malgré les difficultés que présentent les indicateurs, la plupart des acteurs identifient et admettent l'existence de risques.

Analyser la pertinence des zones pilotes d'intervention choisies pour la phase 1.

Les zones pilotes identifiées sont estimées pertinentes et l'ensemble des [personnes interviewées](#) coïncident sur ce point.

Ce qui s'avère plus difficile pour l'évaluateur c'est de déterminer si la sélection des zones a été la plus adéquate. Pour cela il y aurait eu besoin de réaliser une étude de terrain comparative de l'ensemble des zones du pays, étude qui pour des raisons évidentes de temps n'a pas pu se faire.

Par conséquent, nous nous limitons à évaluer les caractéristiques des zones choisies, et les particularités intrinsèques de ces dernières.

En ce qui concerne Bluefields c'est une zone avec d'importants facteurs de risque liés au trafic de drogues. Le système pénitentiaire présente d'importantes difficultés structurelles et il n'existe pas de centre spécifique pour que les adolescents puissent accomplir leurs mesures privatives de liberté. Les niveaux de risque sont élevés.

Par ailleurs, c'est la zone du pays qui compte le plus grand nombre de communautés indigènes

et afro-descendantes ; ce qui constitue une opportunité pour travailler et appuyer les minorités.

Quant à Granada et à Masaya ce sont deux grandes villes qui sont relativement proches de Managua, où se trouve la délégation de Tdh. Chacune de ces deux zones dispose d'un Tribunal pour Adolescents qui, en termes relatifs, traitent un nombre considérable d'affaires pénales. Si l'on tient compte de l'envergure du projet, le choix de ces deux zones semble pertinent également en termes logistiques et de diminution des coûts pour y intervenir.

Finalement en ce qui concerne Managua, c'est la zone qui traite le plus grand nombre d'affaires, avec deux Tribunaux pour Adolescents. En tant que capitale, c'est aussi d'une certaine manière l'endroit le plus emblématique et présente d'importants avantages comparatifs en termes de coûts et de logistique, évitant de longs et coûteux déplacements. Enfin c'est à Managua que se concentrent le plus grand nombre de quartiers à haut risque, avec des groupes de jeunes qui commettent des délits avec un certain degré d'organisation.

En tenant compte de tous ces aspects, nous considérons que les zones choisies comme pilotes sont *per se* pertinentes en vues des objectifs du projet.

Notons enfin que la zone pilote de Carazo, a été ajoutée à partir de 2009 comme une cinquième zone pilote sur la base d'une demande de la Cour Suprême de Justice, qui a proposé que l'Intervenant Social engagé par le projet pour Masaya, puisse aussi travailler à mi-temps pour Carazo pendant une période ; ces deux zones sont relativement proches en termes de distance. L'Intervenant Social divisait donc son travail entre ces deux zones pilote ; toutefois à

partir de cette année, la CSJ a assumé le coût total d'un nouvel Intervenant Social qui a été nommé pour Carazo, ce qui a permis que celui financé par Tdh puisse concentrer son activité à 100% à Masaya tel comme cela était défini dans la stratégie originale.

Analyse générale des résultats et des impacts positifs de l'intervention.

Les résultats du projet peuvent être schématisés comme suit :

- Amélioration très substantielle dans l'application effective de mesures éducatives. *Nous sommes passé d'une situation où le système était plus théorique que réel, à une situation dans laquelle tous les opérateurs ont pris conscience de leur mission dans le cadre du nouveau contexte légal, et travaillent pour l'application effective des mesures, et pour que ces dernières atteignent les effets éducatifs et restauratifs qui les fondent. Cependant, certaines difficultés persistent en raison du manque de ressources humaines et matérielles, qui varient d'un endroit à l'autre, et qui limitent dans certains cas la pleine application de ces mesures. Raison pour laquelle, tant au niveau institutionnel comme au niveau des donateurs, ceci est un argument de poids pour continuer à travailler dans cette direction.*
- Importantes avancées dans la prévention de la délinquance juvénile. *Au niveau institutionnel il est constaté une forte conviction de la nécessité de travailler en matière de prévention et ce, en se focalisant sur les situations à haut risque. Les autorités sont conscientes des coûts énormes, en termes sociaux, que pourrait économiser une adéquate politique publique de prévention.*

