Un trayecto de aprendizajes, retos y transformaciones

©Tdh /Carolina Jiménez

CAPITALIZACIÓN DE EXPERIENCIAS DEL PROGRAMA DE JUSTICIA JUVENIL RESTAURATIVA DE LA FUNDACIÓN TERRE DES HOMMES EN EL ECUADOR

Terre des hommes
Ayuda a la infancia.

CAPITALIZACIÓN DE EXPERIENCIAS DEL PROGRAMA DE JUSTICIA JUVENIL RESTAURATIVA DE LA FUNDACIÓN TERRE DES HOMMES EN EL ECUADOR

Un trayecto de aprendizajes, retos y transformaciones

© 2024 Terre des hommes
Edición única, formato digital, febrero de 2024

Fundación Terre des hommes Lausanne
Terre des hommes (tdh.org)
Delegado Multipaís: Gheorghe Vlajie/ gheorghe.vlajie@tdh.org
Operations Deputy Manager - Latin America: Chris Chenavier/ chris.chenavier@tdh.org

Fundación Terre des hommes Ecuador
https://tdh-latam.org/

Coordinadora general de proyectos: Verónica Polit Chiriboga / (593) 99 800 5810 / veronica.polit@tdh.org
Equipo técnico: Martín Estrella, Pablo Coloma, Felipe Gómez, Mateo Puruncajas y Carolina Jiménez
Equipo administrativo: Marisol Iza, Verónica Rojas

Diseño y diagramación: Carolina Jiménez

Zonacuario, Comunicación con Responsabilidad Social Cía. Ltda.
www.ele.com.ec

Consultora líder: Aracelly Díaz
Consultora asociada: Mónica Hernández
Equipo creativo: Mario Díaz, Sebastián Ortiz y María del Pilar Jaramillo
Equipo administrativo: Alejandro Bustos, Karina Hernández y Estefanía Cruz
Impresión: Ecuamag

Al utilizar este material, sírvase citarlo de la siguiente manera:
FUNDACIÓN TERRE DES HOMMES ECUADOR. Capitalización de experiencias del Programa de Justicia Juvenil Restaurativa de la Fundación Terre des hommes en el Ecuador. Resumen ejecutivo. Zonacuario-Ecuamag. Quito. 2024.

ÍNDICE

1 Presentación

3 Introducción

5 La historia

31 Los aprendizajes

35 El impacto del Programa de Justicia Juvenil Restaurativa en Ecuador

43 El legado

47 Siglas y acrónimos

www.reallygreatsite.com

PRESENTACIÓN

En el Ecuador, cerca de 700 adolescentes cumplen medidas socioeducativas privativas y no privativas de la libertad, cuando la población carcelaria general supera las 33 000 personas, en un país de más de 16 millones de habitantes.

Una lectura somera de estos datos podría llevarnos a considerar que el número es nimio; no obstante, si hacemos la conversión de las estadísticas a vidas y ponderamos su impacto profundo y expansivo, nos vemos en la obligación de preocuparnos y ocuparnos de que la respuesta social sea adecuada y suficiente.

Los recientes hechos acaecidos en nuestro país y que son de conocimiento público, configuran un contexto y una coyuntura especialmente difíciles, que dan cuenta de que el abordaje de la problemática de adolescentes en conflicto con la ley penal tiene aristas no solo irresueltas sino cada vez más críticas, complejas y polémicas.

La Fundación Terre des hommes-Lausanne (Tdh-L o Tdh, de aquí en adelante) es una organización no gubernamental internacional, creada en Suiza en 1960, que contribuye a nivel mundial a la construcción de mejores condiciones de vida para las niñas, niños y adolescentes vulnerables, sus familias y comunidades, con enfoques innovadores y soluciones concretas.

Tdh-L ha tenido presencia y programas en el Ecuador desde hace más de 40 años, y ha fundamentado sus acciones en los derechos humanos, enfocándolas en el fortalecimiento de los sistemas y mecanismos de protección de la infancia.

Uno de los proyectos emblemáticos de Tdh, que resalta en trayectoria de trabajo en el país es, precisa y primordialmente, el Proyecto de Justicia Juvenil Restaurativa desarrollado, desde 2012, con el objetivo de colaborar con instituciones públicas y privadas en la prevención de la delincuencia juvenil y en el fortalecimiento del sistema especializado de justicia juvenil con enfoque restaurativo.

Durante este tiempo de implementación del programa, Tdh ha realizado incidencia para la formulación y aplicación de normativa y políticas públicas, y ha participado en la construcción de modelos, procesos, herramientas y recursos formativos destinados a operadores de justicia (jueces, fiscales, defensores públicos, equipos técnicos y administrativos de: unidades judiciales, centros de mediación, Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores, así como de la Defensoría Pública, de la Defensoría del Pueblo y de la Policía Nacional).

Pero lo más importante es que Tdh ha mirado a las y a los adolescentes infractores a los ojos, los ha reconocido como sujetos de palabra y de derechos, y ha velado por que se reintegren a la sociedad con plenas oportunidades. Para Tdh, cada adolescente cuenta, importa, es protagonista y resulta irremplazable.

Actualmente, la Fundación Terre des hommes-Lausanne está cerrando la delegación en América Latina (Colombia y Ecuador) y finalizará los proyectos en curso hasta el año 2024. En este contexto, se ha propuesto generar materiales que den cuenta de su trayectoria de trabajo, sus experiencias, lecciones aprendidas, desafíos y dificultades que, dada la cercanía del trabajo con otros actores del sistema de justicia y la sociedad civil, se convierten en una memoria del recorrido del Ecuador en esta temática.

El equipo de Tdh está convencido de la necesidad de brindar oportunidades a las y los adolescentes y jóvenes, para que puedan asumir sus responsabilidades, enmendar sus errores y reparar los daños causados, tanto a las personas directamente afectadas como a la sociedad en su conjunto, con miras a la preservación del tejido social.

Este ejercicio de capitalización de experiencias se realiza con el mismo espíritu que ha caracterizado el trabajo del equipo de la fundación a lo largo de todos estos años, enmarcado en las siguientes premisas:

- Reconocimiento de la necesidad de sistematizar y socializar la información, para dar cuenta de los hitos más relevantes e inspirar a las personas e instituciones dispuestas a adherirse a la causa de la Justicia Juvenil Restaurativa.

- Valoración de la urgencia de reflexionar sobre los alcances y límites de las acciones; sobre las implicaciones de las omisiones; sobre las responsabilidades específicas y las posibilidades de articulación; sobre los errores, aciertos y oportunidades de mejora.

- Asunción de la obligación de generar legados que, convertidos en recursos y herramientas formativas, permitan la instalación y consolidación de capacidades, la sostenibilidad de procesos y el fortalecimiento de los logros.

Aspiramos que el presente ejercicio de capitalización cumpla las expectativas de quienes buscan tener una visión de lo acaecido en estos años en temas de Justicia Juvenil Restaurativa.

Nuestra intención es brindar un panorama general que, favorecido por una lectura crítica, incite su decisión de caminar este sendero que hoy se avizora especialmente pedregoso. Seguro nos encontraremos en el trayecto… ¡Hasta entonces!

©Tdh /Carolina Jiménez

INTRODUCCIÓN

La historia del Programa de Justicia Juvenil Restaurativa (JJR) de la Fundación Terre des hommes conjuga actores, acontecimientos y procesos que han tenido lugar no solo en el Ecuador sino en Iberoamérica, en el complejo camino recorrido para transformar la perspectiva punitiva de la justicia juvenil hacia el enfoque restaurativo.

El relato desarrollado en esta capitalización de experiencias ha sido construido con la utilización de distintas técnicas y fuentes de recopilación y sistematización de información, como la revisión de documentos, publicaciones e instrumentos legales y, sobre todo, a partir de la memoria de los siguientes actores claves:

- Especialistas que fueron parte de los equipos de Tdh-L en el Ecuador e Iberoamérica.
- Miembros del actual equipo técnico.
- Socios, aliados y contrapartes especialmente cercanos a la fundación.
- Jóvenes que han sido parte del Programa de Reintegración.

A lo largo del documento, haremos referencia a los testimonios de las siguientes personas[1]:

- Víctor Herrero, ex Consejero Regional de Tdh-L.
- Veronique Henry, ex Jefe de Delegación de Tdh-L en Colombia, Perú, Ecuador y Multipaís.
- Óscar Vásquez, ex Coordinador del Programa Subregional de JJR.
- Manuel Martínez, ex Coordinador del Programa de JJR en el Ecuador.
- Wendy Moncayo, ex Coordinadora del Programa de JJR en el Ecuador.
- Verónica Polit Chiriboga, actual Coordinadora General de Proyectos de Tdh-L Ecuador.
- Pablo Coloma Villacís, actual responsable de Formación.
- Martín Estrella, actual responsable de Innovación.
- Felipe Gómez y Mateo Puruncajas, psicólogos clínicos de Tdh.
- Luis Altamirano, ex funcionario de la Defensoría Pública.
- Solanda Goyes, Directora Nacional de Acceso a los Servicios de Justicia y Vocal del Consejo de la Judicatura.
- Gabriela Hidalgo, Directora Nacional del Mecanismo de Prevención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos y Degradantes de la Defensoría del Pueblo.

[1] Las personas nombradas actualmente desempeñan funciones relevantes pero distintas a las descritas en la enumeración, tanto a nivel nacional como internacional; no obstante, se ha preferido hacer constar el cargo por el que su testimonio resultó fundamental para la presente capitalización.

- Isabel Chanataxi, Analista de la Unidad de Observancia de la Dirección Técnica del Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional.

- Los nombres de las y los adolescentes y jóvenes que han sido parte del Programa de Reintegración y cuyos testimonios fueron tomados en cuenta se mantienen bajo reserva. La reserva es un principio y derecho garantizado en nuestra normativa, y busca evitar la estigmatización de las y los adolescentes en conflicto con la ley penal.

El presente documento consta de cuatro capítulos que describen, sucesivamente, la historia, los aprendizajes, el legado y los retos del Programa de Justicia Juvenil Restaurativa de la Fundación Terre des hommes–Lausanne en el Ecuador.

Hemos tratado de realizar un recorrido corto, narrativo y amigable. Precisiones técnicas sobre el enfoque restaurativo en la justicia juvenil, así como cifras y datos más concretos, usted podrá encontrarlos en las diferentes publicaciones técnicas realizadas a lo largo de los 12 años del programa de JJR, que se mantendrán disponibles por un tiempo en el siguiente enlace: …
De este documento existe, además, un resumen ejecutivo. El material está enriquecido con una serie de podcast, publicaciones complementarias y videos que también están acopiados en el referido repositorio.

El objetivo es que, al revisar este texto o su versión abreviada, usted pueda acceder a esta historia de trabajo y compromiso, de la mano de sus protagonistas.

Entendemos que si está leyendo estas líneas es porque se interesa en el bienestar de las y los adolescentes en conflicto con la ley penal y tiene el afán de informarse sobre lo acontecido en estos años, para lograr un criterio más preciso sobre lo que ahora sucede. Aspiramos que aquí encuentre lo que busca.

Este es un momento crucial y todo hace pensar que se darán algunos giros de timón, tanto en la normativa como en los procedimientos, influidos por una opinión pública que pugna por prácticas predominantemente punitivistas. No obsante, lo que nosotros aspiramos es que sea el enfoque restaurativo el que prevalezca en cualquier transformación, pues estamos convencidos de que esa es la vía, la mirada y la respuesta que pueden aportar soluciones estructurales.

Con este documento, de alguna manera, entregamos el testigo a quienes continuarán esta misión. ¡Gracias por ser una de esas personas!

©Tdh /Carolina Jiménez

LA HISTORIA DEL PROGRAMA DE JUSTICIA JUVENIL RESTAURATIVA DE LA FUNDACIÓN TERRE DES HOMMES LAUSANNE EN EL ECUADOR

Los antecedentes del cambio de enfoque sobre la justicia juvenil

La aprobación de la Convención de los Derechos del Niño por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en 1989, motivó una movilización social importante en el mundo y, particularmente, en América Latina, en la línea de que dicha normativa cobrara vigencia y desembocara en las reformas legales necesarias para su aplicación.

En ese contexto, en el Ecuador, en 1990, se buscó generar mecanismos para que las reformas legales se plantearan con la participación y escucha de las voces de representantes de la niñez y la adolescencia del país, en su amplia diversidad.

Manuel Martínez[2] recuerda que, entonces, "tuvieron efecto las primeras elecciones para que esos grupos decidieran sobre los derechos que consideraban los más importantes". Más de 180 mil niñas, niños y adolescentes eligieron como fundamental el derecho a ser protegidos de la violencia.

En 1992, el Ecuador inició la construcción del Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia, con un primer intento que puede considerarse fallido en cuanto adoptó el enfoque de derechos, pero no consideró cambios en la institucionalidad. El proceso de discusión sobre la normativa tomó casi una década, hasta que el Código referido entró en vigencia el 3 de enero de 2003.

[2] Manuel Martínez, ex Coordinador del programa de JJR en el Ecuador.

Lo medular del referido cuerpo legal es la protección integral que el Estado, la sociedad y la familia deben garantizar a todos los niños, niñas y adolescentes (hasta los 18 años), que viven en el Ecuador, para posibilitar su desarrollo integral y el disfrute pleno de sus derechos, sin discriminación de ningún tipo, en un marco de libertad, dignidad y equidad.

En ese marco, en el ámbito relacionado con la respuesta estatal frente a los delitos cometidos por las y los adolescentes, se buscó implementar el modelo de responsabilidad, determinado en la Convención sobre los Derechos del Niño, que a diferencia del modelo de la situación irregular o tutelar, reconoce las capacidades de la o el adolescente para comprender la reprobación social que su infracción genera y asumir las consecuencias establecidas en la ley. Conforme a la doctrina de la protección integral, en su calidad de sujeto de derechos, la o el adolescente goza de todas las garantías del debido proceso en el marco de un sistema de justicia especializada, y la protección de su desarrollo integral modela un régimen de sanciones encaminadas a su reeducación y reintegración familiar y social, y en el que la privación de la libertad es una medida excepcional.

En ese contexto, empezó a cuestionarse la doctrina de la justicia juvenil penal definida en el anterior Código de Menores, marcando discrepancias con la institucionalidad existente a la fecha. Las discusiones buscaban transitar desde la doctrina de la situación irregular hacia la de la protección integral y el reconocimiento de los adolescentes infractores como sujetos con los mismos derechos que cualquier persona adulta que comete una infracción.

A pesar de que la Constitución de la República del Ecuador de 1998 establecía la creación del Sistema de Protección de Derechos, que hizo necesarias reformas al Código de la Niñez, existía una fuerte oposición por parte de las cortes de justicia y tribunales de menores, que trataban los casos de adolescentes obviando las garantías del debido proceso, con una visión tan paternalista como represiva. Según Martínez, paradójicamente, con la intención de proteger a las y los adolescentes infractores, se les negaban las garantías legales y procesales que los adultos tenían.