- Comme résultat, il est clair qu'une bonne partie des politiques publiques de prévention qui sont menées à bien depuis la Police Nationale, sont dues à l'appui du projet de Tdh. L'impact de ces politiques pourra être mesuré à moyen terme si dès maintenant est mis en place une procédure et une méthodologie de mesure d'impacts.*
- *Création de réseaux. Il existe également un résultat important et précieux qui de fait n'avait pas été considéré comme tel dans la formulation initiale du projet. Comme conséquence de l'action de Tdh les opérateurs du système sont à ce jour beaucoup mieux communiqués et interconnectés entre eux. Il s'agit d'un réseau informel, sans organisation corporative, mais qui de facto existe et fonctionne. Cette situation pourrait à un certain moment être considérée afin d'appuyer, si les acteurs le considèrent pertinent, la constitution formelle d'un réseau de professionnels de la Justice Juvénile, qui pourrait profiter des avantages considérables qu'offrent les moyens technologiques actuels pour la communication, l'échange d'expériences et le travail partagé.*
 - *Changement de paradigme chez les opérateurs. Le Nicaragua a adopté un CNA qui a ouvert la porte à une nouvelle conception de la Justice Juvénile. Mais il est évident qu'une réforme légale de ces caractéristiques ne garantie pas en soi un changement substantiel dans la mentalité et la vision des opérateurs. Ceci est généralement obtenu avec le temps et avec des appuis de différente nature (formations, sensibilisation, information, etc.). En ce sens, les différentes actions mises en œuvre par le projet de Tdh ont contribué très positivement au changement de paradigme requiert pour assurer la viabilité du système. La mission de terrain a permis à l'évaluateur de constater le niveau important de pénétration des postulats de la justice juvénile restauratrice auprès des différents opérateurs.*
 - *Évolution des processus de travail. Le projet a permis l'évolution et amélioration des processus de travail dans les Bureaux de Suivi des Mesures Judiciaires des zones pilotes. Grâce aux formations et aux moyens fournis par Tdh ont été introduites d'importantes améliorations dans tout ce qui est lié à la formation et la gestion des dossiers d'exécution, et aux habitudes et pratiques de travail; une contribution décisive est directement attribuable à l'outil KAIKAI qui est venu systématiser les processus et la gestion de l'information. En ce moment les bureaux pilotes travaillent avec des méthodologies beaucoup plus efficientes à celles existantes avant le début du projet.*

En termes d'impacts, la première considération à tenir en compte est le risque de vouloir mesurer de manière hâtive les impacts provoqués ; puisque le projet, bien que se trouvant dans sa phase finale, n'a pas encore conclu.

Avec cette réserve, et en encourageant l'établissement de méthodologies qui permettent d'effectuer un suivi à plus long terme pour l'identification des impacts, nous osons définir les éléments suivants :

Analyser les possibles « impacts négatifs » qu'a pu produire le projet (concept de « *do not harm* »).

Nous n'avons pas détecté d'impacts négatifs qui puissent être attribués à l'intervention menée à bien par Terre des hommes.

Analyser la perception que les opérateurs de justice et de sécurité ont du projet.

La perception que les opérateurs de justice et de sécurité ont du projet est en général très positive.

Toutes les personnes qui ont été [interviewées](#) ont évalué très positivement les activités réalisées et reconnaissent que ces dernières ont eu un impact positif dans le travail qu'elles effectuent.

Dans le même sens, tous les [interviewés](#) se sont clairement manifestés en faveur d'une continuité du projet.