Poco a poco, las organizaciones de la sociedad civil expandieron y fortalecieron espacios críticos hacia esa forma de enfrentar las faltas cometidas por adolescentes, así como hacia el concepto y práctica de las "correccionales", carentes de directrices adecuadas para la atención a las y los jóvenes.

El proceso para asegurar a las y los adolescentes las garantías que cualquier ser humano tiene al ser juzgado por el cometimiento de una infracción, en nuestro país -como en toda América Latina-, ha sido complejo. La creación de los juzgados de la niñez y adolescencia, sin embargo, fue un cambio significativo: aunque estos trataban todos los tipos de infracciones y delitos, había mayores garantías y procedimientos más especializados.

Además, el Código de la Niñez de 2003 contiene un libro sobre la administración de justicia, aún no con enfoque restaurativo, pero que establece una justicia específica y especializada.

Para Manuel Martínez, con esas acciones se iba sustentando una lógica distinta, aunque todavía con problemas; especialmente, en relación con el ingreso a los centros de adolescentes infractores, a donde la mayoría de las y los adolescentes llegaban por tenencia de drogas. Eso se modificaría en 2014, con la definición de la tabla de consumo de drogas, que establecía las cantidades mínimas de porte de estas sustancias en el país.

La propuesta de una justicia juvenil con enfoque restaurativo para América Latina

En el ámbito de la justicia juvenil en América Latina, a fines de la década de 1990, la intervención de Tdh-L buscaba asegurar que cada niño en conflicto con la ley se beneficiase del acompañamiento de un abogado y de un trabajador social.
Dicha propuesta comenzó a dar lugar a varios y diversos modelos de implementación del enfoque restaurativo en la justicia juvenil en distintos países.

La propuesta de intervención de Tdh-L de una justicia juvenil con enfoque restaurativo para América Latina fue pionera; desde sus primeras acciones, es reconocida por su nivel de experticia y los resultados de sus proyectos.

Víctor Herrero[3], quien a la época era consejero regional para América Latina en el ámbito de justicia juvenil de Tdh-L, convocado por su experiencia de trabajo en el Ministerio de Justicia en España y el conocimiento de la iniciativa global de la fundación en relación con los niños utilizados por la criminalidad organizada en África, India y Europa del Este, recorrió el continente y observó que las respuestas ante fenómenos como las maras y los elevados índices de criminalidad en Centroamérica se enmarcaban en lógicas punitivas y de cero tolerancia frente a la delincuencia.

En reuniones interinstitucionales en Tegucigalpa y San Salvador, se debatía sobre las políticas de mano dura hasta concluir que eran nefastas. Bajo esa premisa, Tdh-L advirtió sobre la necesidad de contribuir a generar modelos de gestión de medidas privativas y no privativas de libertad, protocolos de atención a adolescentes en conflicto con la ley y prototipos de administración de las instituciones, basados en una comprensión de la justicia desde el enfoque restaurativo.

Años más tarde, en 2005, Tdh-L inició el Proyecto de Justicia Juvenil Restaurativa en Perú. Óscar Vásquez[4], quien lideró ese proceso, explica que se partió de una propuesta piloto en dos distritos, con la seguridad de que, si funcionaba, podría replicarse a escala nacional. Como estrategia, se construyeron relaciones de confianza al más alto nivel con la Fiscalía de la Nación y la Defensoría del Pueblo, para lograr que el sistema judicial utilizara la figura legal de la remisión, equivalente a la oportunidad de no abrir un proceso penal e iniciar en su lugar un proceso socioeducativo.

[3] Víctor Herrero, ex Consejero Regional de Tdh.

[4] Óscar Vásquez, ex Coordinador del Programa Subregional de JJR.

La Fiscalía consideró importante asumir la aplicación de la remisión porque, aunque las infracciones cometidas por adolescentes no eran tan graves como para llegar a la privación de libertad en la mayoría de los casos, la costumbre y el desconocimiento hacían que primara la judicialización. Sin embargo, el enfoque restaurativo no estaba completo sin la mediación con la víctima, proceso que asumió Tdh-L a través de la derivación de casos por parte del sistema judicial.

Así, se establecieron prácticas de reparación directas, como el diálogo y el pedido de disculpas; e indirectas, a través de cartas o mecanismos simbólicos como las acciones en beneficio de la comunidad. Tdh-L aportó también en la elaboración del Código de la Niñez de Perú, en lo relativo al proceso de responsabilidad penal.

La propuesta piloto de Tdh-L en Perú se convirtió en un programa nacional, con un acompañamiento técnico que incluyó la formación del personal de los distritos fiscales del país y el asesoramiento para el plan de adolescentes en conflicto con la ley del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, denominado Plan Puedo. Se hicieron también aportes al Código de Responsabilidad Penal de Adolescentes.

Posteriormente, con el inicio del proyecto en el Ecuador, se fortaleció la alianza y la cooperación, a través de visitas de delegaciones a Lima para atestiguar procesos y avances.

Poco a poco, las acciones tuvieron alcance regional y se generó una red de justicia juvenil restaurativa que incluyó a México, Paraguay y Bolivia.

También en esa época, el Comité de los Derechos del Niño, encargado de supervisar la aplicación de la Convención, se pronunció por primera vez -en 2007- sobre la justicia juvenil y el desarrollo de las obligaciones de los estados en relación con la prevención y los sistemas especializados y de garantías específicas del debido proceso en el contexto de la justicia juvenil.

Para 2008, Tdh-L ejecutaba proyectos de justicia juvenil restaurativa en Nicaragua y Perú. Posteriormente, Brasil también inició un programa, inspirado en las experiencias de Australia, Nueva Zelanda y Europa, con un enfoque más cercano a la resolución de conflictos.

En noviembre de 2009, la Fundación Terre des hommes-Lausanne, en colaboración con la Fiscalía de Perú y la Pontificia Universidad Católica de Perú, organizó el Primer Congreso Mundial sobre Justicia Juvenil Restaurativa, "Entre el fin del tutelarismo y el retorno al retribucionismo", cuya conferencia central reflexionó sobre el sentido mismo de la JJR, más allá de lo estrictamente jurídico y terapéutico, para plantear una nueva concepción que encarara el conflicto desde una perspectiva humanista.

A este, le seguirían los congresos de Ginebra (2015), con la participación de más de 80 países, y París (2018), organizado por un consorcio de organizaciones internacionales compuesto por la Asociación Internacional de Jueces y Magistrados de la Juventud y Familia (AIMJF), Fundación Terre des hommes y el Penal Reform International (PRI), con la Red Internacional de Derechos del Niño (CRIN), Defensa de Niños y Niñas International (DCI), el Instituto de Capacitación Judicial de Bélgica (IGO-IFJ) y el Programa de Información para Todos (PIPT) de la UNESCO.

Los primeros pasos del Programa de Justicia Juvenil Restaurativa en el Ecuador

En 2010, Tdh-L solicitó que Víctor Herrero, acompañado de un delegado de Mauritania, identificara la situación del Ecuador y sustentara la pertinencia de establecer un proyecto de justicia juvenil. La fundación ya tenía un trabajo importante en el país a través de la organización no gubernamental Niñez y Vida.

El diagnóstico concluyó que existían instituciones y funcionarios con la voluntad y la capacidad de actuar en línea con el enfoque restaurativo y, aunque el momento político era difícil de cara a la seguridad ciudadana, había intenciones de fortalecer la institucionalidad.

Es entonces que Tdh-L decide mantener a Víctor Herrero en el Ecuador, para aprovechar su conocimiento de la región, optimizar al máximo los recursos, responder a las necesidades del nuevo proyecto y apoyar al equipo técnico, que contó con profesionales con mucha experiencia, conocimiento y sensatez para enfrentar el reto, según reconoce Herrero.

El equipo estuvo compuesto por Wendy Moncayo, quien había sido directora de los CAI y actualmente se desempeña como jueza en materia laboral; Doris Valencia, hoy jueza de niñez; y Mirna Estacio, actual fiscal. Se sumó también el equipo de la Fundación Niñez y Vida.

Para comenzar, se establecieron relaciones con socios institucionales como el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, el Consejo de la Judicatura, la Defensoría Pública y la Fiscalía General.

El 27 de abril de 2012, se suscribió el convenio marco de cooperación de Tdh con la Defensoría Pública, con el objeto de aunar esfuerzos que permitieran apoyar las líneas de trabajo e intervención de esa institución en el patrocinio y asesoría jurídica que se halla obligada a brindar a las y los adolescentes en conflicto con la ley penal, con especial atención a aquellos más vulnerables, con miras a su reinserción en la sociedad, mediante una justicia con enfoque restaurativo, fortaleciendo así la seguridad ciudadana y la paz social.

Por otra parte, el Consejo de la Judicatura, bajo la presidencia del doctor Gustavo Jalkh, se convirtió en un aliado importante de Tdh. El convenio marco de cooperación interinstitucional firmado el 7 de junio de 2013, con vigencia al 31 de diciembre de 2014 y con prórroga automática, tuvo por objeto prevenir la expansión de la violencia y la delincuencia juvenil, y apoyar al Sistema de Justicia Juvenil para que contara con las herramientas necesarias para un adecuado tratamiento de las y los adolescentes en conflicto con la ley penal. Sus objetivos fueron el asesoramiento, la formación, la investigación y el apoyo en la intervención directa, eventual o de otro tipo.

El 11 de septiembre de 2013, el Gobierno Nacional autorizó a Tdh-L para desarrollar sus programas, proyectos y actividades de cooperación, a través de la suscripción del Convenio Básico de Funcionamiento, con un plazo de vigencia de cuatro años.

En el Ecuador, la estrategia inicial del Proyecto de Justicia Juvenil Restaurativa presentó tres ejes de intervención:

- Prevenir la violencia y la delincuencia juvenil a través de iniciativas realizadas por instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil, en espacios comunitarios y escuelas, con los niños, niñas y adolescentes en situación de exclusión social y especial vulnerabilidad.
- Reforzar y fortalecer el sistema de justicia juvenil para que, durante el proceso penal, los derechos de los niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley sean respetados, y que todos los operadores enfoquen su actuación coordinada hacia la reinserción.
- Dotar a las instituciones implicadas en la ejecución de las medidas privativas y no privativas de libertad de protocolos de colaboración interinstitucional, procedimientos de actuación y herramientas adecuadas, y fortalecer la aplicación efectiva de las medidas alternativas al proceso penal y a la privación de libertad, así como mejorar las condiciones de las medidas privativas de libertad.

De acuerdo con Wendy Moncayo[5], quien dirigía los CAI y, posteriormente, fue parte del equipo técnico de Tdh, la fundación presentó al Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos un proyecto integral, que tomaba en cuenta al juez, al fiscal, al defensor público, a las/los adolescentes, a las personas directamente afectadas, a las familias y entornos; es decir, un proceso integral que, por sus características, interesó a las autoridades de ese momento. Esa fue la clave y el pivote del acercamiento inicial hacia la justicia restaurativa.

El Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos había sido creado en 2007; uno de sus objetivos era la atención y protección de adolescentes infractores y la administración de los centros de internamiento que, hasta 2008, estuvieron bajo la responsabilidad del Ministerio de Inclusión Económica y Social.

[5] Wendy Moncayo, ex Coordinadora del Programa de JJR en el Ecuador.

El conocimiento de Víctor Herrero de los proyectos en los diferentes países posibilitó que el equipo y las contrapartes se alimentaran del intercambio de experiencias.

El proyecto de Nicaragua constituía un referente, pues concretaba las propuestas teóricas en la transformación de la vida de las y los adolescentes en conflicto con la ley; había generado un sistema informático que permitía contar con toda la información del proceso de intervención de cada adolescente; y, tenía un trabajo de prevención junto con la policía comunitaria.

Desde Perú, hubo un acompañamiento permanente de Óscar Vásquez, que se concretó en pasantías profesionales y capacitaciones para operadores de justicia.

El equipo técnico inicial de Tdh en el Ecuador, liderado por Víctor Herrero, no era numeroso, pero sí especializado. Contaba con Wendy Moncayo; Guillermo Ordóñez, director de la Fundación Niñez y Vida; Doris Valencia y Mirna Estarcio, especialistas jurídicas; además de un equipo operativo compuesto por un contador y un asistente.

De acuerdo con Wendy Moncayo, el Ecuador inició el proyecto con una perspectiva muy cercana al modelo de Nicaragua. Fue importante la visita a ese país en compañía de funcionarios estatales como Verónica Pólit, en ese entonces Subdirectora de Derechos Humanos del Consejo de la Judicatura, a cargo de la justicia juvenil, y quien en el 2018 asumiría la coordinación del Proyecto de Justicia Juvenil Restaurativa y los otros programas de Tdh en el Ecuador; Freddy Figueroa, juez de adolescentes infractores en Quito, y un representante del área de tecnología del Consejo de la Judicatura, dado el interés de la institución en crear un sistema informático de registro de causas. De hecho, el CJ ya había invertido en un sistema informático, por lo que la propuesta era adecuar el software a lo que ya se venía haciendo.

Se pudo observar de cerca la forma en la que los operadores nicaragüenses manejaban la justicia juvenil, sus procesos y herramientas, que eran óptimas; se vio la interacción entre los administradores de justicia, que podían revisar la situación de cada adolescente en el sistema informático; y, adicionalmente, se atestiguó cómo la policía comunitaria tenía gran acercamiento con los jóvenes mediante acciones de prevención de la violencia.

En el Ecuador, se empezó por realizar un levantamiento de las prácticas del sistema de justicia juvenil y por la creación mancomunada de protocolos, en talleres que contaron con la participación de los operadores de justicia.

Wendy Moncayo, por su experiencia en la Dirección de Adolescentes Infractores, podía dar cuenta de que no existía una conexión entre el Ministerio de Justicia y la Judicatura. Si bien alguna jueza de la Costa ejercía, eventualmente pero no de manera orgánica, prácticas que se podían considerar restaurativas, los esfuerzos eran aislados.

La co-creación de instrumentos hizo que el modelo de JJR ecuatoriano no fuera una réplica de la propuesta de Nicaragua, sino que atendiera la realidad nacional y generara una dinámica propia.

El fiscal John Romo tuvo un papel protagónico en esos procesos, por su apoyo en la revisión de los documentos trabajados de manera participativa.

La Defensoría Pública, dirigida por el doctor Ernesto Pazmiño, mostró franca apertura a la propuesta. En dicha institución, el objetivo fue la incorporación paulatina al sistema de los protocolos elaborados, a través de su aprobación y obligatorio cumplimiento.