Aucun problème significatif n'est posé. Au contraire, Tdh est très bien placée pour continuer à opérer dans le pays si cela est considéré comme opportun.

Analyser le degré de viabilité des principales actions produites depuis le projet dans le système judiciaire juvénile.

Les actions produites dans le cadre du projet ont été correctement développées et n'ont pas été détectées de difficultés spéciales ou d'incidences dans la mise en œuvre.

Le degré de collaboration du principal partenaire et des différents opérateurs du

système est très élevé, ce qui a énormément facilité le travail.

Certaines actions n'ont pas une nature pérenne, en ce sens elles se sont terminées une fois réalisées ; c'est le cas notamment de multiples activités développées dans le cadre de l'axe destiné au renforcement de capacités.

D'autres par contre, produisent des effets permanents mais ont besoin de continuité pour que leur résultat produise les impacts espérés.

Nous nous référions dans ce dernier cas aux appuis en matière de ressources humaines (intervenants sociaux) et matériels (outils technologiques, ordinateurs, etc.). En ce qui concerne ces items, la viabilité des actions est directement liée au respect des accords et engagements qui ont été convenus pour assurer la pérennité des résultats obtenus.

Ces accords ou engagements devraient pouvoir assurer les minimums indispensables pour que la juridiction pénale d'adolescents puisse opérer sans difficultés. En ce sens, ont été produits dans le système des besoins de ressources minimales (ex. papeterie), qui pour des raisons évidentes doivent être priorisés sur d'autres appuis matériels plus sophistiqués.

Il faut également prendre en considération tout ce qui est directement lié au domaine de la prévention (axe 4 du projet). Selon les entrevues effectuées aux professionnels qui occupent des postes très significatifs et de responsabilité dans la mise en œuvre des politiques publiques de prévention, le niveau de contribution de Tdh à ce résultat est très élevé. Cette situation, qui est sans aucun doute très positive depuis la perspective du projet, constitue un risque dans l'optique de la viabilité desdites politiques si ne sont pas atteints les accords nécessaires pour que les

institutions publiques puissent garantir la viabilité de ces politiques. Toutefois, l'approche préventive et sociale qui est orientée depuis les instances gouvernementales à la Police Nationale constitue une des forces du système qui permet de continuer d'atteindre des résultats y compris avec des moyens très limités.

Commenter le degré de « substitution » aux responsabilités de l'État que le projet a pu produire dans le système de justice juvénile.

En principe le projet s'est développé en tenant compte de toujours éviter de se substituer aux responsabilités de l'État. Ce principe est partout très présent dans la direction et l'équipe de gestion du projet, ainsi que dans certains des experts/consultants les plus remarqués qui sont intervenus dans le projet et qui ont été interviewés par l'évaluateur.

Toutefois dans la pratique, quelques actions, dont certaines des plus emblématiques, ont entraîné au moins dans le présent, la substitution de responsabilités. Nous nous référons au paiement des salaires des Intervenants Sociaux des zones pilotes, ainsi qu'aux donations de ressources matérielles aux tribunaux de ces zones.

De toute évidence il ne paraît pas viable de penser à un appui indéfini de Tdh, et pour cela, peu à peu depuis les institutions de l'État,

probablement d'abord depuis la CSJ, le système devra assumer les responsabilités auxquelles nous faisons référence. Est constatée l'existence d'accords pour que la CSJ assume de manière effective les responsabilités mentionnées, mais on ne peut pas évaluer le degré d'accomplissement de ces derniers dans la mesure où ils ne sont pas encore en cours.

Un autre aspect à considérer est directement lié à l'outil de gestion KAIKAIA. Cet outil a été conçu comme progressif, et bien que son développement initial touche fondamentalement le secteur du suivi de l'exécution des mesures imposées, il est prévu de développer par la suite des modules pour la gestion des dossiers à d'autres étapes du processus judiciaire.