El 10 de agosto de 2014, entró en vigor el Código Orgánico Integral Penal (COIP), el cual incorporó varias reformas al Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia (CONA), entre ellas, el incremento del tiempo máximo de privación de libertad de una o un adolescente, que pasó de cuatro a ocho años.
Según indica Manuel Martínez, las instituciones de justicia admitieron errores por falta de coordinación y sinergia. Surgieron aspectos críticos para la justicia juvenil, como la idea falsa de que las formas anticipadas del proceso, es decir, las diferentes medidas que pueden tomarse para evitar el juicio penal y la privación de la libertad y que constan en el CONA, permiten la impunidad.

En ese contexto, Tdh asumió un rol mediador entre instituciones como el Ministerio de Justicia, el Consejo de la Judicatura y la Defensoría Pública, para entablar diálogo y acuerdos. Dicho proceso de incidencia con las diferentes instituciones produjo un reconocimiento que dio un espaldarazo a la actuación de Tdh, para entonces representada por el delegado Roman Poznansky.

Desafortunadamente, surgieron situaciones internas de cierta complejidad a partir de las decisiones, el estilo y las prioridades planteadas por el referido delegado, que derivaron en su limitada contribución para consolidar el proyecto. Desde la perspectiva de Víctor Herrero, la persona designada tenía un insuficiente conocimiento del idioma, del contexto cultural e idiosincrático del Ecuador, y del trabajo realizado hasta ese momento. Surgieron así diferencias insalvables con el equipo técnico nacional y se precipitó una crisis que desembocó en la salida del equipo técnico, con la consecuente parálisis de lo alcanzado.

Poznansky fue sustituido, pero ya se habían fracturado el marco y la fluidez del proyecto. Wendy Moncayo y Manuel Martínez coinciden en la apreciación de las dificultades que se presentaron por la actuación de un representante ajeno a la realidad nacional en la dirección de un proyecto que respondía a características propias del país, con fuertes causas e implicaciones de cultura y valores.

Paradójicamente, mientras se daban estas controversias internas con la delegación país, se configuraba también un momento propicio para los cambios, pues Terre des hommes tenía una fuerte presencia en Perú, Colombia y Nicaragua, constituía todo un ejemplo en JJR en la región, y lideraba una movilización conceptual, institucional y de recursos, propicia para dotar de un enfoque restaurativo a la justicia juvenil.

De forma paralela, en el país, las reformas del Código Penal modifican el Libro 4 del CONA. Hasta el 2014, las sanciones más fuertes llegaban a cuatro años; con las reformas, las medias socioeducativas privativas de libertad alcanzaron ocho años.

Tdh alzó su voz para oponerse a esos cambios, mientras la sociedad pedía mano dura con las y los jóvenes. Pero las voces favorables a lo punitivo encontraban resistencia en el número cada vez más creciente de profesionales e instituciones dispuestos a adoptar el enfoque restaurativo en la justicia juvenil, que dialogaban sobre medidas alternativas, reinserción de los adolescentes en la sociedad, relación con las víctimas y otros temas relativos.

La adopción del enfoque restaurativo no ha sido ni es fácil; al punto de que su instauración y ejercicio permanentemente corren el riesgo de debilitarse.

El concepto de lo restaurativo implica un cambio de paradigmas que permita entender que no implica impunidad, pero sí garantías, especialidad, una intervención mucho más profunda y protección a todas las partes afectadas. No todos los llamados a aplicar la ley están dispuestos a repensar categorías y conceptos, tanto por intereses y presiones, como por desidia y temor a la opinión pública.

El enfoque restaurativo fue acogido por el Consejo de la Judicatura, pues se estableció una relación sólida entre Gustavo Jalkh y Víctor Herrero. Se inició, entonces, la elaboración y validación de una guía de aplicación del enfoque restaurativo, a través de talleres a nivel nacional. Se implementaron reuniones de trabajo, seminarios y encuentros, incluso con la participación de expertos de Nicaragua, Perú y Colombia. Se generó una relación creativa que tuvo como uno de sus resultados la ***Guía para la aplicación del enfoque restaurativo en la justicia juvenil[6].***

En la misma época, Tdh asesoró al Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos para la reestructuración del Centro de Adolescentes Infractores de Guayaquil. Además, se publicó la ***Guía de Auto-formación. Herramienta complementaria al Modelo Integral Socio-Psico-Pedagógico aplicado en los Centros de Adolescentes Infractores[7].***

Manuel Martínez comenta que, en ese entonces, la Fiscalía General del Estado abrió sus puertas a Tdh, con la colaboración del Fiscal General, Galo Chiriboga. Los fiscales empezaron una formación en los temas que trataba el proyecto. El trabajo de co-creación de las guías expresaría lo que se estaba haciendo; no obstante, los procesos burocráticos trajeron problemas, pues los amplios documentos elaborados requerían una serie interminable de aprobaciones.

[6] Disponible en:
https://tdh-latam.org/wp-content/uploads/2021/04/3-Guia-para-la-aplicacion-del-Enfoque-Restaurativo-en-la-Justicia-Juvenil.pdf
[7] Disponible en:
https://tdh-latam.org/wp-content/uploads/2021/04/2-Guia-de-auto-formacion-Construyendo-Oportunidades.pdf

Al cambiar de autoridad, se perdió la apertura institucional de la Fiscalía, al tiempo que sonaban voces de personas que no estaban de acuerdo con los cambios relacionados con la nueva comprensión de la categoría "adolescente infractor" ni con el cuestionamiento de las propuestas de "mano dura". Los largos procesos para revisar documentos se volvieron cada vez más difíciles. En lo posterior, Tdh no logró mantener una relación de trabajo continua o realmente fructífera con dicha institución.

Las acciones de incidencia de Terre des hommes generaron también una buena relación con la Defensoría Pública, que se cristalizó en el involucramiento de defensores públicos con una visión restaurativa, aunque debían sortearse dificultades por la limitada capacidad operativa de la institución, según recuerda Martínez. No obstante, el trabajo coordinado se mantuvo y dio importantes frutos en los años venideros.

Por otra parte, se estableció un importante vínculo con la Escuela de la Función Judicial, que tiene la misión de fortalecer las competencias laborales de jueces, fiscales, defensores públicos, abogados, servidores judiciales y estudiantes de derecho. Se logró incluir en el currículo de la escuela el tema de la justicia juvenil restaurativa; los jueces participaron y se calificaron. Este proceso contó con la participación de jueces especializados de Chile, Nicaragua, Perú, Brasil y otros países, que habían participado en cursos de formación de Tdh.

El Defensor Público, doctor Ernesto Pazmiño, tuvo la intención de instalar una mesa de trabajo sobre la temática de la justicia juvenil. De acuerdo con los lineamientos de la institución, era esencial la participación de la sociedad civil en esa mesa; la única organización que trabajada en la temática era Tdh, y no había otras interesadas, lo que siguió sucediendo con el transcurrir del tiempo.

Junto con Sonia Pérez como parte del equipo de Tdh, Martínez inició una relación colaborativa con la Policía Comunitaria. En ese entonces, de acuerdo con la estructura institucional, 30 mil policías -de los 40 mil existentes-, formaban parte de las Unidades de Policía Comunitaria (UPC).

Se buscó facilitar la formación de la Policía Comunitaria con una metodología de cascada, para la difusión del tema de adolescentes infractores. La institución colaboró con toda la infraestructura necesaria; sus encargados mostraron interés y compromiso con la propuesta. Parte de ese ejercicio fue la publicación de la Guía de formación académica para policías comunitarios, derivada del taller "Unidos por la seguridad ciudadana", que contó con el aval de la Universidad Salesiana y la Universidad Indoamérica[8].

En este punto, se destaca que Terre des hommes también ha propiciado nexos para el trabajo conjunto con la Academia, como una de sus tácticas de formalización y enriquecimiento de las acciones formativas de los funcionarios públicos que forman parte del sistema de justicia.

[8] Disponible en: https://tdh-latam.org/wp-content/uploads/2021/04/1-Guia-de-formacion-academica-para-policias-comunitarios.pdf

Por otra parte, de acuerdo con Martínez, el proyecto ha tenido escasas experiencias de trabajo con gobiernos locales. En el marco de la prevención, se estableció una relación con la Prefectura del Carchi; se realizaron reuniones y talleres con adolescentes, que interesaron también a la Alcaldía de Tulcán, pero no se logró ir más allá o generar un trabajo conjunto.

Además, en cantones como Cayambe, se realizaron acciones conjuntas con el Consejo de la Judicatura, por medio de una de sus instancias que trabajaba el tema de la justicia indígena, en parroquias como Olmedo, ante la preocupación por la existencia de pandillas juveniles.

A partir del 2014, Tdh-L trabajó en el proceso preparatorio para la firma de la Declaración Iberoamericana de Justicia Juvenil Restaurativa, cuyo primer borrador comenzó a construirse en Cartagena, con la guía de Víctor Herrero, Atilio Álvarez (Director de Posgrado de la Universidad Católica de la República Argentina) y Antonio Varón Mejía (Consejero de Justicia Juvenil Restaurativa para Tdh-L, delegación Colombia). Por el Ecuador, participaron Karla Benítez (Viceministra de Justicia), y Verónica Polit (como funcionaria del Consejo de la Judicatura).

En 2015, se produjo un cambio completo del equipo del Proyecto de Justicia Juvenil Restaurativa de Terre des hommes. Ese año, Verónica Polit ingresó a la fundación para liderar el Programa de Migración, Proyecto de Trata, y se dieron transformaciones internas para ampliar el trabajo. Tdh-L envió a una nueva delegada, Veronique Henry, quien había trabajado en los proyectos de Colombia y Perú. Véronique contó con la valiosa colaboración de Susana Quiloango, Gladys Montero y Luis Huamán en el equipo técnico y de Marisol Iza, Verónica Rojas y María José Duque en el equipo administrativo y financiero.

Entre 2015 y 2017, se fortaleció el intercambio de experiencias entre las delegaciones de Tdh-L de Ecuador y Perú, que incluyó pasantías de operadores de justicia en Perú, gracias al trabajo previo de Veronique Henry en ese país.

Por esos años, Tdh-L nombró a Óscar Vásquez como Coordinador Subregional de Justicia Juvenil; es así como en el Programa de Justicia Juvenil se reforzó el enfoque desarrollado en Perú, cuyo eje era la remisión, es decir, la aplicación de métodos de desjudicialización y medidas no privativas de libertad, con el apoyo de la Fiscalía de la Nación. En el Ecuador, en cambio, la Fiscalía era la institución con la que se había mantenido la relación más difícil, sin lograr suscribir ningún convenio de cooperación.

En 2016, mediante un proceso de abogacía, Tdh aseguró la participación del Ecuador en la Cumbre Judicial Iberoamericana de Justicia Juvenil Restaurativa, en Paraguay, ejerciendo además la Secretaría Pro Tempore. El mismo año, el Ecuador suscribió la Declaración Iberoamericana de Justicia Juvenil Restaurativa[9].

[9] Disponible en:
https://tdh.tierradehombres.org/justicia-juvenil-restaurativa-un-compromiso-por-el-que-tierra-de-hombres-lleva-trabajando-mas-de-15-anos-ayuda-infancia/#:~:text=La%20"Declaración%20Iberoamericana%20en%20Justicia,daño%20causado%20a%20las%20v%C3%ADctimas

Entre 2016 y 2018, Tdh implementó el programa de ludotecas en once centros de adolescentes infractores (CAI) y en siete unidades de desarrollo integral de medidas no privativas de libertad. Junto con el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, desarrolló la guía ***Un espacio para Adolescentes, Manual de Aplicación de los Espacios Lúdicos para Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal[10].***

En trabajo colaborativo con la Defensoría Pública del Ecuador, en 2016, se publicó la Guía práctica para el litigio en justicia penal juvenil[11], primera edición, gracias al convenio vigente con dicha institución. El referido documento fue actualizado en 2019, para constituirse en la Guía práctica para el litigio en justicia penal juvenil con enfoque restaurativo[12].

Así mismo, Tdh continuó el trabajo con la Policía Comunitaria y la Dirección Nacional de Policía Especializada para Niños, Niñas y Adolescentes (DINAPEN), con una expansión a escala nacional, que permitió la formación y certificación de treinta "Paquitos" policías, personajes para el trabajo de prevención en escuelas y colegios.

Se publicó la Guía para trabajar temas de violencia y promover una cultura de paz. Del ocaso hacia un nuevo amanecer[13]. Y, adicionalmente, se realizó un pilotaje de trabajo comunitario en cuatro distritos de la ciudad de Quito, a través del que más de 260 niños, niñas y adolescentes se beneficiaron de actividades de prevención en sus barrios.

La relación con la Policía Comunitaria y la DINAPEN fue posible porque los principios de su formación eran acordes con el enfoque restaurativo. Inclusive, se generaron procesos formativos en alianza con la Universidad Indoamérica, que se tomaron en cuenta para el ascenso del personal policial.

En el prolífico 2016, Tdh-L encargó al Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile la realización de una meta-evaluación de los proyectos de justicia juvenil restaurativa en América Latina, que incluyó a Brasil, Nicaragua y Perú. Pese a la importancia de sus recomendaciones a corto, mediano y largo plazo, no hubo un proceso de toma de decisiones y seguimiento desde la sede de Tdh-L.

[10] Disponible en:
https://tdh-latam.org/wp-content/uploads/2021/04/5-Guia-Practica-para-el-Litigio-en-Justicia-Juvenil-2016.pdf

[11] Disponible en:
https://tdh-latam.org/wp-content/uploads/2021/04/8-Guia-Practica-de-Litigio-en-Justicia-Penal-Juvenil-con-Enfoque-Restaurativo-2019.pdf

[12] Disponible en:
https://tdh-latam.org/wp-content/uploads/2021/04/7-Del-ocaso-hacia-el-nuevo-amanecer.pdf

[13] Disponible en:
https://tdh-latam.org/wp-content/uploads/2021/04/7-Del-ocaso-hacia-el-nuevo-amanecer.pdf

En 2017, en nuestro país, la relación con la Policía Comunitaria se debilitó debido al cambio del enfoque institucional de la institución policial, hasta ese entonces asumida como una entidad de desarrollo, cercana a la comunidad, mas no una entidad de seguridad y represión.

Concomitantemente, se profundizaba la desconexión de TDH-L con las delegaciones de América Latina. A escala regional, se presentaron conflictos internos que hacían que la dinámica fuera compleja; al punto que, en algunos momentos, no se contaba con todos los delegados. Víctor Herrero perdía protagonismo pese a haber sido designado como delegado en Panamá, también con las responsabilidades de coordinar el programa regional, temas administrativos, financieros y de recaudación de fondos. Perú y Ecuador fueron afectados por la reducción de sus presupuestos.

Las estrategias de país a país iban cambiando. Se produjo un quiebre entre las distintas delegaciones de la región y, en 2017, se cerró de manera intempestiva la delegación de Perú, sin un proceso ordenado y sin capitalización de sus experiencias. De esta manera, se debilitó el intento de contar con una estrategia latinoamericana de consolidación del enfoque restaurativo en la justicia juvenil.

Una nueva etapa que consolidó el enfoque restaurativo en la justicia juvenil

A pesar de la situación de Tdh-L en América Latina y en el Ecuador, los actores relevantes del sector de la justicia veían a la fundación como un referente para el asesoramiento en la creación de políticas públicas en materia de justicia juvenil restaurativa y acceso a la justicia.

A partir de 2018, Tdh-L vivió cambios como organización: se conformaron nuevos equipos técnicos y se buscaron nuevas estrategias para ampliar el impacto, lograr institucionalizar las experiencias, generar modelos y suscribir convenios que permitieran transversalizar el enfoque restaurativo.

Se nombró, como Coordinador Regional de Acceso a la Justicia, a Juan Manuel Sandoval, que trabajaría en coordinación directa con la sede. Paralelamente, se cerraron las delegaciones de Nicaragua y Brasil, y se establecieron delegaciones Multipaís. En el Ecuador, Veronique Henry concluyó su delegación y fue trasladada a África.

En 2018, finalizó el proyecto relacionado con la migración y trata de personas Camino Seguro/Alipurina Ñan, que se encontraba bajo la coordinación de Verónica Polit, quien permaneció en Tdh, para liderar proyecto de Justicia Juvenil Restaurativa en esta nueva etapa.
De acuerdo con Víctor Herrero, este es un hecho afortunado porque Verónica cuenta con conocimiento técnico y de la realidad del país, es especialista en enfoque restaurativo y tiene un enorme compromiso con la justicia juvenil.

Herrero reconoce que, desde el aspecto organizacional, Verónica ha tenido gran habilidad para sortear todo tipo de obstáculos durante este período crítico y su equipo ha alcanzado logros destacables por mérito propio.

Verónica Polit aceptó la designación como líder del equipo del proyecto de Justicia Juvenil Restaurativa, con el pedido expreso de autonomía y capacidad de toma de decisiones, especialmente en lo relacionado con la reformulación del proyecto, para:

- Trabajar con todos los actores del sistema de justicia.
- Generar nuevas lógicas de capacitación.
- Favorecer el diálogo interinstitucional.
- Desarrollar la modelización de procesos.
- Conformación de un nuevo equipo técnico especializado.
- Superar las visiones asistencialistas que se dieron en la ejecución del proyecto en años anteriores.
- Tener contacto y trabajo directo con las y los jóvenes en conflicto con la ley penal, apoyando sus proyectos de vida de manera palpable.

Una de sus primeras decisiones fue crear el cargo de Responsable de Formación, que requería un profesional con habilidades para el trabajo interinstitucional y capacidad de incidencia. Pablo Coloma cumplía con el perfil buscado y, bajo su coordinación, los procesos de formación se han dado en diversas modalidades, desde talleres de corta duración hasta procesos académicos, tanto presenciales como en línea.Además, se contrató a Carolina Jiménez, como consultora en comunicación.

Entre 2018 y 2019, se creó el Eje de Innovación y el Programa de Reintegración, se establece el perfil técnico requerido para su responsable y se recluta a Martín Estrella. El referido programa, que busca la reincorporación integral de adolescentes y jóvenes que han cumplido las medidas socioeducativas privativas de libertad extensas, se inició con diez participantes. Después de un año, la tasa de reincidencia de sus participantes fue menor del 10 %. Al culminar el programa, se entregará una propuesta de metodología modelo de reintegración al Estado.

Se crearon, además, los perfiles del equipo clínico y se contrató a una psicóloga, Pilar Chiriboga, para participar en los procesos de formación, de incidencia y para aportar en la conceptualización e implementación del programa de reintegración.

Con todo esto, se dio paso a una modificación paulatina de los procesos del proyecto. Una innovación importante en la estrategia de incidencia, se dio con la instauración de los "desayunos restaurativos", espacio que lleva hasta las instalaciones de Tdh a las autoridades y técnicos de las instituciones del sistema de justicia, para propiciar la interlocución, reflexión y articulación de acciones relativas a la incorporación del enfoque restaurativo en la justicia juvenil.

Por otra parte, en 2018, con el liderazgo del Consejo de la Judicatura y de la mano de Juan Manuel Sandoval, quien entonces era Coordinador de Relaciones Internacionales y Cooperación del Consejo de la Judicatura, durante la Cumbre Mundial de Justicia celebrada en Quito, se suscribió el Decálogo Iberoamericano de Justicia Juvenil Restaurativa[14], que profundiza el compromiso del país y de la región en la temática.

En el referido documento, la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos logró diez acuerdos fundamentales:

1. Políticas públicas eficientes, integrales e inclusivas de justicia juvenil restaurativas para solucionar la problemática penal juvenil.
2. Formación, gestión y divulgación del conocimiento en materia de justicia juvenil. restaurativa de niños, niñas y adolescentes y enfoque de derechos.
3. Justicia originaria como referente a la justicia juvenil restaurativa.
4. Enfoque pedagógico, de responsabilidad y redes de apoyo que respeten los derechos de los niños, niñas y adolescentes, incluyendo su reintegración social, para que asuman un rol constructivo en la sociedad.
5. Respeto de los principios de oportunidad y mínima intervención, así como el derecho a la información.
6. Excepcionalidad y duración de la privación de la libertad, como efecto de la justicia juvenil restaurativa.
7. Informes especializados en torno a la situación del niño, niña y adolescente.
8. Revisión periódica de medidas aplicadas a los niños, niñas y adolescentes.
9. Sistemas de seguimiento y control de los procesos en que estén involucrados los niños, niñas y adolescentes.
10. Efectos de la reiteración de infracciones.

De acuerdo con el equipo técnico de Tdh, este decálogo equivale a una "Declaración 2.0". Su elaboración buscó mayor influencia política en relación con los requisitos mínimos de la justicia juvenil y los principios sobre la privación de la libertad; constituye una especie de soft law, que busca generar derecho consuetudinario hasta volverse norma vinculante.

Tdh ha invocado el decálogo como compromisos del Estado, ante la Corte Constitucional del Ecuador, y en las mesas de trabajo para la reforma del Código de la Niñez y Adolescencia, por su fuerza institucional y normativa, y por haber sido consensuado y suscrito por todos los actores del sistema, con lo que se ha convertido en un importante instrumento de exigibilidad.

Paralelamente, la sólida relación de Tdh con el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, tuvo implicaciones en el desarrollo del enfoque restaurativo, pues viabilizó el ir más allá de las prácticas restaurativas para construir una propuesta integral.

[14] Disponible en:
https://tdh.tierradehombres.org/wp-content/uploads/2022/03/DECÁLOGO_IBEROAMERICANO_SOBRE_JUSTICIA_JUVENIL_RESTAURATIVA_re.pdf

En el proceso, se trabajó en la formación de los equipos técnicos del sistema de justicia, con capacitaciones dirigidas a 563 funcionarios, operadores de justicia y policías, en todo el país. También, se desarrolló un curso de treinta horas en justicia penal juvenil con enfoque restaurativo destinado a jueces, fiscales, defensores públicos y otros funcionarios, a través de la plataforma virtual de la Escuela de la Función Judicial del Consejo de la Judicatura, institución con la cual posteriormente se pierde el relacionamiento por algún tiempo.

Se fortalecieron las relaciones con diversas instituciones, a través de convenios de cooperación:

- La renovación del convenio de cooperación con la Defensoría Pública fue suscrita en junio de 2018; en ella, se establecieron como obligaciones de la fundación, capacitar a los defensores públicos en los procesos de patrocinio social y penal, en forma especializada e interdisciplinaria, con enfoque restaurativo; y participar en la elaboración de material sobre procedimientos de actuación en la defensa de adolescentes en conflicto con la ley.

- El 8 de noviembre de 2018, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, mediante la Subsecretaría de Cooperación Internacional, firmó el Convenio Básico de Cooperación entre el Gobierno de la República del Ecuador, que autoriza a la fundación a desarrollar programas, proyectos y actividades de cooperación técnica no reembolsable y/o asistencia económica, en las siguientes áreas de intervención: justicia Juvenil, reinserción y reparación del daño a las víctimas y/o a la comunidad.

- El Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional No. 16, con el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos fue suscrito el 27 de junio de 2018, para fortalecer la justicia juvenil restaurativa a través del desarrollo de proyectos, programas, protocolos y directrices que brinden herramientas necesarias para un adecuado tratamiento a los adolescentes infractores de los CAI y UZDI del país.

En 2018 fue eliminado el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos. Tdh y otras organizaciones alzaron su voz en contra de esa decisión del Ejecutivo y se evidenció una resistencia activa desde las instituciones que trabajaban en justicia juvenil, pues se preveían riesgos que, con el tiempo, se hicieron efectivos. Entre ellos son notables la pérdida de la especialización y afectación al enfoque de derechos humanos en el sistema penitenciario; la disminución de la jerarquía de la atención a la justicia juvenil; y la pérdida de capacidades de incidencia y exigibilidad.

Mediante decreto ejecutivo No. 560, de 14 de noviembre de 2018, se creó el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores (SNAI), como entidad pública dotada de autonomía administrativa, financiera y operativa, con todas las atribuciones constantes en leyes y demás normativa vigente sobre rehabilitación, reinserción, seguridad, indultos, conmutación o rebaja de penas y medidas cautelares para personas adultas privadas de libertad; así como el desarrollo integral de adolescentes infractores.

Junto con Ernesto Pazmiño, Director General del SNAI, se instaló un vínculo institucional con el SNAI. Tdh firmó un convenio, que tendría vigencia hasta el 31 de diciembre de 2021 y sería renovado posteriormente.

Tdh colaboró con el SNAI para garantizar que se incluyan los temas de niños, niñas y adolescentes infractores y que se fortalezcan las direcciones de medidas socioeducativas. Aunque el proyecto tuvo retrasos en su ejecución, debido a la transición, se iniciaron acciones conjuntas relevantes, como las visitas a los CAI y UZDI a nivel nacional, que generaron una relación cercana del proyecto con los funcionarios de estos centros.

En octubre de 2018, Tdh inició un trabajo sostenido con los funcionarios que más cerca están de los adolescentes que cumplen medidas socioeducativas o de privación de libertad. Así, se implementó un taller con directores y coordinadores de los CAI y UZDI, con una metodología vivencial y muy dinámica, que permitió generar un genuino proceso de diálogo.

En ese espacio, se identificaron de manera participativa las necesidades de formación y surgió la propuesta de desarrollar el enfoque restaurativo en la justicia juvenil. Así, empezó la construcción participativa del Modelo de Atención Integral Restaurativo (MAIR) con todos los coordinadores de los CAI y UZDI, con el apoyo del equipo técnico de Tdh y de Víctor Herrero. Este importante documento fue aprobado por el SNAI en 2020, a través de Acuerdo Ministerial. Posteriormente el MAIR es la única política pública vigente aplicable a adolescentes que cumplen medidas socioeducativas, y ha sido reconocido dentro de la Política Pública de rehabilitación Social con Enfoque de Derechos Humanos, aprobada en diciembre de 2021.

Al extinguirse el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, también se creó la Secretaría de Derechos Humanos. Tdh participó en el desarrollo de los estatutos de dicha entidad, mientras el trabajo con la Policía Comunitaria disminuía hasta casi desaparecer, al tiempo que la propia institución se debilitaba en el país.

En el ámbito legislativo, en 2018, surgió el proyecto de Código Orgánico para la Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (COPINNA). Tdh trabajó de cerca con la Comisión Especializada Ocasional para atender temas y normas sobre niñez y adolescencia, especialmente en la redacción del Libro IV, que regula el sistema de responsabilidad penal de adolescentes y justicia especializada. A 2023, la actual Comisión Permanente de la Niñez continúa con el análisis y aprobación del articulado de este libro, y Tdh continúa brindando una asistencia técnica permanente a la Comisión [15].

[15] Ver https://www.asambleanacional.gob.ec/es/noticia/86618-la-aprobacion-del-articulado-del-proyecto-de-codigo-de

En 2019, tuvieron lugar dos importantes procesos ante la Corte Constitucional de Ecuador. Uno de ellos, se inició con la consulta de una jueza de familia de Ambato, en relación a si el mismo juez de la niñez y la adolescencia puede conocer y resolver todas las etapas del proceso (instrucción, evaluación y preparatoria de juicio, y juicio).

En los procesos de justicia para personas adultas, intervienen dos juzgadores en la justicia juvenil esto no sucedía, pues el mismo juez solventaba las etapas de instrucción y juzgamiento. Además, los jueces no eran especializados.

Frente a esta situación de relevancia para la justicia juvenil, Tdh emprendió un proceso de incidencia y litigio estratégico, que revistió gran valor por su impacto en el sistema, con el apoyo del equipo de la fundación en Colombia, a través de Antonio Barón y Juan Manuel Sandoval.

Tdh actuó sobre la base de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que establece:

- "Art. 12.- Comparecencia de terceros.- Cualquier persona o grupo de personas que tenga interés en la causa podrá presentar un escrito de amicus curiae que será admitido al expediente para mejor resolver hasta antes de la sentencia. De creerlo necesario, la jueza o juez podrá escuchar en audiencia pública a la persona o grupo interesado.
- Podrán también intervenir en el proceso, en cualquier estado de la causa, como parte coadyuvante del accionado, cualquier persona natural o jurídica que tuviere interés directo en el mantenimiento del acto u omisión que motivare la acción constitucional."

Ante la consulta, la Corte Constitucional dictó la sentencia No.9-17-CN/19 sobre el juzgamiento imparcial y especializado de adolescentes infractores [16], analizando la garantía de imparcialidad judicial y el principio de administración de justicia especializada en el juzgamiento de adolescentes infractores. El proceso tomó en cuenta los escritos de amici curiae presentados por la Defensoría Pública del Ecuador, la Fundación Terre des Hommes Laussane – Ayuda a la infancia y el Centro de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

En dicha sentencia, además, la Corte Constitucional ordena al Consejo de la Judicatura, garantizar de forma progresiva el derecho de toda persona adolescente a tener una justicia imparcial y especializada. En cumplimiento de dicha disposición, el CJ aprobó la resolución 152-2020 para garantizar la aplicación de la sentencia.

[16] Disponible en:
https://portal.corteconstitucional.gob.ec/BoletinJulio/OTROS/0009-17-CN-19(0009-17-CN).pdf

En dicha sentencia, además, la Corte Constitucional ordena al Consejo de la Judicatura, garantizar de forma progresiva el derecho de toda persona adolescente a tener una justicia imparcial y especializada. En cumplimiento de dicha disposición, el CJ aprobó la resolución 152-2020 para garantizar la aplicación de la sentencia.

Otra de las sentencias claves para la justicia juvenil que la Corte Constitucional resuelve es la No. 15-19-CN y acumulados/22[17], sobre la imprescriptibilidad en infracciones sexuales cometidas por adolescentes. De acuerdo con la Defensoría Pública[18], siete procesos penales originaron consulta de norma ante el siguiente hecho: el fiscal de cada causa formuló cargos en contra de un adolescente, por el presunto cometimiento de un delito contra la integridad sexual y reproductiva, cuyo sujeto pasivo era un niño, niña o adolescente.