Sans aucun doute KAIKAIA suppose un avancement important, mais il ne faut pas oublier que son bon fonctionnement, y compris pour tout ce qui a trait à l'accès à base de données, suppose d'une capacité de maintenance et de la poursuite des appuis pour que les bureaux judiciaires disposent de l'accès à INTERNET. Nous sommes à nouveau dans une situation où la CSJ devra assumer progressivement le coût et la gestion de ces éléments pour que soient assuré la pérennité les résultats obtenus.

5. Recommandations

Au vue de l'évaluation du projet effectuée dans le Chapitre 3 et des Conclusions émises dans le Chapitre 4, nous présentons maintenant une série de recommandations qui puissent incorporer les expériences et les leçons apprises dans de futures interventions.

◀ Recommandation 1 : Continuer le projet dans une seconde phase ▶

Au vue de toutes les données obtenues la continuité du projet est mise en évidence comme la première et plus importante des recommandations.

Il a été constaté une bonne appropriation par les différents acteurs locaux des résultats des actions menées jusqu'à ce jour. Il est aussi constaté une volonté politique claire au sein de la Cour Suprême de Justice pour continuer le renforcement des Tribunaux pour Mineurs en adéquation avec les lignes directrices établies dans le CNA.

De plus, le Nicaragua présente un ensemble d'indicateurs qui rendent spécialement recommandable de continuer à soutenir le renforcement de la prévention de la délinquance juvénile, ainsi que l'approche restauratrice du système de justice juvénile.

Il s'agit d'un pays avec des difficultés économiques et des carences importantes, mais qui en même temps a su développer une politique sociale qui, en termes comparatifs, a démontré des indicateurs favorables en matière de sécurité. De plus, le phénomène des « maras » ne s'est pas développé, et malgré qu'il existe des secteurs conflictuels à haut risque, il

semble que leur expansion ne puisse à ce jour se faire, et ce spécialement si l'on dispose des ressources et des moyens préventifs adéquats ; une évolution vers des scénarios similaires à d'autres pays géographiquement proches semble pour le moment contrôlée.

Pour ce qui a trait à la Justice pénale pour adolescents, subsistent certaines des carences qui ont justifié le projet et qui peuvent être schématisés comme suit :

- *Le système n'a pas encore la capacité nécessaire pour garantir de manière générale et uniforme la mise en œuvre efficace des différentes mesures éducatives décrites dans le CNA. En ce qui concerne les mesures privatives de liberté, les carences sont encore plus importantes.*
- *Il manque un modèle homologué de spécialisation des différents opérateurs du système.*
- *Les politiques de prévention sont en train de produire des effets positifs à la lumière des évaluations des différents opérateurs du système, mais sont toutefois insuffisantes en termes quantitatifs et de couverture territoriale.*

Par conséquent, en vue de tous ces éléments, le contexte paraît spécialement propice pour établir un nouveau cadre d'intervention : *des besoins subsistent, il existe une demande institutionnelle, Tdh dispose de légitimité et est valorisé, la première phase d'intervention a été en grande mesure un succès, et les risques jusqu'à présent identifiés peuvent être contrôlés de manière acceptable.*

Dans ce cadre, Tdh pourrait essayer de consolider sa présence auprès de certaines instances officielles dans lesquelles soient discutés où générés des accords transcendantaux utiles à la définition de la stratégie et au développement du projet. En ce sens nous recommandons d'évaluer la pertinence de s'intégrer dans l'Instance de Dialogue des Coopérants qui est maintenue par la Police Nationale.

La nouvelle intervention devrait tendre à consolider les résultats atteints jusqu'à présent, tout en tenant en compte, comme une de ses références de base, les leçons apprises et l'expérience accumulée.

Dans le même sens, il est recommandé avant de prendre des décisions sur la continuité du projet et de sa portée, de négocier avec le partenaire la viabilité des résultats atteints jusqu'à présent. Sur la base des engagements alors obtenus, il s'agira de définir la portée et la profondeur de la nouvelle intervention.