La relevancia de esta sentencia radica en que la regla establecida en la Constitución, acerca de la imprescriptibilidad de la acción penal y de la pena en los delitos sexuales contra niñas, niños y adolescentes, no es aplicable si el acusado es un adolescente. También es importante porque contiene nuevos criterios constitucionales sobre la especialidad de la justicia juvenil. Considero que esto debe resaltarse. Los antecedentes del caso me parecen irrelevantes.

Tan importante como esta, es la sentencia sobre el consentimiento en relaciones sexuales entre adolescentes, porque ahí Tdh presentó también un escrito de amicus curiae.

La sentencia aclara que el artículo 3 de la resolución No 110-A, emitida por el Consejo de la Judicatura, el 27 de noviembre de 2018, solo es constitucional interpretado en el sentido de que los fiscales deben priorizar la investigación de delitos sexuales cometidos por adultos en contra de niños, niñas y adolescentes, en cualquier tiempo. En consecuencia, se logra evitar la criminalización de las relaciones sexuales entre adolescentes, desde el enfoque de protección de la niñez y su derecho a libertad sexual.

En este caso, Tdh instó a organizaciones aliadas, como el Pacto por la Niñez y la Adolescencia a presentar amicus curiae.

Siguiendo la línea de litigio estratégico, también Tdh ha participado en habeas corpus o acciones de protección que han llegado a la Corte Constitucional para su registro y el desarrollo de jurisprudencia.

[17] Disponible en:
https://tdh-latam.org/wp-content/uploads/2022/02/15-19-CN-y-acumulados-ALP-VS-CCP-EHB-1-1.pdf

[18] Ver:
https://www.defensoria.gob.ec/wp-content/uploads/2023/01/38.-Sentencia-15-19-CN-22-Y-ACUMULADOS-CASO-IMPRESCRIPTIBILIDAD-EN-INFRACCIONES-SEXUALES-COMETIDOS-POR-ADOLESCENTES.pdf

No se puede dejar de mencionar que, en 2019, se detonó una crisis carcelaria en medio de la que se produjeron varias matanzas en distintos recintos del país, inmersos en realidades de hacinamiento, corrupción y violencia. Ese mismo año, Tdh buscó fortalecer su objetivo de desarrollar acciones concretas que cambien la vida de los adolescentes, por lo que creó el Programa de Reintegración, en vista de que ninguna institución pública u organización social se ocupaba de abordar los procesos de reinserción de los adolescentes a sus contextos. El referido programa significó una modificación en el proyecto, que requirió la autorización del donante, para poder brindar atención integral a los beneficiarios y construir una propuesta de reintegración susceptible de convertirse en política pública.

El proceso de reintegración es una experiencia única; más allá de la reinserción, busca la reintegración, la responsabilización, la reparación, el ejercicio de derechos, la autovaloración, la autoaceptación y la participación en la comunidad, todo esto para lograr reencauzar el proyecto de vida del adolescente.

Se parte de una visión integral, con enfoque de derechos, que atiende lo emocional y psicológico, lo familiar, las relaciones afectivas, los temas educativos y de salud. Desde los ejes establecidos en la norma, desde el MAIR, se promueve una atención diferenciada, caso por caso, con el análisis de los contextos, la identificación de los riesgos de reincidencia y la ruptura de las estructuras negativas.

El programa de reintegración partió por identificar criterios para la participación de las y los adolescentes, estos fueron:

- Mayor necesidad y vulnerabilidad.
- Adolescentes referidos o postulados por el SNAI.
- Voluntad propia del adolescente por participar en el proceso.

Hubo una gran demanda; sin embargo, los recursos limitados han permitido atender aproximadamente a cuarenta jóvenes de diversos lugares del país.

Al momento en que las y los jóvenes empezaron a llegar a las oficinas de Tdh, cambió la dinámica institucional y se hace más evidente el compromiso de su equipo técnico con un trabajo multidisciplinario para acercarse a los jóvenes. No obstante, el equipo técnico coincide en que una de las limitaciones de Tdh ha sido no contar con especialistas en trabajo social.

Mientras eso sucedía, también se iniciaba la coordinación para la creación de proyectos productivos en los CAI; para lo cual, se han creado alianzas importantes con autoridades del SNAI, como Carlos Sagnay, Coordinador del CAI de Riobamba, no solo para donar material sino también para construir procesos educativos, ocupacionales y productivos.

En otra línea de acción, Tdh fortaleció su programa de formación en 2019, para dar respuesta a la dispersión interinstitucional. Se priorizaron las ciudades y contextos más retadores para iniciar procesos de formación presencial e interdisciplinaria. Se reunieron actores de distintas instituciones del sistema, respetando las especificidades de su trabajo pero con la propuesta de que se asuman como eslabones de una cadena. Los talleres presenciales se desarrollaron en cuatro provincias: El Oro, Orellana, Santo Domingo de los Tsáchilas y Esmeraldas.

Desde el ámbito jurídico, se analizaron los principios del enfoque restaurativo; con un enfoque psicológico, se estudió la adolescencia. Con miras a la puesta en práctica de lo aprendido, se compartieron experiencias y material de lectura.

El inicio de la pandemia por la COVID-19 haría necesario un replanteamiento del programa, con el paso hacia la virtualidad.

En 2020, ocurrió otro hecho destacado: el pleno del Consejo de la Judicatura resolvió crear la Comisión Interinstitucional para diseñar, ejecutar y evaluar el plan de implementación de la administración de justicia especializada en adolescentes infractores, en el marco de lo establecido por la Corte Constitucional en su sentencia No. 9-17-CN-19, relativa a la garantía de imparcialidad y especialidad judicial para el juzgamiento de adolescentes en conflicto con la ley.

La comisión estuvo integrada por la máxima autoridad o delegados de las instituciones del Estado involucradas en el tema, representantes de la sociedad civil, fundaciones, instituciones de educación superior, adolescentes en general y adolescentes en conflicto con la ley. Tdh participó como invitado, en representación de la sociedad civil.

Finalmente, el trabajo de Tdh dio uno de sus frutos más importantes. Mediante resolución SNAI-SNAI-2020-0063-R, de 8 de diciembre de 2020, el SNAI aprobó el Modelo de Atención Integral Restaurativo (MAIR), para medidas y programas socioeducativos, Centros para Adolescentes Infractores –CAI, Unidades Zonales de Desarrollo Integral-UZDI, en coordinación con el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores[19].

De acuerdo con el equipo técnico de Tdh, el MAIR permite una visión de sistema con una base conceptual común, un aterrizaje adaptado al contexto nacional, una estructura con una visión del proceso completo, mayor profesionalización e intervenciones más técnicas.

Contempla el proyecto de vida del adolescente desde el inicio del proceso, como el mecanismo para definir objetivos y poder medirlos, lo que da un giro en la atención, con la posibilidad de visibilizar avances, estancamiento o retrocesos, en cualquier momento y por parte de cualquier institución.

[19] Disponible en:
https://tdh-latam.org/wp-content/uploads/2021/04/6-Modelo-de-Atencion-Integral-Restaurativo.pdf

El modelo de atención surgió mediante la co-construcción con los actores en diversos territorios. Se ha modelizado todo el proceso, partiendo desde la realidad y buscando llegar a objetivos restaurativos, no únicamente prácticas. Esto ha sido posible debido al conocimiento absoluto del sistema y la capacidad de adaptación de Tdh. No es una implementación de modelos extranjeros, sino el establecimiento de un enfoque que transversaliza los procesos.

No fue una construcción fácil; al principio hubo resistencias, pero la formación y la confianza en Tdh rindieron frutos.

La reintegración es el mayor reto. Las y los jóvenes han reaccionado bien ante la propuesta, que se enfoca en escuchar al usuario; y es la reintegración el proceso que permite validar el MAIR, sus fases de atención, niveles y componentes.

Los retos y oportunidades que surgieron con la pandemia

El inicio de la pandemia planteó retos inimaginables en 2020.

En colaboración con el SNAI, la consolidación del trabajo sobre la base del MAIR hacía necesarios procesos de formación interdisciplinarios e interinstitucionales, y la presencialidad en distintas provincias requería una logística compleja, pero garantizaba grandes resultados.

El encuentro con los equipos técnicos del SNAI hacía evidente la sobrecarga de trabajo, la incertidumbre por el posible contagio, la situación laboral y de las familias; en los CAI, sentían que los grupos se les estaban yendo de las manos.

Tdh aportó con la generación de pautas de manejo de las y los adolescentes; colaboró en la atención a sus necesidades básicas durante el tiempo en el que las y los jóvenes no recibían visitas, en el aseo para evitar contagios y en la gestión en caso de brotes; apoyó el traslado a sus hogares de jóvenes que habían cumplido medidas socioeducativas, junto con la Defensoría del Pueblo -según lo recuerda Gabriela Hidalgo[20]-; se generaron resoluciones y acuerdos interinstitucionales para resolver problemas. La actividad denominada "Desayunos restaurativos" fue el centro de las relaciones interinstitucionales. Todo esto mientras el equipo técnico de la fundación continuaba con el trabajo planificado dentro del proyecto.

Durante la pandemia, se generó el acompañamiento *in situ* y virtual a los equipos de los CAI para abordar la crisis desde distintas perspectivas. Desde la salud, se realizó el diagnóstico y atención de necesidades primordiales; desde lo psicológico, se brindó apoyo, contención, oxigenación y pautas a través de ejercicios cognitivos; desde lo formativo, se reprogramó la socialización del MAIR.

[20] Gabriela Hidalgo, Directora Nacional del Mecanismo de Prevención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos y Degradantes de la Defensoría del Pueblo.

Dentro de los CAI, se presentó un alto índice de contagio por COVID-19, por lo que los educadores tuvieron que cumplir turnos de hasta 48 horas, con descanso de tres días. Eso generó desconexión y dispersión en los procesos formativos. Fue necesaria la coordinación con el Ministerio de Salud que, a partir de una acción de protección, entró a los CAI. Esta etapa estuvo llena de retos y oportunidades que permitieron que Tdh se posicionara más como la entidad experta en el enfoque restaurativo.

Las actividades de formación tuvieron que cambiar a la modalidad virtual en lo relativo al refuerzo de contenidos y retroalimentación, que era el tercer momento previsto. Pese a las limitaciones, esto fue provechoso porque pudieron incorporarse funcionarios de distintas instituciones y provincias.

Se plantearon actividades participativas, como por ejemplo un trabajo basado en el documental del caso de Juan Fernando Hermosa, entre otras estrategias pedagógicas. Se establecieron intercambios de casos de éxito y buenas prácticas.

La obligatoriedad de desarrollar modelos y planes de profesionalización, de acuerdo con la sentencia de la Corte Constitucional, se capitalizó a través de un proceso de formación en tres momentos.

Se documentó y se construyó la malla curricular que sería utilizada en la plataforma de formación de la Escuela de la Función Judicial para operadores de justicia especializados: jueces, fiscales y defensores. Se desarrolló un proceso formativo dinámico y estandarizado, con un módulo introductorio de 80 horas y una metodología de autoaprendizaje, interactiva y funcional para un proceso autoadministrado, pero que permite la interacción en la plataforma. Esta metodología incluso ha sido adaptada para otras actividades formativas de la Escuela de la Función Judicial.

Alineados con el Curso de Estudios Avanzados en Justicia Juvenil Restaurativa (Certificate of Advanced Studies, CAS)[21] de la Universidad de Ginebra, se graduaron 71 operadores de justicia del país. También, se realizaron una serie de webinars abiertos, en los que participaron entre 400 y 600 personas en cada sesión, con la inclusión de personal administrativo y jurisdiccional. Fueron capacitaciones de alto nivel, con participación regional.

Como resultado de estos procesos de formación, en el sistema de justicia se observó la reducción de adolescentes privados de libertad en Esmeraldas; mayor coordinación, articulación y trabajo conjunto; la creación de una Red de Justicia Juvenil Restaurativa muy sólida. También para el equipo técnico de Tdh estos procesos tuvieron resultados formativos importantes y brindaron mayor conocimiento de la realidad.

Tdh comenzó a construir una guía para jueces con los profesionales a cargo de las capacitaciones: defensores, fiscales, jueces, personal administrativo. Lamentablemente, no se contó con la voluntad política necesaria para alcanzar un producto final.

[21] Información sobre el CAS disponible en:
https://www.unige.ch/formcont/cours/cas-jjes

Tdh se comprometió de manera activa con la reforma del Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia, al punto que la propuesta legislativa incorpora textos que fueron desarrollados por su equipo técnico, especialmente en el Libro IV. Se trabajó inicialmente en una comisión no oficial, con los funcionarios delegados para la construcción del plan de formación que nació en los "Desayunos restaurativos". Fue un esfuerzo sostenido que logró diálogos, debates, acuerdos, y que fortaleció el enfoque interdisciplinario.
Como se indicó anteriormente, a raíz de la sentencia de la Corte Constitucional, la comisión está bajo la responsabilidad del Consejo de la Judicatura; la primera y única reunión bajo este liderazgo se realizó en 2021.

Durante el 2021, se vivió lo que se consideraría el punto máximo de la crisis penitenciaria, así como el cambio de las autoridades del SNAI. En ese contexto, los medios de comunicación empezaron a abordar los problemas de violencia relacionada con niños y adolescentes sin una orientación adecuada.

Es por esto que Tdh inició un proceso de incidencia con periodistas, para darles a conocer la forma en la que pueden aportar a la justicia restaurativa. Se publicó la guía titulada El papel de los medios de comunicación en la Justicia Juvenil Restaurativa[21].

El equipo técnico de Tdh sufrió el contagio por COVID-19, pero su trabajo no se detuvo. Continuó una capacitación intensa con base en las experiencias de capacitación en las cuatro provincias, que incluyó un módulo introductorio para el Consejo de la Judicatura, con una duración de sesenta horas, para la certificación de operadores de justicia especializados, que buscó llegar a alrededor de novecientos operadores de justicia y otros servidores públicos hasta 2021. Hoy en día, más de cuatro mil personas han aprobado Módulos entregados por Tdh al Consejo de la Judicatura.

Tdh buscó también potenciar los talleres productivos en los centros de adolescentes, al comprender que esta propuesta promueve emprendimientos y no únicamente talleres de aprendizaje para mantener ocupados a los adolescentes.

Se generaron procesos de cambio de mentalidad de los equipos técnicos de los CAI respecto a los talleres, propiciando que los vean no solo como una forma de uso del tiempo libre, sino como parte del proyecto de vida de cada joven.

El 25 de octubre de 2021, el SNAI expresó la intención de renovar el convenio marco de cooperación interinstitucional con la fundación, documento que se suscribió el 30 de diciembre de 2021, con un plazo al 31 de diciembre de 2024.

Uno de los impactos que Tdh considera relevantes, porque implica que el enfoque restaurativo ha transcendido el sistema de justicia juvenil, se dio el 10 de noviembre de 2021, cuando la Corte

[22] Disponible en:
https://tdh-latam.org/wp-content/uploads/2022/02/El-papel-de-los-medios.pdf

Constitucional emitió la sentencia No. 456-20-JP/21[23], que analiza los procedimientos sancionatorios en el ámbito educativo a la luz de la justicia restaurativa y el derecho al debido proceso y sus garantías. A partir de ese hecho, el Ministerio de Educación (MINEDUC) debe promover la justicia restaurativa, con directrices claras, como forma para la resolución de conflictos en las instituciones educativas, que deben modificar sus códigos de convivencia.

El trabajo no ha parado, a pesar de los cierres inminentes

Tdh ha trabajado con ahínco para lograr sus objetivos, a pesar de que, a finales de 2022, la dirección de las operaciones de la sede en Lausana (Suiza), tomó la decisión de cerrar las delegaciones de Colombia y Ecuador, finalizando los proyectos en América Latina hasta 2024.

En 2022, se estableció un convenio marco de cooperación con una nueva institución, el Ministerio del Trabajo (MDT), con un plazo entre el 17 de junio al 8 de noviembre de 2022. Su objetivo fue establecer mecanismos de cooperación dentro de sus competencias constitucionales y legales para desarrollar actividades que fomenten la empleabilidad juvenil a partir de procesos de capacitación y sensibilización, así como ejecutar acciones que posibiliten condiciones de empleo y ejercicio de derechos laborales, con miras a la reinserción social de adolescentes y jóvenes en conflicto con la ley penal.

Por otra parte, los procesos de formación se fortalecieron a través del convenio marco con la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador, con el objetivo de aunar esfuerzos para impulsar actividades de docencia, investigación y vinculación con la colectividad, sobre derechos humanos de las y los adolescentes y jóvenes diversos, paz y no violencia, justicia restaurativa, diálogo de saberes y prácticas interdisciplinarias. Dicho compromiso fue firmado el 9 de junio de 2023, con un plazo de ejecución de cinco años. Entre sus resultados está la creación de la Especialización en Justicia Juvenil Restaurativa y la coedición de un número de la Revista Andares[24] sobre la temática.

Adicionalmente, en 2023, se completaron el segundo y tercer módulo de formación para el Consejo de la Judicatura; y, junto a esta institución también se logró inaugurar las Unidades Modelo de Justicia Juvenil Restaurativa en Quito y Guayaquil, que implican modificaciones y fortalecimiento de estructuras, procesos, modelos, equipos multidisciplinarios, procedimientos específicos, espacios de seguridad, para la atención a adolescentes en conflicto con la ley penal acorde con el enfoque restaurativo. Las Unidades Modelo logran aterrizar el enfoque restaurativo en cada momento de la atención a los adolescentes en conflicto con la ley penal, las víctimas y las familias afectadas.

El 8 de febrero de 2023 y nuevamente en enero de 2024, la Comisión de Protección Integral a Niñas, Niños y Adolescentes de la Asamblea Nacional recibió en comisiones generales a representantes de Tdh, para contar con sus aportes en la construcción del Libro IV del Código Orgánico Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (COPINNA) en el tema relacionado con adolescentes infractores[25].

[23] Ver
https://www.corteconstitucional.gob.ec/sentencia-456-20-jp-21/
[24] Disponible en:
https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/andares/issue/view/255
[25] Ver
https://www.asambleanacional.gob.ec/es/noticia/87427-fundacion-tierra-de-hombres-presenta-sus-observaciones

Entre 2021 y 2023, Tdh ha intentado desarrollar un ***Fablab*** , como parte del Programa de Innovación en el CAI de Riobamba. El concepto de Fablab surgió en el Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT), en relación con la revolución digital para la fabricación, educación, empleo y aprendizaje de los miembros de una comunidad. A la fundación le tomó dos años construir la propuesta, pero no se logró su implementación. El proyecto de panadería para proveer a los centros de rehabilitación de adultos de pan para consumo de las PPL y lograr sostenibilidad en loa talleres se estancó también, debido a la lentitud de los procesos burocráticos. En estos años, el SNAI ha sido una contraparte sumamente difícil.

En trabajo conjunto con la Defensoría del Pueblo y el Consejo de Igualdad Intergeneracional, Tdh emprendió la construcción de un proceso de observancia de la implementación del MAIR.

En otro ámbito de acción, el equipo técnico de Tdh participa en el desarrollo del Capítulo de Ecuador de la Enciclopedia Mundial de Justicia Restaurativa, iniciativa de dos expertos internacionales en la temática, Ivo Aertsen y Jennifer Llewellyn docentes de la Universidad de Lovaina, Bélgica, y la Universidad de Dalhouise, en Canadá, respectivamente. En América Latina, asumieron el reto de edición de la Enciclopedia dos especialistas apoyados por el Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente, ILANUD.

Llegamos así al momento de concreción del cierre de operaciones de Terre des hommes-Lausanne en América Latina, particularmente, de las oficinas de Colombia y Ecuador.

Con respecto al cierre de Tdh en Ecuador, Verónica Polit considera que, probablemente, la sede no dimensiona el contexto y las consecuencias que puede tener esta decisión. El consejo directivo de Tdh-L nunca ha estado en Ecuador, lo que dificulta una valoración del impacto. Las personas que conocen el programa se han manifestado en contra esta decisión.

El equipo técnico ha trabajado por generar el menor daño posible y, a pesar de que la decisión institucional causa tristeza y preocupación, el enfoque está en las oportunidades que deben ser atendidas en la fase de cierre.

Es hora de que el Ecuador y sus instituciones asuman los retos pendientes y generen nuevas formas de trabajo articulado. La cooperación internacional no debe ser permanente ni para siempre. Todo proceso de la cooperación debe acabar y llega el momento de asumir los retos, como Estado y como gobierno.

En el ámbito institucional ecuatoriano, el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, mediante carta dirigida al representante de Tdh-L, manifestó su preocupación por el cierre del programa y su petición de revisión de esta decisión.

Es casi unánime la reacción de preocupación de socios, aliados y contrapartes ante la inminencia del cierre de operaciones de Tdh.

Este relato concluye en enero de 2024 y coincide con el momento en el que el Presidente del Ecuador, Daniel Noboa, mediante decreto ejecutivo declara la existencia de un conflicto armado interno en el país, que determina formas específicas de enfrentar a las organizaciones identificadas como terroristas. La sociedad pide mano dura, el endurecimiento de las penas para varios delitos, en los que los medios de comunicación resaltan la participación de adolescentes. Además, se escuchan voces en la Asamblea Nacional que solicitan endurecer las penas para adolescentes infractores yJuzgar y sancionar como adultos a los adolescentes ; y la sociedad ecuatoriana se manifiesta ampliamente a favor de la aplicación de "mano dura".

LOS APRENDIZAJES

- **No basta con hablar de justicia restaurativa, es necesario involucrarse en la vida de los adolescentes.**

A nivel regional, hace más de una década, se empezó a discutir lo que es la justicia restaurativa y lo que no lo es. Mientras se daban esos debates, las acciones estaban en suspenso. Sin embargo, Tdh comprendió que era necesario tratar de evitar por todos los medios que los conflictos de las y los adolescentes con la ley se resolvieran de forma adversa.

Con la ejecución de sus proyectos, Tdh comprendió que era imperioso analizar no solo los hechos sino a los sujetos, los vínculos, las realidades y las situaciones. Y, más aún, que era necesario evitar la judicialización y aplicar medidas socioeducativas pertinentes y adecuadas, idealmente no privativas de la libertad. Se trabajó para que incluso la privación de la libertad se aplique con un enfoque y objetivos restaurativos.

Se ha tratado de fortalecer las concepciones teóricas y éticas, y desarrollar prácticas, enriqueciendo el deber ser con la realidad y el contexto.

Los proyectos justicia juvenil restaurativa del Ecuador y Nicaragua, según Víctor Herrero, permitieron ver que no se puede hablar de justicia si no se hace una incidencia concreta en relación con las y los adolescentes que entran al sistema judicial. En una realidad que es de un punitivismo atroz, entrar a romper conceptos es importante, pero las acciones no pueden quedarse en el debate o en el ámbito académico, sin involucrarse en un conocimiento real de la situación de las y los adolescentes, de los operadores de justicia, de las instituciones del sistema, del gobierno, la sociedad y el Estado.

- **El proceso de incidencia debe realizarse con las autoridades de más alto nivel de los Estados; pero, lo fundamental es trabajar con las y los funcionarios que están en contacto directo y cotidiano con las y los adolescentes actores y afectados por el acto delictivo, para lograr una verdadera sensibilización y compromiso.**

Tdh ha llevado adelante una estrategia de incidencia al más alto nivel, dirigida a los sistemas de justicia de Iberoamérica y de los distintos países donde se han ejecutado sus proyectos, con procesos y acciones contundentes que sensibilicen a las autoridades tomadoras de decisiones.
En ese sentido, Óscar Vásquez recuerda eventos como el Primer Congreso Mundial de Justicia Juvenil Restaurativa, realizado en Lima en 2009, al que acudieron miembros del Comité de Derechos del Niño de Ginebra y las asociaciones de jueces de familia a nivel mundial, de África, Asia, Medio Oriente, entre otros. Fue una actividad clave para mostrar la efectividad de la justicia juvenil restaurativa, en lo social y lo económico, con la participación de adolescentes, con sus testimonios y obras artísticas; ese tipo de encuentro es el que verdaderamente sensibiliza.

Los procesos de incidencia han tenido varios aspectos claves, según explica Vásquez a partir de su experiencia en Perú:

- La calidad de Tdh como organismo internacional, con equipos técnicos con conocimiento especializado y con recursos financieros.
- El desarrollo de un trabajo a escala internacional, con organismos como la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos (COMJIB).
- El relacionamiento con los decisores de política, a través de convenios con todas las instituciones del sistema de justicia y reuniones periódicas con altos funcionarios para dar cuenta de los resultados.
- El haber presentado a los Estados una experiencia innovadora, con resultados concretos y relevantes que permitieron persuadir a las autoridades de la viabilidad de la reintegración de las y los adolescentes.
- Los debates relevantes sobre el tema de la delincuencia juvenil y la justicia restaurativa, a través de medios de comunicación propios, como la revista Justicia para crecer que, a partir de 2006, tuvo 24 ediciones especializadas, con un comité editor de muy alto nivel y con la participación de funcionarios de toda Iberoamérica.
- Eventos públicos, seminarios, talleres, con la participación de especialistas.

Desde la perspectiva de Veronique Henry[26], la experiencia del Ecuador tiene similitudes con los aspectos descritos y logró establecer alianzas claves; aunque, a diferencia de otros proyectos de Tdh, vivió tensiones debido a situaciones políticas que se presentaron con diferentes gobiernos, por lo que hubo limitaciones y desacuerdos que hicieron necesario un accionar más discreto que en países como Perú.

Óscar Vásquez destaca que, en el Ecuador, el proyecto haya logrado alianzas sólidas con defensores públicos, jueces y fiscales, y acompañado procesos relativos a las medidas no privativas de libertad, con intervenciones en los centros de atención; contrastando que, en Perú, se partió de una experiencia piloto propuesta por Tdh, centrada en la remisión, figura que buscaba no llegar a la apertura de procesos penales.

[26] Veronique Henry, ex Jefe de Delegación de Tdh-L en Colombia, Perú, Ecuador y Multipaís.

La comprensión de las complejidades de cada uno de los proyectos de justicia juvenil restaurativa en América Latina, así como sus aportes, sin lugar a dudas habría logrado consolidar un modelo regional, si no se hubieran interrumpido las operaciones de Tdh.

- **Una estrategia de capacitación que partió de las necesidades de los operadores de justicia, se convirtió en un proceso de cambio y co-creación del modelo e instrumentos de la justicia juvenil con enfoque restaurativo.**

El proyecto de justicia juvenil restaurativa en Perú tenía un componente importante en capacitación. En el Ecuador, se buscó que la formación partiera del trabajo mismo que se realizaba con los operadores de justicia, para lograr su involucramiento y el enriquecimiento de los planteamientos con sus experiencias enriquecedoras en la aplicación de justicia.

Tdh contó con la sólida experiencia de Víctor Herrero, lo que consiguió aunar el conocimiento especializado requerido para los procesos de capacitación e ir más allá, hacia la apertura y confianza de las instituciones para, de esta manera, canalizar las experiencias formativas que impulsaran acciones relevantes en coordinación con los tomadores de decisión dentro del país. De ahí que se hubiera logrado organizar una mesa interinstitucional de justicia importante que garantizó que las políticas que se generaron respondían a la realidad que vivía el sistema.

Para Wendy Moncayo, sin Tdh esa coordinación podría perderse, especialmente en el actual contexto de crisis de la Función Judicial.

Si bien las acciones de formación permitieron la co-creación de instrumentos tangibles, fueron también un proceso de aprendizaje sobre las y los adolescentes, el sistema de justicia y la sociedad, que sirvió para mejorar las estrategias, metodologías y acciones del proyecto, en coherencia con el enfoque restaurativo.

- **Comprender que la responsabilidad de un adolescente por el cometimiento de una infracción penal no es solamente suya; lo es también de su entorno y del Estado.**

Es necesario contextualizar el cometimiento de una infracción penal. Lo que busca la justicia juvenil restaurativa es comprender el conflicto, el daño causado en su multidimensión y multicausalidad, asignando la responsabilidad debida al contexto familiar, comunitario y estatal.

Esto requiere un análisis interdisciplinario que permita abordar cómo viven los adolescentes y asumir que no existen soluciones fáciles a problemas complejos.

Según manifiesta uno de los miembros del equipo clínico de Tdh, el psicólogo Felipe Gómez, es necesario también un abordaje desde la Criminología, que sea específico sobre los patrones delictivos relacionados con las y los adolescentes, que permita generar una respuesta de política pública de manera más amplia. Las ciencias políticas, el derecho, la psicología, son fundamentales para delinear medidas que puedan contribuir desde los contextos.

- **Conocer y acompañar a las y los adolescentes y jóvenes, desde el respeto y el afecto, es clave para su reintegración.**

El programa de reintegración de Tdh se convirtió en un compromiso profundo de todos y cada uno de los miembros del equipo de la fundación, tanto el técnico como el administrativo.

Todo el personal técnico se ha encargado de visitar a las familias de cada adolescente y joven que ha sido parte del proceso, en el lugar en el que se encontraran. Así, las y los adolescentes, y sus familias, pudieron sentir que había quienes se preocupaban de ellos, quienes les miraban de una forma que nunca antes habían sentido de ninguna otra persona, ni siquiera de ellos mismos: con respeto, con afecto, con confianza y esperanza.