Ceci dit, une seconde phase peut être vue comme une continuité, mais n'a pas à être identique à la première. Elle doit d'une part s'adapter aux nouvelles circonstances et d'autre part essayer d'améliorer dans la mesure du possible ce qui effectivement est améliorable.

Les recommandations suivantes essayent de donner quelques orientations dans le sens exprimé :

◀ **Recommandation 2 : Réorienter l'approche appliquée jusqu'à présent aux composantes du projet dans une seconde phase▶**

Sur la base de ce qui précède, la continuité du projet dans une seconde phase mérite, selon

l'évaluateur, une remise en question en ce qui concerne l'approche appliquée dans divers aspects. Pour cette raison, il est recommandé de réorienter la logique d'intervention de la manière suivante :

a) *Universaliser la couverture autour de deux ou trois grands axes.*

Après un premier projet à caractère pilote, avec couverture partielle dans des secteurs fondamentaux de renforcement de l'efficacité des mesures éducatives et restauratrices, il serait important maintenant, en plus de consolider les résultats atteints, de diriger le projet vers l'universalisation de l'action à tout le pays.

D'un point de vue méthodologique, il est recommandé de travailler un futur projet autour de deux axes ; le premier consacré au renforcement du système des mesures du CNA, et le second destiné à l'appui aux politiques de prévention.

Ces deux axes devraient être suffisants pour englober des actions qui se focalisent sur des besoins cohérents identifiés dans le premier projet.

Au cas où il soit décidé d'étendre la portée de l'intervention au système pénitentiaire, et sans écarter le principe que les mesures privatives de liberté sont avant tout des mesures, et que par conséquent elles pourraient parfaitement être incluses dans le premier axe précédemment mentionné, d'un point de vue méthodologique nous estimons plus adéquat d'ouvrir un axe spécifique qui engloberait tout ce qui a trait aux mesures privatives de liberté et les conséquences de ces dernières sur les adolescents, tout en faisant spécialement attention sur ce dernier point, c'est-à-dire, sur la nécessité de travailler les processus de

réinsertion des adolescents et des jeunes dans le milieu ouvert.

b) Appuyer la formulation de politiques publiques en matière de Justice Juvénile et de prévention de la violence urbano-juvénile, ainsi que le développement de celles qui se trouvent déjà en phase d'exécution.

La Police Nationale a conceptualisé et initié la construction d'un Centre de Promotion et Développement Juvénile « Jeunesse », destiné aux adolescents et aux jeunes en situation de haut risque social.

Par rapport à cette politique publique il pourrait exister d'importantes synergies communes aux buts et objectifs de Tdh au Nicaragua, c'est pourquoi il est recommandé d'étudier la possibilité de soutenir certains de ses axes ou composantes.

D'autre part, de nombreux acteurs ont manifesté le besoin de disposer « d'école-atelier » pour permettre que les adolescents sanctionnés à certaines mesures pénales, puissent être bénéficiaires d'une qualification et orientation professionnelle.

Au cas où les institutions compétentes puissent développer ce type d'infrastructures, Tdh pourrait parfaitement étudier la possibilité de les soutenir dans leur conceptualisation, et spécialement en matière du modèle de prise en charge et de formation de son personnel.

c) Crée un programme intégral de spécialisation en Justice Pénale Juvénile.

Bien que le CNA prévoie que les opérateurs du système pénal d'adolescents doivent être spécialisés en la matière, dans la pratique ce

n'est pas une condition formelle pour accéder aux postes correspondants, il n'existe pas une conception académique et homologuée de qualification qui puisse accréditer une spécialisation en matière de Justice Juvénile.

Raison pour laquelle une des spécificités de l'action pourrait être destinée à la conception d'un modèle de spécialisation, probablement intégré par des contenus communs (tronc commun) et d'autres spécifiquement dirigés à chacun des différents acteurs.

Comme stratégie préalable à cette conception il est recommandé d'identifier les institutions qui participeraient à la définition des thématiques et à l'homologation académique officielle. En ce sens, il est suggéré de prendre en considération comme acteurs clefs des institutions internationales (comme l'Institut International des Droits de l'Enfant-IDE¹, des Universités et des instituts de recherche latino-américains ou européennes), le CNU (Conseil National des Universités), l'École Judiciaire de la CSJ et d'autres possibles organismes liés à la thématique.

On peut aussi penser à une approche de type régionale (centraméricaine) avec l'appui de la Cour Centraméricaine de Justice, qui a manifesté son intérêt en la matière. Cependant, cette option peut être plus longue et complexe, aspect qui doit être considéré.

Finalement, il est important aussi de traiter avec les différentes institutions concernées la question relative à la stabilité professionnelle des différents acteurs, afin que les investissements en formation soient optimisés.

¹ L'IDE présente des avantages comparatifs compte tenu des relations privilégiées existantes avec Tdh.

d) Soutenir des actions de diffusion et sensibilisation, qui puissent toucher la société en général ou certains secteurs ou groupes focaux, mais aussi certains acteurs institutionnels.

En général un des principaux problèmes auquel se confronte la réforme du système de justice pénale des mineurs, est le manque d'appuis de certains secteurs de la société (parfois vastes) qui la visualisent comme excessivement « douce » dans les réponses judiciaires et par conséquent favorisant de plus grands niveaux d'insécurité et d'impunité. Les progrès obtenus dans quelques réformes ont, avec le temps été précisément freinés par cette situation, à laquelle répondent généralement certains groupes de pression.

Une manière de remédier avec ce type de situations, et qui peut apporter d'importants fruits, est directement liée à la conception de stratégies de communication orientées à l'information et sensibilisation de la communauté.

Face à une seconde phase du projet, il serait pertinent d'évaluer la possibilité de concevoir des stratégies et des actions communicationnelles orientées spécifiquement à ces objectifs.

Ces actions pourraient s'adresser à la communauté en général et/ou à certains secteurs de cette dernière, et il est fondamental qu'elles disposent d'appuis institutionnels.

A cet effet, nous recommandons d'identifier des acteurs clefs disposant de la capacité d'amplification des messages par leur bonne articulation avec les secteurs sociaux (Maires, ONG, Coopératives, Institutions religieuses, Commissions Municipales de l'Enfance, Universités, Centres d'Étude, Collèges...).

On pourrait également analyser la possibilité d'établir des campagnes médiatiques à travers la radio, la télévision et la presse écrite.

Un des groupes cibles que l'on suggère tenir spécialement en compte est celui des journalistes. La réalisation d'activités d'information, sensibilisation et prise de contact réciproque avec ces derniers, peut se traduire en alliances très positives.

Enfin, il ne faut pas perdre de vue que parfois les principales critiques aux approches, méthodes et procédures de la justice juvénile restauratrice viennent de secteurs institutionnels, et même de secteurs du Pouvoir Judiciaire lui-même. Il est pour cela aussi recommandable de prévoir des actions de la nature exprimée spécifiquement adressées à ces groupes. Il s'agit de passer à travers les canaux purement institutionnels, en se focalisant sur les autorités et autres fonctionnaires qui, par la position qu'ils occupent ou par leur cadre de compétence, puissent avoir un degré d'incidence considérable dans la création d'opinion.

e) Continuer le catalogage et l'homologation d'organismes collaborateurs.

Il est recommandé de poursuivre le travail d'identification de l'ensemble des institutions ou organismes, publics ou privés, qui peuvent collaborer avec les programmes d'exécution de mesures (programmes éducatifs), afin d'incorporer davantage de capacité et de qualité au système.