Brindar acompañamiento psicológico, y herramientas de comunicación y gestión de emociones y conflictos entre los miembros de las familias, educación para los padres, inclusive terapia de pareja para los jóvenes, ha sido parte del programa, que atendió a más de cincuenta jóvenes en su proceso de reintegración a la sociedad, que alcanzó resultados muy positivos; aunque matizada con la pérdida de dos de ellos.

El difícil contexto y los grandes retos que deben afrontar los especialistas que son parte de un proceso de reintegración hace necesario plantear, como una estrategia insoslayable de un programa de este tipo, la contención emocional sostenida, tanto individual como grupal.

©Tdh /Carolina Jiménez

EL IMPACTO DEL PROGRAMA DE JUSTICIA JUVENIL RESTAURATIVA EN ECUADOR

De la mirada punitiva al enfoque restaurativo

1. Tdh ha introducido en el Ecuador una nueva comprensión sobre las y los adolescentes en conflicto con la ley penal, y el rol del Estado, la sociedad y la familia para enfrentar la problemática con una respuesta diferente a "la mano dura" que pretende aplicar una sociedad que no brinda oportunidades y no se preocupa por garantizar los derechos de la niñez.

   De acuerdo con Manuel Martínez, esto ha significado un esfuerzo muy grande. El cambio se ha dado paulatinamente, con avances y retrocesos. Enfrentar estos temas es difícil, más ahora, de cara a la seguridad, cuando existen voces que piden represión, sin pensar en las consecuencias.

   Además, existe una profunda debilidad institucional y escasez de recursos, porque este tema no ha logrado convertirse en prioritario en una agenda política que posterga a los niños, niñas y adolescentes.

   Más allá de esto, se ha posicionado el modelo restaurativo en diferentes ámbitos, a nivel político, jurisdiccional, legislativo y en foros regionales. De esto se desprenden otros logros, como capacitación, construcción de modelos y herramientas, acompañados de resultados tangibles que muestran que los procesos pueden ser eficaces, eficientes y efectivos, sin ser una receta sino un enfoque conceptual y un marco metodológico construidos desde la experiencia y la cultura jurídica, en forma endógena, observando las prácticas del sistema de justicia.

2. En el Ecuador, se ha generado un modelo ejemplar, con un enfoque de justicia juvenil restaurativa relacionado con otros enfoques y principios claves, según Víctor Herrero.

   Se parte del principio de responsabilidad. Si un adolescente ha cometido un delito, la respuesta no se debe abordar desde la responsabilidad penal, sino desde la responsabilidad con una perspectiva educativa, mediante un proceso con profesionales que colaboren para la comprensión de la problemática.

   También, es relevante el enfoque en las personas directamente afectadas por los actos delictivos, quienes tienen derechos e intereses legítimos, que asumen el delito de una manera o de otra.

Es necesario entender el rol de cada actor. El concepto de comunidad es importantísimo, pues es el grupo, el sitio a retornar o del que se necesitaría separar; es valorar las instituciones, que muchas veces se abordan de manera superficial.

El país se ha adentrado en la médula de todo, se ha entendido lo que es la responsabilidad, la víctima, la comunidad, la reparación; con esta comprensión, se ha consensuado y creado los instrumentos y protocolos que sirven de guía para los procesos.

3. El mayor impacto del proyecto ha sido cambiar vidas. De acuerdo con Verónica Polit, no ha significado únicamente modificaciones en apariencia o solo dirigidos al Estado. Tanto los centros de atención a adolescentes en conflicto con la ley penal como el sistema judicial se han transformado.

   Se han desarrollado procesos que han permitido sensibilizar a muchísimas personas, que han podido ver que se puede transformar vidas de jóvenes, familias y hasta de la comunidad. La forma en la que el Estado trata a sus grupos vulnerables dice mucho de este; muestra cómo es una sociedad.

   Aún, los adolescentes están siendo sancionados por el Estado, no protegidos por él. Se pregunta cómo se puede solo castigar a personas a las que nunca les enseñamos a convivir en sociedad. Sus familias también están en una vulnerabilidad enorme. Los últimos diez años Tdh ha constatado que no hay muchos actores e instituciones dedicados a vigilar esta población y a trabajar por sus derechos.

4. Se han propiciado cambios significativos en la atención a los adolescentes infractores. Según Verónica Polit, en su primera visita a un CAI de Guayaquil, hace más de diez años, encontró a más de doscientos adolescentes recluidos, prácticamente, en jaulas, con la custodia del Grupo de Intervención y Rescate (GIR).

   A través de la sensibilización, se ha cambiado el contexto: se ha reducido el número de adolescentes; hay una visión del camino a seguir; hay más sensibilidad. En la actualidad, existe la mitad de adolescentes internados que hace una década.

5. Se aportó a la comprensión psicosocial de la adolescencia por parte de los operadores de justicia. El conocimiento del desarrollo cognitivo en la adolescencia era insuficiente, cuando es importante considerar que aspectos como el biológico, anatómico y psicológico, una mala alimentación o la violencia intrafamiliar son el caldo de cultivo para que se instalen conductas contrarias a la ley.

   El desarrollo de la moral en esta etapa se trató también. El enfoque restaurativo requiere explorar la dinámica de las personas, no solo considerar los efectos sino las causas de los comportamientos; para los profesionales significa también la posibilidad de aprender de otros, superar la teoría y observar las prácticas.

Tdh elaboró una guía pedagógica para trabajar con delitos sexuales y drogas, y un manual de intervención para educadores, defensores, psicólogos, trabajadores sociales, directores de los CAI, aplicable a adolescentes que están a punto de cumplir su medida y que deben contar con su proyecto de vida ya consolidado antes de volver a las familias, que incluye la evaluación de las vulneraciones y riesgos.

6. A partir del programa de reintegración, en un trabajo directo con adolescentes, se ha generado un modelo que está listo para ser entregado al Estado. En este, se consideran claves: la solidez a nivel afectivo, los vínculos de familia, la comprensión de que las familias están confundidas, no saben cómo interpretar la conducta de sus hijos; reactivar la parte educativa, que los jóvenes cumplan sus estudios, que piensen en ser profesionales; y trabajar la parte ocupacional desde emprendimientos.

   La demanda por participar en el programa de reintegración fue muy grande. Los centros entendieron la dinámica y las posibilidades que se abrieron. De un total de cincuenta jóvenes, solo tres han repetido sus patrones de conducta. La mayor parte de ellos ha trabajado su independencia. Muchos de los jóvenes que fueron parte del programa se han graduado, han emprendido negocios como peluquerías o mecánicas, y dan oportunidad a otros jóvenes.

   Sin embargo, también se ha aprendido de los errores; las recaídas suceden y es necesaria la contención, pues muchos jóvenes responden ante un problema con el consumo de drogas o presentan síndrome de abstinencia.

   Pero lo más importante es trabajar desde la ternura, desde la comprensión, con personas que han sufrido, que han tenido problemas y que, como mecanismo de defensa, han utilizado la violencia.

7. Más del 90 % de jóvenes que participaron en el programa de reintegración han cambiado sus patrones de conducta. Sin un proceso de sostenimiento, al momento de salir del CAI, el/la joven se encontraban como un niño en pañales, sin saber qué hacer, sintiéndose distintos, sintiéndose insuficientes.

   El programa trabajó desde sus capacidades y expectativas; en primer lugar, compartió con las familias en visitas in situ del equipo técnico completo de Tdh, no solo en Quito, también en Los Bancos, Riobamba, Machala, Lago Agrio, Santo Domingo de los Tsáchilas. Se brindó a las familias la información necesaria para que sean parte del proceso y su seguimiento, para evidenciar los cambios. A las y los jóvenes se les brindó contención psicológica.

8. El litigio estratégico, acción que no estaba incluida en el proyecto, se convirtió en una manera eficaz de fortalecer la incidencia y lograr cambios estructurales. El trabajo técnico del equipo de Tdh durante años en el sistema permitió un conocimiento especializado útil para la presentación de documentos técnicos, *Amicus Curiae*, escritos presentados ante la Corte Constitucional en relación con los derechos de los niños, niñas y adolescentes; también, en el proceso de reforma del CONA, en el cual se valoró y acogió las propuestas.

9. Tdh ha asumido el reto de visibilizar el tema de adolescentes en conflicto con la ley. Ha actuado en la mesa técnica interinstitucional junto con el Consejo de la Judicatura para abordar el tema. Su trabajo ha consistido en perfeccionar el conocimiento del enfoque restaurativo con los operadores de justicia. Ha sido notable el trabajo de fortalecimiento de capacidades de defensores públicos, jueces y fiscales.

10. Tdh ha sido el punto de contacto para abordar casos y también para incidir en las condiciones de adolescentes en conflicto con la ley. Se han realizado visitas y asistencia técnica constante y permanente a los centros de adolescentes infractores y en el contexto actual de inseguridad y crisis, se ha evidenciado la profundización de los problemas, por lo que se han priorizado acciones de exigibilidad para precautelar las condiciones de las personas privadas de la libertad.

    Junto con el Consejo para la Igualdad Intergeneracional, se ha desarrollado un diagnóstico de la situación de las y los adolescentes en los CAI, cuyo informe está en elaboración; sería crítico que se les esté brindando la misma atención que a los adultos privados de libertad. Se espera que el informe sea un marco para las acciones que deben emprenderse para garantizar sus derechos.

11. Se logró que los adolescentes se identifiquen como sujetos de derechos. Junto con el área de gestión del conocimiento, se desarrolló un proyecto de sensibilización mediante la creación de murales con los adolescentes. Uno está ubicado en la Unidad Modelo de Justicia Juvenil de Quito, y otro, en la Defensoría del Pueblo. Fue un proceso de sensibilización sobre derechos humanos que generó muestras de que los adolescentes han asumido que son sujetos de derechos comprenden lo que eso significa.

12. La alternabilidad de los gobiernos es un aspecto importante de la democracia, pero debilita el trabajo de las instituciones públicas por los cambios que dificultan sostener procesos. Tdh ha estado presente a lo largo de varios mandatos presidenciales, esto ha permitido tener una memoria histórica de los procesos para su seguimiento y continuidad. Con cada institución relacionada con la temática, se han hecho procesos de apoyo.

13. Tdh es la única organización reconocida por su experticia en el ámbito de la justicia juvenil. Se ha trabajado exclusivamente con la fundación, pues es parte del Consejo Consultivo de la Defensoría del Pueblo, junto a otras instituciones académicas. En el área de niñez, se trabaja con algunas organizaciones de la sociedad civil, pero quien maneja la experticia en el ámbito es Tdh.

14. Tdh ha logrado generar conciencia de la necesidad de aplicar un enfoque diferenciado en la atención a adolescentes. La Defensoría del Pueblo ha realizado ajustes en sus instrumentos de levantamiento de información para las visitas que realiza a los centros de atención de adolescentes, gracias a recomendaciones de la fundación. Cuando surgen alertas, procura compartir el enfoque restaurativo en la justicia juvenil.

15. Tdh ha sido el soporte para las y los adolescentes en conflicto con la ley penal. La fundación ha sido el complemento para los procesos de reintegración, a través de encuentros, intervenciones y acceso a oportunidades laborales. Para las y los adolescentes, el cierre tendrá un fuerte impacto.

16. Los aportes a las reformas del Código de la Niñez que ha realizado Tdh coinciden con los principios de garantía de los derechos de las y los adolescentes en conflicto con la ley penal por los que vela la Defensoría del Pueblo.

17. Tdh ha colaborado para que exista una justicia juvenil especializada, desde una mirada correctiva, no punitiva ni sancionadora, porque cuando se rompen las reglas del Estado, las conductas deben ser sancionadas, pero con otro enfoque.

    El trabajo con el CJ ha sido importante, por lo que Tdh ha podido aportar desde su marcada especialización en la materia, su dominio de todas las aristas del trabajo con adolescentes y la claridad que permite impulsar al Estado para su actuación, lo que hace que los procesos avancen, con apoyo técnico y financiero inclusive, según lo manifestó la doctora Solanda Goyes[27].

18. Al Consejo de la Judicatura le ha permitido cumplir con una de las sentencias más paradigmáticas de la Corte Constitucional, como lo es el mandato de alcanzar una justicia juvenil especializada. Esto condujo a construir un modelo de gestión; buscar aplicar ese modelo en una propuesta piloto para luego extenderlo a escala nacional; trabajar en la formación y capacitación de los operadores de justicia para cambiar su forma de relacionarnos con los usuarios.

19. Se ha podido trasladar la teoría hacia una atención diferente a los usuarios, en un trabajo conjunto con organizaciones, universidades, especialistas de organismos internacionales. Es la forma como se ha podido entregar productos de atención práctica a la gente.

20. Se cuenta en Quito y Guayaquil con dos unidades judiciales piloto funcionando, con el objetivo de ofrecer una atención especializada y con más de cincuenta funcionarios capacitados. Se ha recibido apoyo técnico y financiero para la implementación de estas experiencias.

    Se desarrolló un modelo de atención con indicadores y metas para posibilitar un seguimiento de los cambios hacia el enfoque restaurativo en la justicia juvenil.

    Se han adecuado las instalaciones para que cada unidad funcione con todos sus elementos, con zonas divididas de acuerdo con los procedimientos judiciales, en coordinación con el SNAI; se han adquirido implementos, kits para adolescentes, instrumentos para hacer funcionales las Cámara Gessell. Estos recursos han sido acordados con la institución y administrados por la fundación, en un convenio por donación.

21. Se ha recibido apoyo técnico para desarrollar módulos y procesos de formación dentro de la función judicial, que incluyen sesenta becas parciales en la Universidad de Ginebra. Estos procesos son imprescindibles para introducir y fortalecer un enfoque distinto en la justicia juvenil, como el restaurativo, el enfoque de protección y otros.

[27] Solanda Goyes, Directora Nacional de Acceso a los Servicios de Justicia y Vocal del Consejo Nacional de la Judicatura.

Esas nuevas visiones necesitan transformaciones institucionales e individuales y un diálogo permanente entre los actores, pues no es fácil superar los prejuicios acerca de la justicia juvenil como forma de impunidad o que la única respuesta frente a una infracción es la judicialización.

22. Tdh y la Defensoría Pública elaboraron protocolos con lineamientos sobre la actuación especializada de los defensores públicos, con un enfoque restaurativo de la justicia juvenil. En el caso de la primera guía elaborada, se realizaron reuniones o mesas de trabajo con distintos defensores públicos que, de manera directa o indirecta, estaban relacionados con la justicia juvenil; de manera indirecta, porque no todos pertenecían al área de adolescentes infractores, pues alrededor de 2013, en Quito, solo se contaba con dos defensores públicos.

    Posteriormente, el área se conformó con cinco defensores y un coordinador; se actualizó la guía para que fuese más didáctica; desde la experiencia, ya no solo sobre lo doctrinario o la jurisprudencia, sino también desde la vivencia diaria, con casos ejemplares y, especialmente, con el enfoque restaurativo, lo que hizo una gran diferencia en la justicia juvenil especializada.

23. Se inició una defensa técnica del adolescente en flagrancia, en la fase pre-procesal, durante el proceso penal y, además, en la etapa de ejecución de las medidas socioeducativas. Esto significó el cambio del rol del defensor público que, de alguna manera, se consideraba auxiliar del juzgado para el cumplimiento de audiencias con el acompañamiento al adolescente, pero sin ninguna cercanía, ni las atribuciones necesarias.

    Al extenderse el compromiso de la Defensoría Pública sobre la justicia especializada, se comprendió que no se necesita únicamente una defensa en la audiencia, sino un acompañamiento permanente al adolescente en todo momento; por esta razón, poco a poco creció el número de defensores: en la actualidad son seis y un séptimo defensor público que acompaña a las víctimas para efectivamente lograr un enfoque restaurativo en la justicia juvenil.

24. El rol de Tdh ha sido fundamental para que empiece a tomarse en cuenta la voz de los niños, niñas y adolescentes, quienes generalmente no son escuchados o no son escuchados de una manera adecuada. En una justicia juvenil especializada, es necesaria además la presencia de la sociedad civil, no solo de los operadores de justicia, en cualquier tipo de coordinación, mesas de trabajo u otras actividades.

25. Con Tdh, se ha formado a defensores, fiscales y otros operadores de justicia, a nivel nacional, en coordinación con la Escuela de la Función Judicial, inclusive en las provincias más distantes de la capital del país.

    Antes de la pandemia, las capacitaciones fueron siempre presenciales; luego, la comunicación virtual permitió llegar a provincias o cantones lejanos, donde los operadores estaban interesados en la materia, que era algo nuevo, pese a que debían aplicar justicia; esto ha sido trascendental.

También, con los funcionarios que se han capacitado de manera formal en un diplomado, se formará a otros, pues ahora más que nunca se tiene la certeza de que solo con personas conocedoras y comprometidas puede lograrse una justicia juvenil restaurativa.

26. TDH ha sido el nexo entre la justicia juvenil y la reinserción social del adolescente. La fundación ha ido más allá de la coordinación con las instituciones de justicia penal juvenil; puso su experticia, conocimiento y compromiso en un rol muy directo con los adolescentes para lograr su reinserción social.

    En el Ecuador, no tenemos otras organizaciones que realicen este trabajo. Por lo tanto, a corto plazo, mientras puedan intervenir otras organizaciones de la sociedad civil, los operadores judiciales o entidades públicas comprometidas deben buscar trascender su conocimiento sobre la justicia juvenil más allá de la sala de audiencias, con los lineamientos que Tdh ha generado sobre reintegración.

27. El Modelo de Atención Integral Restaurativo (MAIR) es un referente para los organismos de las cinco funciones del Estado, la sociedad civil y los sujetos en condiciones de vulnerabilidad. El Consejo para la Igualdad Intergeneracional tomó este modelo para la observancia de la situación de las y los adolescentes en conflicto con la ley y plantea determinar hasta qué grado se ha implementado en el país, según lo manifiesta Isabel Chanataxi[28].

    Además, el MAIR ha sido fundamental para las discusiones de temas importantes como la reforma al Código Orgánico de la Niñez y la Adolescencia (CONA).

28. La reciente creación de la Comisión Permanente de Protección Integral a Niños, Niñas y Adolescentes de la Asamblea Nacional es un logro de Tdh. Junto al Consejo para la Igualdad Intergeneracional, se asesoró a las y los asambleístas con este fin, con un lenguaje político y técnico que permitiera la comprensión de la propuesta sobre la justicia juvenil.

    En ese marco, las propuestas presentadas para la reforma del Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia (CONA) son un llamado al respeto al enfoque de derechos, en general, y específicamente a aquellos que deben garantizarse a los adolescentes en conflicto con la ley.

29. El trabajo de Tdh ha sido útil para el cumplimiento de las recomendaciones de organismos internacionales sobre justicia juvenil, pues ha sido capaz de adecuarlas al Estado ecuatoriano, operativizar los conceptos y trasladarlos en acciones, trabajar diagnósticos en territorio, generar metodologías con enfoque de derechos, atreverse a proponer normas y articulados que demandan mucho estudio.

[28] Isabel Chanataxi, Analista de la Unidad de Observancia de la Dirección Técnica del Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional.

30. La sentencia de la Corte Constitucional sobre relaciones sexuales entre adolescentes es otro logro del trabajo conjunto. El Consejo para la Igualdad Intergeneracional tiene ahora la disposición de cumplir con un plan de socialización y capacitación a nivel nacional sobre esta temática, que constituye un avance en derechos humanos. Asimismo, el Consejo de la Judicatura tiene la obligación de capacitar a los operadores judiciales para que realicen una evaluación del consentimiento de acuerdo con informes técnicos y estándares especializados.

31. Tdh ha estado siempre presente en los temas difíciles del país; especialmente en una situación de vulneración masiva, como sucede con las y los adolescentes en conflicto con la ley. Se ha esforzado por visibilizar la problemática, abrir el diálogo entre el Estado, la sociedad civil y los sujetos de derechos; asesorar, coordinar y conversar han sido acciones fundamentales.

    La fundación asesoró al Consejo para la Igualdad Intergeneracional en temas movilidad humana, en relación con el tema de adolescentes no acompañados. A través de procesos de incidencia, se generaron mecanismos de protección a adolescentes no acompañados y en frontera; se generaron protocolos que han sido referencia en América Latina.

    Según Chanataxi, Tdh jamás ha negado un acompañamiento a nivel nacional, a pesar de que el Consejo se encuentra en los 220 cantones; ha realizado una asesoría a todo nivel: político, técnico, con operadores de servicios, con redes de la sociedad civil; sin suplir al Estado, ha aportado a su fortalecimiento.

©Tdh /Carolina Jiménez

EL LEGADO

Tdh-L fue fundada en 1960, por Edmond Kaiser, quien dedicó su vida a la defensa de los más desamparados: la infancia y la mujer. Durante toda su vida, este visionario buscó acercarse a los más humildes y darles la oportunidad de una vida digna.

Luego de más de 60 años, la organización se convirtió en un movimiento mundial que lleva el sueño de un mundo en el que niños y niñas se puedan desarrollar con dignidad en un entorno que les proteja y que responda a sus necesidades.

Tdh-L es un movimiento global; no obstante, en los distintos países en los que trabaja ha sabido generar una identidad propia y, a la vez, construir interrelaciones y sinergias para lograr cambios regionales; de ahí que el legado que deja en el Ecuador debe comprenderse en el marco de logros a escala mundial e iberoamericana.

Cabe destacar que esto ha sido posible, en gran medida, debido al equipo de especialistas de alto nivel con los que ha contado la organización en su quehacer internacional, regional y nacional, y, sobre todo, a su profundo compromiso con la vida de los niños, niñas y adolescentes más humildes.

En el marco de su programa de Justicia Juvenil Restaurativa, Tdh-L deja un legado que transforma la concepción de la justicia juvenil de tal manera que marca un antes y un después definitivo.

Logró incidir en las instituciones iberoamericanas, con el amparo de la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos (COMJIB), que es una organización internacional, de carácter intergubernamental, creada en 1992 por el Tratado de Madrid, que agrupa a los Ministerios de Justicia e instituciones homólogas de los 22 países de la Comunidad Iberoamericana. Su objeto es el estudio y promoción de formas de cooperación jurídica entre los Estados miembros.

Tdh-L veía claramente la necesidad de contraponerse a las líneas del punitivismo en la justicia juvenil; así lo acordó en las declaraciones de Tegucigalpa y San Salvador, entre 2005 y 2006, que reconocen el fracaso de las políticas de mano dura.

Fue desde esa perspectiva que Víctor Herrero, en su calidad de Consejero Regional, empezó a trabajar en la Declaración Iberoamericana de Justicia Juvenil Restaurativa. El Ecuador fue parte clave de este proceso.

Primero, fueron los ministros de justicia que decidieron aprobar la declaración que pide que se desarrollen políticas de enfoque restaurativo. Luego, fueron las 22 Cortes Supremas de Justicia, que suscribieron el documento en Quito. Posteriormente, las Cortes Supremas y los concejos generales del poder judicial desarrollaron el Decálogo Iberoamericano de Justicia Juvenil Restaurativa para el ámbito judicial, donde se comprometieron a llevar adelante todo este enfoque. Seguidamente se hizo lo mismo con las fiscalías, en Portugal, en Lisboa. Las últimas instituciones que firmaron fueron las defensorías públicas, en 2023.

Todo esto generó una comisión a nivel iberoamericano para redactar las Reglas Comunes de Justicia Juvenil Iberoamericana, con el fin de descender lo que dicen las declaraciones en instrumentos concretos.

La penúltima Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, máxima instancia de la Conferencia Iberoamericana, exhorta a cumplir estos compromisos.

En el Ecuador, sobre la base de todos estos instrumentos, el equipo técnico de Tdh ha liderado procesos que transforman la manera en la que el sistema judicial trataba los casos de adolescentes en conflicto con la ley:

- La co-construcción del Modelo de Atención Integral Restaurativo, con la participación de las instituciones del sistema de justicia, aprobado por el SNAI.
- La intervención, a través de la figura de amicus curiae, para que se produjera la Sentencia No. 9-17-CN/19 de la Corte Constitucional por la cual todas las instituciones, las normas y las personas que trabajan con adolescentes tienen que ser especializadas.
- La elaboración de las reformas al Código Orgánico de la Niñez y la Adolescencia, especialmente el Libro 4, sobre justicia juvenil, y la creación de la Comisión Permanente Protección Integral a Niños, Niñas y Adolescentes de la Asamblea Nacional.

Los logros detallados, producto de algo más de una década de trabajo en el país, han sido los hitos para un legado aún más significativo: la adopción del enfoque restaurativo en la justicia juvenil. Este enfoque implica una mirada completamente diferente; se ha ido más allá de la adopción de prácticas restaurativas.

La sensibilización se logró al acercar a los operadores de justicia a la realidad de las y los adolescentes en conflicto con la ley. Raramente los jueces con competencia en justicia juvenil habían ido a un centro de privación de libertad de adolescentes; pero Tdh impulsó el acercamiento, la creación de lazos, el conocimiento de la realidad de la vida del adolescente en el centro de atención. Sin embargo, falta mucho para acercar a los operadores de justicia a la vida de los adolescentes que cumplen medidas socioeducativas.

Al momento de dictar medidas, el conocimiento sobre las causas de los hechos humanizó al operador y, en general, a todas las personas que estuvieron en contacto con la justicia juvenil.

Definitivamente, la justicia no puede pensar solo en lo que dice la ley y la forma de aplicarla, sino que debe analizar para quién es la medida, por qué y para qué. Al percibir todo esto, los operadores de justicia comprenden que hay mucho camino por recorrer, que ser parte del área especializada en adolescentes no es "un castigo", sino todo lo contrario, porque es una justicia distinta, que les permite ser más humanos; es una justicia en donde realmente se pueden recomponer los lazos que se rompieron entre víctima y agresor, entre el agresor y su comunidad, entre la comunidad y las instituciones.

Hace diez años, la justicia juvenil era muy distinta. El camino difícil por el que Tdh ha transitado, ha permitido que todos avancemos. Ese es el reconocimiento general de los diversos actores entrevistados

La valoración más importante es la de las y los adolescentes a quienes el equipo de Tdh impulsó a crecer, a cambiar, a planearse una nueva vida, a soñar y, especialmente, a sentir el afecto que muy probablemente nunca habían recibido ni dado.

Esta es la capitalización de experiencias del programa de Justicia Juvenil Restaurativa de la Fundación Terre des hommes-Lausanne en el Ecuador, un trayecto de aprendizajes, retos y transformaciones…
¡y gratitud!

©Tdh /Carolina Jiménez

Siglas

Sigla	Significado
CAI	Centros de Adolescentes Infractores
JJR	Justicia Juvenil Restaurativa
MAIR	Modelo de Atención Integral Restaurativo
SNAI	Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores
Tdh	Se utiliza aquí para identificar a la delegación del Ecuador de la Fundación Tierra de Hombres
Tdh-L	Se utiliza aquí para identificar a la sede de la Fundación Terre des hommes, Lausana, Suiza
UZDI	Unidad Zonal de Desarrollo Integral

BIBLIOGRAFÍA

- Consejo de la Judicatura del Ecuador, Fundación Tierra de Hombres (s/f). Guía para la aplicación del enfoque restaurativo en la justicia juvenil. [PDF]. https://tdh-latam.org/wp-content/uploads/2021/04/3-Guia-para-la-aplicacion-del-Enfoque-Restaurativo-en-la-Justicia-Juvenil.pdf

- Defensoría Pública del Ecuador, Fundación Terre des Hommes Lausanne (2016). Guía práctica para el litigio en Justicia Penal Juvenil. [PDF]. https://tdh-latam.org/wp-content/uploads/2021/04/5-Guia-Practica-para-el-Litigio-en-Justicia-Juvenil-2016.pdf

- Defensoría Pública del Ecuador, Fundación Terre des hommes (2019). Guía práctica para el litigio en justicia penal juvenil con enfoque restaurativo. [PDF]. https://tdh-latam.org/wp-content/uploads/2021/04/8-Guia-Practica-de-Litigio-en-Justicia-Penal-Juvenil-con-Enfoque-Restaurativo-2019.pdf

- Fundación Terre des hommes en Ecuador (2021). El papel de los medios de comunicación en la Justicia Juvenil Restaurativa. [PDF]. https://tdh-latam.org/wp-content/uploads/2022/02/El-papel-de-los-medios.pdf

- Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, Fundación Tierra de Hombres (s/f). Guía de Auto-formación. Herramienta complementaria al Modelo Integral Socio-Psico-Pedagógico aplicado en los Centros de Adolescentes Infractores. [PDF]. https://tdh-latam.org/wp-content/uploads/2021/04/2-Guia-de-auto-formacion-Construyendo-Oportunidades.pdf

- Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Culto, Fundación Tierra de Hombres (s/f). Un espacio para Adolescentes. Manual de Aplicación de los Espacios Lúdicos para Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal. [PDF]. https://tdh-latam.org/wp-content/uploads/2021/04/4-Un-Espacio-para-Adolescentes-Manual-de-Aplicacion-de-espacios-ludicos.pdf

- Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores, Fundación Terre des Hommes Lausanne (2020). Modelo de atención integral restaurativo. Para medidas y programas socioeducativos. Centros para Adolescentes Infractores – CAI. Unidades Zonales de Desarrollo Integral-UZDI. [PDF]. https://tdh-latam.org/wp-content/uploads/2021/04/6-Modelo-de-Atencion-Integral-Restaurativo.pdf

©Tdh /Carolina Jiménez

Terre des hommes

Ayuda a la infancia.