En ce sens il serait souhaitable de pouvoir disposer d'un « Catalogue National des Centres et des Services » qui soient à même de collaborer dans l'exécution des mesures ; ce qui est déjà en cours pour les zones pilotes.

Il s'agit ici d'un des besoins identifié par le projet mais qui par diverses circonstances ne s'est pas encore complètement matérialisé.

Outre le catalogue, il est conseillé d'établir les critères et les modèles pour l'homologation des entités et pour l'établissement de conventions de collaboration.

f) Appuyer les initiatives de communication et de coordination interinstitutionnelle.

Soutenir des initiatives de communication et de coordination entre les institutions des différents secteurs de l'État et de la Société Civile. Ces forums peuvent être de grande utilité pour surmonter des problèmes, identifier de nouvelles possibilités, faciliter le dialogue et la compréhension réciproque entre les différents domaines de compétences.

g) Capitaliser la connaissance et les expériences produites.

Renforcer la systématisation, l'édition, la diffusion et l'homologation institutionnelle, tant au niveau national comme international (spécialement régional), des conclusions et des matériaux dérivés des formations et d'autres actions.

Il existe également dans les Bureaux du système de Justice un déficit de recueils d'instruments internationaux et d'autres textes d'intérêt en matière de Justice Juvénile, c'est pourquoi il est recommandé de soutenir des actions visant à élaborer des compendiums ou des recueils.

h) Considérer la perspective régionale.

Renforcer la perspective régionale en matière de connaissance et prévention du phénomène de la violence urbano-juvénile.

Il est notifié l'intérêt de la Cour Centraméricaine de Justice d'être impliquée dans des actions régionales qui traitent la prévention, la formation et le renforcement des systèmes de Justice pénale juvénile.

i) Appuyer la création d'une plateforme technologique pour la dissémination de la connaissance.

Appuyer la création d'une plateforme technologique hébergée sur Internet et des outils d'utilisation libre, qui permette de maintenir un contact fluide entre les différents opérateurs, et documenter de manière efficiente toute la connaissance produite.

De cette manière sera facilité l'échange d'expériences et de bonnes pratiques, tout en générant une base de connaissance utile qui pourrait contribuer à l'amélioration de la qualité du service à travers un processus continu de rétro-alimentation.

Il pourrait aussi être considéré face à une seconde phase du projet la mise en fonctionnement d'un environnement Web qui reprenne toute l'information concernant le projet et tous les matériels et documents en rapport avec les activités.

Nous osons insister à nouveau sur le fait qu'en ce moment il existe des outils très performant pour le travail partagé et l'échange et dissémination de l'information, qui sont complètement gratuits.

j) Considérer la possibilité d'établir des jumelages (peer to peer).

Etablir des mécanismes de jumelage avec des professionnels latino-américains ou européens pour l'échange permanent d'expériences et connaissances.

Au moyen de ces mécanismes, les différents acteurs pourraient être reliés à un professionnel de référence du contexte latino-américain ou européen, avec lequel ils échangeraient des consultations, inquiétudes ou doutes.

Ces jumelages peuvent se former avec une perspective strictement bilatérale (*peer to peer*) mais aussi collective, par l'établissement de groupes de contact.

Cette possibilité dépend dans une grande mesure sur le fait que soit identifiée une plateforme technologique dans les termes indiqués précédemment.

k) Appuyer des stages.

Soutenir des stages de professionnels nicaraguayens en matière de justice des mineurs dans certains pays européens ou latino-américains qui pratiquent l'approche restauratrice.

◀ Recommandation 4 : Réviser les équilibres institutionnels ►

La gestion du projet a été participative et ont été offertes des opportunités pour les différents opérateurs du système.

Toutefois l'analyse effectuée met l'accent sur l'existence de quelques déséquilibres entre des institutions pour ce qui a trait à la participation.

Face à une possible continuité du projet il est important de tenir compte de cette situation.

◀ Recommandation 5 : Entamer les travaux nécessaires pour définir un modèle d'évaluation d'impacts ►

Au cas où Tdh décide de continuer son intervention au Nicaragua il est recommandé de définir un modèle d'évaluation d'impacts, dans la ligne des initiatives DIME² et 3ie³.

A noter que ceci serait cohérent avec les postulats de la Coopération Suisse au Nicaragua, qui plaide pour la nécessité de mesurer les impacts à moyen terme.

◀ Recommandation 6 : Continuer à observer l'approche genre ►

Tout comme cela a été le cas dans la première phase du projet, il est recommandé de continuer à observer l'approche genre dans la conception et la mise en œuvre des activités.

² [Development Impact Evaluation Initiative](#). The World Bank

³ [International Initiative for Impact Evaluation](#).



PERFIL DEL EVALUADOR PROFIL DE L'EVALUATEUR

JORGE CARRERA DOMÉNECH - España/Espagne

Jorge Carrera Doménech es Magistrado, con amplia experiencia como Juez en diversas jurisdicciones (civil, penal, social y menores). Más concretamente se desempeñó como Juez Penal de Adolescentes desde el año 1993 hasta el año 2005.

En el año 2005 inició su experiencia internacional, y desde entonces ha trabajado en una buena parte de países latinoamericanos, en el marco de diferentes proyectos de cooperación al desarrollo. También ha sido miembro del Consejo de Dirección del proyecto EUROSociAL Justicia, integrante del programa EUROSociAL de la Comisión Europea, para fortalecer la cohesión social en América Latina.

Ha trabajado igualmente en Europa en proyectos destinados al fortalecimiento y mejora de la Justicia, y asimismo en la Comisión Europea (AIDCO E5).

Desde el año 2006 se desempeña como Letrado Jefe de sección del servicio de relaciones internacionales del Consejo General del Poder Judicial, y asimismo es Director Ejecutivo de la Secretaría Permanente de la Cumbre Judicial Iberoamericana, de Presidentes de Cortes Supremas y Consejos de la Magistratura.

Ha colaborado también en proyectos relacionados con la Justicia con el Instituto del Banco Mundial y con el Banco Interamericano de Desarrollo.

Es coordinador de la revista "Cumbre" editada por la Secretaría Permanente de la Cumbre Judicial Iberoamericana, así como autor de diferentes publicaciones especializadas.

<http://jcarrerablog.blogspot.com/>

Jorge Carrera Doménech est Magistrat, il dispose d'une ample expérience comme Juge dans diverses juridictions (civile, pénale, sociale et mineurs). Plus concrètement, il a travaillé comme Juge Pénal pour Mineurs de 1993 à 2005.

En 2005 débute son expérience internationale, et depuis lors il a travaillé dans une bonne partie des pays latino-américains, dans le cadre de différents projets de coopération au développement. Il a également été membre du Conseil de Direction du projet EUROSociAL Justice, qui intègre le programme EUROSociAL de la Commission Européenne, pour le renforcement de la cohésion sociale en Amérique Latine.

Il a également travaillé en Europe dans des projets destinés au renforcement et amélioration de la Justice, et au sein de la Commission Européenne (AIDCO E5).

Depuis 2006 il travaille comme Juriste Chef de section du service des relations internationales du Conseil Général du Pouvoir Judiciaire d'Espagne; il est également Directeur Exécutif du Secrétariat Permanent de la Cumbre Judicial Iberoamericana (*The Ibero-American Judicial Summit*), des Présidents de Cours Suprêmes et Conseils de la Magistrature.

Il a aussi collaboré dans des projets liés à la Justice avec l'Institut de la Banque Mondiale et avec la Banque Interaméricaine de Développement.

Il est coordinateur de la revue « Cumbre » éditée par le Secrétariat Permanent de la Cumbre Judicial Iberoamericana est auteur de différentes publications spécialisées.

<http://jcarrerablog.blogspot.com/>